



SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

PARECER Nº 809/2025 – NPCONT /ADVOSF

Processo Senado nº 00200.011885/2025-82

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. MENOR PREÇO GLOBAL.

1. Cuida-se de pregão eletrônico, do tipo menor preço global, para a contratação de 1 (um) canal de comunicação (enlace) entre a rede do Senado Federal e o *backbone* da Internet brasileira e internacional, para a prestação de serviço de conectividade para a rede WI-FI, protegido por mecanismo integrado de Anti-DDoS, incluindo, instalação, suporte e manutenção.
2. Conclusões e encaminhamentos.

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo de contratação, precedido de pregão eletrônico, menor preço global, para a contratação de 1 (um) canal de comunicação (enlace) entre a rede do Senado Federal e o *backbone* da Internet brasileira e internacional, para a prestação de serviço de conectividade para a rede WI-FI, protegido por mecanismo integrado de Anti-DDoS, incluindo, instalação, suporte e manutenção.

No doc. nº 00100.118277/2025-26, Documento de Formalização da Demanda (DFD) nº 0283/2025.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

No doc. nº 00100.118278/2025-71, Estudo Técnico Preliminar nº 48/2025.

No doc. nº 00100.118279/2025-15, Solicitação de Contratação nº 2021 e versão preliminar do Mapa de Riscos.

No doc. nº 00100.118280/2025-40, Documento de Contratação nº 20260129.

Nos termos do Ofício nº 195/2025 - SADCON (doc. nº 00100.118281/2025-94), foi informado a aprovação da Solicitação de Contratação nº 2021 pelo Comitê de Contratações, com base no inciso I do art. 8º do Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf).

No doc. nº 00100.156623/2025-74, Termo de Referência (TR).

No doc. nº 00100.171669/2025-13, pesquisa de preços contendo mapa de cotações – valor unitário; mapa de cotações – total por item; planilha de estimativa de despesas; Contrato nº 0041/2025 celebrado entre o Senado Federal e a empresa Vogel Soluções em Telecomunicações e Informática S.A (doc. nº 00100.171669/2025-13-1); Contrato nº 0136/2024, celebrado entre o Senado Federal e a empresa Vogel Soluções em Telecomunicações e Informática S.A (doc. nº 00100.171669/2025-13-2); Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 0136/2024 para prorrogação do instrumento; Contrato nº 0052/2025, celebrado entre o Senado Federal e a empresa Megatelecom Telecomunicações S.A (doc. nº 00100.171669/2025-13-3); solicitação de cotação de preços (doc. nº 00100.171669/2025-13-4; doc. nº 00100.171669/2025-13-5; 00100.171669/2025-13-6; 00100.171669/2025-13-7).

Por meio do Ofício nº 74/2025 – PRDSTI/SACTI (doc. nº 00100.171685/2025-14), foi encaminhada a pesquisa de preços executada.

No doc. nº 00100.172170/2025-23, segunda versão do TR.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Por meio do Despacho nº 0013/2025 – COINTI/SESIER, foi informado que os preços estimados e consolidados na planilha de preços advêm de propostas oficiais e contratos similares na Administração Pública estão de acordo com o mercado e poderão subsidiar a prorrogação do contrato.

Por meio do Ofício nº 0517/2025-COCVAP/SADCON (doc. nº 00100.174125/2025-11), a pesquisa de preços foi ratificada, com validade de 180 (cento e oitenta) dias, até 22 de março de 2026.

No doc. nº 00100.174125/2025-11-1, Relatório de Credenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF.

No doc. nº 00100.181303/2025-52, primeira versão da minuta de edital e contrato, com notas e questionamentos.

Por meio do Ofício nº 752/2025 – COATC/SADCON (doc. nº 00100.181319/2025-65), o processo foi encaminhado para exame preliminar da Coordenação de Processamento Externo de Licitações – COPEL.

No doc. nº 00100.187951/2025-12, Análise Originária de Processo e Minuta de Edital.

Por meio do Ofício nº 780/2025 – COATC/SADCON (doc. nº 00100.189625/2025-40), a minuta de edital foi encaminhada para visto.

No doc. nº 00100.191118/2025-76, Mapa de Riscos.

Por meio do Despacho nº 0018/2025 – COINTI/SESIER (00100.191799/2025-72), foram examinadas e respondidas as recomendações formuladas pela COPEL.

No doc. nº 00100.191811/2025-49, terceira versão do TR.

No doc. nº 00100.195461/2025-90, segunda versão da minuta de edital e contrato.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Por meio do Ofício nº 808/2025 – COATC/SADCON (doc. nº 00100.195464/2025-23), o processo foi encaminhado a esta Advocacia para exame e parecer.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Este parecer é elaborado em observância ao disposto no art. 53, caput e §4º, da Lei nº 14.133/2021, que determina que, ao término da fase preparatória, o processo licitatório seja encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico da Administração para a realização do controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação.

Os autos são regidos pelos ditames da Lei nº 14.133/2021 e, em âmbito interno, pelas disposições do ADG nº 14/2022, responsáveis por regulamentar, fundamentalmente, o procedimento preparatório da licitação.

4
de
13

II.1 – Da fase preparatória da licitação

a. Da oficialização da demanda

No doc. nº 00100.118277/2025-26 Documento de Formalização da Demanda (DFD) nº 0283/2025. Sob a ótica jurídica, o ponto não carece de comentários adicionais.

b. Do Estudo Técnico Preliminar

No doc. nº 00100.118278/2025-71, Estudo Técnico Preliminar nº 48/2025. O documento endereça os temas requeridos pelo art. 5º do Anexo II do ADG nº





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

014/2022, que enuncia os requisitos mínimos do ETP. Por isso e pela natureza técnica dos assuntos tratados, o ponto não carece de comentários jurídicos adicionais.

c. Da pesquisa de preços

A etapa da pesquisa de preços e consequente estimativa do valor da contratação deve observar o art. 14 e Anexo VI do ADG nº 014/2022.

No doc. nº 00100.171669/2025-13, pesquisa de preços contendo mapa de cotações – valor unitário; mapa de cotações – total por item; planilha de estimativa de despesas; Contrato nº 0041/2025 celebrado entre o Senado Federal e a empresa Vogel Soluções em Telecomunicações e Informática S.A (doc. nº 00100.171669/2025-13-1); Contrato nº 0136/2024, celebrado entre o Senado Federal e a empresa Vogel Soluções em Telecomunicações e Informática S.A (doc. nº 00100.171669/2025-13-2); Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 0136/2024 para prorrogação do instrumento; Contrato nº 0052/2025, celebrado entre o Senado Federal e a empresa Megatelecom Telecomunicações S.A (doc. nº 00100.171669/2025-13-3); solicitação de cotação de preços (doc. nº 00100.171669/2025-13-4; doc. nº 00100.171669/2025-13-5; 00100.171669/2025-13-6; 00100.171669/2025-13-7).

Por meio do Despacho nº 0013/2025 – COINTI/SESIER (doc. nº 00100.172177/2025-45), foi informado que os preços estimados e consolidados na planilha de preços advêm de propostas oficiais e contratos similares na Administração Pública estão de acordo com o mercado e poderão subsidiar a prorrogação do contrato.

Por meio do Ofício nº 0517/2025-COCVAP/SADCON (doc. nº 00100.174125/2025-11), a pesquisa de preços foi ratificada, com validade de 180 (cento e oitenta) dias, até 22 de março de 2026.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Certo que esta Advocacia não ostenta expertise ou atribuição para exame da etapa, é suficiente reconhecer a ratificação da pesquisa de preços pelo setor competente.

d. Do Mapa de Riscos

No doc. nº 00100.118279/2025-15 versão preliminar do Mapa de Riscos. Sob a ótica formal, o documento atende aos requisitos do art. 9º, §2º, inc. VII, do ADG nº 014/2022. Em seguida, foi anexada ao doc. nº 00100.191118/2025-76 a versão atualizada do Mapa de Riscos, em compasso com o que orienta o art. 15 do ADG nº 014/2022.

Ausente expertise ou atribuição desta Advocacia para o exame do documento, é suficiente reconhecer o cumprimento dos comandos contidos no ADG nº 014/2022.

e. Do Plano de Contratações

No item 15 do TR (doc. nº 00100.191811/2025-49 foi indicado o Plano de Contratações nº 20260129.

f. Da disponibilidade orçamentária

Salvo melhor juízo, não há documento nos autos que ateste a disponibilidade orçamentária para assunção da despesa, expediente que deve ser providenciado.

II.II – Do Termo de Referência (TR) e da modelagem da licitação

Nos autos, a última versão do TR consta do doc. nº 00100.191811/2025-49.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Nos termos dos itens 1.1.1 e 2.2.1 do TR, a “contratação de 1 (um) canal de comunicação (enlace) entre a rede do Senado Federal e o backbone da Internet brasileira e internacional, para a prestação de serviço de conectividade para a rede WI-FI, protegido por mecanismo integrado de Anti-DDoS, incluindo, instalação, suporte e manutenção” é de natureza comum.

Isso porque “os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, consoante preceituam o art. 6º, incisos XIII e XLI; e o art. 29 da Lei nº 14.133/2021”. Dada a aderência da justificativa aos termos da lei, é necessário reconhecer a adequação da modalidade selecionada.

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado; [...]

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto; [...]

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

Conforme enuncia o item 2.3.1 do TR, a presente contratação não adotará o Sistema de Registro de Preços – SRP, em função, principalmente, da





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

previsibilidade do quantitativo a ser contratado. A justificativa é aderente, *a contrario sensu*, aos termos do art. 3º do Decreto nº 11.462/2023ⁱ e não há necessidade de comentários adicionais.

Adiante, segundo os itens 2.4.1 e 2.5.1 do TR, o critério de julgamento será o de menor preço, e o objeto adjudicado de modo global. A opção é justificada da seguinte forma:

2.5. Critério de adjudicação da contratação Será adotado o critério de adjudicação global, tendo em vista a existência dos seguintes fatores técnicos/econômicos que justificam o agrupamento dos itens em um único grupo: • Item 1: instalação e configuração do enlace de acesso à Internet no PRODASEN – parcela única • Item 2: Serviços mensais de conectividade à Internet • Item 3: Serviços mensais de proteção anti-DDoS associados ao item 2;

Todos os itens deverão ser prestados pelo mesmo fornecedor, sendo a contratação adjudicada para a proposta que apresentar o menor preço global, independentemente dos valores individuais de seus itens.

Exige-se que a prestação do serviço do “Item 3” ocorra de forma transparente à operação do enlace tanto para o Senado Federal quanto para as tabelas de roteamento BGP visíveis na Internet mundial.

Ou seja, o acionamento da proteção não deve ser perceptível para a Internet global, sendo uma funcionalidade implementada no backbone do prestador de serviço. Desta forma, é obrigatório que o serviço do “Item 3” seja prestador pelo mesmo fornecedor dos demais itens.

Não é possível o parcelamento da solução.

Embora não seja da expertise desta Advocacia o exame da justificativa apresentada, é de se reconhecer a aderência dos motivos apresentados ao que permite, excepcionalmente, o teor da Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

SÚMULA TCU 247: É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. [grifo nosso]

O item 2.6 veda a participação de consórcios no certame, considerando se tratar de *"objeto simples, composto de itens que devem ser necessariamente fornecidos pela mesma empresa"*. Da mesma forma, o item 2.7 veda a subcontratação, considerando que os itens contratados não podem ser subdivididos e devem ser prestados integralmente pelo licitante vencedor e contratado. Reconhecidas as justificativas para o impedimento da participação de consórcios e para a vedação da subcontratação, os pontos não carecem de maiores esclarecimentos.

O item 2.8 enuncia não ser aplicável o tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte (ME e EPP):

2.8.1. Não será aplicável o tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

2.8.2. Em que pese haver grupo com valor estimado acima de R\$ 80.000,00, seu objeto não é a aquisição de bens de natureza divisível, pois todos os itens não podem ser contratados separadamente, sendo parte indivisível da solução (Instalação e configuração do enlace de acesso à Internet no PRODASEN / Serviços de conectividade com a Internet / Serviço de anti-DDoS)





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

É justificada a inaplicabilidade do tratamento diferenciado ao certame, com fundamento no valor estimado da contratação e na natureza indivisível do objeto. Aderente a justificativa aos termos dos dispositivos, e ausente expertise desta Advocacia para exame do mérito apresentado, fica superado o ponto.

Conforme o item 3.1.1. A licitante deverá apresentar termo de vistoria ou declaração de dispensa de vistoria. A necessidade de vistoria é justificada no item 3.1.2:

3.1.2. Com o objetivo de permitir a formulação mais precisa das propostas pelas licitantes, faculta-se às interessadas a realização de vistoria às instalações e dependências do Senado, nos termos abaixo, considerando que é responsabilidade da contratada a vistoria do local para determinar as condições de instalação do enlace Internet e determinar as interfaces de conexão com os roteadores de borda da contratada. A área técnica considera essencial a presença da faculdade em realizar a vistoria para as licitantes, pois apesar de o presente termo possuir todos os requisitos necessários para a entrega do link de comunicação, há diversos fatores externos que podem influenciar no entendimento e precificação do objeto, como, por exemplo, localização dos postes na via N2, posicionamento das caixas de fibra do Senado Federal, entre outros aspectos característicos nos serviços de telecomunicações, que podem ser identificados com precisão na vistoria.

Ausente expertise desta Advocacia para exame do mérito apresentado, é suficiente reconhecer a apresentação de justificativa para a exigência, a qual encontra-se em linha com o entendimento consolidado desta ADVOSF no Parecer nº 90/2024 (Processo nº 00200.000165/2024-19).

Adiante, na forma dos itens 3.2 e 3.3 serão exigidas habilitação técnica e econômico-financeira, certo que a habilitação jurídica, trabalhista, fiscal, social e previdenciária é exigida na minuta do edital (item 12.1, doc. nº





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

00100.195461/2025-90). Ausente expertise deste órgão para avaliação da adequação e necessidade dos requisitos indicados, é suficiente reconhecer que o tratamento da matéria pelo documento é aderente aos moldes do que dispõem os arts. 62 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

Conforme o item 3.3, é inaplicável a apresentação de amostras.

No item 4.1.1, é informado que o ajuste será formalizado por meio de termo de contrato. A seguir, nos termos do item 4.2.1, enuncia-se a vigência de 12 (doze) meses consecutivos, prorrogáveis até o limite de 5 (cinco) anos, na forma do art. 107 da Lei nº 14.133/2021, o que se mostra compatível com a natureza contínua do serviço.

Em seguida, são indicados o modelo de gestão, o prazo para o início da execução, as obrigações da contratada, obrigações da contratante, o regime de execução do objeto, as condições de recebimento do objeto, a previsão de adoção de Instrumento de Medição de Resultado (IMR), a forma de pagamento, as condições de reajuste, a indicação do plano de contratação e do responsável pela elaboração do TR.

A disciplina das penalidades é aderente ao que disciplina o art. 155 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

Conforme o item 14.1, será exigida a garantia contratual prevista no art. 96 da Lei 14.133/2021, por não se considerar que a contratação em tela atrai qualquer das hipóteses de dispensa de garantia previstas no § 2º, do art. 18, do Anexo III, do ADG nº 14/2022, de modo que o ponto não carece de maiores reflexões.

O Anexo I contém as especificações técnicas do objeto da aquisição; o Anexo II, a estimativa de preços, ausente a necessidade de comentários adicionais a respeito.





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

III – Da Minuta de Edital

A análise da minuta encartada nos autos (doc. nº 00100.195461/2025-90) permite concluir ter sido o instrumento elaborado com base na minuta-padrão de pregão para serviços contínuos, com contrato. Pela compatibilidade com a Lei nº 14.133/2021, com a minuta previamente aprovada pela Casa, devidamente atualizada pela Comissão de Minutas-Padrão em 30/05/2025 e com a natureza da contratação, podem os instrumentos serem aprovados.

III. CONCLUSÃO

Ante ao exposto, fica aprovado o prosseguimento dos autos, desde que as recomendações destacadas no bojo desta manifestação, sublinhadas e/ou em negrito, sejam observadas. Além disso, frisa-se a necessidade de que as etapas procedimentais posteriores à manifestação desta Advocacia, como a designação do pregoeiro e publicidade do ato, sejam superadas.

Brasília, em 03 de novembro de 2025.

Isabelle Menezes Vieira da Silva
Advogada do Senado

Documento assinado eletronicamente

12
de
13





SENADO FEDERAL
Advocacia
Núcleo de Processos de Contratações

Aprovo. Junte-se ao processo em epígrafe e encaminhe-se à Coordenação de Apoio Técnico a Contratações (COATC) da Secretaria de Administração de Contratações (SADCON)

Brasília, em 3 de novembro de 2025.

Felipe de Paula Lyra | OAB DF 76.533

Advogado do Senado

Coordenador do NPCONT

Documento assinado eletronicamente

13
de
13

ⁱ Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial:

- I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas;
- IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou
- V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. O SRP poderá ser utilizado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia, desde que atendidos os seguintes requisitos:

- I - existência de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo padronizados, sem complexidade técnica e operacional; e
- II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

