

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

PARECER Nº 316/2025-ADVOSF

Processo nº 00200.006804/2025-22

Minuta de edital de licitação na modalidade pregão eletrônico. Critério de julgamento por menor preço. Adjudicação global. Prestação de serviços contínuos com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, nas categorias de cozinheiro, arrumador, lavador/passador, chefe de cozinha, ajudante de cozinha, auxiliar de serviços gerais, na Residência Oficial da Presidência do Senado Federal e, de garçons na Secretaria de Comissões, além de chaveiros na Administração do Senado Federal, durante 12 (doze) meses consecutivos. Análise jurídica. Pela aprovação, com recomendações.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia para análise da minuta de edital constante do NUP 00100.078465/2025-12, acerca da realização de procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico, com adoção do critério de julgamento por menor preço e adjudicação global, destinado à **contratação de serviços contínuos com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, nas categorias de cozinheiro, arrumador, lavador/passador, chefe de cozinha, ajudante de cozinha, auxiliar de serviços gerais, na Residência Oficial da Presidência do Senado Federal e, de garçons na Secretaria de Comissões, além de chaveiros na Administração do Senado Federal, durante 12 (doze) meses consecutivos**, ao custo global estimado de **R\$ 3.144.819,36** (três milhões, cento e quarenta e quatro mil, oitocentos e dezenove reais e trinta e seis centavos).

A demanda foi deflagrada pela Secretaria de Patrimônio (SPATR), por meio do Documento de Formalização de Demanda (DFD) nº 0050/2025 – NUP 00100.063989/2025-09.

O estudo técnico preliminar (ETP nº 147/2024) que dá base ao termo de referência é o NUP 00100.063990/2025-25.





SENADO FEDERAL

Advocacia

Os documentos ordinariamente exigidos para a instrução inicial dos processos de contratações foram acostados: Solicitação de Contratação nº 1921; Planejamento Orçamentário e informação da aprovação da Contratação nº 20250270 pelo Comitê de Contratações, no valor anual de R\$ 2.737.200,00 (dois milhões, setecentos e trinta e sete mil e duzentos reais) – (NUPs 00100.063991/2025-70, 00100.063992/2025-14 e 00100.063993/2025-69).

O Termo de Referência inicial é o NUP 00100.064229/2025-19.

A COCVAP/SADCON¹, no NUP 00100.064418/2025-83, avaliou os atos instrutórios iniciais e informou que a estimativa de custos, dada a natureza do objeto, será realizada por meio de *planilhamento de preços – a ser realizado posteriormente pelo SELESC – conforme disciplina o art. 14, § 4º, do ADG 14/2022*.

Em seguida, as áreas envolvidas passaram a tratar da redação da minuta de edital e eventuais ajustes no TR, citando-se entre outras peças:

- i. Minuta de edital, com notas ao órgão técnico para exame do teor do documento e saneamento da instrução (NUP 00100.068156/2025-26);
- ii. Manifestação da COPEL acerca da regularidade do feito, com a indicação de alguns pontos para aprimoramento do TR e da minuta de edital (NUP 00100.070415/2025-89);
- iii. Ofício nº 038/2024-SEGCAS acerca do cotejo das atividades das categorias profissionais previstas no objeto com as atribuições dos cargos do quadro de pessoal do Senado, concluindo o órgão de Recursos Humanos *que as atribuições descritas para os postos terceirizados não possuem correlação com as descritas para os cargos efetivos em vigência no Senado Federal* (NUP 00100.072032/2025-45);
- iv. Nova versão do TR, com os ajustes no documento após a manifestação da COPEL e as indagações da COATC (NUP 00100.073219/2025-66);
- v. Expediente da SPATR com o encaminhamento do TR consolidado e a apresentação das justificativas para o acolhimento ou não dos ajustes indicados pela COATC e pela COPEL (NUP 00100.073523/2025-11);

¹ Coordenação de Controle e Validação de Processos.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

- vi. TR atualizado com o ajuste no uniforme previsto para o posto de “Chefe de Cozinha” (NUP 00100.077227/2025-81 e justificativa no NUP 00100.077253/2025-18);
- vii. Minuta de edital (NUP 00100.077428/2025-89);
- viii. Planilhamento de preços com a estimativa dos custos de mão de obra, balizada pela Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) 2025/2026 firmada entre o SEAC/DF² e o SINDISERVIÇOS/DF³ (registro DF000042/2025), e os valores praticados no Contrato 007/2022, que tem objeto similar ao ora demandado – (NUP 00100.077757/2025-20);
- ix. Minuta de Edital de Pregão Eletrônico (NUP 00100.078465/2025-12).

No expediente da SELESC que tratou do planilhamento de preços, NUP 00100.077757/2025-20, o órgão opinou que a redação dos tópicos referentes à qualificação econômico-financeira está em conformidade com que vem sendo praticado nos últimos pregões da mesma natureza.

O planilhamento de preços empreendido também estimou os custos para a Administração com base nos valores impactados por eventual opção do licitante pelo regime tributário de desoneração da folha de pagamento previsto na Lei nº 12.546/2011, o qual assegura a diversos setores produtivos a substituição da base de incidência da contribuição previdenciária patronal, que passa a ser calculada sobre a receita bruta e não mais sobre a folha de salários, inclusive em face da inovação legislativa trazida pela Lei nº 14.973/2024, que definiu um regime de transição para a retrocitada contribuição substitutiva.

O feito, assim instruído, vem ao exame desta Advocacia, conforme solicitado pela COATC/SADCON no expediente acostado sob o NUP 00100.078472/2025-14, para que este órgão jurídico-consultivo realize o exame da regularidade jurídica da licitação proposta, em atendimento ao que determina o art. 53, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações – NLL), bem assim o art. 22 do Ato da Diretoria-Geral nº 14/2022.

II – ANÁLISE

Inicialmente, convém destacar que este órgão jurídico, cuja análise se restringe à **legalidade** do processo, não possui atribuições regulamentares para emitir juízo valorativo sobre situações circunscritas ao âmbito da

² Sindicato das Empresas de Asseio, Conservação, Trabalhos Temporários e Serviços Terceirizáveis do DF.

³ Sindicato dos Empregados de Empresas de Asseio, Conservação, Trabalho Temporário, Prestação de Serviços Terceirizáveis do DF.





SENADO FEDERAL

Advocacia

discrecionariiedade do Senado Federal ou mesmo para adentrar em aspectos reservados a órgãos ou unidades com competência exclusiva estabelecida no Regulamento Orgânico do Senado Federal.

Conforme instrução dos autos e expressa referência no preâmbulo da minuta de edital (NUP 00100.078465/2025-12), a modalidade de licitação escolhida é o pregão, em sua forma eletrônica, de acordo com a disciplina da Lei nº 14.133/2021, observando-se ainda o disposto no Ato da Diretoria-Geral nº 14, de 2022 – atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos do Senado Federal – e no ADG nº 15/2022 – apuração de infrações e sanções administrativas –, bem como, no que couber, a regulamentação prevista na Instrução Normativa SEGES/ME⁴ nº 73/2022, que trata de aspectos procedimentais para realização eletrônica de certames *pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto*.

Com este introito, tem-se que a licitação proposta segue, com as pertinentes adequações, o modelo adotado para a formalização do Contrato nº 07/2022, vigente até 12/01/2026, especialmente quanto à lei de regência, posto que o certame⁵ realizado para a seleção e a contratação do objeto sob cobertura contratual seguiu a disciplina das Leis nºs 8.666/93 e 10.520/2002. Também se optou pela alteração do quantitativo de alguns postos especificados no ajuste em curso e a inclusão do posto de “Chefe de Cozinha”. Justificou-se no DFD:

A presente contratação visa assegurar a continuidade dos serviços prestados ao Senado Federal através da 3ª prorrogação do Contrato nº 007/2022, celebrado entre o Senado Federal e a empresa DLF Engenharia Comércio e Representação Ltda., com vigência de 13 de janeiro de 2025 a 12 de janeiro de 2026. O objeto do contrato é a prestação de serviços terceirizados nas categorias de garçom, chaveiro, arrumador, lavador/passador, ajudante de cozinha, auxiliar de serviços gerais e cozinheiro. A necessidade desta contratação decorre da revogação do Pregão Eletrônico nº 90097/2024, que foi revogado devido às novas regras de desoneração da folha de pagamento, exigindo ajustes nas estimativas de custos, conforme documentado no NUP 00100.186165/2024-17. Diante disso, é imprescindível iniciar um novo procedimento licitatório para assegurar a continuidade dos serviços mencionados, garantindo a prestação contínua e adequada desses serviços essenciais ao Senado Federal.

⁴ Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

⁵ Pregão nº 099/2021 – NUP 00200.011645/2021-54.





SENADO FEDERAL

Advocacia

Os serviços que se pretende contratar são de natureza continuada e se revelam necessários consoante a justificativa apresentada pelo órgão técnico no DFD, ao informar os riscos de não contratar ou de contratar parcialmente:

DFD: A ausência destes colaboradores prejudicaria o funcionamento do Senado Federal, tendo em vista que todas as unidades administrativas e legislativas da Casa dependem dessas atividades. [...] O quantitativo da contratação anterior não foi alterado. Persiste a necessidade de prestação de serviços com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva nas categorias de garçom, cozinheiro, arrumador, lavador/passador, ajudante de cozinha, auxiliar de serviços gerais e chaveiro. O objeto do contrato destina-se a realizar as tarefas necessárias ao bom andamento do serviço prestado na Unidade Tomadora.

Pois bem. Passa-se, então, ao exame do atendimento dos requisitos legais e regulamentares para concluir pela regularidade ou não do processo licitatório, bem como se há necessidade de saneamento de algum aspecto, tudo em atendimento ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, assim redigido no que ora interessa, e no art. 22 do ADG n. 14/2022, *verbis*:

Lei nº 14.133/2021:

.....

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

ADG nº 14/2022:

.....

Art. 22. Todos os processos que visem a uma contratação, independentemente do instrumento que a formalizará, serão submetidos à análise jurídica pela ADVOSF previamente à





SENADO FEDERAL

Advocacia

deliberação pela autoridade competente para os fins de que trata o [art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021](#).

O primeiro ponto a se destacar é a classificação do objeto como bens e serviços comuns para que se revele adequada a opção pelo uso do pregão, entre as modalidades de licitação previstas no art. 28 da Lei nº 14.133/2021.

Segundo o disposto no art. 29 da lei de regência, o pregão deve ser adotado *sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*.

Segundo o inciso XLI do art. 6º da lei de regência, o pregão é a 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. O inciso XIII define o que se entende por “bens e serviços comuns”: *aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado*.

O § 1º do art. 27 do ADG nº 14/2022 define que *será obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço, inclusive de engenharia, for considerado “comum”, conforme análise empreendida pelo Órgão Técnico*.

Da análise da versão final da minuta de edital acostada aos autos, depreende-se que a Administração do Senado Federal, ressalvada eventual impropriedade técnica que escapa ao campo do exame exclusivamente jurídico, buscou descrever o objeto da licitação de modo objetivo e segundo especificações usuais de mercado (vide, e.g., Anexo 2 – Atribuições e Requisitos Exigidos para cada Categoria Profissional; e o Anexo 3 – Descrição da Categoria, Quantidade, Jornada de Trabalho e Salário Base).

Não obstante, o objeto do certame não deve ostentar a característica de mera intermediação de mão de obra para composição da força de trabalho do Senado e sim de prestação de serviços, sob pena de burla à norma constitucional da indispensabilidade do concurso público. Deve se evitar situações que possam suscitar questionamentos quanto à participação do contratado, que não pode atuar como mero fornecedor de mão de obra ao Senado, funcionando apenas como administrador dos contratos trabalhistas.

O Termo de Referência, reproduzido no corpo da minuta de edital e seus anexos, descreve as atividades ou atribuições que incumbem ao profissional terceirizado alocado na execução dos serviços (Anexo 2 do edital). O item 8.4 do TR afirma que a contratada *deverá executar os serviços na forma prevista nos subitens do Anexo II deste Termo de Referência*. Extrai-se da leitura dos referidos subitens do TR que a **prestação (obrigação de fazer) a qual o**





SENADO FEDERAL

Advocacia

futuro contratado (o licitante selecionado) se obrigará a adimplir, com todas as características e os elementos exigidos para definir e dimensionar o objeto – vide capítulo 8 do TR –, resulta do conjunto de atividades/atribuições definido para cada uma das categorias profissionais envolvidas na execução dos serviços, possibilitando que a empresa compreenda a dimensão do serviço pretendido pela administração para atendimento de suas necessidades ou demanda.

A característica comum do objeto foi destacada pela área técnica no Termo de Referência:

2.2.1. Será adotada a modalidade pregão, em sua forma eletrônica, em razão de o objeto da presente contratação poder ser classificado como comum, pois os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, consoante preceituam os incisos XIII e XLI, do art. 6º e art. 29, da Lei nº 14.133/2021, assim como o Art. 1º, caput e § 1º e Art. 3º, do Decreto nº 10.024/19.

O objeto demandado pela Administração é a contratação de *serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios* necessários para a Residência Oficial da Presidência do Senado e para atendimento de demandas originadas em unidades administrativas desta Casa de Leis, prestados sob execução indireta, de forma contínua, por 12 (doze) meses, com adoção de Instrumento de Medição de Resultados (IMR), posto que, de acordo com justificativa expressa no TR:

1.2.4.1. A escolha pelo modelo de prestação de serviços mediante contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, em detrimento do modelo de prestação de serviços em que essa não é exigida, se deve em função do tipo de serviço a ser prestado, uma vez que o Senado Federal não dispõe de pessoal em seu quadro para o atendimento destas demandas. Além do que, preza-se pela qualidade e disponibilidade imediata das necessidades. Assim como todas as demais atividades desempenhadas (garçom, cozinheiro, arrumador, lavador/passador, chefe de cozinha, ajudante de cozinha, auxiliar de serviços gerais e chaveiro) demandam uma qualidade no serviço a ser prestada, a qual se não fosse por alocação de mão de obra, seria prejudicada. Na presente contratação de mão de obra, será adotado o chamado “modelo híbrido”, caracterizado pela mensuração da qualidade e eficiência do serviço prestado a partir da implementação, quando da execução do contrato, do Instrumento de Medição de Resultado (IMR), de acordo com o Anexo III.





SENADO FEDERAL

Advocacia

O uso do IMR, em regra, objetiva reduzir a contraprestação devida pelo Poder Público contratante em razão do não atingimento ou não aderência do serviço prestado com os índices de qualidade ou níveis de mensuração prospectados. Vincula-se, assim, a remuneração a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço.

Avançando no exame da especificação do objeto, tem-se que, nos termos do art. 6º, inc. XVI, da Lei nº 14.133/2021, os serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra apresentam os seguintes elementos:

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

.....

XVI - serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra: aqueles cujo modelo de execução contratual exige, entre outros requisitos, que:

a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;

b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;

c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos;

Consoante a justificativa apresentada no TR para a contratação (trechos do TR reproduzidos neste opinativo), a demanda se refere a uma atividade administrativa prestada continuamente, sob execução indireta.

Diante do contexto retratado no TR e consoante as especificações do objeto, notadamente o regime de execução dos serviços, constata-se que o modelo de prestação dos serviços apresenta as características intrínsecas previstas no retrocitado dispositivo legal da lei de licitações que define os “serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra”.

Para que se revele adequada a opção pelo uso do pregão exige-se, além de o objeto ser classificado como “bens e serviços comuns”, que o critério de julgamento seja o de “menor preço” ou o de “maior desconto”.

Conforme descrito no preâmbulo e no Capítulo X do instrumento convocatório, o critério de julgamento é o de menor preço global.

O critério de adjudicação e de julgamento das propostas foi assim justificado no TR:

2.3. Critério de julgamento da contratação





SENADO FEDERAL

Advocacia

2.3.1. *Será adotado o critério de julgamento pelo menor preço, sendo declarada vencedora do certame a proposta que, atendidas as especificações do edital, ofertar o menor preço para o objeto da licitação, nos termos do inciso I, do art. 33, da Lei nº 14.133/2021. Dessa forma, o critério “menor preço” é o mais adequado ao objeto em questão, uma vez que o objeto não se reveste de maiores complexidades técnicas para escolha da proposta mais vantajosa para a Administração, sendo a melhor proposta aquela que possibilitar o menor dispêndio de recursos.*

2.4. Critério de adjudicação da contratação

2.4.1. *Será adotado o critério de adjudicação por valor global, tendo em vista a existência de um único item a ser licitado e este critério estar de acordo com a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União c/c art. 40, inciso V, alínea “b”, e §3º; e art. 47, II, e §1º, da Lei nº 14.133/2021:*

[...]

2.4.2. *Os subitens das categorias acima referem-se ao agrupamento dos subitens em um único item, uma vez que não seria viável a existência de mais de uma empresa vencedora administrando um serviço que é único, além disso, a gestão e a fiscalização da contratação também seriam prejudicadas com muitas empresas executando o mesmo objeto e, conseqüentemente, afetaria a qualidade pretendida pela contratação e os resultados almejados não seriam alcançados.*

Prescreve a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União e as pertinentes disposições da Lei nº 14.133/2021 acerca do parcelamento do objeto:

Súmula 247 do TCU:

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.

Lei nº 14.133/2021:

Art. 18. *A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput*





SENADO FEDERAL

Advocacia

do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

.....

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

.....

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

.....

Art. 49. A Administração poderá, mediante justificativa expressa, contratar mais de uma empresa ou instituição para executar o mesmo serviço, desde que essa contratação não implique perda de economia de escala, quando:

I - o objeto da contratação puder ser executado de forma concorrente e simultânea por mais de um contratado; e

II - a múltipla execução for conveniente para atender à Administração.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput deste artigo, a Administração deverá manter o controle individualizado da execução do objeto contratual relativamente a cada um dos contratados.

[Grifou-se]





SENADO FEDERAL

Advocacia

Como visto acima, por força do princípio do parcelamento do objeto previsto no art. 47, inciso II, da Nova Lei de Licitações, sobressai a necessidade de se demonstrar tanto a viabilidade técnica como a vantagem econômica ao licitar *serviços* com divisão do objeto em itens.

O órgão técnico demandante revelou as razões técnicas e fáticas para o não parcelamento do objeto, posto se tratar de item único. As razões apresentadas atendem ao que prescreve a retrocitada Súmula do TCU e as disposições da Lei nº 14.133/2021 acima reproduzidas.

Ainda quanto à modalidade licitatória empregada, o § 1º do art. 27 do ADG nº 14/2022 define que *será obrigatória a adoção da modalidade pregão quando o bem ou o serviço, inclusive de engenharia, for considerado “comum”, conforme análise empreendida pelo Órgão Técnico.*

Constata-se, portanto, a presença dos requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021 e no ADG nº 14/2022 para **adoção obrigatória da modalidade pregão**.

O § 2º do art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que *as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.*

Os autos não revelam elementos que obstem a realização do certame no formato eletrônico.

Consoante o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, a necessidade de contratação deve fundamentar-se em estudo técnico preliminar (ETP)⁶. O § 3º do art. 9º do ADG nº 14/2022, por sua vez, exige como elemento informativo da solicitação de contratação, *quando couber*, o *Estudo Técnico Preliminar da contratação (ETP)*, elaborado conforme disposto no Anexo II do referido ato regulamentar interno. O órgão técnico, no NUP 00100.063990/2025-25, apresentou o documento atualizado com as informações que considerou suficientes para embasar a elaboração do TR (art. 18, §§ 1º e 2º).

A definição do objeto foi dada por meio de termo de referência (versão final no NUP 00100.077227/2025-81), o qual apresenta os parâmetros e elementos descritivos mínimos exigidos para o documento (art. 6º, XXIII, NLL), *verbis*:

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

.....

⁶ Art. 6º, inciso XX - **estudo técnico preliminar**: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação;





SENADO FEDERAL

Advocacia

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

Ao especificar o objeto no TR, o órgão técnico apresentou as razões que orientam a necessidade de contratação, indicando:

- i. a justificativa da demanda;*
- ii. os elementos que o orientaram definir as quantidades de postos necessários para execução satisfatória dos serviços;*
- iii. os resultados esperados com a contratação;*
- iv. o modelo de prestação dos serviços;*
- v. os requisitos para seleção dos licitantes;*
- vi. o prazo de início da execução dos serviços, a duração da avença e a possibilidade de prorrogação da sua vigência;*





SENADO FEDERAL

Advocacia

- vii. os gestores e fiscais do futuro ajuste – **não foram especificadas as diretrizes de gestão e fiscalização;**
- viii. as obrigações e responsabilidades que incumbem ao contratado e ao contratante;
- ix. o regime de execução do objeto – **repousando as diretrizes e o regramento para execução dos serviços nas atividades e atribuições atribuídas aos postos de trabalho contemplados no objeto;**
- x. as condições de recebimento do objeto;
- xi. as penalidades em caso de inadimplemento parcial;
- xii. o mecanismo para mensuração da qualidade dos serviços, com o correspondente ajusta na contraprestação devida pelo Senado (Instrumento de medição de resultados – IMR);
- xiii. as justificativas para definição dos pisos salariais dos colaboradores;
- xiv. o mapa de riscos;
- xv. as condições de pagamento e de reajustamento dos preços;
- xvi. a exigência de garantia contratual;
- xvii. o orçamento estimativo com base no planilhamento do custo da mão de obra, elaborado com base na convenção coletiva firmada entre o SEAC/DF e o SINDISERVIÇOS/DF, e os preços praticados no vigente Contrato nº 07/2022;
- xviii. outros dados, atento aos requisitos exigidos pelo art. 18 da novel lei de regência.

Quanto à comprovação de adequação orçamentária da pretendida contratação, verifica-se que, **apesar de o montante aprovado pelo Comitê de Contratações não cobrir totalmente o custo determinado na precificação final dos serviços, o valor de referência não excede em 25% ou mais o valor autorizado.** Portanto, em tais casos, dispensa-se a elaboração de adendo à “Solicitação de Contratação” para majoração do valor, conforme deliberado pelo referido colegiado (vide teor das Atas nos NUPs 00100.074021/2021-76 e 00100.157377/2023-14).

Ainda quanto às especificações do objeto, cumpre alertar que o art. 9º da Lei nº 14.133/2021 veda a utilização de elementos que *sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato*. O art. 4º do Anexo III do ADG nº 14/2022, que regulamenta a feitura do Termo de Referência ou Projeto Básico, apresenta determinação similar:





SENADO FEDERAL

Advocacia

Art. 4º São vedadas especificações que:

I – por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem, injustificadamente, a competitividade ou direcionem ou favoreçam a contratação de prestador específico;

Nossa falta de proficiência na área do saber que cuida do objeto do certame não nos permite adentrar nos pormenores da especificação, até porque foge ao escopo jurídico, sobressaindo a responsabilidade do órgão técnico quanto a eventuais características não relevantes para a contratação do objeto pretendido.

Quanto a eventual sobreposição das atividades a serem desenvolvidas pelo colaborador da futura contratada com as atribuições e competências dos cargos que integram o quadro de pessoal desta Casa de Leis, o Serviço de Gestão de Cargos, Salários e Seleção (SEGCAS), unidade subordinada da Coordenação de Políticas de Pessoas (COPOPE) da Secretaria de Gestão de Pessoas (SEGP), atestou que *as atribuições descritas para os postos terceirizados não possuem correlação com as descritas para os cargos efetivos em vigência no Senado Federal* (NUP 00100.072032/2025-45).

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 exige, ainda, que a administração apresente a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual (inc. X). O Anexo V do TR é o “Mapa de Gerenciamento de Riscos”, com a identificação e a análise dos principais riscos quanto à efetividade da contratação e o alcance dos resultados pretendidos etc.

No tocante à justificativa para a contratação do objeto, o órgão demandante assevera no TR:

1.2.1.1. A contratação do objeto do presente Termo de Referência tem por objetivo atender a demandas em atividades-meio apontadas no objeto, que servem para suprir às exigências corriqueiras de suporte.

(...)

Para tal continuidade do objeto deste TR, entende-se que, considerando uma perspectiva de custo x benefício, a contratação em tela é a que melhor atende à Administração, pois, as atividades desempenhadas pelas categorias de garçom, cozinheiro, arrumador, lavador/passador, chefe de cozinha, ajudante de cozinha, auxiliar de serviços gerais, chaveiro, permitirão que servidores efetivos e comissionados possam concentrar-se nas atividades de maior relevo. Utilizar servidores para tais atividades seria subutilizar mão-de-obra qualificada para atender afazeres, que, apesar de importantes, podem ser realizados por pessoas com menor especialização. A contratação tem como objetivo suprir a demanda de atividades meio, garantindo o suporte para as atividades legislativas e



**SENADO FEDERAL****Advocacia**

administrativas. A ausência desses serviços prejudicaria o funcionamento do Senado.

O órgão demandante apresentou o quantitativo de postos de trabalho e as características mínimas das atividades por eles desempenhadas e a qualificação desejada dos trabalhadores que serão alocados na execução dos serviços, justificando no TR:

1.2.2. Justificativa para os quantitativos exigidos

1.2.2.1. O quantitativo de profissionais previsto neste Termo de Referência é aquele que, a partir de análise empreendida por este órgão técnico, reflete a necessidade da Administração, tendo em vista contratos anteriores e levantamento de novas necessidades para suprir rotinas diárias das áreas envolvidas. A quantificação dos subitens de prestação de serviço foi promovida em face da demanda apresentada em cada unidade administrativa e legislativa, bem como em face do volume de atividades de suporte já vivenciado por elas. Nesse sentido, fez-se levantamento histórico das necessidades de cada unidade tomadora e, com a composição da nova Mesa Diretora, e os possíveis impactos resultantes na mão-de-obra empregada nas atividades do contrato em vigor, evidenciou-se a necessidade de acréscimo de postos em categorias específicas de serviços, como garçom, ajudante de cozinha e chefe de cozinha, visando à melhor distribuição quantitativa e garantir uma melhor eficiência no atendimento às unidades tomadoras.

No item 4.2.1 do TR, o órgão técnico indicou que a contratação dos serviços seja firmada por um período inicial de 12 (doze) meses, prorrogáveis sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, posto que:

4.2.1. O contrato decorrente deste Termo de Referência terá vigência por 12 (doze) meses consecutivos, a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado sucessivamente, até o limite de 10 (dez) anos, a critério das partes e mediante termo aditivo, observado o art. 107 da Lei nº 14.133/2021.

4.2.1.1. A caracterização do serviço objeto deste TR como sendo de prestação continuada se deve à necessidade de contratação de mão de obra terceirizada nas dependências do Senado Federal, dando suporte as atividades fins da casa.

Os dispositivos da NLL que tratam da duração dos contratos administrativos estabelecem:

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:





SENADO FEDERAL

Advocacia

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

[Grifou-se]

Considerando as disposições acima destacadas, incumbe à autoridade competente para autorizar a realização do certame deliberar sobre a vigência inicial do contrato de 12 (doze) meses, sopesando o que se revela mais alinhado ao interesse público, atentando-se às áreas envolvidas quanto aos requisitos orçamentários de estilo em caso de futuras prorrogações.

Sob o prisma estritamente jurídico, portanto, atendida a exigência de justificação quantitativa, tanto em relação aos quantitativos de profissionais para realização das atividades contempladas na execução dos serviços, quanto ao prazo de execução do objeto e de duração do contrato.

Quanto ao regime de execução dos serviços e respectivas condições de pagamento, conforme relatado no TR (Item 1.2.4.1), o levantamento mercadológico empreendido pela SPATR (*vide* teor do ETP) lhe permitiu opinar pela maior vantajosidade na adoção do modelo híbrido, assim entendido o modelo de prestação de serviços com disponibilização de mão de obra residente aliada ao estabelecimento de indicadores de desempenho. Nessa opção, o prestador é remunerado por um preço determinado para o quantitativo de





SENADO FEDERAL

Advocacia

profissionais alocados na equipe técnica residente, ajustando-se o pagamento mensal dos serviços contínuos com emprego da mão de obra com dedicação exclusiva à aplicação do IMR e, em geral, a glosa dos valores devidos em função de eventuais penalidades aplicadas à contratada.

No presente caso, a adoção do Instrumento de Medição de Resultados permite mensurar e remunerar os serviços efetivamente prestados conforme indicadores de desempenho especificados pela administração (Cláusula Sexta da minuta de contrato – Anexo 8 do edital).

Avaliando-se o teor dos parágrafos terceiro e nono da Cláusula Sexta, constata-se o estabelecimento de um limite de desempenho após o qual restará configurada a má prestação dos serviços, sujeitando o prestador à multa prevista para o descumprimento contratual.

A previsão de ajustes ou glosas nos pagamentos mensais, consoante aplicação do Índice de Medição de Resultados – IMR, alinha-se às recentes orientações do Tribunal de Contas da União que expressam críticas a casos em que, sem respaldo técnico, se prevê remuneração pela mera disponibilidade dos serviços.

Para fins de **precificação da mão de obra**, a unidade competente da SADCON, no NUP 00100.077757/2025-20, informa que elaborou o planejamento com base no teor do edital e do TR, nas disposições da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) 2025/2026 firmada entre o SEAC/DF e o SINDISERVIÇOS/DF (DF000042/2025), e no vigente Contrato 007/2022.

Os valores mínimos admitidos para a remuneração dos colaboradores foram justificados no TR à luz do disposto na Resolução do Senado Federal nº 3/2019 – *dispõe sobre a contratação de serviços objeto de execução indireta pelo Senado Federal, com fundamento no art. 2º e no inciso XIII do art. 52 da Constituição Federal* – e também em face de entendimento do próprio TCU, apresentando-se as razões que no entender do órgão técnico autorizam ficar remuneração acima do piso da categoria, consoante robusta justificativa integrante do TR, Itens 11.2 (Justificativas para a definição de salários); 11.3 (Observância do art. 2º da RSF nº 3/2019); e 11.4 (Possibilidade de fixação de piso salarial conforme entendimento jurisprudencial tendo em vista a prática administrativa do próprio TCU).

Esse aspecto em particular reclama detida análise por parte da autoridade competente para aprovar o TR e autorizar a realização do certame, avaliando se as robustas justificativas apresentadas pelo órgão técnico demandante são suficientes para minimizar o risco de o TCU, em caso de eventual representação contra o pretendido certame, entender pela irregularidade na fixação de salários superiores aos praticados pelo mercado.





SENADO FEDERAL

Advocacia

Acerca da **adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP)** no presente caso, a área técnica assinalou no item 2.5.2 do TR:

Não será utilizado o Sistema de Registro de Preços na presente contratação, pois o quantitativo do objeto é perfeitamente previsível, não havendo enquadramento, portanto, em nenhuma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto nº 11.462/2023.

O art. 36 do ADG nº 14/2022 estabelece as condicionantes para adoção do SRP:

Art. 36.

.....

§ 1º É cabível a contratação de obras e serviços comuns de engenharia pelo SRP, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

A análise da pertinência da justificativa apresentada pelo órgão técnico para não adoção do SRP, ressalvado flagrante contrariedade normativa, insere-se na alçada decisória da autoridade competente para aprovar o TR e autorizar a realização do certame.

Quanto ao tratamento diferenciado assegurado **às microempresas (ME's) e empresas de pequeno porte (EPP's) nas licitações públicas (Lei Complementar nº 123/2006)**, o órgão técnico informa no TR (item 2.8) a opção pela não utilização dos benefícios legais assegurados a tais empresas, sob o argumento:

2.8.1. Não será aplicável o tratamento diferenciado previsto no art. 48, I e III, da Lei Complementar nº 123/2006 para Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Sociedades Cooperativas, tendo em vista que o valor estimado da presente contratação se encontra acima de R\$ 80.000,00 e o objeto não contempla a aquisição de bens de natureza divisível.

A não aplicação do tratamento diferenciado previsto no inciso I do art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006 (licitação exclusiva à participação de ME e EPP) se deve ao valor estimado na contratação superar o limite de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Os incisos II (subcontratação de ME e EPP) e III (cota de 25% do objeto para recair em ME e EPP) não são aplicáveis por não existir previsão de subcontratação e por não se tratar de aquisição de bens de natureza divisível.





SENADO FEDERAL

Advocacia

O art. 15 da Lei nº 14.133/2021 estabelece *salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: [...].* A vedação à participação de consórcio foi devidamente justificada no item 2.6 do TR, ao argumento de a complexidade e o vulto do objeto não limitarem a participação de fornecedores aptos a executarem, por suas próprias forças, o objeto.

Em atenção à publicidade inerente aos procedimentos licitatórios, necessária como instrumento de controle social sobre as despesas públicas, carece a juntada aos autos da designação, pela Diretoria-Geral (art. 9º, incisos XVII e XIX, c/c art. 11, ambos do Anexo V do RASF), dos **agentes de contratação** e da equipe de apoio. É o que preceitua o art. 29 do ADG n. 14/2022:

Art. 29. A fase externa do processo de licitação pública será conduzida por agente de contratação, ou, nos casos previstos no [§2º do art. 8º](#) ou no [inciso XI do art. 32 da Lei nº 14.133, de 2021](#), por Comissão de Contratação.

§ 1º Os agentes de contratação poderão contar com o suporte necessário da Equipe de Apoio na condução dos procedimentos licitatórios, tanto na forma presencial quanto na eletrônica.

§ 2º Compete à Diretoria-Geral designar:

I - os agentes de contratação e os membros de Comissão de Contratação, dentre os servidores efetivos integrantes do Quadro de Pessoal do Senado Federal e observado o disposto no art. 6º deste Ato.

II - os integrantes da Equipe de Apoio, dentre os servidores integrantes do Quadro de Pessoal do Senado Federal. [Destaques acrescidos].

Quanto aos demais aspectos procedimentais, observa-se a necessidade de **aprovação do Termo de Referência e do ETP**, por parte da Diretoria-Geral, bem como a obtenção de autorização para realização do procedimento licitatório, conforme dispõem as normas de distribuição de competência no Anexo V do Regulamento Administrativo (RASf com a redação consolidada pelo ATC nº 14/2022, ratificado pela Resolução nº 6/2024, e suas alterações posteriores).

Embora indicados no item 5 do TR, carece a designação formal de gestores e fiscais do contrato, o que deverá ser observado, conforme art. 9º, inciso IX do Anexo V do RASF.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Sobre as **cautelas orçamentárias**, a efetiva existência de recursos para custeio da despesa decorrente do contrato advindo do certame deve ser assegurada com o competente prévio empenho (art. 13, inciso I, do Anexo V do RASF), e deve ser obtido o assentimento do ordenador de despesas, no caso o titular da Diretoria-Geral, para a regularidade da despesa a ser realizada (arts. 9º, III, e 13 do Anexo V do RASF).

Em relação ao **instrumento convocatório**, atualizado em parte conforme as alterações finais sugeridas pela COPEL, verifica-se que sua redação, em linhas gerais, guarda consentâneo com a legislação de regência e com o modelo reformulado pela Comissão de Minutas-Padrão, apto a utilização nesta Casa Legislativa, sendo compatível com textos já aprovados por esta Advocacia. A despeito disso, pontuam-se, a seguir, algumas observações para aprimoramento do texto.

Os itens 5.6.1 e 5.6.2 foram sugeridos por meio do Parecer nº 337/2024-ADVOSF, ao responder consulta formulada pela COPEL acerca dos reflexos nos certames das medidas determinadas pelo STF nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7633 (ADI 7633), no tocante à suspensão da eficácia dos artigos 1º, 2º, 4º e 5º da Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, os quais tratam da prorrogação até 31 de dezembro de 2027 dos prazos para opção pelo regime tributário de desoneração da folha de pagamento previsto na Lei nº 12.546/2011 para diversos setores produtivos, e também da redução da alíquota previdenciária patronal para determinados municípios:

Diante da recente decisão cautelar exarada pelo STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.633, os artigos 1º, 2º, 4º e 5º da Lei nº 14.784/2023 estão aptos à produção de efeitos concretos, até que sobrevenha a revogação expressa da norma ou decisão judicial que revir, reformar ou invalidar o provimento cautelar, ou ainda o decurso do prazo de 60 (sessenta) dias da publicação da segunda medida cautelar na ADI 7633, ou seja, até 19 de julho de 2024, de sorte que os licitantes que integram os setores produtivos contemplados na Lei nº 12.546/2011 poderão apresentar suas propostas com o cálculo da contribuição previdenciária sobre o faturamento em caso de opção pelo regime tributário de desoneração da folha de pagamento, o qual vigorará até 31 de dezembro de 2027.

Os editais de licitação do Senado, destinados à seleção de fornecedores para contratação de serviços continuados com alocação de mão de obra residente, enquanto não decidida a questão da constitucionalidade da lei que ampliou a desoneração da folha de pagamento, podem ser alterados para inclusão de orientação aos licitantes no tocante à formulação e manutenção das propostas cadastradas, conforme texto sugerido neste opinativo.

