



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

PARECER COJUR 259/2026

Senhor Diretor da Coordenadoria Jurídica,

I

Em atendimento à solicitação da Secretaria de Gestão Administrativa – S e c G A 25861868, examina-se **minuta de edital de pregão eletrônico (25876747) e de contrato (25904665)** que têm por objeto a contratação de **empresa especializada para a prestação de serviço de telefonia móvel pessoal - SMP, pós-pago; roaming automático; ligações locais e nacionais ilimitadas; ligações internacionais sob demanda; serviço de pacote de dados; portabilidade numérica; e cessão de aparelhos celulares em regime de comodato, sob demanda, para o Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, conforme condições e especificações estabelecidas no **Termo de Referência 25833716**.

II

Registre-se, inicialmente, que a presente licitação consiste em novo procedimento instaurado com o objetivo de viabilizar a contratação do objeto em exame, após o insucesso dos certames anteriormente promovidos pela Administração para essa finalidade. Com efeito, após o fracasso do Pregão Eletrônico 90028/2025 (23867588, 24186687, 24202922, 24202925), e diante das **restrições orçamentárias supervenientes constatadas pela Secor (24713368)**, a Semeq/Dieng reformulou a demanda e apresentou novos artefatos para instrução da contratação.

Na sequência, foi deflagrado novo procedimento licitatório, mediante a publicação do **Edital 90027-29/2026 (25544601)**, o qual, mais uma vez, resultou **fracassado, por ausência de proposta apta à contratação**, circunstância que motivou sua revogação, conforme registrado no Relatório Dilit 25627797, no Parecer C o j u r 25639714, na Decisão Diges 25640203 e no Termo de Homologação 25678362.

Diante desse cenário, a unidade demandante, Seção de Manutenção de Máquinas e Equipamentos – Semeq/Dieng **reformulou novamente a demanda e apresentou novos artefatos para instrução da contratação, consubstanciados no Estudo Técnico Preliminar - ETP Completo (25833557), no Termo de Referência (25833716), na Informação Conclusiva sobre o Valor Estimado da Contratação (25833778) e no Mapa de Riscos (25834590), os quais instruem o Planejamento da Contratação e apontam as justificativas para a futura aquisição, os requisitos do objeto, o alinhamento com as diretrizes e metas institucionais e outros elementos inerentes à contratação.**

A Divisão de Compras – Dicom apresentou novo *checklist* 25860384 e informou (25860532) que *"realizada, pela unidade demandante, nova pesquisa junto a empresa do ramo 25733919, bem como consulta a contratações similares de outros entes públicos 25733905, 25733917, 25733931, 25735026 e 25735104, visando atender ao disposto na [IN 65/2021](#) e orientação do TCU expressa em seu Acórdão 1.455/Plenário, com a análise crítica de preços e julgamento conclusivo*

efetuado pela Semeq/Dieng, na Informação Conclusiva - Valor estimativo da Licitação 25833778".

Por sua vez, a unidade demandante, Seção de Manutenção de Máquinas e Equipamentos - Semeq, indicou, na Informação Conclusiva 25833778, os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, a metodologia adotada e explicitou a análise crítica realizada para definição do valor estimado da contratação. **O valor total estimado para 5 anos de contratação é de para contratação anual, conforme previsto no item 20 - Estimativas do Valor da Contratação e no Anexo I, ambos componentes do TR 25833716.**

Verifica-se, ainda, que a adoção da **média de preço** como parâmetro foi justificada pela área técnica nos seguintes termos (25833778):

*Para definição do valor estimado da contratação, considerou-se o **PREÇO MÉDIO** praticado pelo mercado, tendo em vista que os valores encontrados na cotação de preços, entre preços públicos e obtidos no mercado local, demonstram que a utilização do critério de menor preço poderia tornar a licitação deserta. Foram desconsiderados valores considerados excessivos (superiores a 25% ou mais em relação à média dos demais valores), com exceção da cotação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que é preço público e consideramos de acordo com os valores de mercado. Não foram desconsiderados valores considerados inexequíveis (inferiores a 25% ou mais em relação à média dos demais valores), visto que são preços públicos e que não há notícias de que os contratos não estejam em regular execução. Obteve-se, portanto, a **média saneada**. A utilização do critério preço médio, além de bem refletir os preços praticados no mercado, não implica ofensa à Lei de Licitações, aos princípios gerais da Administração Pública e está em conformidade com o disposto no art. 6º da IN n. 65/2021. Os valores apresentados são exequíveis, estando de acordo com os preços praticados no mercado e no âmbito da Administração, quanto à compatibilidade e contemporaneidade. (Destacou-se)*

Registra-se que a **pesquisa de preços e a utilização da média como parâmetro** estão em conformidade com o previsto nos arts. 5º e 6º da [IN/Seges/ME 65, de 7 de julho de 2021](#), editada para disciplinar as normas referentes à pesquisas de preços em procedimentos licitatórios regidos pela [Nova Lei de Licitações e Contratos - Lei 14.133/2021](#).

H á **previsão/disponibilidade orçamentária para sustentar a despesa, conforme se infere do conteúdo dos Despachos** (25888761, 25894706 e 25901386).

No que tange ao **termo de referência (25833716)**, destacam-se os seguintes aspectos:

a) no item 2, foram apresentadas as **justificativas para a despesa**, os benefícios diretos e indiretos para esta Administração, bem como a correlação com o [Plano Estratégico da Justiça Federal \(2021-2026\)](#).

b) quanto à modalidade de licitação, foi proposta no **subitem 3.1.1 a adoção do pregão eletrônico**, sob a justificativa de ser o objeto em

questão comum, visto se tratar de contratação de serviço comum, cujos padrões podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado. Verifica-se que tal opção se amolda ao que preconiza o art. 28 da Lei 14.133/2021.

c) no subitem 3.3.1 é prevista a adoção do **critério de adjudicação global**. Consabido que o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU consolidou-se no sentido de que, nos casos de licitações em que o objeto da contratação seja divisível, a regra é a adjudicação por itens, ressalvando-se as hipóteses em que haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda da economia de escala, como aponta a Súmula 247 – TCU, *in verbis*:

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. (Destacou-se)

Infere-se, portanto, que a adjudicação por grupos/lotos somente pode ser admitida como exceção, que deve ser devidamente justificada, como aponta o próprio TCU no Acórdão 2.695/2013 - Plenário. Atenta à necessidade de justificar a adoção desse critério, a unidade demandante ofertou a seguinte justificativa no **subitem 3.3.2**:

3.3.2. Justificativa para adjudicação global: *A licitação para a contratação de que trata o objeto nos moldes em que se encontra permite à Administração uma maior economia com o ganho de escala, haja vista que os licitantes poderão vir a ofertar preços mais competitivos, sem restringir a competitividade. Dessa forma, embora se trate de vários subitens, todo o objeto deverá ser adjudicado a uma única vencedora, uma vez que há grande similaridade nas características e especificações, cuja execução em conjunto trará significativa redução de preço, comparando-se com a realização dos serviços em separado, por fornecedores diferentes. Ademais, considerando que o meio de utilização dos serviços se condiciona ao comodato de aparelhos telefônicos, o fracionamento do serviço pode ocasionar risco ao cumprimento do objeto, bem como a cobrança equivocada dos serviços face aos desencontros de datas de entregas de chips e equipamentos.* (Destacou-se)

Assim, mediante a justificativa apresentada pela unidade técnica e dada a natureza do objeto da contratação, tem-se que a adjudicação por lote, neste caso, está em consonância com as orientações do TCU, conforme o disposto na sua Súmula 247/2004.

d) no subitem 3.4, trata-se da **natureza da contratação, que se enquadra como contínua**, nos termos do inciso XV, art. 6º da Lei 14.133/2021, admitindo-se prorrogações sucessivas até o limite decenal, conforme disposto nos arts. 106 e 107 da mesma Lei. Justifica-se, no presente caso, essa espécie de contratação, considerada a motivação exposta nos **subitens 3.4.1 e seguintes**, nestes termos:

3.4.1. O objeto da contratação é de natureza contínua.

3.4.2. O prazo de vigência da contratação é de 5 (cinco) anos, contados da assinatura do contrato, prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

3.4.3. A comunicação telefônica é um serviço auxiliar, necessário ao órgão para o desempenho de suas atribuições, cuja interrupção pode vir a comprometer o atendimento às necessidades de comunicação dos diversos órgãos entre si e entidades externas. Os serviços de gestão do sistema de telefonia enquadram-se, portanto, como serviços de prestação contínua (art. 106 da Lei n. 14.133/21), já que são uma necessidade permanente. Nesse contexto, nos termos do art. 107 da Lei n. 14.133/21, "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".

3.4.3.1. A contratação de uma empresa por 5 (cinco) anos apresenta diversas vantagens em relação à contratação por 1 ano, dentre as quais:

- **Economia:** A contratação por um período mais longo pode gerar economia para o órgão, pois a empresa contratada terá condições de negociar preços melhores. Além disso, a empresa terá um incentivo maior para realizar um trabalho de qualidade, pois terá um contrato de longo prazo a cumprir.
- **Falta de continuidade dos serviços:** A contratação por um período tão curto pode não ser suficiente para garantir a continuidade dos serviços de telefonia móvel.
- **Burocratização:** A necessidade de realizar novos processos licitatórios a cada ano pode gerar burocracia e atrasos no fornecimento dos serviços.

e) admitir-se-á a participação de empresas reunidas em consórcio, bem como de cooperativas, conforme disposto nos subitens 4.1 e 4.2, em atendimento aos arts. 15 e 16 da Lei 14.133/2021. Ainda, conforme previsto no subitem 4.3, a presente licitação não será destinada exclusivamente a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, "uma vez que o objeto em questão consiste em **serviço de natureza contínua, caracterizado como **indivisível**. Nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, a reserva de cotas se aplica apenas a bens e serviços divisíveis, hipótese que não corresponde ao presente caso."**

f) há exigência de qualificação técnica das licitantes, tal como disposto no subitem 7.4.1, mediante a comprovação de que possui "autorização, concessão, permissão ou credenciamento expedida pela Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, que a habilite a prestar o Serviço Móvel Pessoal (SMP), em conformidade com a legislação vigente."

Ainda, o **subitem 7.4.2.** prevê a exigência de apresentação de:

7.4.2 (...) certidões ou atestados, fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, em nome da licitante que comprove aptidão para prestação de serviço de telefonia móvel.

A necessidade de tais comprovações foi devidamente justificada nos termos do **subitem 7.4.5.**, que assim dispõe:

7.4.5 Justifica-se exigência do atestado solicitado no item 7.4.2. em razão de a prestação de serviço de telefonia móvel exigir bom nível técnico, atendimento às normas existentes e conhecimento especializado.

Registra-se que as exigências estão em conformidade com as disposições da Lei 14.133/2021, notadamente em seu artigo 67.

g) no item 19 são previstas regras referentes à Proteção de Dados. Registra-se que, dada a própria natureza do objeto da contratação, pode haver acesso a informações sigilosas, e tal possibilidade abre ensejo à necessária observância dos pertinentes dispositivos da Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011 (e dos seus regulamentos, Decretos 7.724/2012 e 7.845/2012, que regulamentam os procedimentos para acesso e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo), e da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, Lei 13.709/2018. As regras encontram-se expressa e detalhadamente expostas, suprimindo, assim, as exigências normativas sobre o tema.

Verifica-se que a **instrução e o Termo de Referência estão regulares**, estando presentes, além dos elementos destacados, os demais necessários à licitação, como obrigações do fornecedor, descrição da execução dos serviços e outros, em consonância com a legislação de regência.

Quanto aos termos das minutas de **edital** (25876747) e de **contrato** (25904665), não há reparos a sugerir.

Registre-se que o exame dos cálculos e dos valores monetários indicados nos instrumentos refoge à competência desta Coordenadoria.

III

Ante o exposto, não se vislumbra óbice à aprovação das minutas examinadas, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei 14.133/2021.

Lívia Marques Batista

Assessora Adjunta V do Núcleo de Assessoria em Licitações e Contratos - Nuali/Cojur

De acordo. À SecGA.

Lucas Martins de Sá Mandel

Diretor da Coordenadoria Jurídica - Cojur



Documento assinado eletronicamente por **Livia Marques Batista, Assessor(a) Adjunto V**, em 16/09/2026, às 15:41 (horário de Brasília), conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Lucas Martins de Sá Mandel**, **Diretor(a) de Coordenadoria**, em 16/09/2026, às 15:45 (horário de Brasília), conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.trf1.jus.br/autenticidade> informando o código verificador **25916845** e o código CRC **FA507331**.

SAU/SUL - Quadra 2, Bloco A, Praça dos Tribunais Superiores - CEP 70070-900 - Brasília - DF - www.trf1.jus.br
0024179-49.2024.4.01.8000 25916845v14