



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

PARECER COJUR 102/2026

Senhor Diretor da Coordenadoria Jurídica – Cojur,

I

Em atendimento à solicitação da Secretaria de Gestão Administrativa – SecGA 24958065, trata-se de exame de **minutas de edital de pregão eletrônico (24972402) e de contrato (25043516)**, que têm por objeto a **contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de telefonia VoIP e plataforma PABX em nuvem, com portabilidade numérica; ligações locais e nacionais ilimitadas; e ligações internacionais e locação de aparelhos telefônicos e de softphones sob demanda, para o Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, conforme as condições e especificações estabelecidas no **Termo de Referência 24827439**.

II

No que se refere ao **Planejamento da Contratação**, constam dos autos o **Documento de Formalização da Demanda - DFD (24660085)**, o **Estudo Técnico Preliminar - ETP (24827423)**, e o **Mapa de Riscos (24827613)**, os quais, analisados em conjunto com o supracitado **Termo de Referência (24827439)**, apontam as justificativas para a contratação, os requisitos do objeto, o alinhamento com as diretrizes e metas institucionais e outros elementos inerentes à contratação.

A Divisão de Compras – Dicom informou (24950065) que *"foi realizada pela unidade demandante pesquisa de preços junto a empresas do ramo 24636106, 24636117 e 24636165, bem como consulta a contratações similares de outros entes públicos 24755411, 24755421, 24756405, 24756835 e 24757240, visando atender ao disposto na [IN 65/2021](#) e orientação do TCU expressa em seu Acórdão 1.455/Plenário 9725892."*

Por sua vez, a unidade demandante, Seção de Manutenção de Máquinas e Equipamentos – Semeq, indicou, na Informação Conclusiva 24827560, 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 anual estimado para a contratação é de , já o valor total estimado para 5 (cinco) anos de contratação é de** conforme indicado no item 21 - Estimativas do Valor da Contratação, e com base nos custos unitários constantes do Anexo I do TR. A adoção da **média de preço** como parâmetro foi justificada pela área técnica nos seguintes termos:

A estimativa considerou o critério MÉDIA, uma vez que, no entendimento desta Unidade, esse é o método que melhor representa a realidade do mercado, em conformidade com as orientações contidas no Acórdão TCU 3178/2016 - Plenário (adoção do menor preço) e no Manual de Pesquisa de Preços do

STJ. 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](#).

Quanto à **previsão/ disponibilidade orçamentária para sustentar a despesa**, o Centro de Gastos responsável por esta contratação, Divisão de Engenharia e Manutenção Predial - Dieng, por meio do Despacho (24455683), informou o seguinte:

Informo que a demanda foi aprovada no PCA2026 com estimativa de custo de, no entanto a RDO encontra-se sem dotação. Dessa forma, solicito a disponibilização orçamentária correspondente ao referido valor.

Em consideração a diferença entre o valor aprovado e estimativa de custo da contratação, informo que essa será suprida em decorrência do cancelamento dos contratos vigentes que serão suprimidos a partir desta contratação.

Ressalto ainda que trata-se de um serviço essencial e que os contatos atualmente vigentes terão seu vencimento ainda em este ano, não garantindo, portanto, a continuidade da prestação do serviço de telefonia.

Diante disso, instado a se manifestar sobre a questão, o Núcleo de Monitoramento do Planejamento e Verificação das Contratações - Numob apresentou os apontamentos constantes do Despacho (25001145).

Posteriormente, considerando também os demais esclarecimentos sobre a questão prestados pela Dieng no Despacho (25023196), a Secretaria de Planejamento Orçamentário e Financeiro - Secor apresentou a **Manifestação** 25048057, da qual se destacam os seguintes trechos:

No Despacho SecGA 24958065 consta a necessidade orçamentária anual no valor de. Entretanto, conforme registrado no Despacho Dieng 24966516, a RDO nº 4829526 encontra-se sem dotação orçamentária, ou seja, a demanda PCA 2026 TRF1_DIENG_0045_2026 foi aprovada, porém sem a correspondente previsão orçamentária.

Após reunião com as áreas envolvidas, a Dieng no despacho 25023196, informou que contratação em pauta irá suprimir 4 (quatro) contratos e que suas respectivas dotações orçamentárias serão, portanto, direcionadas a contratação de empresa especializada para a prestação de serviço de telefonia VoIP e plataforma PABX em nuvem, totalizando.

Destaca ainda aquela Divisão que, embora o valor total estimado da contratação anual seja de, é importante destacar que, após a conclusão do processo

licitatório, há expectativa de redução desse montante, o que impactará positivamente na necessidade orçamentária a ser disponibilizada, com expectativa de redução para menos de e que também se trata de serviço por demanda.

Justifica também que:

"a não contratação desta solução VoIP em nuvem e a consequente manutenção das centrais físicas em operação, representa elevado risco operacional, visto que, a infraestrutura existente encontrar-se obsoleta, com crescente dificuldade de obtenção de peças de reposição e suporte de software. Essa condição depoderá tornar insustentável a continuidade dos contratos de manutenção, ampliando significativamente o risco de descontinuidade abrupta dos serviços, além de comprometer iniciativas de modernização e a eficiência administrativa".

Cumpre esclarecer que a dotação de 2026 da proposta orçamentária consignada na Ação Julgamento de Causas, na qual se enquadra a presente despesa, iniciou o exercício com 94,20% comprometidos com despesas de caráter continuado. Ressalte-se que, ao final de 2025, esse percentual alcançou 90,77%, estimando-se que o acréscimo da demanda às despesas continuadas será da ordem de, o que representa um aumento aproximado de 0,08% nos gastos com despesas de caráter continuado deste Tribunal.

É notória a situação crítica de restrição orçamentária vivenciada pela Justiça Federal da 1ª Região, haja vista que sequer houve a reposição integral do IPCA na proposta orçamentária para 2026, fixado em 5,23%. Ainda assim, esta Secretaria sugere a Vossa Excelência, salvo melhor juízo, a autorização do acréscimo da despesa, considerando que, conforme as justificativas apresentadas pelo gestor, a não adoção da medida poderá ocasionar colapso nos serviços atualmente prestados. Ademais, trata-se de despesa decorrente de demanda específica, o que poderá mitigar, ainda mais, o impacto sobre as despesas de caráter continuado. (Foi Destacado)

Ao final, submeteu a proposta à Diretoria-Geral da Secretaria do Tribunal – Diges, para deliberação quanto à eventual **autorização do acréscimo da despesa**, à vista da problemática exposta e das justificativas apresentadas pelo gestor.

Por fim, considerando as justificativas apresentadas pelas áreas técnicas, especialmente quanto ao risco de colapso dos serviços atualmente prestados caso a contratação não seja efetivada, bem como o fato de se tratar de despesa decorrente de demanda específica, circunstância apta a mitigar seu impacto sobre as despesas de caráter continuado, **a Diges autorizou o acréscimo da despesa e a presente contratação, por meio da Autorização 25057788. Assim, verifica-se demonstrada a disponibilidade orçamentária necessária ao prosseguimento da contratação em tela.**

No que tange ao **termo de referência (24827439)**, 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**:

Justificativa para adjudicação global: a licitação para a contratação de que trata o objeto, por meio de lote/grupo, 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 itens, 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 a locação 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 essencial, necessário ao órgão para o desempenho de suas atribuições, cuja interrupção pode vir a comprometer o atendimento às necessidades de gestão administrativa e financeira. Os serviços de telefonia fixa 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 fixa.
- **Burocratização:** A necessidade de realizar novos processos licitatórios a cada ano pode gerar burocracia e atrasos no fornecimento dos serviços.

e) admitir-se-à 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, consoante 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 "**outorga expedida pela Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL**, que a habilite a prestar o **Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC**, nos termos da regulamentação vigente. A comprovação deverá ser realizada mediante apresentação do **termo de autorização, concessão ou permissão emitido pela ANATEL**, ou outro documento oficial que demonstre a regular habilitação da empresa para prestação do serviço."

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

7.4.2.1. Registro ou inscrição da PESSOA JURÍDICA expedida pela entidade profissional competente (CREA);

7.4.2.2. Certidão de Registro junto à entidade profissional competente do(s) profissional(is) Responsável(is) Técnico(s) pelos serviços;

7.4.2.3. Qualificação técnico-profissional: Comprovação, por meio de Atestado(s) de Capacidade Técnico Profissional, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrado junto à entidade profissional competente, acompanhado da respectiva Certidão de Acervo Técnico (CAT), com dados e informações suficientes para comprovar que o(s) profissional(is) que será(ão) o(s) responsável(is) técnico(s) pelos serviços tenha(m) executado serviços de telefonia corporativa baseada em tecnologia VoIP e plataforma PABX em nuvem.

7.4.2.4. Qualificação técnico-operacional: Comprovação, por meio de Atestado(s) de Capacidade Técnica-Operacional, fornecido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado(s) da respectiva Certidão de Acervo Operacional - CAO emitida pelo conselho profissional competente, com dados e informações suficientes para comprovar que a empresa executou serviços de telefonia corporativa baseada em tecnologia VoIP e plataforma PABX em nuvem.

A necessidade de tais comprovações foi devidamente justificada nos termos do **subitem 7.4.6.**, que assim dispõe:

7.4.6. Justifica-se as exigências dos documentos solicitados nos subitens 7.4.2.3 a 7.4.2.4 em razão de a prestação de serviço de telefonia VoIP e plataforma PABX em nuvem exigir bom nível técnico, atendimento às normas existentes e conhecimento especializado, assim como devido aos serviços de comunicação serem essenciais ao funcionamento do Tribunal, de forma que devem ser exigidas condições específicas para garantir a execução adequada do objeto contratual, especialmente quanto à aplicação de atualizações, correções de segurança e suporte técnico contínuo à solução ofertada. Ademais, o valor estimado dos serviços de telefonia VoIP e plataforma PABX em nuvem (subitem 1.1 da Tabela 4) corresponde a aproximadamente 41% do valor total da contratação.

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

g) no item 10, é prevista a possibilidade de subcontratação parcial do objeto, hipótese autorizada pelo art. 122 da Lei 14.133/2021, limitada, no presente caso, à atividade de instalação e programação dos equipamentos de telefonia e softphones, nos termos do subitem 10.1.2 do TR.

h) no item 20 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** (24972402) e de **contrato** (25043516), 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 de natureza jurídica à aprovação das minutas ora examinadas, em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei 14.133/2021.

Lívia Marques Batista
Assessora Adjunta V - Cojur

De acordo. À Diges.
Lucas Martins de Sá Mandel

Diretor da Coordenadoria Jurídica - Cojur



Documento assinado eletronicamente por **Livia Marques Batista, Assessor(a) Adjunto V**, em 12/05/2026, às 10:29 (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 12/05/2026, às 10:30 (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 **25105661** e o código CRC **E31424B2**.

