



SENADO FEDERAL

Advocacia

PARECER N.º 624/2025-ADVOSF

Processo n.º 00200.000067/2025-54

Minuta de edital de licitação na modalidade pregão eletrônico. Critério de julgamento por menor preço. Adjudicação global. Prestação de serviço de link de fibra óptica para a transmissão Unidirecional de Sinal de Vídeo Digital (ASI-BTS) entre a TV Senado e o Centro de Transmissão do Colorado e para transmissão unidirecional de sinal áudio digital (AES/EBU) entre o estúdio da Rádio Senado e o Centro de Transmissão do Colorado, com fornecimento de equipamento em regime de comodato, 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 00100.143729/2025-16, 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 serviço de link de fibra óptica para a transmissão Unidirecional de Sinal de Vídeo Digital (ASI-BTS) entre a TV Senado e o Centro de Transmissão do Colorado e para transmissão unidirecional de sinal áudio digital (AES/EBU) entre o estúdio da Rádio Senado e o Centro de Transmissão do Colorado, com fornecimento de equipamento em regime de comodato, durante 12 (doze) meses consecutivos**, ao custo global estimado de **R\$ 221.410,80** (duzentos e vinte e um mil, quatrocentos e dez reais e oitenta centavos).

A demanda foi deflagrada pela Secretaria de Comunicação Social (SECOM), por meio do Documento de Formalização de Demanda (DFD) n.º 0051/2024 – NUP 00100.000366/2025-17.

Os documentos ordinariamente exigidos para a instrução inicial dos processos de contratações foram acostados: Solicitação de Contratação n.º 1895, acompanhada da Versão Preliminar do Mapa de Risco e da informação “*o Estudo Técnico Preliminar para a presente contratação foi dispensado pelo Comitê de Contratações, conforme previsto no § 2º do art. 3º do Anexo II do ADG nº 14/2022*”; Planejamento Orçamentário e informação da aprovação da Contratação n.º 20250246 pelo Comitê de Contratações, no valor total de R\$



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

220.000,00 (duzentos e vinte mil reais) – (NUP's 00100.000367/2025-61, 00100.000368/2025-14 e 00100.000369/2025-51).

O Mapa de Riscos é o NUP 00100.117342/2025-04, com os riscos prospectados e as ações preventivas e de contingências idealizadas.

O Termo de Referência (TR) é o NUP 00100.117404/2025-70.

A pesquisa de preços foi realizada e documentada nos NUP's 00100.117435/2025-21, 00100.117439/2025-17, 00100.117444/2025-11 e 00100.117448/2025-08. O Ofício n.º 46/2025/CORT relata o procedimento e as fontes de pesquisa utilizados no levantamento (NUP 00100.117456/2025-46).

A COCVAP/SADCON¹, no NUP 00100.118963/2025-05, avaliou os atos instrutórios iniciais e ratificou a pesquisa de preços.

O NUP 00100.124694/2025-16 é a Ata da 8ª Reunião de 2024 do Comitê de Contratações, destacando a deliberação do colegiado pela dispensa do ETP no presente caso.

Em seguida, passaram as áreas envolvidas a tratar da redação da minuta de edital e eventuais ajustes nos documentos que tratam da especificação do objeto e de sua estimativa de custos, 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 00100.124696/2025-05);
- 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 00100.131344/2025-06);
- iii. Nova versão do TR, com os ajustes no documento após a manifestação da COPEL e as indagações da COATC (NUP 00100.140830/2025-15);
- iv. Expediente da CORTV/SEC/SECOM com o encaminhamento do TR consolidado e a apresentação das justificativas acerca do acolhimento ou não dos ajustes indicados pela COATC e pela COPEL (NUP 00100.140836/2025-84);
- v. Minuta de Edital de Pregão Eletrônico (NUP 00100.143729/2025-16).

O feito, assim instruído, vem ao exame desta Advocacia, conforme solicitado pela COATC/SADCON no expediente acostado sob o NUP 00100.143741/2025-12, para que este órgão jurídico-consultivo realize o exame

¹ Coordenação de Controle e Validação de Processos.





SENADO FEDERAL

Advocacia

da regularidade jurídica da licitação proposta, em atendimento ao que determina o art. 53, da Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações – NLL), bem assim o art. 22 do Ato da Diretoria-Geral n.º 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 **discricionariedade** 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 00100.143729/2025-16), a modalidade de licitação escolhida é o pregão, em sua forma eletrônica, de acordo com a disciplina da Lei n.º 14.133/2021, observando-se ainda o disposto no Ato da Diretoria-Geral n.º 14, de 2022 – atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos do Senado Federal – e no ADG n.º 15/2022 – apuração de infrações e sanções administrativas –, bem como, no que couber, a regulamentação prevista na Instrução Normativa SEGES/ME² n.º 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 objetiva assegurar a recepção pelos transmissores de TV e Rádio localizados no Centro de Transmissão do Colorado, em Brasília, dos sinais digitais provenientes dos estúdios da SECOM. Justificou-se no DFD:

O "link" de fibra óptica, interligando as centrais técnicas da TV Senado ao Centro de Transmissão do Colorado, é o caminho necessário para que as transmissões dos canais digitais 51.1, 51.2, 51.3 e 51.4 e da rádio Senado na frequência de 91,7 MHz estejam disponíveis para a cidade de Brasília e região do Distrito Federal.

Atualmente conta-se apenas com um enlace de fibra para o envio dos sinais da TV Senado (CT 128/2020, cuja vigência máxima se encerra em 10/12/2025). Entretanto, com a aquisição do novo transmissor de FM para a cidade de Brasília, o qual encontra-se instalado também no Centro de Transmissão do Colorado, há necessidade de um link adicional para transporte do sinal digital da Rádio. Dessa forma, tem-se por objetivo a contratação de 2 serviços.

² Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.





SENADO FEDERAL

Advocacia

Para essa finalidade, entende-se que, considerando uma perspectiva de custo x benefício, a contratação do objeto em tela é a que melhor atende à Administração, pois o Link de Fibra Óptica compreende a cadeia necessária para o envio do sinal entregue pela TV Senado e pela Rádio Senado desde seus estúdios até as antenas que emitem os respectivos sinais para os telespectadores de Brasília e região do Distrito Federal.

Observa-se também que essa tem sido a solução adotada pelo Senado historicamente:

Contrato 0002/2016 - Fim da vigência em 13/01/2021

Contrato 0128/2020 - Fim da vigência em 10/12/2025

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 decorrentes da não contratação do objeto, pontuou-se no “Mapa de Riscos” a indispensabilidade dos serviços, cuja interrupção ocasionaria a *perda da transmissão do sinal da TV e Rádio Senado, em Brasília e nas regiões próximas do Distrito Federal.*

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 n.º 14.133/2021, assim redigido no que ora interessa, e no art. 22 do ADG n. 14/2022, *verbis*:

Lei n.º 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 n.º 14/2022:





SENADO FEDERAL

Advocacia

.....

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 deliberação pela autoridade competente para os fins de que trata o art. 53 da Lei n.º 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 n.º 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 n.º 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 escape 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 – Especificações Técnicas). A Cláusula Quarta da minuta do Contrato (Anexo 3 do edital) detalha a **prestação (obrigação de fazer) a qual o futuro contratado (o licitante selecionado) se obrigará a adimplir, com todas as características e os elementos exigidos para definir e dimensionar o objeto**, possibilitando que os licitantes compreendam 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





SENADO FEDERAL

Advocacia

meio de especificações usuais no mercado, consoante preceituam o art. 6º, incisos XIII e XLI; e art. 29 da Lei nº 14.133/2021.

O objeto demandado pela Administração é a contratação de uma solução de conectividade, via fibra óptica, para o transporte de sinais de áudio e vídeo diretamente dos estúdios de TV e Rádio do Senado para o Centro de Transmissão do Colorado, e serão 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:

1.2.1. Descrição da situação atual

1.2.1.1. A transmissão da TV Senado em sinal aberto no Distrito Federal ocorre a partir do Centro de Transmissão do Colorado. Para que o sinal digital de TV gerado nos estúdios chegue a esse Centro é necessário utilizar serviços tecnológicos que empregam meios ou recursos físicos para o seu transporte.

O serviço atualmente prestado para sanar a necessidade de existência de infraestrutura de comunicação via link ponto a ponto entre os estúdios da TV e o Centro de Transmissão é regido pelo contrato nº 128/2020. A avença foi prorrogada até o limite permitido, conforme disposto pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. O início da vigência contratual deu-se em 11/12/2020 tendo forçosamente a sua data final em 10/12/2025. Assim, é imposta a necessidade de uma nova contratação do mesmo serviço.

Ademais, durante o período de vigência do contrato, instalou-se um novo transmissor de Rádio FM no Centro de Transmissão do Colorado. O novo equipamento foi ativado em maio de 2024. Desse modo, tornou-se necessário o envio dos sinais de áudio dos estúdios da Rádio Senado até o Centro de Transmissão do Colorado como alternativa (backup) ao sinal do satélite via link de fibra óptica ponto a ponto. Na ocasião, optou-se por não se realizar qualquer aditivo ao contrato vigente. Aguardou-se oportunamente a ocasião para se formalizar e adicionar o transporte dos sinais da Rádio Senado FM ao serviço atualmente prestado.

(...)

11. Previsão de adoção de Instrumento de Medição de Resultado – IMR.

11.1. A contratada deverá prestar os serviços definidos neste Termo de Referência, de acordo com os níveis de serviço abaixo especificados, estando sujeita a glosas no pagamento pelo





SENADO FEDERAL

Advocacia

descumprimento do Instrumento de Medição de Resultados (IMR).

Os níveis de serviço apresentados neste IMR têm como função definir os indicadores de acompanhamento da qualidade dos serviços prestados durante a contratação.

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 e fornecimentos contínuos apresentam os seguintes elementos:

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

.....

XV – serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;

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 (serviços contínuos de conectividade, via fibra óptica, para o transporte dos sinais de TV e Rádio do Senado até o Centro de Transmissão do Colorado).

Diante do contexto acima retratado e consoante as especificações do objeto no TR, 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 e fornecimentos contínuos”.

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 VIII 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:

2.4. Critério de julgamento da contratação

2.4.1. *Será adotado o critério de julgamento “menor preço”, sendo declarada vencedora do certame a proposta que,*





SENADO FEDERAL

Advocacia

atendidas as especificações do edital, ofertar o menor preço para o objeto da licitação, nos termos do art. 33, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

2.4.1.1. *O critério “menor preço” é o mais adequado em virtude de o objeto não apresentar complexidade técnica significativa para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, sendo considerada a melhor proposta aquela que possibilitar o menor dispêndio de recursos. Além disso, não existem preços tabelados para o objeto, nem será fixado o valor da contratação, não sendo cabível a aplicação do critério “maior desconto”.*

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:

- *Critérios técnicos: O critério se justifica pois os serviços são idênticos na sua natureza. Ademais, como justificado no item 1.2.2.1, tecnicamente é possível utilizar uma infraestrutura externa para simplificar a instalação e a operação do sistema. O agrupamento dos serviços em forma de um grupo proporcionará facilidade de gerenciamento técnico interno em detrimento de uma separação dos serviços. Por fim, a centralização do fornecimento em uma única empresa contratada proporciona melhor controle e gerenciamento, maior agilidade e simplicidade na emissão de ordens de serviço, ou mesmo otimiza a comunicação, evitando a duplicação processual e de tempo gasto na resolução de problemas.*
- *Critérios econômicos: Entende-se que a economia de custos pode ser alcançada quando há apenas uma empresa contratada oferecendo uma infraestrutura externa ao invés de duas empresas oferecendo dois serviços através de duas infraestruturas separadas para a prestação de serviços semelhantes num mesmo local (Senado Federal – Centro de Transmissão do Colorado) em razão da diminuição dos custos que pode ser obtida com o aumento da escala de serviços fornecidos.*

Prescreve a Súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União e as pertinentes disposições da Lei n.º 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





SENADO FEDERAL

Advocacia

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 n.º 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 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:





SENADO FEDERAL

Advocacia

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]

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 agrupamento do objeto. As razões apresentadas atendem ao que prescreve a retrocitada Súmula do TCU e as disposições da Lei n.º 14.133/2021 acima reproduzidas.

Ainda quanto à modalidade licitatória empregada, o § 1º do art. 27 do ADG n.º 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 n.º 14.133/2021 e no ADG n.º 14/2022 para **adoção obrigatória da modalidade pregão**.

O § 2º do art. 17 da Lei n.º 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 n.º 14.133/2021, a necessidade de contratação deve fundamentar-se em estudo técnico preliminar (ETP)³. O § 3º do art. 9º do ADG n.º 14/2022, por sua vez, exige como elemento informativo da solicitação de contratação, *quando couber*, o *Estudo Técnico Preliminar da*

³ 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

contratação (ETP), elaborado conforme disposto no Anexo II do referido ato regulamentar interno.

O art. 3º do Anexo II do ADG nº 14/2022 (com a redação dada pelo ADG nº 25/2022) anuncia as hipóteses e condições para dispensa da elaboração do ETP, atribuindo ao Comitê de Contratações *deliberar acerca da dispensa de realização de Estudo Técnico Preliminar nas hipóteses de que trata o § 1º deste artigo*.

A Ata da 8ª Reunião de 2024 do Comitê de Contratações expressa a decisão do colegiado pela dispensa do ETP no presente caso (NUP 00100.124694/2025-16):

ATA:

(...) O colegiado tomou conhecimento e aprovou as inclusões no Plano de Contratações do Senado Federal relacionadas no Anexo I desta Ata. Além disso, o Comitê aprovou e deu ciência às alterações do Plano de Contratações do Senado Federal relacionadas no Anexo II. As deliberações constantes dos referidos anexos estão contempladas na versão atualizada do Plano disponível no Sistema Integrado de Contratações (SENiC)

ANEXO:

Contratação 20250246. Código de Solicitação 1895. Título: Link de fibra óptica entre o Senado e o Colorado para transmissão de sinais da TV e da Rádio Senado. Órgão Técnico: SECOM. Fundamento para dispensa de ETP (ADG nº 14/2022 – Anexo II): Art. 3º, §1º, II.

A definição do objeto foi dada por meio de termo de referência (versão final no NUP 00100.140830/2025-15), o qual apresenta os parâmetros e elementos descritivos mínimos exigidos para o documento (art. 6º, XXIII, da NLL):

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

.....

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





SENADO FEDERAL

Advocacia

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 estimar os quantitativos de unidades de serviço (assegurando o serviço de conectividade via fibra óptica para transporte de dois sinais digitais gerados por duas fontes internas diferentes e distantes entre si, a saber: o sinal da TV Senado e o sinal da Rádio Senado) durante o período de 12 (doze) meses de vigência;*
- iii. os resultados esperados com a contratação;*
- iv. os requisitos para seleção dos licitantes;*
- v. os prazos de execução e duração da vigência por 12 (doze) meses e a possibilidade de prorrogação do contrato;*
- vi. os gestores e fiscais do futuro;*
- vii. as obrigações e responsabilidades que incumbem ao contratado e ao contratante;*
- viii. o regime de execução dos serviços;*
- ix. os prazos e condições de recebimento do objeto;*





SENADO FEDERAL

Advocacia

- x. as penalidades em caso de inadimplemento das obrigações;
- xi. o mecanismo para mensuração da qualidade dos serviços, com o correspondente ajusta na contraprestação devida pelo Senado (Instrumento de Medição de Resultados – IMR);
- xii. as condições de pagamento e de reajustamento dos preços;
- xiii. as razões para se dispensar a prestação de garantia contratual;
- xiv. o orçamento estimativo com base na pesquisa de preços junto ao mercado relevante;
- xv. 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 n.º 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 n.º 14/2022, que regulamenta a feitura do Termo de Referência ou Projeto Básico, apresenta determinação similar:

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.

O art. 18 da Lei n.º 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 NUP 00100.117342/2025-04 é o “Mapa de Riscos”, com os riscos prospectados e as ações preventivas e de contingências idealizadas.





SENADO FEDERAL

Advocacia

No tocante à justificativa para a contratação do objeto, o órgão demandante assevera no TR, no item 1.2, já reproduzido nesta manifestação, a indispensabilidade dos serviços de conectividade pretendidos para assegurar a transmissão da TV Senado e da Rádio Senado em Brasília e regiões próximas do Distrito Federal.

O órgão demandante apresentou o quantitativo de unidades de serviço, com o intuito de assegurar o serviço de conectividade via fibra óptica para transporte de *dois sinais digitais gerados por duas fontes internas diferentes e distantes entre si, a saber: o sinal da TV Senado e o sinal da Rádio Senado*, durante o período de 12 (doze) meses de vigência, conforme item 1.2.2 do TR.

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 decorre da natureza da prestação de serviço público com a qual se relaciona, que é manter a transmissão de sinais digitais de TV e Rádio FM em regime contínuo e ininterrupto, operando 24 horas por dia, sete dias na semana, cumprindo os requisitos mínimos de serviço a serem prestados à população por estações transmissoras conforme estipulado por regulamentação legal. Consequentemente, os serviços ancilares à transmissão, ou seja, os serviços de infraestrutura de comunicação também se tornam de natureza continuada por serem imprescindíveis ao fim da atividade. A interrupção de um serviço de apoio essencial resultará na imediata interrupção da atividade específica desenvolvida pela SECOM tornando imperfeito o compromisso de transparência do Senado Federal perante a sociedade.*

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:*

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





SENADO FEDERAL

Advocacia

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 ou por outro período, até 5 (cinco) anos, 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 e, em caso de vigência plurianual, os pressupostos para resolução antecipada da avença, consoante a vigência autorizada para a contratação.

Sob o prisma estritamente jurídico, portanto, atendida a exigência de justificação quantitativa, tanto em relação aos quantitativos de unidades de serviço para realização das atividades contempladas no objeto, quanto aos prazos de execução e de duração do contrato.

Quanto ao regime de execução dos serviços e respectivas condições de pagamento, verifica-se que o prestador será remunerado por um preço determinado para os serviços contínuos prestados mensalmente (itens 1 e 2 do objeto), com a *disponibilização dos equipamentos codificadores/decodificadores, modems e gerenciadores de rede, em regime de comodato*, ajustando-se o pagamento mensal devido à aplicação do IMR e, em geral, a glosa dos valores devidos em função de eventuais penalidades aplicadas à contratada.





SENADO FEDERAL

Advocacia

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 3 do edital).

Avaliando-se o teor do parágrafo segundo da Cláusula Quinta do instrumento contratual e as sanções descritas em cada um dos indicadores de avaliação constata-se o estabelecimento de um limite de desempenho após o qual restará configurada a má prestação dos serviços (glosas acima de 10% do valor da fatura mensal), 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.

No tocante à pesquisa de preços, sob a responsabilidade do órgão técnico, o resultado da estimativa foi submetido ao crivo da SADCON, que ratificou o resultado do levantamento (NUP 00100.118963/2025-05).

Acerca da **adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP)** no presente caso, a área técnica assinalou no item 2.3 do TR:

2.3.2. Não se adotará o Sistema de Registro de Preços (SRP) em face de a contratação não se amoldar a nenhuma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto nº 11.462/2023, tendo em vista que não há necessidade de contratações frequentes, destacando-se a natural previsibilidade na demanda do objeto.

O art. 36 do ADG n.º 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,





SENADO FEDERAL

Advocacia

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 n.º 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 da Lei Complementar n.º 123/2006 para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

2.8.2. A não aplicação do tratamento diferenciado previsto no art. 48 da Lei Complementar n.º 123/2006 se deve ao fato de o objeto não ser aquisição de bens de natureza divisível, não sendo permitida a subcontratação de microempresas visto tratar-se de contratação de empresa para a prestação de serviço de Link de Fibra Óptica, indivisível por sua natureza e por questão de interdependência, funcionalidade e compatibilidade entre os componentes que o constitui, exigindo controle e gerenciamento unificado por parte da Contratada.

Considerando que o valor anual estimado para os itens 1 e 2 do objeto do certame não superam a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento da licitante como empresa de pequeno porte, atualmente no patamar de R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), deve ser observado o disposto no art. 4º da NLL, atraindo as disposições constantes dos artigos 42 a 49 da LC n.º 123/2006, no que couber, *in verbis*:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;

II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte.

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda





SENADO FEDERAL

Advocacia

não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação.

3º Nas contratações com prazo de vigência superior a 1 (um) ano, será considerado o valor anual do contrato na aplicação dos limites previstos nos §§ 1º e 2º deste artigo.

Resulta das disposições acima, o exame do teor dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006 para identificar quais regras incidentes às aquisições públicas são extensíveis ao presente certame.

Os artigos 42 e 43 da LC nº 123/2006, no que asseguram tratamento diferenciado quanto à documentação apresentada pelas ME's e EPP's, devem ser observados. A preferência de a contratação recair nas empresas desse porte em caso de empate de propostas, conforme estabelecem os artigos 44 e 45, deve ser observada. O disposto nos art. 46 e 47, que assegura tratamento diferenciado e simplificado a tais empresas nas contratações públicas, deve ser observado. 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 se tratar de aquisição de bens de natureza divisível, considerando as justificativas técnicas acima reproduzidas. O art. 49 da LC 123/2006 elenca as hipóteses em que o tratamento diferenciado e simplificado assegurado a tais empresas nas contratações públicas pode ser afastado. A instrução não revela elementos que guardem perfeita adequação ao disposto no mencionado artigo 49 do Estatuto das ME's e EPP's.

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:





SENADO FEDERAL

Advocacia

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 n.º 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].

Também em observância aos princípios da transparência e da publicidade, a SADCON deve estar atenta à obrigação legal prevista no art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527/2011:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

(...)

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

(...).

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).



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

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.

Sobre as **cautelas orçamentárias**, o planejamento orçamentário foi aprovado pelo Comitê de Contratações. Já 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 sugeridas pela COPEL e em função das indagações formuladas pela COATC ao órgão técnico, 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.

No Capítulo III foi estabelecida a exigência de a licitante enquadrada como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte declarar tal condição se intencionar se valer dos direitos de preferência previstos na LC nº 123/2006.

A definição de quais disposições dos artigos 42 a 49 da LC nº 123/2006 (tratamento diferenciado e simplificado nas aquisições públicas) são aplicáveis ao presente caso já foi avaliada nesta manifestação, em razão de o artigo 4º da NLL não afastar, *ab initio*, a incidência dessas regras ao se considerar o valor anual estimado da pretendida contratação.

Como a licitação não é exclusiva à participação de ME's e EPP's, tampouco o objeto possibilita o estabelecimento de cota divisível para que a contratação recaia em tais entidades, o instrumento convocatório não orienta a aplicação de tais benefícios. Não obstante, os demais privilégios foram assegurados, como o prazo diferenciado para apresentação da documentação exigida para exame de sua regularidade fiscal e trabalhista e a preferência na contratação quando a aplicação dos critérios de desempate lhes assegurarem a melhor proposta.

O Capítulo VI do edital veicula, entre outras, as regras procedimentais para avaliar a existência de empate entre as propostas apresentadas e faz valer o critério de desempate previsto na LC nº 123/2006. As regras materiais estão expostas no Capítulo VII, que trata do tratamento diferenciado assegurado às microempresas (ME) e empresas de pequeno porte

