PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 164/2026
MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO

OBJETO: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de outsourcing de impressão, cópia e digitalização, na modalidade de franquia mensal de páginas com cobrança de excedente, incluindo disponibilização de equipamentos, instalação, manutenção, suporte técnico, fornecimento de insumos, sistema de gerenciamento, monitoramento e bilhetagem, para atendimento das Secretarias e Fundos Municipais do Município de Laguna Carapã/MS.

ASSUNTO: Análise jurídica da fase preparatória e da minuta do instrumento convocatório.

I- RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo nº 164/2026, instaurado com a finalidade de promover contratação de empresa especializada para prestação de serviços de outsourcing de impressão, cópia e digitalização, mediante franquia mensal de páginas e cobrança de eventual excedente, abrangendo a disponibilização dos equipamentos, manutenção, suporte técnico, insumos e solução de gerenciamento, monitoramento e bilhetagem.

Conforme o Termo de Referência, a contratação possui previsão de vigência inicial de **04 (quatro) anos**, com quantitativos globais projetados para o período de 48 (quarenta e oito) meses. O instrumento prevê, ainda, a distribuição dos equipamentos e franquias entre as unidades administrativas, bem como regras próprias para medição e faturamento do eventual excedente.

O Termo de Referência também caracteriza a necessidade como de natureza contínua e apresenta justificativa para a adoção da vigência inicial de quatro anos, especialmente em razão da disponibilização de equipamentos novos e de primeiro uso, instalação, configuração, manutenção, suporte, insumos e demais componentes necessários à execução da solução.

Os autos foram encaminhados a esta **Assessoria de Procedimentos Jurídicos**, para análise jurídica, nos termos do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Integram os autos, entre outros documentos, o Documento de Formalização da Demanda – DFD; Estudo Técnico Preliminar – ETP e anexos; Nota Técnica Complementar; documentos de planejamento; Termo de Referência; solicitação de compra; pesquisa de preços; relatório unificado das pesquisas; mapas de apuração e comparativo de preços; mediana das cotações; justificativa da pesquisa de preços; manifestação contábil; pedido e informação de bloqueio orçamentário; minuta do edital e respectivos anexos.

É o relatório.

Passa-se à análise.

II – DA DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação é emitida em cumprimento ao disposto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021 e tem por finalidade examinar, sob o exclusivo enfoque jurídico, a regularidade formal e a juridicidade da fase preparatória da contratação, bem como a adequação jurídica da minuta do instrumento convocatório e seus anexos.

A análise jurídica não abrange aspectos de natureza eminentemente técnica, operacional, tecnológica, econômica, contábil, orçamentária ou administrativa, especialmente quanto à definição da solução, dimensionamento dos equipamentos, estimativa de consumo, quantitativos, memória de cálculo, especificações técnicas, níveis de serviço, metodologia operacional, formação dos preços, adequação dos valores estimados ao mercado, vantajosidade econômica ou disponibilidade material dos recursos.

Tais elementos constituem matéria de competência dos setores técnicos e administrativos responsáveis pela elaboração dos documentos de planejamento, pela pesquisa de mercado, pelo dimensionamento da contratação, pela gestão contratual e pela execução orçamentária.

Assim, as conclusões técnicas, econômicas e administrativas constantes dos autos são tomadas como premissas para a presente análise jurídica, cabendo aos respectivos agentes e

setores responsáveis assegurar sua exatidão, suficiência, atualidade e compatibilidade com a necessidade administrativa.

O presente parecer possui natureza **opinativa e não vinculante**, competindo à autoridade competente, diante dos elementos constantes dos autos e das manifestações dos setores responsáveis, decidir quanto ao prosseguimento do procedimento.

III – DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL E DA MODALIDADE LICITATÓRIA

A contratação deverá observar a Lei Federal nº 14.133/2021, bem como os regulamentos municipais aplicáveis ao procedimento licitatório e os princípios que regem as contratações públicas.

Considerando que o objeto apresenta padrões de desempenho e qualidade passíveis de definição objetiva mediante especificações usuais de mercado, o Termo de Referência o caracteriza como serviço comum.

Nessa hipótese, mostra-se juridicamente adequada, em princípio, a adoção do **Pregão Eletrônico**, desde que mantida a caracterização do objeto como serviço comum e observados os requisitos legais relativos à fase preparatória, publicidade, julgamento, habilitação e contratação.

IV – DA FASE PREPARATÓRIA E DO PLANEJAMENTO

A Lei nº 14.133/2021 estabelece o planejamento como elemento estruturante das contratações públicas, exigindo que a Administração demonstre a necessidade da contratação, a solução escolhida, os requisitos necessários à execução e os demais elementos indispensáveis à adequada formação do processo.

No caso concreto, o Termo de Referência remete ao Estudo Técnico Preliminar quanto à fundamentação da contratação, dos quantitativos e da descrição da solução.

A Nota Técnica Complementar registra que a modelagem inicialmente prevista foi reavaliada em razão das características do mercado fornecedor e da necessidade de adequação da solução, tendo sido estabelecida vigência inicial de 48 (quarenta e oito) meses, com a correspondente projeção dos quantitativos para todo o período.

A formalização dessa alteração no curso da fase preparatória mostra-se juridicamente admissível, desde que os documentos subsequentes tenham sido devidamente ajustados e guardem correspondência com a nova modelagem.

Nesse sentido, antes da publicação do edital, deverá ser realizada conferência final de compatibilidade entre o DFD, ETP, Nota Técnica Complementar, Termo de Referência, pesquisa de preços, edital e minuta contratual, especialmente quanto à vigência, quantitativos, unidades de medida, franquia, excedente, preços, condições de medição e forma de pagamento.

V – DA MODELAGEM DE OUTSOURCING, FRANQUIA E COBRANÇA DE EXCEDENTE

O Termo de Referência adotou a modalidade de outsourcing com **franquia mensal de páginas e cobrança de excedente**, incluindo os equipamentos e serviços necessários à operação da solução.

Sob o ponto de vista jurídico, a modelagem mostra-se admissível, desde que estabelecida de maneira objetiva a forma de medição, apuração e faturamento, evitando-se pagamentos desacompanhados da efetiva comprovação da execução.

A modelagem deverá permitir a identificação clara da franquia mensal contratada, dos quantitativos estimados, da quantidade efetivamente produzida, do eventual excedente, dos valores unitários aplicáveis, dos critérios de medição, da forma de conferência e validação das leituras e das condições para emissão e pagamento das respectivas faturas.

A utilização da franquia não deve ser interpretada como garantia de consumo integral ou como obrigação de pagamento por páginas não produzidas, quando o modelo contratual estabelecer cobrança vinculada à efetiva utilização.

Nesse ponto, compete ao gestor e aos responsáveis pela fiscalização contratual assegurar que a medição mensal corresponda à execução efetivamente realizada.

A **Portaria SGD/MGI nº 370/2023**, embora dirigida ao âmbito federal e, portanto, não constitua norma obrigatória para o Município, poderá ser utilizada como referência técnica subsidiária para a estruturação da contratação, desde que compatível com a realidade do Município e com a regulamentação municipal aplicável.

Sua utilização como referência de boas práticas, portanto, não representa submissão do Município ao regime federal, nem substitui as disposições da Lei nº 14.133/2021 e dos regulamentos municipais.

VI – DA VIGÊNCIA INICIAL DE 48 (QUARENTA E OITO) MESES

O Termo de Referência estabelece vigência inicial de 04 (quatro) anos, fundamentada no caráter contínuo da necessidade e nas características próprias da solução de outsourcing.

O art. 106 da Lei nº 14.133/2021 admite contratos de serviços e fornecimentos contínuos com prazo de até 05 (cinco) anos, observadas as condições legais, enquanto o art. 107 disciplina a possibilidade de prorrogações sucessivas, desde que presentes os respectivos pressupostos legais.

No caso concreto, consta dos autos justificativa para a adoção do prazo de 48 (quarenta e oito) meses, considerando que a contratação envolve equipamentos novos e de primeiro uso, instalação, configuração, suporte técnico, manutenção preventiva e corretiva, fornecimento de insumos, peças e suprimentos, além de softwares e sistemas de gerenciamento, monitoramento e bilhetagem.

A documentação técnica também considera que o prazo mais extenso possibilita à contratada amortizar os investimentos necessários à implantação da solução, circunstância que, segundo os elementos técnicos dos autos, pode repercutir na composição dos custos unitários.

A própria documentação caracteriza a solução como contínua, em razão da utilização permanente dos serviços de impressão, cópia e digitalização nas atividades administrativas e na prestação dos serviços públicos municipais.

A Nota Técnica Complementar, por sua vez, formalizou a alteração da modelagem de 12 (doze) para 48 (quarenta e oito) meses e a correspondente projeção dos quantitativos globais.

Dessa forma, **sob o aspecto jurídico**, não se identifica impedimento à previsão de vigência inicial de 48 (quarenta e oito) meses, por se encontrar dentro do limite legal previsto

para contratos de serviços e fornecimentos contínuos, desde que presentes os demais pressupostos legais e administrativos pertinentes.

Ressalte-se, contudo, que a presente análise não certifica a vantajosidade econômica do prazo escolhido, tampouco a adequação do período de amortização dos equipamentos ou dos custos apresentados, matérias que permanecem sob responsabilidade dos setores técnicos e administrativos competentes.

Eventual prorrogação futura deverá ser precedida da correspondente análise administrativa e jurídica, com demonstração do atendimento aos requisitos legais, da permanência da necessidade administrativa, da vantajosidade da manutenção contratual e das demais condições exigidas pela legislação.

VII – DO PLANEJAMENTO, DIMENSIONAMENTO E QUANTITATIVOS

O Termo de Referência apresenta os quantitativos necessários à execução da contratação, inclusive projeções para o período de 48 (quarenta e oito) meses.

A definição dos quantitativos deve decorrer dos estudos e levantamentos realizados durante a fase de planejamento, considerando a necessidade das unidades administrativas, o histórico de utilização, a distribuição dos equipamentos e a estimativa de produção.

A presente manifestação não valida a correção dos quantitativos ou das memórias de cálculo, por se tratar de matéria eminentemente técnica.

Compete ao setor requisitante e à equipe responsável pelo planejamento assegurar que os quantitativos estejam devidamente fundamentados e sejam suficientes para atender à necessidade administrativa, sem gerar dimensionamento inadequado.

Da mesma forma, eventual alteração futura dos quantitativos deverá observar os requisitos e limites previstos na legislação, não podendo ser utilizada para modificar substancialmente o objeto originalmente licitado.

VIII – DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS, DOCUMENTAÇÃO E COMPETITIVIDADE

O Termo de Referência contempla especificações dos equipamentos e serviços, incluindo requisitos de impressão, cópia, digitalização, conectividade, segurança, gerenciamento, monitoramento, bilhetagem, manutenção, suporte técnico, fornecimento de insumos e demais condições necessárias ao funcionamento da solução.

Também consta previsão de apresentação de catálogos, fichas técnicas, manuais, prospectos ou documentação equivalente para verificação da conformidade dos equipamentos ofertados.

Sob o aspecto jurídico, a exigência de documentação técnica pode ser admitida quando destinada à comprovação objetiva de que a solução ofertada atende às especificações previamente estabelecidas, devendo ser aplicada de forma isonômica e sem criação de requisitos não previstos no edital.

Eventual diligência destinada ao esclarecimento ou comprovação de condição já existente deverá observar os limites estabelecidos pela legislação e os princípios da isonomia e do julgamento objetivo.

Quanto às especificações técnicas, cabe ao setor responsável assegurar que não contenham exigências desnecessárias, excessivas ou direcionadas a determinado fabricante ou modelo.

A Administração pode estabelecer requisitos mínimos de desempenho e qualidade necessários ao atendimento da necessidade pública, desde que exista pertinência entre a exigência e o objeto e que sejam preservadas a razoabilidade e a competitividade do certame.

Assim, a análise jurídica não afirma que determinada especificação técnica seja necessária ou suficiente, mas apenas ressalva que sua adoção deve estar amparada na necessidade administrativa e ser compatível com a competitividade da licitação.

IX – DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA

O Termo de Referência estabelece exigência relacionada à disponibilidade de unidade de assistência técnica no Estado de Mato Grosso do Sul.

A exigência deve decorrer da necessidade efetiva de manutenção, suporte presencial, cumprimento dos prazos de atendimento e continuidade dos serviços, e não simplesmente da preferência administrativa pela contratação de empresas sediadas em determinado local.

X – DA GARANTIA DE PROPOSTA, HABILITAÇÃO E JULGAMENTO

O instrumento convocatório prevê garantia de proposta, cuja admissibilidade encontra fundamento no art. 58 da Lei nº 14.133/2021.

A exigência deverá observar o percentual legal, as modalidades admitidas e as demais condições previstas na legislação e no edital, evitando-se qualquer exigência além dos limites legalmente autorizados.

Quanto à habilitação, as exigências deverão estar restritas aos documentos necessários à demonstração da capacidade jurídica, fiscal, social, trabalhista, econômico-financeira e técnica do licitante para execução do objeto.

As exigências de qualificação técnica, especialmente aquelas relacionadas à experiência anterior, deverão possuir pertinência e compatibilidade com as características e a complexidade da contratação.

O julgamento deverá observar critérios objetivos previamente definidos no edital, sendo vedada a adoção de critérios subjetivos ou exigências não previstas no instrumento convocatório.

A análise jurídica não substitui a atuação do agente de contratação e da equipe responsável pelo julgamento e habilitação, a quem caberá aplicar as regras editalícias de forma isonômica durante a fase externa.

Deverá ser observado, ainda, quando aplicável, o tratamento favorecido previsto na Lei Complementar nº 123/2006 e suas alterações, conforme as características do objeto, valores estimados e demais condições do certame.

XI – DA SUSTENTABILIDADE, LOGÍSTICA REVERSA E PROTEÇÃO AMBIENTAL

O Termo de Referência contempla requisitos relacionados à eficiência energética, redução do consumo de papel, destinação ambientalmente adequada dos resíduos e logística reversa de toners, cartuchos, cilindros e demais consumíveis.

Tais previsões são juridicamente compatíveis com a consideração de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas, desde que as exigências guardem pertinência com o objeto e sejam tecnicamente justificadas.

A responsabilidade pela definição dos requisitos ambientais específicos, bem como pela avaliação dos documentos necessários à sua comprovação, permanece com o setor técnico responsável.

Durante a execução, deverão ser observadas as obrigações ambientais previstas no Termo de Referência e no contrato.

XII – DO PARCELAMENTO E DA ESTRUTURAÇÃO EM LOTES

A contratação foi estruturada em lotes, contemplando diferentes categorias de serviços e equipamentos.

O parcelamento deve observar a necessidade de ampliar a competitividade sem comprometer a funcionalidade da solução, a padronização necessária, a eficiência da gestão ou a adequada execução contratual.

Verifica-se que a opção pelo parcelamento está tratada nos documentos de planejamento.

Esta Assessoria não substitui o juízo técnico quanto à melhor estrutura econômica ou operacional dos lotes, cabendo ao setor responsável assegurar a coerência entre a justificativa apresentada no ETP e a configuração definitiva do edital.

XIII – DA PESQUISA DE PREÇOS E DA ESTIMATIVA DA DESPESA

A estimativa da despesa constitui elemento essencial da fase preparatória e deve refletir a solução efetivamente escolhida pela Administração.

No presente caso, a pesquisa deverá ser compatível com a modelagem definitiva da contratação, considerando a vigência de 48 (quarenta e oito) meses, os quantitativos projetados, a franquia mensal, os excedentes, os equipamentos, instalação, manutenção, suporte, insumos, sistemas de gerenciamento e demais obrigações previstas.

A documentação dos autos contempla pesquisa de preços, relatório unificado, mapas de apuração, comparativo de preços, mediana e justificativa.

Não compete a esta Assessoria certificar a exatidão dos valores obtidos ou sua efetiva compatibilidade com o mercado, uma vez que tal avaliação depende da metodologia empregada e do conhecimento técnico e econômico dos responsáveis pela pesquisa.

Compete aos setores responsáveis assegurar que a estimativa utilizada seja contemporânea, suficiente, coerente com o objeto e compatível com a modelagem definitiva.

Especial atenção deve ser dada à correspondência entre a pesquisa realizada e a alteração da vigência para 48 (quarenta e oito) meses, evitando que valores ou quantitativos de modelagem anterior permaneçam reproduzidos em documentos posteriores.

XIV – DA MINUTA DO EDITAL E DA MINUTA CONTRATUAL

A minuta do edital deve observar os requisitos legais aplicáveis e manter correspondência com o Termo de Referência e os demais documentos que integram a fase preparatória.

Deverão estar uniformemente disciplinados, entre outros aspectos, o objeto, lotes, quantitativos, franquia, excedente, critérios de medição, condições de faturamento, prazo contratual, reajuste, obrigações das partes, fiscalização, sanções, garantias, habilitação, condições de pagamento e hipóteses de alteração e extinção contratual.

A minuta contratual deverá reproduzir, de forma coerente, as condições efetivamente licitadas, especialmente aquelas relacionadas à prestação continuada, aos equipamentos, manutenção, suporte, insumos, medição, bilhetagem, franquia e excedente.

Eventuais divergências entre Termo de Referência, edital e minuta contratual deverão ser sanadas antes da publicação, de modo a preservar a segurança jurídica, a isonomia entre os licitantes, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo.

Considerando a natureza continuada da contratação, deverão também estar adequadamente disciplinados os critérios de reajuste, as condições de prorrogação, as hipóteses de alteração contratual, as obrigações de fiscalização e as demais cláusulas obrigatórias previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

XV – DA PROTEÇÃO DE DADOS E DA CONFIDENCIALIDADE

Considerando que a execução da solução poderá envolver sistemas de gerenciamento, monitoramento e bilhetagem, com eventual registro de usuários, equipamentos, volumes de impressão e demais informações relacionadas à utilização dos serviços, deverão ser observadas, quando houver tratamento de dados pessoais, as disposições da Lei Federal nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

As obrigações de confidencialidade, segurança da informação, acesso aos sistemas e tratamento adequado dos dados deverão observar as disposições constantes do Termo de Referência e da minuta contratual, quando aplicáveis ao objeto.

A definição dos requisitos técnicos de segurança da informação e dos mecanismos tecnológicos necessários à proteção dos dados permanece sob responsabilidade dos setores técnicos competentes.

XVI – DA EXECUÇÃO, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

A futura contratação deverá ser acompanhada e fiscalizada por agentes formalmente designados, nos termos da legislação aplicável.

A gestão e a fiscalização deverão abranger, entre outros aspectos, a disponibilização e o funcionamento dos equipamentos, atendimento dos chamados, manutenção preventiva e

corretiva, reposição de peças e insumos, cumprimento dos níveis de atendimento, funcionamento do sistema de gerenciamento e bilhetagem e correspondência entre a produção efetivamente realizada e os valores faturados.

Especial atenção deverá ser dada à medição mensal, considerando que o modelo de franquia e excedente exige controle adequado das páginas efetivamente produzidas.

A Administração deverá manter registros suficientes para demonstrar a execução contratual e fundamentar os pagamentos realizados.

A fiscalização contratual não se confunde com a análise jurídica realizada nesta fase, cabendo aos agentes designados acompanhar concretamente a execução e comunicar eventuais ocorrências à autoridade competente.

XVII – DAS PROVIDÊNCIAS ANTERIORES À PUBLICAÇÃO

Considerando que os documentos da fase preparatória já contemplam as definições técnicas e operacionais necessárias à estruturação da contratação, não se mostra necessário transformar o presente parecer em checklist de providências já atendidas.

Como medida final de segurança processual, deverá ser realizada, antes da publicação do edital, **conferência formal de compatibilidade entre o DFD, ETP, Termo de Referência, pesquisa de preços, edital e minuta contratual**, especialmente quanto:

a) à vigência de 48 (quarenta e oito) meses;

b) aos quantitativos globais e mensais;

c) à franquia e eventual excedente;

d) aos valores estimados e respectivos critérios de formação;

e) aos critérios de medição e faturamento;

f) às condições de assistência técnica;

g) às exigências de habilitação;

h) à garantia de proposta;

i) aos critérios de reajuste;

j) às obrigações de fiscalização e gestão contratual.

Deverão, ainda, ser observadas as providências administrativas, orçamentárias e de publicidade necessárias à deflagração da fase externa do certame, inclusive aquelas relativas à divulgação do instrumento convocatório e à formalização da contratação nos sistemas oficiais pertinentes.

XVIII – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **sob o exclusivo enfoque jurídico**, esta **Assessoria de Procedimentos Jurídicos** manifesta-se pela **possibilidade jurídica do prosseguimento do Processo Administrativo nº 164/2026, mediante Pregão Eletrônico**, destinado à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de outsourcing de impressão, cópia e digitalização, mediante franquia mensal de páginas com cobrança de eventual excedente.

A análise realizada não identificou óbice jurídico ao prosseguimento do certame, considerando a documentação constante dos autos, a caracterização do objeto como serviço comum, a adoção do Pregão Eletrônico, a modelagem de outsourcing com franquia e excedente e a previsão de vigência inicial de 48 (quarenta e oito) meses.

A previsão de vigência encontra-se, sob o aspecto jurídico, dentro do limite estabelecido para contratos de serviços e fornecimentos contínuos, sem prejuízo da necessidade de que eventual prorrogação futura seja precedida da análise dos pressupostos legais pertinentes.

Registra-se que o Termo de Referência e a minuta do edital contemplam as principais condições técnicas e operacionais da contratação, inclusive especificações dos equipamentos, serviços de instalação e manutenção, suporte técnico, fornecimento de insumos, gerenciamento e bilhetagem, franquia, excedente, medição, faturamento, sustentabilidade, logística reversa, habilitação, garantias e demais obrigações.

Quanto à exigência de assistência técnica no Estado de Mato Grosso do Sul, deverá permanecer nos autos justificativa técnica suficiente que demonstre sua pertinência com a necessidade de execução, atendimento e continuidade dos serviços, preservando-se a competitividade do certame.

A pesquisa de preços e os quantitativos também permanecem sob responsabilidade dos setores competentes, especialmente quanto à correção da memória de cálculo, adequação dos valores ao mercado e compatibilidade com a modelagem definitiva da contratação.

Ressalva-se expressamente que **não integra o objeto desta manifestação a validação dos quantitativos, memórias de cálculo, especificações técnicas, dimensionamento dos equipamentos, estimativas de consumo, preços de mercado, economicidade, vantajosidade da solução, critérios técnicos de distribuição dos equipamentos, bem como quaisquer outros aspectos de natureza técnica, contábil, financeira, orçamentária ou administrativa**, cuja responsabilidade permanece atribuída aos respectivos setores e agentes competentes.

Durante a execução contratual, deverão ser observadas as condições legais e contratuais relativas à fiscalização, medição, pagamento, reajuste, alterações, manutenção da necessidade administrativa e eventual prorrogação.

Com essas ressalvas, **não se vislumbra óbice jurídico ao prosseguimento do feito**, cabendo à autoridade competente, no exercício de sua competência administrativa, deliberar quanto à continuidade do procedimento e à autorização para publicação do instrumento convocatório.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Laguna Carapã/MS, 05 de Novembro de 2026.

FABIANE LAZAROTO FERNEDA: 00842715908

Assinado digitalmente por FABIANE LAZAROTO FERNEDA:00842715908
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC DIGITAL MULTIPLA G1, OU=22428026000178, OU=presencial, OU=Certificado PF A3, CN=FABIANE LAZAROTO FERNEDA:00842715908
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização: sua localização de assinatura aqui
Data: 2026.11.05 13:16:29-0000
Versão do Foxit PDF Reader: 2025.3.0.0

FABIANE LAZAROTO FERNEDA
Assessoria de Procedimentos Jurídicos
OAB/MS nº 23.723-B