19/11/2026

Número: **1045680-15.2026.4.01.0000**

Classe: **SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA**
Órgão julgador colegiado: **Presidência**
Órgão julgador: **Gab. Presidência**
Última distribuição : **18/11/2026**
Valor da causa: **R$ 6.045.048,00**
Processo referência: **1135769-69.2026.4.01.3400**
Assuntos: **Eletrônico**
Nível de Sigilo: **0 (Público)**
Justiça gratuita? **NÃO**
Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
SENADO FEDERAL (REQUERENTE)	
	FABIO FERNANDO MORAES FERNANDEZ (ADVOGADO)
JUÍZO FEDERAL DA 18ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL (REQUERIDO)	

Outros participantes	
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - MPF (FISCAL DA LEI)	
NIKOLAS FERREIRA DE OLIVEIRA (TERCEIRO INTERESSADO)	
	THIAGO RODRIGUES DE FARIA (ADVOGADO) KAYKI TAWAN RODRIGUES MACEDO ACRUX (ADVOGADO) ISABELA COSTA MONTEIRO DE BARROS (ADVOGADO)

Documentos

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
472081453	19/11/2026 13:44	Decisão	Decisão

Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Gab. Presidência

PROCESSO: 1045680-15.2026.4.01.0000 PROCESSO REFERÊNCIA: 1135769-69.2026.4.01.3400
CLASSE: SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA (11555)
POLO ATIVO: SENADO FEDERAL
REPRESENTANTES POLO ATIVO: FABIO FERNANDO MORAES FERNANDEZ - RS64156-A
POLO PASSIVO:JUÍZO FEDERAL DA 18ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

DECISÃO

Trata-se de pedido de suspensão de liminar, com requerimento de concessão de efeito suspensivo imediato, formulado pelo Senado Federal, por intermédio de sua Mesa, com fundamento no art. 4º, *caput* e §§ 1º, 7º e 8º, da Lei 8.437/1992, contra decisão proferida pelo Juízo Federal da 18ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos da Ação Popular 1135769-69.2026.4.01.3400, que determinou a suspensão integral do Pregão Eletrônico 290/2026, impedindo a homologação, a adjudicação e a assinatura do respectivo contrato, sob pena de multa diária de R$ 50.000,00 (doc. 472033792).

O procedimento licitatório, instaurado no âmbito do Processo Administrativo 00200.008405/2026-87, destina-se à contratação de serviços de telefonia móvel, voz e dados, com fornecimento de aparelhos celulares em comodato, pelo período de 48 meses, com valor global estimado de R$ 6.045.048,00. O objeto compreende 675 linhas, distribuídas entre 95 linhas com aparelhos do tipo 1, 330 linhas com aparelhos do tipo 2, 100 linhas de dados com *modem* e 150 linhas de dados com cartão SIM, além de serviços complementares de comunicação.

A decisão impugnada foi proferida em ação popular ajuizada por Nikolas Ferreira de Oliveira, na qual se questiona, essencialmente, a legalidade das especificações técnicas relativas aos 95 aparelhos do tipo 1, especialmente a indicação de características associadas aos modelos da linha *iPhone Pro*, a exigência de sistema operacional iOS, a capacidade mínima de armazenamento e a previsão de substituição dos equipamentos por modelos tecnologicamente superiores.

O juízo de origem considerou presentes os requisitos da tutela provisória de urgência, ao fundamento de que as especificações poderiam caracterizar direcionamento da contratação, restrição à competitividade e violação aos princípios da economicidade, da proporcionalidade e da moralidade administrativa. Entendeu, ainda, que a estruturação do certame em lote único justificaria a suspensão integral do procedimento, uma vez que eventual

irregularidade nas exigências de habilitação poderia comprometer a competição relativa à totalidade do objeto (doc. 472033792).

O Senado Federal sustenta que a decisão ocasiona grave lesão à ordem e à economia públicas, por comprometer contratação essencial ao funcionamento administrativo da Casa Legislativa, especialmente diante da proximidade da instalação da 58ª Legislatura, prevista para 1º/02/2027.

Argumenta que o procedimento licitatório foi precedido de planejamento administrativo, estudos técnicos, pesquisas de preços e justificativas relacionadas à continuidade da plataforma tecnológica utilizada pela instituição, bem como à necessidade de assegurar recursos adequados de comunicação aos parlamentares e servidores.

Afirma que a fase competitiva foi concluída em 27/10/2026, com participação das três operadoras de telefonia de abrangência nacional, tendo sido obtido resultado aproximadamente 18% inferior ao orçamento estimado. Acrescenta que a empresa Claro S.A. foi classificada em primeiro lugar, com decisão de habilitação publicada em 13/11/2026.

Aduz, ainda, que o Contrato 170/2022, atualmente em execução, foi prorrogado até 28/02/2027 exclusivamente para viabilizar a transição contratual, não constituindo solução adequada para atender integralmente às necessidades da nova legislatura, sobretudo quanto à renovação dos equipamentos disponibilizados em comodato.

Ressalta que o cronograma administrativo prevê a disponibilização dos aparelhos até 18/01/2027, para que os serviços sejam prestados a partir de 1º/02/2027, sendo necessário tempo para aquisição, configuração, distribuição e ativação dos equipamentos.

Requer, assim, a suspensão imediata dos efeitos da decisão impugnada, inclusive da multa diária cominada, de modo a permitir o regular prosseguimento do procedimento licitatório, com a homologação, a adjudicação, a assinatura e a execução do contrato. Requer, também, a possibilidade de extensão dos efeitos da contracautela a outras decisões de objeto idêntico que venham a ser proferidas em ações relacionadas ao mesmo certame (doc. 472033785).

É o relatório.

Decido.

A suspensão de liminar constitui medida excepcional de contracautela destinada à preservação de interesses públicos qualificados, cuja concessão pressupõe a demonstração de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, nos termos do art. 4º da Lei 8.437/1992.

Não se trata de sucedâneo recursal, tampouco de instrumento destinado ao reexame amplo do acerto ou desacerto da decisão impugnada. O juízo a ser realizado pela Presidência do Tribunal possui natureza político-administrativa e deve concentrar-se nas consequências concretas da execução da medida judicial sobre os interesses públicos expressamente protegidos pela legislação.

Admite-se, contudo, exame mínimo da discussão jurídica subjacente, na medida necessária à aferição da plausibilidade da pretensão suspensiva, sem que isso importe antecipação do julgamento do mérito da ação originária.

O art. 4º, § 7º, da Lei 8.437/1992 autoriza a concessão de efeito suspensivo liminar ao pedido quando constatadas, em juízo de cognição sumária, a plausibilidade do direito invocado e a urgência da medida.

A demanda envolve procedimento licitatório destinado à contratação de serviços de comunicação institucional do Senado Federal, órgão integrante de um dos Poderes da República, constitucionalmente dotado de autonomia para dispor sobre sua organização e funcionamento, nos termos do art. 52, XIII, da Constituição Federal.

É evidente que a autonomia institucional não afasta o controle jurisdicional da legalidade dos atos administrativos, especialmente daqueles relacionados à aplicação de recursos públicos. Entretanto, impõe que a intervenção judicial observe os limites próprios do controle de legalidade e considere as consequências práticas de suas determinações, particularmente quando estas possam comprometer o planejamento e a continuidade das atividades institucionais.

A ordem pública, para os fins da legislação de regência, compreende também a ordem administrativa, entendida como a regularidade da atuação estatal e a continuidade das atividades desempenhadas pelos órgãos públicos.

Nessa perspectiva, a paralisação integral de procedimento licitatório destinado a assegurar serviços essenciais ao funcionamento de uma Casa Legislativa, em momento próximo à renovação de sua composição parlamentar, pode caracterizar grave lesão à ordem administrativa, desde que demonstrado o efetivo comprometimento do planejamento institucional.

Conforme a documentação apresentada, o Pregão Eletrônico 290/2026 integra planejamento administrativo desenvolvido para assegurar a continuidade e a atualização dos serviços de telefonia móvel do Senado Federal durante a 58ª Legislatura, cuja instalação ocorrerá em 1º/02/2027.

O procedimento foi precedido de estudos técnicos, termo de referência, pesquisas de preços e atos de autorização administrativa, tendo alcançado estágio avançado de processamento, com encerramento da fase competitiva e publicação da decisão de habilitação da licitante mais bem classificada (docs. 472033797, 472033801, 472033803 e 472033805).

A decisão impugnada, proferida em 17/11/2026, determinou a paralisação integral do certame quando já concluída a disputa de propostas e próxima a formalização do ajuste, o que impacta diretamente o cronograma previsto para a implantação da nova contratação.

Segundo a requerente, os equipamentos deverão estar disponíveis até 18/01/2027, sendo necessário, antes do início da prestação dos serviços, realizar procedimentos de aquisição, configuração, distribuição, ativação e integração dos aparelhos à infraestrutura tecnológica da instituição.

A paralisação do procedimento, portanto, não representa simples postergação de ato administrativo isolado. Seus efeitos alcançam uma sequência de providências operacionais interdependentes, cuja execução demanda antecedência e coordenação, sob risco de comprometimento da transição contratual.

O Contrato 170/2022, atualmente em execução, possui vigência prorrogada até 28/02/2027, circunstância que afasta, em princípio, a perspectiva de interrupção automática dos serviços de telefonia na data de instalação da nova legislatura. Todavia, tal fato não elimina a grave lesão alegada.

Conforme informado pelo Senado Federal, a prorrogação do ajuste vigente foi concebida como solução transitória, destinada a permitir a migração para o novo contrato, não sendo suficiente para assegurar a integralidade das necessidades administrativas previstas para o período subsequente.

A documentação constante nos autos registra a possibilidade de prorrogação adicional ou adoção de outras soluções de contingência, inclusive mediante utilização de ata de registro de preços. Tais alternativas, contudo, foram previstas para situações excepcionais e não demonstram equivalência operacional ou econômica com a contratação regularmente planejada.

A existência de mecanismos de contingência não significa que a Administração deva necessariamente recorrer a eles, sobretudo quando a contratação ordinária já ultrapassou a fase competitiva e não se encontra demonstrada, nesta via excepcional de suspensão, ilegalidade manifesta que justifique a paralisação de todo o procedimento.

A necessidade de recorrer a soluções transitórias, potencialmente menos adequadas às especificações institucionais, constitui elemento que impacta na avaliação da gravidade dos efeitos da decisão judicial sobre a ordem administrativa.

Também merece consideração o fato de que a contratação não se limita ao fornecimento de aparelhos celulares, abrangendo a prestação continuada de serviços de telefonia móvel e transmissão de dados, com diferentes categorias de equipamentos e funcionalidades.

A decisão impugnada impede a conclusão de procedimento destinado ao atendimento de 675 linhas de comunicação, inclusive aquelas cujas especificações técnicas não constituem o núcleo principal da discussão, projetando seus efeitos sobre a totalidade da estrutura contratual.

Nesse contexto, a extensão da decisão impugnada revela-se gravosa para a Administração, sobretudo porque impede a execução de planejamento institucional vinculado a calendário constitucionalmente estabelecido.

A plausibilidade do pedido de suspensão também encontra respaldo na existência das justificativas administrativas para as escolhas técnicas questionadas.

O Senado Federal informa que utiliza aparelhos da linha *iPhone Pro* desde fevereiro de 2023 e que, ao longo desse período, desenvolveu procedimentos de configuração, gerenciamento, suporte e segurança relacionados à plataforma tecnológica adotada.

Alega, ainda, que as especificações dos equipamentos foram estabelecidas em consideração às necessidades de comunicação institucional, produção de conteúdo audiovisual, armazenamento de documentos e utilização de aplicações relacionadas ao exercício das atividades parlamentares.

A Lei 14.133/2021, em seu art. 41, I, admite, em caráter excepcional e mediante justificativa formal, a indicação de marca ou modelo nas hipóteses legalmente previstas, inclusive quando necessária à padronização ou à manutenção de compatibilidade com plataformas e padrões anteriormente adotados pela Administração.

Desse modo, a referência a determinada marca ou plataforma tecnológica não conduz, necessariamente, à conclusão de ilegalidade do procedimento licitatório. A legitimidade dessas especificações depende da suficiência da motivação técnica, da pertinência das exigências e da observância dos princípios da competitividade, da proporcionalidade e da economicidade, questões que deverão ser examinadas em profundidade na ação originária.

Na presente via excepcional, contudo, não cabe substituir a avaliação técnica da Administração por juízo definitivo acerca da conveniência dos modelos escolhidos, especialmente quando apresentados elementos documentais indicativos de planejamento e motivação administrativa.

A existência de contratações semelhantes em outros órgãos públicos, também mencionadas pela requerente, reforça a plausibilidade de que a adoção de categorias diferenciadas de equipamentos, inclusive com plataformas operacionais específicas, possa corresponder a necessidades institucionais legítimas.

Ademais, o fato de o procedimento licitatório ter contado, segundo a documentação apresentada, com a participação das três operadoras de telefonia de abrangência nacional, havendo disputa efetiva entre duas delas e obtenção de resultado aproximadamente 18% inferior ao orçamento estimado. A participação de diferentes prestadoras constitui aponta para a existência de competição na contratação dos serviços.

A paralisação integral do procedimento, nesse estágio, também pode ocasionar prejuízos à economia pública, mediante perda das condições comerciais alcançadas, necessidade de repetição de atos administrativos e eventual adoção de soluções contratuais excepcionais. Há, assim, a presença de risco concreto de comprometimento da economicidade do planejamento administrativo, a ser considerado em conjunto com os efeitos sobre a continuidade dos serviços.

A análise das consequências práticas da decisão impuganda encontra respaldo, ainda, no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei 13.655/2018, que exige a consideração das consequências práticas das decisões proferidas nas esferas administrativa, controladora e judicial.

No caso, a manutenção da paralisação integral do certame, sem solução que preserve o cronograma de implantação da nova contratação, apresenta potencial de comprometer o funcionamento administrativo da Casa Legislativa e de impor a adoção de providências extraordinárias para suprir necessidades já contempladas em procedimento licitatório

regularmente processado até a fase de habilitação.

De outro lado, a suspensão dos efeitos da decisão judicial não implica reconhecimento definitivo da legalidade das especificações do edital, tampouco impede o prosseguimento da ação popular ou o exercício do controle jurisdicional sobre os atos administrativos questionados.

A providência limita-se a afastar, em caráter excepcional, os efeitos da tutela provisória cuja execução, nas circunstâncias demonstradas, apresenta risco de grave lesão à ordem administrativa e à economia públicas.

As questões relacionadas ao mérito da demanda permanecem submetidas à apreciação do juízo natural da causa, mediante instrução adequada e observância do contraditório e da ampla defesa.

A alegada existência de outras ações populares relacionadas ao mesmo certame e a discussão acerca da prevenção entre os juízos federais constituem questões processuais próprias da jurisdição de origem, não sendo necessário resolvê-las para a apreciação do presente pedido.

Da mesma forma, a ausência de manifestação prévia da União antes da concessão da tutela provisória não constitui, isoladamente, fundamento determinante para a suspensão, especialmente porque a ação originária possui natureza de ação popular. O deferimento da contracautela decorre, essencialmente, da gravidade das consequências administrativas demonstradas.

A urgência da providência, por fim, encontra-se caracterizada pela proximidade das datas estabelecidas para disponibilização dos equipamentos e início da prestação dos serviços, considerando-se que a conclusão do procedimento licitatório representa apenas uma das etapas necessárias à efetiva implantação da contratação.

A manutenção da decisão impugnada durante período indeterminado poderá reduzir substancialmente o tempo disponível para a execução dessas providências, com repercussões sobre a transição contratual e o funcionamento administrativo do Senado Federal.

Assim, presentes a plausibilidade da pretensão suspensiva e a urgência da medida, bem como demonstrado o risco de grave lesão à ordem administrativa, com potenciais reflexos sobre a economia pública, impõe-se o deferimento do pedido.

Ante o exposto, com fundamento no art. 4º, *caput* e § 7º, da Lei 8.437/1992, **defiro** o pedido de suspensão de liminar, para suspender integralmente os efeitos da decisão proferida pelo Juízo Federal da 18ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, nos autos da Ação Popular 1135769-69.2026.4.01.3400 (doc. 472033792), inclusive quanto à multa diária nela cominada, permitindo o regular prosseguimento do Pregão Eletrônico 290/2026 do Senado Federal (Processo Administrativo 00200.008405/2026-87) e dos atos administrativos dele decorrentes.

Quanto ao pedido de extensão dos efeitos da presente decisão a outras liminares eventualmente proferidas em ações populares relacionadas ao mesmo procedimento licitatório,

eventual requerimento deverá ser formulado mediante aditamento, acompanhado da identificação e do inteiro teor da decisão cuja suspensão se pretende, para exame da identidade de objeto e da presença dos pressupostos legais, nos termos do art. 4º, § 8º, da Lei 8.437/1992.

Comunique-se, com urgência, ao Juízo Federal da 18ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, encaminhando-se cópia desta decisão para imediato cumprimento.

Com fundamento no art. 4º, § 2º, da Lei 8.437/1992, determino a intimação de todas as partes e do Ministério Público Federal para que, querendo, se manifestem, no prazo comum de 72 (setenta e duas) horas, sem prejuízo da eficácia imediata da presente decisão.

Cumpra-se, **com urgência**.

Intimem-se.

*Desembargadora Federal **Maria do Carmo Cardoso***
Presidente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região