

**SENADO FEDERAL**

Advocacia

PARECER N.º 496/2025-ADVOSF

Processo n.º 00200.003446/2025-04

Minuta de edital de licitação na modalidade pregão eletrônico. Critério de julgamento por menor preço. Adjudicação por grupo. Prestação de serviços de impressão, cópia e digitalização, compreendendo a cessão de direito de uso de equipamentos, devidamente instalados e configurados nos locais previamente determinados pelo Senado Federal, durante 24 (vinte e quatro) 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 00100.118988/2025-09, acerca da realização de procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico, com adoção do critério de julgamento por menor preço e adjudicação por grupo, destinado à **contratação de serviços de impressão, cópia e digitalização, compreendendo a cessão de direito de uso de equipamentos, devidamente instalados e configurados nos locais previamente determinados pelo Senado Federal, durante 24 (vinte e quatro) meses consecutivos**, ao custo global estimado de **R\$ 8.266.636,44** (oito milhões, duzentos e sessenta e seis mil, seiscentos e trinta e seis reais e quarenta e quatro centavos).

A demanda expressa na minuta de edital foi deflagrada pela Secretaria de Tecnologia da Informação PRODASEN (PRDSTI), por meio do Documento de Formalização de Demanda (DFD) n.º 0428/2024 – NUP 00100.030460/2025-09.

O estudo técnico preliminar (ETP n.º 138/2024) que dá base ao termo de referência é o NUP 00100.030462/2025-90.

Os documentos ordinariamente exigidos para a instrução inicial dos processos de contratações foram acostados: Solicitação de Contratação n.º 1904 e Versão Preliminar do Mapa de Risco; Planejamento Orçamentário e informação da aprovação da Contratação n.º 20250239 pelo Comitê de Contratações, no valor total (24 meses) de R\$ 3.477.398,76 (três milhões, quatrocentos e setenta e sete mil trezentos e noventa e oito reais e setenta e seis centavos) – (NUP's 00100.030463/2025-34, 00100.030464/2025-89 e 00100.030465/2025-23).



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

O Termo de Referência (TR) inicial foi acostado no NUP 00100.052677/2025-61.

A pesquisa de preços foi realizada e documentada nos NUP's 00100.076960/2025-89 e 00100.076969/2025-90. O Ofício n.º 30/2025-PRDSTI/SACTI e o Relatório anexo ao referido expediente, bem como o Despacho n.º 23/2025-SEAATE relatam o procedimento e as fontes de pesquisa utilizados no levantamento (NUP's 00100.076969/2025-90 e 00100.079821/2025-15). O NUP 00100.080609/2025-92 consolida a pesquisa de preços. Seguindo-se o Ofício n.º 32/2025-PRDSTI/SACTI e o Relatório anexo ao referido expediente, relatando o procedimento e as fontes de pesquisa utilizados na atualização do levantamento.

O ETP foi atualizado e juntado sob o NUP 00100.219058/2024-82. Consolidando os aspectos técnicos da pretendida contratação no TR sob o NUP 00100.080915/2025-29.

O Mapa de Riscos é o NUP 00100.080975/2025-41.

Por meio do Despacho n.º 26/2025-PRDSTI/COATEN/SEAATE, o órgão técnico manifestou-se pela adequação da pesquisa de preços (NUP 00100.081045/2025-13).

Em seguida, a COCVAP/SADCON¹, no NUP 00100.081984/2025-50, avaliou os atos instrutórios iniciais e recomendou algumas providencias para regularidade do feito, passando 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. ETP atualizado (NUP 00100.083954/2025-88);
- ii. Ratificação da pesquisa de preços pela COCVAP/SADCON, no NUP 00100.088865/2025-28;
- iii. Minuta de edital, com notas ao órgão técnico para exame do teor do documento e saneamento da instrução (NUP 00100.096435/2025-80);
- iv. Manifestação da COPEL acerca da regularidade do feito, com a indicação de alguns pontos para aprimoramento do TR e da minuta de edital (NUP 00100.106914/2025-11);
- v. Planilha de estimativa de preços atualizada (NUP's 00100.113508/2025-13 e 00100.115523/2025-98-1);
- vi. Nova versão do TR, com os ajustes no documento após a manifestação da COPEL e as indagações da COATC (NUP 00100.117080/2025-70);

¹ Coordenação de Controle e Validação de Processos.





SENADO FEDERAL

Advocacia

- vii. Expediente do Prodasen 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's 00100.117028/2025-13 e 00100.118083/2025-21);
- viii. Minuta de Edital de Pregão Eletrônico (NUP 00100.118988/2025-09).

O feito, assim instruído, vem ao exame desta Advocacia, conforme solicitado pela COATC/SADCON no expediente acostado sob o NUP 00100.119016/2025-23, 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 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 00100.118988/2025-09), 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 continuidade do *serviço de impressões disponibilizado pelo Prodasen por meio do outsourcing de impressão*, atualmente sob a cobertura do Contrato n.º 111/2021, vigente até 07/12/2025. Justificou-se no DFD:

O serviço de impressões disponibilizado pelo Prodasen por meio do outsourcing de impressão apresenta-se como

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





SENADO FEDERAL

Advocacia

indispensável a praticamente todas as áreas do Senado Federal, que o utilizam para imprimir trabalhos diversos tanto das áreas legislativas e parlamentares quanto das áreas administrativas. Há um esforço constante da Administração em se reduzir a dependência com relação a este serviço, principalmente diante de um contexto de responsabilidade ambiental e de redução de gastos. Contudo, a Casa ainda não pode prescindir totalmente da prestação deste serviço.

Atualmente o fornecimento de solução de impressão é prestado pela empresa SIMPRESS Comércio Locação e Serviços S.A. por meio do contrato 111/2021 (745 equipamentos).

A quantidade de equipamentos foi definida com base no contrato atual ajustado para a previsão de demandas futuras.

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 pontuou-se a *Incapacidade de oferecer aos usuários da casa os serviços de outsourcing de impressão, incluindo cópias e digitalização.*

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 serviços de impressão, cópia e digitalização, indispensáveis ao funcionamento das atividades legislativas, administrativas e parlamentares do Senado Federal. Esses serviços são essenciais para a produção de documentos oficiais, relatórios e outros materiais que apoiam a gestão e a atividade parlamentar, e serão prestados sob execução indireta, de forma contínua, por 24 (vinte e quatro) 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

O Senado Federal, por meio da Secretaria de Tecnologia da Informação Prodase (PRDSTI), atualmente utiliza serviços de outsourcing de impressão contratados com a empresa SIMPRESS Comércio Locação e Serviços S.A., que disponibiliza equipamentos instalados em diversas áreas da instituição. O contrato vigente, identificado como CT 111/2021, atende satisfatoriamente às necessidades operacionais, não havendo registros significativos de falhas durante sua execução.
(...)

Além disso, o modelo de contratação vigente, que combina locação de equipamentos e pagamento por impressão, demonstrou-se eficiente em termos de controle de custos e qualidade do serviço, sendo recomendado como base para o novo contrato, com ajustes específicos para atender às diretrizes de racionalização, eficiência e sustentabilidade.

(...)

1.2.2.6. *O serviço de outsourcing de impressão do Senado Federal não é orientado tão somente às impressões de páginas, mas também à disponibilidade de equipamentos em locais pré-determinados visando apoiar um melhor exercício das atividades desempenhadas por servidores, colaboradores e parlamentares. Como exemplo, pode-se citar equipamentos disponibilizados nos gabinetes, nos apartamentos funcionais e em locais estratégicos como o plenário principal e nas comissões.*

(...)

Para essa finalidade, considerando uma perspectiva de custo-benefício, a manutenção do modelo de disponibilização de equipamentos com pagamento por volume de impressão mostrou-se a solução mais eficiente e econômica. Esse modelo,





SENADO FEDERAL

Advocacia

além de garantir flexibilidade e controle sobre os custos, minimiza os riscos associados à manutenção de um parque de impressão próprio, como obsolescência tecnológica e custos inesperados de reparo. Adicionalmente, a inclusão de impressoras a jato de tinta corporativas, em caráter experimental, representa uma oportunidade de inovação tecnológica, com potencial para redução de custos e maior alinhamento às metas de sustentabilidade da Administração.

(...)

1.2.4.2.2. *A avaliação positiva do modelo de pagamento por impressão e locação de equipamentos, que proporcionou controle financeiro eficiente e uma operação estável, foi mantida como base para a nova contratação.*

(...)

ANEXO 2 – ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS

(...)

1.1.1.1.1. *A presente contratação tem por objeto a prestação de serviços de outsourcing de impressão, com foco na entrega de resultados dentro dos padrões de qualidade e níveis mínimos de serviço estabelecidos no edital. Nesse modelo, o que se busca contratar não é a aquisição definitiva dos equipamentos pelo Senado Federal, mas sim a disponibilização de um serviço contínuo, eficiente e monitorado por indicadores de desempenho previamente definidos.*

Dessa forma, o elemento central da contratação é a qualidade do serviço prestado, e não a natureza (nova ou usada) dos equipamentos disponibilizados pela contratada. O desempenho e a disponibilidade dos equipamentos são aferidos com base em metas contratuais objetivas, os IMRs, o que garante que o serviço oferecido atenda às exigências da Administração, independentemente da origem do bem utilizado para viabilizá-lo.

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:



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

.....

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 (serviços de impressão, cópia e digitalização), sob execução indireta.

Entre as obrigações assinalados para o prestador, dada a natureza do serviço de *outsourcing* de impressão, está a cessão de direito de uso de equipamentos, que serão instalados e disponibilizados pela futura contratada nas dependências do Senado, para prestação dos serviços *in loco*. A prestação a qual se incumbirá a empresa contempla o fornecimento dos equipamentos necessários à prestação do serviço nas dependências do Senado; o suprimento de insumos/consumíveis, exceto papel; a manutenção e o suporte técnico para o correto funcionamento e operacionalização das impressoras multifuncionais, com recursos de cópia, impressão, digitalização em rede e envio de e-mail; o treinamento dos usuários e da equipe técnica do SENADO; a disponibilização de licenças e a instalação de programas de computador necessários ao uso dos equipamentos.

Diante do contexto acima retratado e consoante as especificações do objeto no TR, notadamente o regime de execução dos serviços de *outsourcing* de impressão, 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 IX do instrumento convocatório, o critério de julgamento é o de menor preço por grupo.

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, 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.*





SENADO FEDERAL

Advocacia

2.4.2. 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

2.5.1. Será adotado o critério de adjudicação “por grupo” tendo em vista a existência dos seguintes fatores técnicos/econômicos que justificam o agrupamento dos itens:

2.5.1.1. Critérios técnicos: O gerenciamento centralizado do parque de impressão é essencial para assegurar a uniformidade dos serviços, a compatibilidade dos equipamentos e a agilidade na resolução de problemas técnicos, evitando divergências operacionais que poderiam ocorrer com múltiplos fornecedores.

2.5.1.1.1. Com a decisão de utilizar uma quantidade específica de impressoras a jato de tinta para avaliar o custo-benefício de sua possível adoção no parque, foi criado um grupo separado para essas impressoras. Considerou-se que o mercado possui nichos distintos para tecnologias a laser e a jato de tinta, e que, em alguns casos, potenciais concorrentes não atuam em ambos os segmentos.

2.5.1.2. Critérios econômicos: A adjudicação por grupo permite a obtenção de economia de escala dentro de cada conjunto de itens com características técnicas semelhantes, viabilizando a avaliação das impressoras a jato de tinta sem comprometer a estrutura atual dos quantitativos e serviços relacionados às impressoras a laser.

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 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.





SENADO FEDERAL

Advocacia

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:

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.





SENADO FEDERAL

Advocacia

[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 parcelamento do objeto, agrupando-se os itens da pretendida contratação em dois grupos de serviços, conforme o tipo das impressoras. 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 contratação (ETP), elaborado conforme disposto no Anexo II do referido ato regulamentar interno. O órgão técnico, no NUP 00100.083954/2025-88, 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 00100.117080/2025-70), o qual apresenta os parâmetros e elementos descritivos mínimos exigidos para o documento (art. 6º, XXIII, da NLL):

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

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 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 (volume de impressões) e o número e tipo de impressoras para prestação do serviço de *outsourcing* de impressão durante o período de 24 (vinte e quatro) meses de vigência;
- iii.* os resultados esperados com a contratação;





SENADO FEDERAL

Advocacia

- iv. os requisitos para seleção dos licitantes;
- v. os prazos de execução e a possibilidade de prorrogação do contrato;
- vi. os gestores e fiscais do futuro contrato;
- 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 recebimentos provisório e definitivo do objeto;
- x. as penalidades em caso de inadimplemento parcial;
- xi. o mecanismo para mensuração da qualidade dos serviços, com o correspondente ajuste 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 **o montante aprovado pelo Comitê de Contratações não cobre totalmente o custo determinado na precificação final dos serviços.** Nesse particular, a SADCON, no Ofício nº 0234/2025-COCVAP/SADCON, indicou ao PRODASEN obter a aprovação do *Comitê de Contratações* do montante total estimado para a contratação, por meio da elaboração de “adendo” (NUP 00100.081984/2025-50). O órgão técnico, no NUP 00100.087528/2025-13, informa que *o adendo solicitado foi aprovado e os novos valores já se encontram registrados no sistema Senic, compatibilizando o valor de referência da contratação com o limite autorizado pelo Comitê de Contratações.* **Em todo caso, reputa-se prudente que se instrua o feito com a correspondente deliberação do colegiado responsável pela gestão do Plano de Contratações do Senado Federal.**

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





SENADO FEDERAL

Advocacia

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 00100.080975/2025-41 é o “Mapa 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. Justificativa para a contratação

1.2.1. Descrição da situação atual

O Senado Federal, por meio da Secretaria de Tecnologia da Informação Prodasen (PRDSTI), atualmente utiliza serviços de outsourcing de impressão contratados com a empresa SIMPRESS Comércio Locação e Serviços S.A., que disponibiliza equipamentos instalados em diversas áreas da instituição. O contrato vigente, identificado como CT 111/2021, atende satisfatoriamente às necessidades operacionais, não havendo registros significativos de falhas durante sua execução.

Os serviços contratados compreendem 745 equipamentos, com pagamento baseado na disponibilidade dos equipamentos e no volume de impressões realizadas.

Com o término iminente do contrato vigente, faz-se necessário realizar uma nova contratação para assegurar a continuidade das atividades legislativas, administrativas e parlamentares, que dependem essencialmente de serviços de impressão, cópia e digitalização para a produção de documentos institucionais.

Adicionalmente, ao longo do novo contrato serão realizados testes com impressoras do tipo jato de tinta com o objetivo de avaliar possibilidades de redução de custos para contratos futuros.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

Sobre as impressões, historicamente, a demanda média mensal de impressão, entre março de 2022 e setembro de 2024, foi de aproximadamente 466.154 páginas (coloridas e monocromáticas), um volume que reflete a normalização das atividades após o período de restrições imposto pela pandemia.

Além disso, o modelo de contratação vigente, que combina locação de equipamentos e pagamento por impressão, demonstrou-se eficiente em termos de controle de custos e qualidade do serviço, sendo recomendado como base para o novo contrato, com ajustes específicos para atender às diretrizes de racionalização, eficiência e sustentabilidade.

O órgão demandante apresentou o quantitativo de unidades mensais de serviço de manutenção das impressoras, justificando no TR:

1.2.2. Justificativa para a quantidade a ser contratada

1.2.2.1. *A estimativa do quantitativo de serviços a ser contratado foi fundamentada na análise histórica do consumo do contrato vigente e na projeção das necessidades para o período da nova contratação. Para tanto, foram considerados os dados históricos de consumo registrados no contrato CT 111/2021, com média mensal de 466.154 páginas impressas entre março de 2022 e setembro de 2024, conforme Estudo Técnico Preliminar 138/2024 (NUP 00100.219058/2024-82).*

1.2.2.2. *O quantitativo previsto no termo de referência para a contratação do objeto em tela é aquele que, a partir de análise empreendida por este Órgão Técnico, reflete a necessidade da administração, considerando que a análise dos dados históricos confirma que o volume médio mensal de impressões é consistente com as demandas do Senado Federal.*

1.2.2.3. *Adicionalmente, foram realizadas considerações com base em estimativas de variação sazonal da demanda em função de possíveis mudanças nas atividades parlamentares, administrativas e legislativas, garantindo a adequação do quantitativo ao longo do período contratual.*

No item 4.2.1 do TR, o órgão técnico indicou que a contratação dos serviços seja firmada por um período inicial de 24 (vinte e quatro) meses, prorrogáveis sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, posto que:

4.2.1. *O contrato decorrente deste Termo de Referência terá vigência por 24 (vinte e quatro) 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.*





SENADO FEDERAL

Advocacia

4.2.1.1. *A caracterização do serviço objeto deste TR como sendo de prestação continuada se deve a à essencialidade e à habitualidade do serviço de impressão, cópia e digitalização para o pleno funcionamento das atividades legislativas, administrativas e parlamentares do Senado Federal. Esses serviços são indispensáveis para a produção de documentos oficiais, relatórios, materiais legislativos e administrativos, cuja ausência comprometeria diretamente a eficiência operacional e a continuidade das funções institucionais. A interrupção desse serviço impactaria negativamente a capacidade do Senado em cumprir suas atribuições legais e administrativas, gerando atrasos significativos e prejudicando a prestação de serviços essenciais.*

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;

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.



**SENADO FEDERAL**

Advocacia

[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 24 (vinte e quatro) 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, conforme relatado no TR (Item 1.2.4.2), as intercorrências e dificuldades verificadas no curso do CT 111/2021 levou o órgão demandante a aprimorar os requisitos da nova contratação, destacando: *A avaliação positiva do modelo de prestação de serviços mediante o pagamento por impressão e [cessão do direito de uso] de equipamentos, que proporcionou controle financeiro eficiente e uma operação estável, foi mantida como base para a nova contratação.*

Optou-se por contemplar serviço de impressões por meio de impressoras a jato de tinta *em caráter experimental, proposta com base na análise de mercado, buscando maior eficiência e alinhamento às práticas sustentáveis.*

Verifica-se que o prestador será remunerado por um preço determinado para os serviços contínuos prestados mensalmente, 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.

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 das sanções descritas nos quadros de indicadores constantes do Parágrafo Segundo 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





SENADO FEDERAL

Advocacia

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 00100.088865/2025-28).

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

2.3.1. Não será utilizado o Sistema de Registro de Preços na presente contratação.

2.3.2. O Sistema de Registro de Preços (SRP) não será utilizado na presente contratação em razão da previsibilidade da demanda pelo objeto em relação aos equipamentos. O histórico de consumo registrado no contrato vigente, aliado à estabilização das atividades do Senado Federal e à definição clara das necessidades institucionais, permite projetar os quantitativos necessários para o período contratual. A presente contratação não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 3º do Decreto nº 11.462/2023, pois não há indícios de imprevisibilidade ou variações significativas na demanda que justifiquem a utilização do SRP. Além disso, o modelo de contratação com base em quantitativos definidos, assegura maior eficiência administrativa e controle sobre os custos, garantindo o atendimento pleno das necessidades da Administração.

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, insere-se na alçada decisória da autoridade competente para aprovar o TR e autorizar a realização do certame.





SENADO FEDERAL

Advocacia

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. Em que pese haver itens/grupos com valor estimado acima de R\$ 80.000,00, seu objeto não é a aquisição de bens de natureza divisível, pois a prestação dos serviços de outsourcing de impressão exige fornecimento integral e centralizado. Essa característica é indispensável para garantir a uniformidade, a eficiência e a continuidade dos serviços. A gestão integrada de um parque de impressão como o requerido pelo Senado Federal não seria viável com a fragmentação entre múltiplos fornecedores. Adicionalmente, a não aplicação do tratamento diferenciado é fundamentada no art. 49, III da Lei Complementar n.º 123/2006 e no art. 10, II do Decreto n.º 8.538/2015, que vedam tal tratamento em casos nos quais ele comprometa a viabilidade técnica ou econômica da contratação. Assim, o critério estabelecido assegura eficiência e atende aos interesses da Administração.

Considerando que o valor anual estimado para os grupos 1 e 2 do objeto do certame, de R\$3.797.819,20 (três milhões, setecentos e noventa e sete mil, oitocentos e dezenove reais e vinte centavos) e de R\$ 345.499,02 (trezentos e quarenta e cinco mil quatrocentos e noventa e nove reais e dois centavos), respectivamente, 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 nº 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 nº 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;





SENADO FEDERAL

Advocacia

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 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 n.º 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 de que o serviço de *outsourcing de impressão exige fornecimento integral e centralizado*. 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 n.º 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

