

MEC/UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

Estudo Técnico Preliminar 1/2026**1. Informações Básicas**

Número do processo: 23071.001252/2026-65

2. Descrição da necessidade

O CAEd (Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação) é um centro de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e constitui-se como Órgão Suplementar da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), reunindo pesquisadores da própria instituição e de outras entidades de ensino e pesquisa, com atuação concentrada nas áreas de avaliação educacional e políticas públicas de educação. Suas atividades abrangem o desenvolvimento de instrumentos e programas de avaliação da educação, a criação de sistemas de gestão da informação voltados a redes e unidades de ensino, bem como a formação de recursos humanos em administração, avaliação e políticas públicas educacionais.

No âmbito específico dos programas de avaliação da educação, o Centro exerce papel estratégico no cenário educacional de diversos estados e municípios brasileiros. Essa atuação se materializa, principalmente, na aplicação de instrumentos padronizados de avaliação, tais como testes e questionários socioeconômicos, junto aos integrantes das redes de ensino participantes, bem como na análise técnica e divulgação dos resultados obtidos. Tais resultados subsidiam diagnósticos precisos sobre a qualidade da educação ofertada e permitem a formulação de ações corretivas, o aprimoramento de políticas públicas e o redirecionamento de estratégias de gestão educacional, contribuindo de forma direta para a melhoria do ensino.

Para viabilizar a execução dessas atividades finalísticas, faz-se imprescindível a contratação de empresa(s) especializada(s) na prestação de serviços gráficos, especialmente no que se refere à diagramação, impressão, acabamento, manuseio, embalagem, rotulagem e logística de distribuição dos instrumentos de avaliação em âmbito nacional. Ressalte-se que tais serviços demandam condições especiais de segurança e sigilo, uma vez que os materiais produzidos integram processos avaliativos de larga escala, cujo comprometimento poderia afetar a confiabilidade dos resultados e a legitimidade das políticas públicas deles decorrentes.

A necessidade de contratação externa justifica-se pelo fato de que o CAEd/UFJF não dispõe de estrutura, equipamentos, insumos e capacidade operacional suficientes para executar integralmente o objeto com meios próprios. Ademais, a dinâmica dos programas de avaliação, marcada por variações frequentes de escopo, volume e cronograma, inviabiliza a adoção de procedimentos licitatórios individualizados para cada demanda, seja por razões operacionais, seja pela ausência de tempo hábil para tanto. Nesse contexto, a adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP) revela-se a solução mais adequada.

A regulamentação federal define o SRP como o conjunto de procedimentos destinados ao registro formal de preços para futuras contratações, o que se harmoniza com a realidade do Centro, cuja demanda não permite a definição prévia e precisa dos quantitativos a serem contratados. Esses quantitativos variam em função dos acordos firmados com estados e municípios participantes e, especialmente, das oscilações anuais verificadas no Censo da Educação Básica e outros dados estatísticos, que impactam diretamente o número de estudantes avaliados.

Cumprе destacar, ainda, que os serviços gráficos demandados possuem natureza continuada, porém com quantitativos e dimensões variáveis, vinculados aos ciclos anuais das pesquisas de avaliação estabelecidos pelas Secretarias de Educação em âmbito nacional. Diante dessas características — objeto divisível, demanda

imprevisível e necessidade de contratações sucessivas —, o Pregão Eletrônico, na forma de Registro de Preços, apresenta-se como a modalidade que melhor atende aos princípios da eficiência e planejamento para a Administração, conforme enquadramento da hipótese positivada pelo inciso V, art. 3º do Decreto nº 11.462/2023.

Por todo o exposto, a presente contratação tem por objetivo assegurar a execução eficiente, segura e tempestiva dos programas de avaliação da educação conduzidos pelo CAEd, mediante a disponibilização de serviços gráficos especializados, em conformidade com as exigências técnicas, operacionais e legais aplicáveis. Especificamente, busca-se:

1. Viabilizar a produção dos instrumentos de avaliação educacional, compreendendo serviços de diagramação, impressão, acabamento e demais etapas necessárias à adequada materialização de testes, questionários e materiais correlatos, observando padrões técnicos de qualidade e padronização.
2. Garantir a integridade, a segurança e o sigilo dos materiais avaliativos, prevenindo acessos indevidos, extravios ou comprometimento do conteúdo, de modo a preservar a confiabilidade dos processos de avaliação e a fidedignidade dos resultados obtidos.
3. Assegurar a logística eficiente de distribuição em âmbito nacional, contemplando o manuseio, a embalagem, a rotulagem e a entrega dos instrumentos de avaliação às redes e unidades de ensino participantes, dentro dos prazos estabelecidos e conforme a programação dos ciclos avaliativos.
4. Garantir a continuidade das atividades finalísticas do Centro, prevenindo descontinuidade na aplicação dos instrumentos de avaliação e assegurando suporte operacional adequado ao cumprimento de sua missão institucional.
5. Assegurar a conformidade legal e procedimental da contratação, observando os princípios da legalidade, planejamento e eficiência para a Administração Pública, nos termos da legislação vigente

A contratação encontra amparo e deve observar, em especial, as seguintes normas, aplicáveis em razão de seu objeto, modalidade e natureza jurídica:

- Lei nº 14.133/2021, por estabelecer as normas gerais de licitações e contratos administrativos no âmbito da Administração Pública.
- Decreto nº 11.462/2023, por regulamentar o Sistema de Registro de Preços previsto nos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, disciplinando seus procedimentos, hipóteses de adoção e formas de gestão.
- Instrução Normativa SEGES/MP nº 5, de 25 de maio de 2017, por dispor sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços sob o regime de execução indireta.
- Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022, por regulamentar aspectos relacionados à elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.
- Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, por dispor sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
- Instrução Normativa SEGES/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, por consolidar orientações sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital.

3. Área requisitante

Área Requisitante	Responsável
Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd)	Wagner Silveira Rezende

4. Descrição dos Requisitos da Contratação

Os requisitos da contratação abrangem o seguinte:

- Prestação de serviços gráficos continuados, sem dedicação exclusiva de mão de obra;
- Integral cumprimento das condições estabelecidas no ETP e no Termo de Referência
- Atendimento a todas as solicitações demandadas durante a vigência realizadas ao longo da vigência da Ata.
- A CONTRATADA deverá estar apta a iniciar a execução imediatamente após a homologação do certame.

Ato contínuo, devido às especificidades do objeto, é preciso que o serviço seja prestado atendendo aos seguintes parâmetros:

a. Requisitos Gerais

A execução dos serviços deverá ocorrer de forma contínua e sob demanda, observando rigorosamente os prazos estabelecidos para cada Ordem de Serviço. A contratada deverá assegurar elevado padrão de qualidade, bem como a rastreabilidade dos materiais produzidos e o sigilo das informações envolvidas. Para tanto, deverá dispor de estrutura técnica e operacional compatível com o volume estimado e com a complexidade do objeto, garantindo condições adequadas de produção, controle e entrega.

b. Critérios de Sustentabilidade

Conforme a discricionariedade conferida ao ente e, em observância aos objetivos licitatórios da Lei nº 14.133/21, foram incluídos critérios de sustentabilidade a serem adotados na contratação que não tenham o condão de frustrar a competitividade do certame. Os critérios foram retirados a partir do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU e de processos licitatórios similares executados pelo INEP – pregões eletrônicos nº 05/2020 (para aplicação do ENEM) e nº 11/2021 (para aplicação do Saeb, Sistema de Avaliação da Educação Básica), que são licitações de referência nacional neste tipo de serviço gráfico em grande escala.

O critério extraído do Guia da AGU corresponde ao uso de produtos em processo de industrialização cuja atividade seja potencialmente poluidora ou utilizadora de recursos naturais, notadamente o uso de papel. Dessa forma, recomenda-se a adoção do seguinte critério:

Para os produtos que serão utilizados nos serviços objeto desta contratação, cuja atividade de fabricação ou industrialização é enquadrada no Anexo I da Instrução Normativa IBAMA nº 13/2021, só será admitida a utilização de produtos cujo fabricante esteja regularmente registrado no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, instituído pelo artigo 17, inciso II, da Lei nº 6.938, de 1981.

No tocante aos critérios extraídos dos pregões de referência, alguns possuem fundamento em bases normativas trazidas em suas redações, sendo o uso de critérios elencados nas legislações uma das recomendações da AGU em seu Guia de como inserir critérios de sustentabilidade. Logo, recomenda-se a adoção dos seguintes critérios:

- Possuir uma gestão ambiental com práticas e métodos administrativos que visem reduzir ao máximo o impacto ambiental com procedimentos formais e efetiva operação para destinação e/ou tratamento correto, conforme legislação e normas ambientais vigentes, de todos os resíduos produzidos no decorrer da execução das atividades contratadas.
- Executar as atividades exigidas, fases logísticas do processo de produção, manejo e descarte do material gráfico de forma sustentável, organizada e socialmente responsável, para atendimento da preferência governamental determinada pelo art. 7º, inciso XI, alínea b da Lei 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS.

- Os serviços deverão ser prestados de acordo com os critérios de sustentabilidade ambiental contidos na Instrução Normativa nº 01/SLTI/MPOG, de 19 de janeiro de 2010, no que couber, observando as práticas sustentáveis, dentre os quais destacamos:

- a. Economia de energia;
- b. Economia em materiais como copos e talheres plásticos descartáveis;
- c. Economia de água;
- d. Descarte correto para produtos perigosos ao meio ambiente, como pilhas, lâmpadas fluorescentes, equipamentos eletrônicos, dentre outros semelhantes;

c. Capacidade Técnica e Produtiva

Faz-se necessário constar como critérios para comprovação da Capacidade Técnica e Produtiva das licitantes, a saber:

- I. Atestado de Capacidade Técnica;
- II. Comprovação de monitoramento permanente;
- III. Comprovação de área exclusiva para manuseio e armazenagem;
- IV. Relação de equipamentos.

Todos esses critérios visam certificar que a licitante vencedora detém capacidade técnica e produtiva suficiente para cumprimento do objeto licitado, em conformidade com todos os padrões de qualidade e parâmetros procedimentais a serem exigidos no Termo de Referência, sobretudo quanto à necessidade de manutenção do sigilo inerente aos tipos de documentos a serem impressos e ao atendimento dos prazos de entrega.

É imperioso ressaltar que a manutenção do sigilo do conteúdo de todos os materiais a serem impressos constitui condição imprescindível para que os programas de avaliação em larga escala, aos quais se destinam, alcancem resultados fidedignos, a partir da adequada obtenção e do processamento dos dados coletados na fase de aplicação dos testes.

Diante disso, faz-se necessário justificar a imprescindibilidade específica de cada critério, o que será demonstrado a seguir:

- I. Atestado de Capacidade Técnica;

Com relação à necessidade de apresentação de Atestado de Capacidade Técnica, será exigido da licitante comprovação de aptidão para execução de serviço de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto desta contratação, por meio da apresentação de certidões ou atestados, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou regularmente emitido(s) pelo conselho profissional competente, quando for o caso. Para fins da comprovação, os atestados deverão dizer respeito a contratos executados com as seguintes características mínimas:

- 1. Experiência em produção de arquivos fixos (sem dados variáveis) e com dados variáveis;
- 2. Experiência em produção de materiais com acabamentos constantes nas especificações dos itens (grampo canoa e fio de cola);
- 3. Experiência em produção de materiais em condições de segurança e sigilo, como impressos de segurança, por exemplo.

Será admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo, a apresentação e o somatório de diferentes atestados executados de forma concomitante.

A esse respeito é sabido que a exigência dos Atestados de Capacidade deve estar em concordância com as determinações do TCU e com os entendimentos doutrinários acerca do tema, no sentido de não se exigir a

comprovação de experiência anterior na execução/produção de objeto exatamente idêntico ao licitado, mas se limitar à expertise das licitantes na execução de serviços similares ou equivalentes como um todo, sem que se restrinja a competição.

Insta esclarecer que o objeto licitado - embora denominado, de modo geral, serviços gráficos - guarda algumas especificidades técnicas inerentes às especificações dos documentos a serem utilizados em processos de avaliação em larga escala que, para serem atendidas, dependem da expertise da empresa gráfica para produção dos mesmos. Tal expertise depende tanto do conhecimento técnico necessário como da disponibilidade de equipamentos e recursos tecnológicos específicos.

Ao se exigir a execução de impressão com dados variáveis, em diferentes tipos e tamanhos de papel e com variação de acabamentos, é extremamente necessário verificar, comprovadamente, que a licitante vencedora poderá atender à totalidade do objeto, vez que alguns desses itens apresentam especificações cuja produção não é comumente executada por todas as empresas especializadas em serviços gráficos, mas somente por aquelas especializadas na execução de serviços de maior complexidade técnica e produtiva.

Diante do exposto, faz-se necessário que as licitantes interessadas comprovem possuir capacidade técnica e produtiva para atendimento do objeto, bem como experiência prévia em produção de materiais em condições de segurança e sigilo. No entanto, deve-se ressaltar que tal comprovação não necessitará constar objetos idênticos ao licitado, mas deverá comprovar o atendimento de objeto semelhante às especificações principais dos itens, tais como: tipo de papel, acabamento, inserção de dados variáveis e etc.

II. Comprovação de monitoramento permanente

Conforme mencionado e justificado anteriormente, todo o processo de produção/impressão, manuseio, armazenagem e envio dos documentos deverá seguir padrões procedimentais, necessários para manutenção do sigilo dos conteúdos impressos. Logo, a comprovação de que a licitante detém em sua sede operacional equipamentos de monitoramento e vigilância é condição indispensável para atendimento do objeto.

Por essa razão, deve ser exigida comprovação de monitoramento permanente das licitantes, nos seguintes termos:

As licitantes deverão comprovar, mediante documentação (fotos, vídeos, plantas baixas e etc.), que possuem monitoramento permanente por câmeras de vigilância, informar a quantidade de câmeras, seus respectivos posicionamentos, preferencialmente indicados em uma planta baixa, para as áreas do prédio onde ocorrerão as etapas de impressão, manipulação e guarda de documentos considerados como de segurança e/ou sigilosos. As imagens deverão ser guardadas por até 12 meses após o término das atividades.

III. Comprovação de área exclusiva para manuseio e armazenagem

A definição de área exclusiva para manuseio e armazenagem dos testes se faz necessária para garantir que os materiais não serão postos em conjunto com outros serviços que a gráfica esteja executando e que não tenham relação com o objeto licitado.

Tal separação é necessária a fim de evitar que pessoas que não estejam envolvidas no processo produtivo do objeto venham a ter acesso às informações sigilosas dos documentos ou que, por ventura, tais documentos possam vir a ser confundidos e/ou misturados com materiais que não sejam exclusivos do contrato a ser firmado após a conclusão do certame.

Ademais, a metragem exigida tem o objetivo de garantir o correto manuseio de todo o volume de documentos impressos, de modo que seja evitada a separação incorreta dos instrumentos de avaliação, o que poderia ocasionar a entrega dos instrumentos em locais diferentes do solicitado. A definição da metragem exigida decorreu de experiências anteriores em que se verificou o espaço mínimo necessário para processamento do volume médio de documentos impressos por demanda, bem como a ocorrência de simultaneidades de serviços (superposição de cronogramas de execução em uma mesma gráfica) em períodos de pico de demanda.

As métricas mínimas que dizem respeito à exigência das áreas exclusivas constarão detalhadas no Termo de Referência.

IV - Relação de materiais e equipamentos

A licitante deverá listar a capacidade instalada de equipamentos necessários para executar as etapas de impressão (com e sem dados variáveis), acabamento, manuseio e expedição, compatíveis com o objeto da contratação, incluindo a especificação completa e quantitativo de cada equipamento por etapa e os cálculos referentes à produção.

Trata-se, portanto, de uma forma complementar, porém indispensável, para aferição da capacidade técnica e produtiva das licitantes. A partir da análise da lista contendo a relação e especificação das máquinas e equipamentos da licitante, a serem utilizados para atendimento do objeto, será possível aferir a capacidade da mesma para atendimento não somente das especificações técnicas definidas no Edital, mas também das quantidades e prazos de entrega estabelecidos.

Deve-se salientar que o cumprimento dos prazos é fundamental para que não haja prejuízos ao cronograma dos programas de avaliação em larga escala.

d. Da exigência de Diligência de Vistoria

Devido à complexidade do objeto a ser contratado, é imperioso que o Centro garanta a qualidade do serviço, mediante a exigência de comprovação de capacidade técnica e a adoção de controles rigorosos de segurança voltados à manutenção do sigilo. Para tanto, mostra-se necessária a realização de vistoria nas instalações fabris das licitantes, destinada exclusivamente a esse fim, sem qualquer intenção de restringir a competitividade. Ressalta-se que o procedimento será conduzido com base em critérios objetivos, em conformidade com o princípio da impessoalidade.

A medida constitui recurso facultativo para a verificação final do atendimento aos requisitos previamente estabelecidos, justificando-se pela relevância do objeto licitado para o cumprimento da atividade precípua do CAEd, consistente na avaliação da qualidade educacional e na proposição de melhorias na gestão escolar. Busca-se, assim, assegurar elevado grau de confiança de que a futura contratada cumprirá integralmente as determinações editalícias, evitando prejuízos ao processo de aplicação das avaliações.

A vistoria, realizada in loco, compreenderá a análise das instalações físicas e dos equipamentos, com o objetivo de aferir as condições de segurança, sigilo e capacidade produtiva, culminando na emissão de laudo ou parecer conclusivo. Para essa avaliação, serão considerados, entre outros aspectos, as dimensões da área física, a capacidade dos equipamentos instalados e demais elementos pertinentes à adequada execução do objeto, conforme as condições previstas no Edital. Os critérios e quesitos aplicáveis constarão do Termo de Referência.

Cumprir mencionar que o CAEd dispõe de uma equipe especializada capaz de avaliar os critérios necessários para execução do objeto de forma objetiva e imparcial e que tal diligência resultará em um parecer devidamente justificado, concernente à avaliação realizada, sendo positiva ou não, a fim de fazer constar oficialmente nos autos do processo licitatório.

Cabe ressaltar que foi elaborado um manual, a ser utilizado durante a diligência de vistoria, que contém o número de páginas de impressão de dados fixos (sem dados variáveis), o número de páginas de impressão de dados variáveis e o número de cadernos que a Contratada deverá ter capacidade de produzir (acabamento) em cada lote. O cálculo desses números foi obtido através do histórico de execução do CAEd e do estudo da expectativa das demandas futuras, considerando como parâmetro o pico de produção/demanda que, tradicionalmente, ocorre no segundo semestre do ano.

A diligência em comento visa, especificamente, a atestação do pleno funcionamento dos equipamentos relacionados na proposta e análise da capacidade de produção dos equipamentos com base na possibilidade de execução simultânea de programas (superposição de cronogramas de execução) em uma mesma gráfica, bem

como verificar o atendimento aos demais requisitos técnicos voltados para garantia do sigilo necessário à etapa de produção de instrumentos de avaliação.

Nesse sentido, ressalta-se que, com os procedimentos atinentes à vistoria in loco, não se pretende defender rigorismos exacerbados ou qualquer tipo de restrição no caráter competitivo do certame, não havendo que se falar em exigências técnicas excessivas. O que se visa garantir é a comprovação de estrutura capaz de assegurar a execução dos serviços com qualidade mínima necessária. Segundo a melhor doutrina, o padrão de qualidade mínimo é motivo de constante debate pelo ilustre Prof. Marçal Justen Filho:

A preocupação com a qualidade mínima da prestação do serviço a ser executado ao longo do contrato tem sido constante por parte da Administração. Justamente por isso, começaram a se difundir práticas diversas, destinadas a evitar que o risco de julgamento fundado no menor preço conduza à aquisição de prestações inadequadas.

O edital tem que descrever adequadamente o objeto licitado, o que se traduz não apenas numa definição genérica do objeto, mas também em atributos qualitativos reputados indispensáveis para satisfazer as necessidades da Administração. Essas regras deverão estar presentes em todos os editais e se aplicam a todos os tipos de licitação, inclusive nos casos de menor preço. (Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 619).

Também não é outro o entendimento do Tribunal de Contas da União acerca da realização de diligência e/ou vistoria in loco:

As diligências visando saneamento de dúvidas, como de capacidade técnica, preferencialmente, devem ser realizadas previamente à execução dos atos de homologação e adjudicação do objeto da licitação. (Acórdão 5857/2009-Primeira Câmara | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES)

É adequada a diligência efetuada para esclarecimento de atestado de capacidade técnica. (Acórdão 747/2011-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO)

Ao constatar incertezas sobre o cumprimento de disposições legais ou editalícias, especialmente dúvidas que envolvam critérios e atestados que objetivam comprovar a habilitação das empresas em disputa, o responsável pela condução do certame deve promover diligências para aclarar os fatos e confirmar o conteúdo dos documentos que servirão de base para a tomada de decisão da Administração (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 3418/2014 – Plenário)

A vistoria técnica tem se mostrado um meio eficaz de se aferir a real capacidade técnica da licitante, posto que antecipa a constatação de situações que somente seriam evidenciadas no momento da execução e poderiam comprometer a prestação dos serviços. Conforme histórico de certames anteriores, durante a realização de vistorias foi possível detectar irregularidades como: constatação de máquinas que não funcionavam; indicação de maquinário que não constava no parque gráfico; fracionamento do processo produtivo em parques gráficos com longas distâncias entre si, entre outras.

Aqui, cabe dizer que, se não fosse a realização de vistorias in loco, a constatação de tais irregularidades se daria tardiamente, possivelmente somente no momento da execução dos serviços, o que poderia ensejar a inexecução, a má qualidade dos materiais a serem impressos ou atrasos no cronograma de entrega, fatores que, certamente, exporiam a UFJF à aplicação de vultosas multas e outras penalidades a que estaria sujeita em caso de descumprimento de obrigações assumidas perante os estados no âmbito da realização dos programas de avaliação.

e. Modelo de Execução Contratual

Segundo regra geral imposta pelo art. 95 da Lei nº 14.133/2021, o instrumento de contrato é obrigatório nas contratações públicas, devendo ser formalizado por escrito, sendo nulo e de nenhum efeito o verbal, por força do §2º do mesmo artigo. No entanto, o caput também excepciona a regra em algumas situações, nas quais o termo de contrato poderá ser substituído por outros instrumentos hábeis que a lei atribui força de contrato, como, por

exemplo, carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra e ordem de execução de serviço. Para tanto, a substituição somente pode ocorrer nos seguintes casos:

- dispensa de licitação em razão de valor;
- compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

No caso em tela, estamos diante da prestação de serviços gráficos contínuos de impressão de testes com características peculiares para atender aos diversos projetos firmados pelo CAEd/UFJF e executados ao longo da vigência da ata de registro de preço. Esses projetos executados pelo CAEd/UFJF compreendem, em geral, a prestação de serviços de avaliação de políticas públicas de educação e são planejados em conjunto com as Secretarias de Educação contratantes espalhadas por todo o país, bem como junto a órgãos governamentais internacionais. Por essa razão, as execuções dos programas de avaliação devem se adequar às necessidades das instituições contratantes e aos cronogramas dos governos para suas políticas de ensino. Não bastante, a execução desses é bastante complexa e congrega a realização de diversas etapas até a aplicação da avaliação como: recebimento de base de dados da Secretaria, processamento dos dados e sua validação junto ao parceiro, geração dos arquivos de dados variáveis e sua validação, elaboração de itens avaliativos, montagem dos cadernos e sua diagramação, impressão do material e distribuição para todos os pontos de entrega.

A execução de uma avaliação educacional inicia-se com o envio, pelo parceiro, da base de dados dos integrantes a serem avaliados. Essa etapa ocorre no limite do prazo disponível ao Centro para viabilizar a geração, impressão e entrega dos instrumentos em tempo hábil para a data de aplicação. Tal dinâmica decorre da necessidade de que os dados estejam atualizados e em conformidade com aqueles disponibilizados pelo INEP ou por outro ente público, de modo a assegurar a inclusão de todos os integrantes das redes de ensino e o alinhamento com os programas avaliativos federais. Dessa forma, os quantitativos definitivos a serem demandados à fornecedora somente serão conhecidos após a validação dos arquivos de dados variáveis gerados.

Para mais, não é possível ao CAEd delimitar, antecipadamente, quais serão as avaliações executadas no ano. A fim de fomentar sua própria atividade, o Centro constantemente é estimulado à formalização de novos contratos com Estados e Municípios, ação a qual repercute na superveniência de novas avaliações durante o ano. Diversas vezes, esses contratos são formalizados já perto do momento de solicitação e execução dos serviços gráficos. Além disso, cumpre ressaltar que as demandas dos programas avaliativos que serão executados partem de uma decisão contratual do parceiro, que pode realizar, a qualquer tempo, aditivos contratuais para incluir/excluir/modificar uma avaliação a ser impressa, cabendo ao CAEd/UFJF atendê-la.

Diante desse cenário, é inviável que a execução da ata de registro de preços seja feita com a formalização de um contrato para cada demanda, tendo em vista a inexistência de tempo hábil para que a UFJF aguarde a formalização contratual com a gráfica para poder emitir a Ordem de Serviço, bem como pelo fato de os quantitativos finais serem conhecidos somente no dia de envio dos arquivos à gráfica para impressão, conforme exposto acima. Caso fosse exigida a formalização de contratos por demanda, o crescimento do CAEd e o cumprimento das obrigações contratuais assumidas pela UFJF junto aos parceiros restariam comprometidos, com risco de aplicação de sanções e multas à entidade, em razão de eventuais atrasos ou inexatidões na prestação dos serviços, decorrentes da morosidade dos procedimentos de formalização contratual.

Reforça esse ponto o histórico de Ordens de Serviço emitidas em 2025 e 2026 para o Pregão SRP 010/2025, demonstrando a inviabilidade operacional para que tantos contratos sejam formalizados em curto período. Somente no período de 8 (oito) meses de vigência do pregão supramencionado tivemos 37 Ordens de Serviço emitidas, havendo uma concentração no 2º semestre, sendo 24 OSs emitidas somente nesse período.

Ademais, a inviabilidade também se verifica sob o ponto de vista gerencial. Devido ao alto número de demandas no final do ano e se fosse obrigatória a formalização de contratos para cada demanda do 2º semestre, o setor se sobrecarregaria com as atividades necessárias para a formalização dos novos contratos, termos aditivos e controle de saldo junto à UFJF.

Nesse passo, para que a prestação do serviço pelo CAEd/UFJF seja feita com excelência, mantendo a qualidade reconhecida nacionalmente, faz-se imperativo que o método de execução célere das demandas seja mantido, permitindo a continuidade do atendimento aos contratos formalizados pela UFJF com as Secretarias.

Tendo em vista os argumentos demonstrados acima e a completa legalidade do pedido, esse Centro vem sugerir e justificar aos setores competentes a não obrigatoriedade de formalizar Termo de Contrato a cada solicitação feita durante a vigência da Ata de Registro de Preço no âmbito da contratação de serviços gráficos aptos a atender às demandas do CAEd. Nesse sentido, de modo a compatibilizar a necessidade de execução célere e em cenário de quantitativos definitivos por demanda conhecidos somente no dia de início da produção gráfica, sugerimos que haja a possibilidade de ser formalizado, por Contratada, dentro dos limites da ata, Termo de Contrato com elevado volume de quantitativo e vigência de 12 (doze) meses a fim de atender a expectativa de demandas durante um ano de atividades do CAEd. Ademais, faz-se imperioso que os empenhos sejam emitidos somente por demanda, quando da emissão das ordens de serviço, sem a necessidade de empenho do valor global do contrato para sua formalização.

A ideia visa atender à obrigatoriedade da existência do instrumento contratual e, ao mesmo tempo, fornecer ao CAEd a celeridade necessária na execução dos serviços que, se dependesse da formalização de um contrato por demanda, não seria possível.

Para ainda permitir ao CAEd a flexibilidade das demandas e o não comprometimento com o quantitativo positivado, o Termo de Contrato será formalizado de forma a condicionar sua execução às demandas/tarefas. Para tanto, este Centro emitirá um documento denominado “Solicitação de Demanda - SRP/Ordem de Serviço” para o atendimento de cada projeto, contendo a relação de itens e o quantitativo a ser executado para cada demanda que vier a ser necessária. Este documento será o responsável por autorizar a prestação do serviço pela Contratada e, conseqüentemente, seu pagamento.

f. Dispensa da Garantia

No tocante à exigência de garantia, devem ser considerados o modelo de contratação, a forma de execução e as condições de pagamento dos serviços em questão. Conforme já exposto, recomenda-se a contratação por meio de Ordens de Serviço, a serem executadas de forma imediata. A execução será acompanhada por representantes do Centro, responsáveis pelo monitoramento de todo o processo gráfico, a fim de identificar eventuais falhas e exigir sua correção, assegurando a entrega nas condições estabelecidas.

Ademais, considerando que o pagamento ocorrerá somente após a comprovação efetiva e adequada da prestação dos serviços, decorrentes de demandas específicas, entende-se não ser aplicável a exigência de garantia nesta licitação.

Por fim, destaca-se que a imposição de garantia pode, inclusive, elevar o custo da contratação, uma vez que os valores a ela vinculados tendem a ser incorporados pelas empresas na formação de seus preços, em prejuízo à economicidade pretendida.

g. Vedação à participação de consórcio e sociedades cooperativas

Conforme disposto no caput art. 15 da Lei nº 14.133/21, é permitida a vedação da participação de consórcios de pessoas jurídicas desde que justificadamente.

No caso em tela, a opção do órgão técnico pela vedação da participação de consórcios se dá devido ao alto grau de complexidade da prestação do serviço, na qual se faz necessária a adoção de rigorosos mecanismos de controle para manutenção do sigilo do material produzido. O vazamento de informações e dados sobre as provas produzidas para a avaliação constitui falha gravíssima na execução do serviço, que coloca em xeque os programas de avaliação das políticas educacionais dos entes federados e a própria reputação de excelência do CAEd na execução desses programas por todo o país, além de prejudicar a melhoria da política educacional, atrapalhando os cronogramas governamentais para suas políticas e desperdiçando os recursos públicos empregados.

Assim sendo, a execução do objeto licitatório deve ser centralizada, sem a transferência do material produzido entre diferentes locais de produção e armazenagem, por aumentar de maneira elevada o risco de vazamento e a necessidade de controle, o que encareceria o orçamento, não sendo vantajoso para a Administração Pública. Logo, mostra-se incompatível o modo de execução do objeto com a participação de consórcios homogêneos, que reúnem empresas gráficas para a execução do objeto contratado, de modo que cada uma delas fique responsável por parte do serviço, isto é, sua execução se dá de maneira descentralizada.

Ademais, cumpre ressaltar que a norma legal que admite a participação de consórcios visa ampliar a competitividade no certame, permitindo a associação de empresas que, isoladamente, não teriam condições de executar o objeto, conforme leciona Marçal Justen Filho. Nesse mesmo sentido, destaca-se o Acórdão nº 2.992 /2011 – Plenário, rel. Min. Valmir Campelo, do TCU. Contudo, no presente caso, deve-se considerar que, em razão do elevado grau de complexidade e da dimensão do objeto, há número reduzido de empresas gráficas aptas à sua execução. Assim, a admissão de consórcios homogêneos pode, em vez de fomentar, comprometer a competitividade, ao possibilitar a reunião dessas empresas em consórcios para apresentação de propostas conjuntas, em detrimento da concorrência individual entre elas.

Nesse diapasão, mesmo que se cogitasse a existência de consórcio heterogêneo licitante, no qual integrem empresa gráfica e empresa transportadora, o uso do dispositivo legal não cumpriria a finalidade da norma já que a união de esforços não se daria para cumprimento da parcela principal do objeto. Além disso, o certame já preverá a possibilidade de subcontratação da parcela acessória de transporte, de modo que a subcontratação, nesse caso, mostra-se mais vantajosa para a empresa gráfica.

No tocante às cooperativas, apesar de a regra legal disposta no art. 16 da Lei nº 14.133 ser pela participação no certame, deve-se atentar para o enquadramento fático da norma. A aplicabilidade do dispositivo deve ser observada em conjunto com a IN nº 05/2017, notadamente seu art. 10, que delimita em quais situações pode haver a contratação de cooperativas. Entre elas, está a limitação para aqueles objetos em que pode haver a execução dos serviços com autonomia pelos cooperados, sem subordinação entre eles e com a gestão operacional executada de forma compartilhada ou em rodízio.

O objeto a ser licitado apresenta elevado grau de complexidade e exige rigoroso controle quanto ao sigilo das informações envolvidas, sendo imprescindível a restrição e o monitoramento do acesso aos materiais e dados sensíveis. Em razão dessas características, torna-se necessária a existência de vínculo de subordinação entre a empresa contratada e seus empregados, a fim de possibilitar o estabelecimento de regras e a exigência de seu cumprimento, garantindo a preservação do sigilo. Tal condição não se mostra compatível com o modelo de cooperativas, uma vez que, nesse formato, não há como impedir o acesso compartilhado aos materiais e às informações sensíveis entre os cooperados, o que comprometeria a segurança exigida. Ademais, a Súmula nº 281 do Tribunal de Contas da União dispõe que é vedada a participação de cooperativas em licitação quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.

Portanto, devido às particularidades do objeto a ser licitado e às exigências legais da forma de organização das cooperativas, bem como ao disposto na IN nº 05/2017 e na Súmula 281 do TCU, é necessária a vedação à participação das sociedades cooperativas.

h. Da transição contratual

Respeitadas as condições previstas no presente Estudo Técnico Preliminar, a rescisão de contrato unilateral, amigável ou fruto de não renovação contratual deverá ser formalizada e sucedida de:

A Contratada deverá fornecer ao CAEd todas as informações solicitadas que facilitem o processo de transição do fornecimento, sem com isso se obrigar a externar segredos industriais.

A Contratada deverá disponibilizar para consulta à nova empresa contratada, a critério e por determinação do CAEd, todos os dados relativos às últimas execuções disponíveis nos backups obrigatórios.

5. Levantamento de Mercado

Durante a fase de levantamento de mercado é recomendado considerar diferentes fontes, podendo ser analisadas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com o objetivo de identificar a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor atendam às necessidades da Administração.

Neste passo, temos a informar que houve empenho deste Centro na pesquisa realizada para localizar certames com objeto similar, contudo, não foi possível apurar nenhuma contratação celebrada por outros órgãos ou entidades que fosse compatível com as características próprias do objeto em vias de ser licitado. Isso se deve ao fato de que as execuções dos serviços necessários para atender aos projetos do CAEd apresentam uma complexidade ímpar, seja do ponto de vista técnico (especificação dos cadernos, quantitativo de páginas, etc.), como do logístico (volume de impressões, locais de entrega, prazos, etc.). A complexidade é consequência dos diversos programas de avaliação promovidos pelo CAEd, que não possuem quantitativos exatos pré-definidos, mas que, ao longo do decorrer da vigência da ata, são demandados com frequência.

Para se garantir a eficácia necessária durante toda a execução, os preços atribuídos aos itens licitados devem incluir os custos referentes a todas as etapas descritas no Termo de Referência, que abrangem os requisitos de impressão, acabamento, manuseio, embalagem e transporte dos instrumentos.

Diante dessas especificidades, não foi possível identificar contratações realizadas por outros órgãos ou entidades que fossem compatíveis com as características do objeto e que atendessem, simultaneamente, a todos os requisitos estabelecidos. Assim, restou inviável a definição de critério objetivo para comparação entre os preços praticados em outras contratações e aqueles atribuídos aos itens que compõem a presente demanda do Centro.

Registra-se que a demanda possui características peculiares e únicas, dado que a impressão do material deve atender a critérios específicos para impressão de cadernos de teste em larga escala, com uso de dados variáveis nas impressões e manutenção de sigilo sobre todo o material, sob pena de prejudicar a correta avaliação da política pública. Contudo, o serviço gráfico ainda é classificado como serviço comum, podendo ser detalhado conforme especificações usuais do mercado.

Nesse contexto, o levantamento de mercado foi realizado de forma direta junto a fornecedores, mediante pesquisa específica, não sendo possível o aproveitamento de parâmetros oriundos de contratações similares. Optou-se, portanto, pela coleta de informações diretamente com empresas do setor gráfico, a fim de obter retornos aderentes às condições e aos critérios estabelecidos nesta contratação.

Com o intuito de conferir maior abrangência e robustez à pesquisa, esta foi encaminhada às empresas constantes no Anuário Brasileiro da Indústria Gráfica. Os dados coletados encontram-se registrados no documento anexo ao presente estudo.

6. Descrição da solução como um todo

A solução proposta consiste na contratação, por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP), de empresa (s) especializada(s) na prestação de serviços de produção de materiais gráficos, em condições especiais de segurança e sigilo, envolvendo a diagramação, impressão, acabamento, manuseio, embalagem, rotulagem e logística de entrega em todo o território nacional, a fim de atender as demandas do CAEd.

A modelagem por SRP mostra-se adequada em razão da natureza variável da demanda, da necessidade de contratações sucessivas ao longo do exercício e da impossibilidade de definição prévia exata dos quantitativos, conforme previsão do inciso V, art. 3º do Decreto nº 11.462/2023.

Para mais, devem ser observadas as seguintes disposições:

a. Do regime de execução

Para a execução dos serviços, será adotado método de trabalho baseado em Ordens de Serviço (OS). Nesse modelo, a Universidade Federal de Juiz de Fora atuará na gestão da contratação e na verificação da conformidade dos serviços com os padrões de qualidade exigidos, enquanto à Contratada caberá a execução e a administração dos recursos humanos e materiais necessários.

A prestação dos serviços ocorrerá exclusivamente sob demanda, mediante emissão de Ordem de Serviço devidamente autorizada pelo setor competente. A OS funcionará como instrumento contratual entre a UFJF e a Contratada, detalhando as especificações do serviço, incluindo unidades, quantitativos e locais de entrega.

O pagamento será realizado conforme as Ordens de Serviço emitidas, de acordo com a demanda da Universidade.

A formalização da demanda junto aos setores da UFJF considerará o valor total constante na Planilha Resumo, com base nos valores médios dos itens. Para fins de execução e pagamento — incluindo emissão de Ordens de Serviço e de Notas Fiscais — deverão ser observados os valores unitários por tiragem (por faixa) de cada material, quando aplicável, conforme previsto na Planilha Detalhada.

Diante dessas diretrizes — execução sob demanda, quantificação precisa por meio de OS e pagamento condicionado à verificação da qualidade —, o regime adotado no Termo de Referência caracteriza-se como empreitada por preço unitário/por tarefa.

Nesse regime, a remuneração é calculada a partir de preços unitários previamente fixados e multiplicados pelas quantidades efetivamente executadas. Isso significa que o pagamento não será por um valor total fixo, mas sim pela soma dos preços unitários aplicados à quantidade real de cada item utilizado durante a execução da demanda, o que permite à Administração quantificar a demanda no momento da solicitação.

b. Condições Especiais de Segurança e Sigilo

Considerando que os materiais produzidos consistem em instrumentos avaliativos sigilosos, cuja divulgação prévia pode comprometer a lisura dos processos aplicativos, a solução exige que a(s) contratada(s) disponha(m) de infraestrutura compatível com elevados padrões de segurança física e lógica. Será indispensável a existência de controle rigoroso de acesso às áreas de produção e armazenagem, restrição ao uso de dispositivos eletrônicos nos ambientes produtivos, sistemas de monitoramento interno, guarda segura de arquivos digitais e físicos, bem como procedimentos formais para descarte seguro de sobras, matrizes e resíduos gráficos.

Além disso, a solução deverá assegurar mecanismos de rastreabilidade das etapas produtivas e logísticas, permitindo o acompanhamento pela Contratante sempre que necessário, inclusive mediante visitas técnicas. Tais exigências estarão detalhadas no Termo de Referência e visam garantir a integridade, a confidencialidade e a inviolabilidade dos instrumentos até sua entrega final.

c. Produção e Aprovação

Os arquivos para impressão serão disponibilizados pela Contratante em formato digital seguro. A solução contempla a necessidade de validação prévia dos arquivos, especialmente quando envolverem dados variáveis, bem como a apresentação de provas gráficas para aprovação formal antes do início da produção em escala. A impressão e acabamento definitivos deverá observar estrita conformidade com as provas aprovadas, assegurando padronização, legibilidade, fidelidade de cores e precisão das informações variáveis.

A contratada deverá adotar controles internos de qualidade capazes de mitigar falhas, retrabalhos e desperdícios, garantindo eficiência produtiva e conformidade técnica com as especificações estabelecidas.

d. **Manuseio, Rastreabilidade e Controle de Qualidade**

Após a impressão e acabamento, os materiais deverão ser organizados e acondicionados conforme instruções técnicas específicas fornecidas pela Contratante, podendo envolver separação por localidade, montagem de pacotes individualizados, lacração e etiquetagem com códigos de barras ou outros identificadores. A solução requer a utilização de sistemas de leitura e registro eletrônico que permitam rastrear cada volume produzido, armazenado e expedido, com emissão de relatórios gerenciais que assegurem transparência e controle.

O processo deverá prever pontos formais de verificação de qualidade, abrangendo conferência de quantitativos, integridade física dos materiais e correspondência entre identificação externa e conteúdo interno, reduzindo riscos de extravio ou inconsistências logísticas.

e. **Transporte e Distribuição**

A solução contempla a distribuição dos materiais para quaisquer municípios do território nacional, conforme indicado em cada Ordem de Serviço. Em razão da natureza sensível do objeto, o transporte deverá ocorrer em condições que garantam segurança, rastreabilidade e integridade da carga, com utilização de veículos fechados e devidamente monitorados, carga exclusiva e lacrada, além de cumprimento rigoroso dos prazos estabelecidos e comprovação formal da entrega.

Deverá ser apresentado planejamento operacional compatível com a complexidade da distribuição nacional, incluindo definição de rotas, prazos estimados e estratégias de mitigação de riscos logísticos. Admite-se transbordo e transporte multimodal, desde que previamente aprovado e mantidas as condições de segurança e controle exigidas.

f. **Síntese da Solução Adotada**

A solução delineada configura contratação integrada de serviços gráficos de alta complexidade operacional, estruturada para atendimento sob demanda, com abrangência nacional e exigência de elevados padrões de segurança, controle e rastreabilidade. A modelagem por Sistema de Registro de Preços mostra-se tecnicamente adequada para conferir flexibilidade administrativa, eficiência econômica e capacidade de resposta às demandas variáveis dos programas de avaliação educacional. Todos os detalhes das soluções serão especificados no Termo de Referência.

7. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

Para definição do quantitativo de cada item que compõem os 06 (seis) lotes, foram considerados os seguintes pressupostos:

i. Histórico de Projetos Executados: foi elaborada uma lista com os dados dos projetos executados, por estado, nos últimos 24 meses, a fim de se estimar a demanda dos próximos 12 meses. Adotou-se o período de 24 meses porque há projetos que são executados em anos intermitentes, logo seus quantitativos precisam figurar na estimativa para garantir sua cobertura na hipótese de plurianualidade do contrato ou ata.

ii. Previsão de Projetos: também compõem o cálculo do quantitativo os projetos considerados como possíveis de execução durante os próximos 12 meses. Nesta seara, adotou-se como possível os projetos que possuem contratos assinados e os projetos que estão em prospecção/negociação, independente se são projetos já executados anteriormente ou novos sem histórico de execução.

iii. Acréscimo de reserva técnica: foi acrescido **40%** sobre o quantitativo dos itens Formulário Diverso (7 | 23 | 39 | 55 | 71 | 87) e Etiqueta de Pacote PB (12 | 28 | 44 | 60 | 76 | 92) e **20%** sobre o quantitativo dos demais itens da contratação a título de reserva técnica. Tal estratégia visa garantir a existência de saldo disponível em cenários adversos. Acredita-se que os acréscimos feitos possibilitarão a absorção de possíveis mudanças que possam ocorrer durante a execução dos

Programas de Execução. Cita-se como exemplo de alteração a vontade, repentina, de determinado parceiro de inserir mais disciplinas ou abranger novas turmas/séries para a aplicação das avaliações, bem como a superveniência de novas avaliações.

iv. Única contratante: a entidade gerenciadora é a única contratante, sendo o consumo da ata sua exclusividade. É vedada a participação de outro órgão ou entidade, motivo pelo qual não houve divulgação da intenção de registro de preços e individualização dos quantitativos.

A memória de cálculo dos pontos elencados acima está discriminada no Anexo I.

Sobre o ponto iv, esclarece-se:

A vedação à adesão de entidades não participantes à ata justifica-se pela elevada demanda do CAEd quanto à prestação de serviços gráficos. No planejamento da contratação e no cálculo dos quantitativos estimados, são consideradas somente as previsões dos programas de avaliação a serem executados pelo Centro no ciclo subsequente. Para mais, como a demanda gráfica é definida de forma casuística, conforme a estruturação dos programas de avaliação dos Parceiros, o planejamento é realizado com base em estimativas, o que exige cautela quanto à possibilidade de aumento da demanda ao longo da execução contratual. Nesse contexto, permitir a adesão de entidades não participantes à ata poderia comprometer o saldo contratual necessário ao atendimento das atividades finalísticas do CAEd, gerando risco à adequada execução dos serviços demandados.

Ademais, o tipo de serviço a ser contratado, por demandar uso de espaço de manuseio e maquinário específico, bem como condições especiais de segurança e sigilo, inviabiliza que as gráficas vencedoras executem projetos de outros órgãos no mesmo período. Permitir a adesão à contratação poderá comprometer a capacidade produtiva das gráficas, que poderão se ver obrigadas a atender demandas diversas e simultâneas.

8. Estimativa do Valor da Contratação

Valor (R\$): 43.694.195,21

Conforme determina a Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021, em seu art. 5º, §1º, deverão ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II para a pesquisa de preço, quais sejam:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de

antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

Todavia, conforme já exposto no capítulo de *Levantamento de Mercado*, não há no setor privado ou demais órgãos públicos contratações similares para balizarmos os preços conforme a disposição dos incisos I e II, bem como não é possível a realização de pesquisa conforme o parâmetro do inciso III, por não haver informações disponíveis nos meios indicados. Compreendendo os incisos da instrução normativa supracitada como uma progressão de etapas da pesquisa de preço para a consecução do valor de referência, foi, seguidamente, realizada pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação via e-mail, conforme prescrição do inciso IV.

Como metodologia de pesquisa, foram listados os endereços eletrônicos de possíveis fornecedores de serviços gráficos constantes no Anuário Brasileiro da Indústria Gráfica e enviado a eles e-mail de convocação para a participação da cotação do serviço demandando, mediante o envio de proposta comercial nos moldes especificados em planilha de precificação e termo de referência anexos.

A análise crítica da pesquisa de preços se encontra no Anexo II do presente documento e contém informações das fontes consultadas, planilha dos preços coletados e a metodologia para obtenção do preço de referência.

A pesquisa de preço por essa modalidade deverá observar o inteiro teor da Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021, combinada com o entendimento consolidado do TCU (2531/2011 e 694/2014), conforme exigências demonstradas de forma resumida abaixo:

1. Abranger, para cada item cotado, a descrição do objeto, valor unitário e total de no mínimo 3 (três) fornecedores, sendo necessário apresentar justificativa caso não consiga a quantidade mínima;
2. Estar legível;
3. Estar dentro do prazo de validade;
4. Estar assinada;
5. Conter o número do CNPJ;
6. Estar datada;
7. Possuir endereços físico, eletrônico e telefone de contato;
8. Conter identificação e nome completo da pessoa que a firmou na qualidade de representante da empresa.
9. Ser solicitada formalmente;
10. Possuir prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;
11. Desconsiderar preços inexequíveis ou excessivamente elevados;

12. Balizar pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública;
13. Utilizar adequadas técnicas quantitativas de estimação;
14. Estar claro que a empresa consultada teve conhecimento de todos os detalhes relevantes do objeto;
15. Não constar o mesmo endereço e o mesmo administrador/gerente ou o mesmo contador;
16. Ser de ramo pertinente ao objeto da licitação;
17. Não admitir estimativas de preços obtidos em sítios de leilão ou de intermediação de vendas;
18. Relação dos fornecedores consultados que não enviaram propostas.

Segue abaixo o quadro resumo da estimativa de valor global por lote:

LOTE	VALOR TOTAL DO LOTE (R\$)
1 - Região Norte	1.146.805,82
2 - Região Nordeste A (Alagoas, Bahia, Ceará, Piauí, Sergipe)	10.631.321,12
3 - Região Nordeste B (Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte)	8.378.134,19
4 - Região Centro-Oeste	11.002.325,68
5 - Região Sudeste	4.093.370,64
6 - Região Sul	8.442.237,76
VALOR GLOBAL GERAL	43.694.195,21

9. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

A presente licitação, a ser realizada pelo Sistema de Registro de Preços - SRP, tem por objeto a contratação eventual de empresas especializadas na prestação de serviços de impressão gráfica, para atender às necessidades do CAEd, o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da UFJF. Os serviços a serem contratados foram descritos anteriormente e envolvem a produção e entrega de documentos de diversos programas de avaliação.

Necessário se torna, portanto, esclarecer que embora se trate de diversos projetos, o objeto a ser contratado é único - serviços gráficos -, motivo pelo qual é ensejado apenas um processo licitatório. A unicidade do objeto de serviços gráficos se justifica pela qualidade da impressão exigida (offset/digital) e pela forma de execução, visto que os contratos deverão obedecer às mesmas condições especiais de segurança e sigilo, envolvendo impressão, manuseio, embalagem, rotulagem, armazenagem, carregamento, transporte e entrega.

Para a referida contratação, solicita-se a abertura de licitação na modalidade PREGÃO e a adoção do critério de julgamento do MENOR PREÇO na forma de LOTE, denominado MENOR PREÇO POR LOTE, onde se agrupam determinados itens em um só lote, promovendo o julgamento, com base no preço total dos itens agrupados, e não no preço de cada item.

É sabido que, quando o critério de julgamento for diferente do menor preço por item, tal escolha deve ser justificada, pois, conforme entendimento sumulado 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.

O propósito da Súmula 247 do TCU é ampliar a competitividade e a participação nos processos licitatórios. Isso porque o entendimento do Tribunal e dos órgãos de controle é de que, quanto maior o agrupamento de itens, maior a restrição à concorrência. Assim, o critério de menor preço por lote é mais restritivo que o de menor preço por item, e o critério de menor preço global é mais restritivo que o de menor preço por lote. No entanto, é possível constatar que o julgamento por MENOR PREÇO POR LOTE, nesse caso específico, não afeta a ampla participação dos licitantes, pelo contrário, a divisão dos lotes foi elaborada com a intenção de permitir um maior número de empresas concorrentes, por se tratar, na verdade, de uma divisão baseada na logística de cada região e no tipo de serviço prestado, de modo a garantir a competitividade do certame e a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração.

Para mais, no caso concreto, não é viável que o critério de julgamento do certame seja o menor preço por item, visto que os itens da contratação totalizam a quantia de 96 e, tal condição, possibilitaria a seleção de até 96 vencedores diferentes, um para cada tipo de impressão. Tamanha variedade de fornecedores tornaria inviável a gestão logística e administrativa do serviço, bem como o controle da execução. Não bastando os fatos já apresentados, há produtos cuja entrega exige, necessariamente, a utilização de mais de um item em sua confecção, motivo pelo qual devem ser executados por um mesmo fornecedor.

Ademais, outro argumento que pode ser observado é a oportunidade do ganho de escala, visto que o preço da proposta tende a ser menor quando os itens são agrupados em lotes. Quando avaliados individualmente, sem a afinidade das regiões do país, não é favorecido ao fornecedor realizar a diluição dos custos logísticos, resultando no encarecimento do serviço. Assim, também visando a vantagem econômica, optou-se pelo agrupamento dos itens em lotes.

Insta salientar que a divisão por lotes permite aos licitantes a possibilidade de apresentar proposta para apenas uma região e, assim, empresas de menor porte – que talvez não possuam capacidade técnica e operacional para atender todo território nacional – terão a chance de participar do certame. Conjuntamente, a hipótese de agrupar todos os itens em um único lote poderia encarecer significativamente o serviço ao estabelecer uma única empresa vencedora, em razão dos elevados custos de entrega para as regiões que se dispõem distantes da sua sede.

No que concerne ao agrupamento desses itens, foram consideradas seis grandes regiões, Lote 1: Região Norte; Lote 2: Região Nordeste A (Alagoas, Bahia, Ceará, Piauí, Sergipe); Lote 3: Região Nordeste B (Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte); Lote 4: Região Centro-Oeste; Lote 5: Região Sudeste; e Lote 6: Região Sul.

Como sabido, o objeto da contratação prevê não só a impressão dos instrumentos como também a entrega destes em todo o território nacional e, dessa forma, a separação em lotes tomou como ponto de partida as singularidades logísticas de cada região do Brasil^[1]. Diferentemente de licitações anteriores, a separação buscou atender cada região de forma isolada. Isso se deve à necessidade de precificação distinta para cada região, considerando suas peculiaridades logísticas, bem como a necessidade de o CAEd conseguir distribuir melhor as tradicionais demandas simultâneas do segundo semestre entre as empresas. As empresas poderão cumular lotes, desde que comprove sua aptidão.

Diante do exposto, recomenda-se que o julgamento do presente processo licitatório seja pautado no MENOR PREÇO POR LOTE, a partir do parcelamento em lotes.

a. Justificativa quanto à subdivisão de itens por faixas de tiragem no pregão SRP de serviços gráficos

O modelo de precificação por faixas, conforme escala de tiragens, se mostra muito vantajoso economicamente quando há grande variação nos possíveis quantitativos a serem solicitados no item, haja vista que está relacionado diretamente com a quantidade de integrantes das redes de ensino que participarão da avaliação e de suas características, como as peculiaridades do município e/ou estado e as quantidades de disciplinas e etapas avaliadas. A título exemplificativo, o item de caderno de teste prevê que um programa de avaliação considerado “pequeno” poderá ter até 200.000 páginas e os “maiores” programas de avaliação poderão ter mais de 3.500.000 páginas.

Assim sendo, é perceptível que as licitantes possuem capacidade de ofertar um preço menor para quantitativos maiores, uma vez que as variações nos quantitativos podem ser de milhares e até de milhões de páginas. Caso fosse exigido um preço único para o intervalo de 8 a 3.500.000 páginas, provavelmente, os programas maiores seriam contratados por um custo muito maior do que poderia a licitante ofertar, gerando prejuízos econômicos.

b. Justificativa da subcontratação do serviço de transporte e produção de materiais instrucionais de treinamento

Em consonância com o art. 122 da Lei nº 14.133/21 e com o entendimento do Tribunal de Contas da União exarado por meio do Acórdão n. 3144/2011 (Plenário, TC-015.058/2009-0, rel. Min. Aroldo Cedraz, 30.11.2011), não poderia haver subcontratação dos itens principais do contrato, especialmente aqueles para os quais foram solicitados atestados de capacidade técnica. Assim, somente poderiam ser subcontratados os itens complementares ou acessórios.

Em decorrência desse entendimento exarado pelo TCU, o objeto principal a ser licitado consiste nos serviços de produção de materiais gráficos, em condições especiais de segurança e sigilo, envolvendo a diagramação, impressão, acabamento, manuseio, embalagem e rotulagem dos instrumentos de avaliação, pois somente quanto a esses serviços foram solicitados Atestados de Capacidade Técnica. Já os serviços referentes a transporte dos materiais e produção de materiais instrucionais de treinamento (sem valor avaliativo) serão, seguindo a mesma interpretação, considerados como itens acessórios.

O Termo de Referência a ser elaborado deve vedar a subcontratação do objeto principal licitado, permitindo apenas a subcontratação dos serviços de transporte e serviços de produção de materiais instrucionais de treinamento, condicionado à autorização prévia e exigências estabelecidas pelo Contratante.

Em qualquer hipótese de subcontratação, permanece a responsabilidade integral da Contratada pela perfeita execução contratual, cabendo-lhe realizar a supervisão e coordenação das atividades do subcontratado, bem como responder perante a Contratante pelo rigoroso cumprimento das obrigações contratuais correspondentes ao objeto da subcontratação.

Em decorrência das razões apresentadas acima, justificamos a exceção da subcontratação dos serviços de transporte dos materiais e produção de materiais instrucionais de treinamento.

[1] Em razão da quantidade de estados que compõem a Região Nordeste, optou-se por sua divisão em duas sub-regiões, A e B.

10. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes

Não há contratações correlatas ou interdependentes com o objeto pretendido. A própria contratação possui escopo amplo, abrangendo grande parte da produção gráfica dos instrumentos de avaliação, inclusive a entrega do material, de forma a mitigar riscos de inexecução de eventual contratação específica para transporte. Quanto ao conteúdo do material impresso, este é desenvolvido pelo próprio CAEd.

11. Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento

O objeto da contratação está alinhado com o Plano de Logística Sustentável da UFJF, bem como está previsto no Plano de Contratações Anual 2026 da UFJF, conforme detalhamento a seguir:

- I. ID PCA no PNCP: 21195755000169-0-000001/2026;
- II. Data de publicação no PNCP: 14/04/2025;
- III. Id do item no PCA: 2484;
- IV. Classe/Grupo: SERVIÇOS DE REPRODUÇÃO, PUBLICAÇÃO E IMPRESSÃO;
- V. Identificador da Futura Contratação: 153061-285/2026.

12. Benefícios a serem alcançados com a contratação

A presente contratação pretende viabilizar a consecução da finalidade institucional do CAEd, qual seja, contribuir para a melhoria da educação das redes de ensino do Brasil. Para tanto, a contratação viabiliza que o Centro ganhe eficiência e qualidade na impressão de todo o material gráfico necessário para a aplicação das avaliações nos sistemas de ensino. Ademais, a realização de um processo licitatório uno separado em lotes gera um ganho de economicidade e eficiência, por reduzir os custos do empreendimento e do tempo gasto com pessoal para o planejamento e execução da licitação.

Assim, ao final espera-se como produtos finais a obtenção de pacotes de instrumentos de avaliação embalados com segurança e sigilo, e pacotes contendo materiais administrativos necessários a aplicação da avaliação, separados de acordo com a distribuição dos participantes inscritos, com a utilização de equipamentos e fornecimento de insumos necessários para produzir e entregar nos pontos de entrega determinados pelo CAEd.

13. Providências a serem Adotadas

Não há que ser adotada nenhuma providência pela UFJF previamente à contratação, tendo em vista já possuir este Centro equipe técnica especializada na presente demanda, bem como na gestão de contratos e processos licitatórios similares, por ser uma contratação recorrente.

14. Possíveis Impactos Ambientais

Os possíveis impactos ambientais que se vislumbram dizem respeito ao uso de material de origem florestal ilegal, notadamente papel, incentivando o desmatamento e o aumento das emissões de carbono. Da mesma forma, o descarte irregular do material gráfico produzido pela gráfica também causaria impactos ambientais negativos, em dissonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Para tanto, foram já previstos enquanto critérios de contratação medidas para mitigar esses possíveis impactos.

Ademais, apesar de envolver transporte rodoviário de carga, o que contribui para a emissão de gases poluentes, o mercado brasileiro de logística não está preparado para a exigência de práticas sustentáveis

como uso de frota mais nova, caminhões elétricos ou com uso de biocombustíveis, sob pena de frustrar o certame. Por esta razão não se recomenda adoção de medidas mitigadores desse impacto.

15. Declaração de Viabilidade

Esta equipe de planejamento declara **viável** esta contratação.

15.1. Justificativa da Viabilidade

Com base no todo exposto acima, especialmente no que tange à solução escolhida, a Equipe de Planejamento considera que a contratação é viável e razoável, além de ser necessária para o atendimento das necessidades e interesses do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora.

16. Responsáveis

Todas as assinaturas eletrônicas seguem o horário oficial de Brasília e fundamentam-se no §3º do Art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

WAGNER SILVEIRA REZENDE

Autoridade competente



Assinou eletronicamente em 29/05/2026 às 11:38:27.