Parecer n.º 261/2026
Processo Administrativo Eletrônico n.º 4.861/2026
Referência: Licitação de serviços de outsourcing de impressão

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO CORPORATIVA INTEGRADA DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE OUTSOURCING DE IMPRESSÃO. FASE PREPARATÓRIA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE (ART. 53). DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA, ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, MAPA DE RISCOS, TERMO DE REFERÊNCIA, MINUTAS DE EDITAL E CONTRATO. REGULARIDADE DA RESERVA ORÇAMENTÁRIA COMPROVADA POR CERTIDÕES DE BLOQUEIO. NECESSIDADE DE EXPURGO DE COTAÇÃO INCOMPATÍVEL NA PESQUISA DE PREÇOS (INCLUSÃO INDEVIDA DE PAPEL), UNIFICAÇÃO DOS NÍVEIS DE SERVIÇO (SLA) E AJUSTES FORMAIS NAS MINUTAS. PROSSEGUIMENTO CONDICIONADO AO SANEAMENTO DOS APONTAMENTOS.

1. Trata-se de análise jurídica da fase preparatória de processo licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, que visa a contratação corporativa integrada de serviços continuados de *outsourcing* de impressão, com disponibilização de equipamentos multifuncionais e impressoras em regime de locação, fornecimento de suprimentos (exceto papel), manutenção preventiva e corretiva, suporte técnico e sistema de bilhetagem/gestão de impressões, destinados a suprir as demandas das Secretarias Municipais, Fundos e órgãos do Poder Executivo Municipal.

2. Foram submetidos a esta análise o Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Mapa de Risco, respectivo Termo de Referência (TR) e minutas do Edital e Contrato Administrativo, além dos documentos acessórios que compõem a instrução inicial do certame.

3. O presente parecer tem por finalidade exercer o controle prévio de legalidade dos atos administrativos, em conformidade com o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, bem como o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal n.º 10.792/2023, avaliando a conformidade do planejamento da contratação com as normas legais e a jurisprudência aplicável.

4. É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.[1]

[1] *Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na*

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer*[2]*.*

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. A fase preparatória é o alicerce de qualquer contratação pública, e sua correta instrução é condição de validade para todo o processo. Conforme o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, esta etapa deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.

Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).
[2] *Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239*

> *Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*
>
> *[...]*
>
> *§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:*
>
> *I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*
>
> *II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;*
>
> *III - requisitos da contratação;*
>
> *IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;*
>
> *V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;*
>
> *VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;*
>
> *VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*
>
> *VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*
>
> *IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;*
>
> *X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;*
>
> *XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;*
>
> *XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;*
>
> *XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.*

12. O ETP acostado aos autos atende com rigor aos requisitos do art. 18, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021 e às disposições do Decreto Municipal nº 10.792/2023, demonstrando de forma consistente a viabilidade técnica e econômica da solução escolhida. A equipe de planejamento procedeu à adequada comparação entre a aquisição de parque próprio e a contratação de

outsourcing com remuneração estritamente por página impressa (sem franquia mínima), demonstrando vantagem orçamentária do modelo terceirizado ao considerar o ciclo de vida dos bens e a supressão dos custos indiretos de manutenção e suprimentos.

13. No tocante ao agrupamento em lote global , embora a justificativa técnica repouse na centralização da gestão de bilhetagem, economia de escala e padronização do suporte, recomenda-se reforçar a motivação formal para afastar eventuais questionamentos perante os órgãos de controle externo quanto ao dever de parcelamento, evidenciando de modo explícito que a divisão das categorias tecnológicas acarretaria perda de economia de escala ou prejuízo à interoperabilidade do sistema corporativo de monitoramento.

14. A pesquisa de preços atendeu à metodologia de depuração pela mediana, devidamente fundamentada no Decreto Municipal nº 10.792/2023 e nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que dispõe:

> *Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*
>
> *§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:*
>
> *I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);*
>
> *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 - utilização de 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 contenham a data e hora de acesso;*
>
> *IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, 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;*
>
> *V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.*

15. Constatou-se, contudo, vício material na composição da cesta de preços do item 1, pois utilizou-se como parâmetro comparativo o Contrato nº 018/2025 da Câmara de Vereadores de São Bento do Sul, cujo objeto contempla expressamente o fornecimento integral de papel sulfite

A4 pela contratada. **Como o Termo de Referência do Município de Caçador atribui o fornecimento de papel exclusivamente à Administração contratante, a inclusão dessa referência distorce o valor de mercado e superestima a mediana, razão pela qual sugere o expurgo dessa cotação incompatível ou a dedução do custo atribuível ao insumo de papel, com o consequente recálculo do valor de referência.**

16. O Mapa de Gerenciamento de riscos cumpre os requisitos do art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021 e atende às diretrizes de governança estabelecidas pelo Decreto Municipal nº 10.792/2023. O documento identifica adequadamente os eventos críticos inerentes ao objeto, tais como deserção ou fracasso do certame, propostas inexequíveis, inconsistências ou manipulação no sistema de bilhetagem de páginas, indisponibilidade do parque de equipamentos acima dos limites contratuais, atrasos no fornecimento de insumos e vulnerabilidades na segurança da informação com infração à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

17. Além da classificação do nível de exposição de probabilidade versus impacto, o mapa estruturou ações preventivas e contingenciais claras e vinculou nominalmente os agentes responsáveis por cada intervenção (equipe de planejamento, agente de contratação, gestor e ficais de contrato), conferindo higidez formal e eficácia preventiva ao controle de riscos da contratação.

18. O Termo de Referência atende aos requisitos estabelecidos pelo art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto Municipal nº 10.792/2023, contemplando a especificação funcional dos equipamentos, a vedação da subcontratação das atividades essenciais, critérios de sustentabilidade vinculados à logística reversa de insumos (Lei nº 12.305/2010), rotinas de fiscalização setorializada e cláusulas específicas de conformidade com a LGPD (Lei nº 13.709/2018). As exigências de qualificação técnico-operacional guardam estrita proporcionalidade com o art. 67, §§1º e 2º, da Lei Geral de Licitações.

19. Constatou-se a devida conformidade entre os quantitativos definidos no ETP e no TR e as propostas colhidas na pesquisa de preços que balizaram o orçamento, restando demonstrada a compatibilidade dos valores de referência com os parâmetros de mercado, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

20. Há duplicidade de numeração no subitem 6.5.1 do TR, constando na tabela geral prazo de atendimento presencial de até 4 horas úteis, enquanto o texto subsequente impõe prazo presencial máximo de 1 hora para chamados da UPA 24h e UBSs. Diante do funcionamento contínuo dessas unidades assistenciais de urgência médica, impõe-se unificar a redação e explicitar com

precisão a regra de exceção na tabela de SLA, viabilizando a correta precificação da escala de plantão pelas proponentes e prevenindo futuras controvérsias na execução contratual, conforme sugestão a seguir:

> 6.5.1. O prazo para atendimento presencial de suporte técnico obedecerá aos seguintes Acordos de Nível de Serviço (SLA):
> a) Regra Geral (Secretarias e Setores Administrativos): atendimento presencial em até 4 (quatro) horas úteis, contadas do registro formal do chamado, no horário de expediente da respectiva unidade;
> b) Regra Especial/Urgência (UPA 24h e Unidades Básicas de Saúde): atendimento presencial em até 1 (uma) hora contínua, contada da abertura do chamado, inclusive em regime de plantão/sobreaviso fora do horário comercial, haja vista a continuidade ininterrupta das atividades assistenciais de saúde.
> 6.5.2. O não cumprimento dos prazos estabelecidos no subitem anterior sujeitará a contratada às glosas e sanções previstas neste instrumento.

21. Em cumprimento ao disposto no art. 150 da Lei nº 14.133/2021, verifica-se que a fase preparatória foi devidamente instruída com os Avisos de Movimento e Certidões de Bloqueio Orçamentário subscritos pelo setor contábil competente, os quais comprovam a prévia reserva de saldo para suportar a contratação no exercício financeiros vigente. A despesa encontra respaldo em dotações próprias vinculadas à Chefia do Executivo (Gabinete, Administração, Fazenda, Infraestrutura, Agricultura, Esportes e Turismo), à Secretaria de Educação, ao Fundo Municipal de Saúde (ações de Gestão, UPA, Média/Alta Complexidade, Assistência Farmacêutica e Atenção Primária) e ao Fundo Municipal da Cultura, sob a natureza de despesa 3.3.90.00.00 (Aplicações Diretas). Resta atendida a exigência de disponibilidade prévia, cabendo à equipe de planejamento apenas transcrever expressamente o detalhamento dessas dotações e respectivas fontes na minuta do Edital e na Cláusula de Recursos Orçamentários da Minuta Contratual, em estrita observância ao art. 92, VIII, da Lei de Licitações.

22. Por fim, na análise da minuta do instrumento convocatório e do Contrato, constata-se que ambos os documentos seguem um modelo padronizado, recorrendo à remissão ao Termo de Referência para o detalhamento de cláusulas essenciais, como as de qualificação técnica e pagamento. A minuta contratual, no que tange às obrigações e ao escopo do objeto, mostra-se alinhada com as diretrizes definidas nos documentos preliminares.

II. DA CONCLUSÃO

23. Ante o exposto, este parecer jurídico conclui pela viabilidade jurídica do prosseguimento do Processo Administrativo Eletrônico n.º 4.861/2026, que visa a contratação

corporativa integrada de serviços continuados de *outsourcing* de impressão, condicionada a correção das irregularidades apontadas.

24. Havendo complementação da instrução do processo de contratação, não há necessidade de devolver os autos para nova manifestação desta unidade jurídica.

25. Estas são as considerações pertinentes, submetidas à avaliação da autoridade competente quanto à conveniência e oportunidade de acatá-las.

Caçador, SC, 22 de outubro de 2026.

ASSINADO DIGITALMENTE
ANDRE DAMACENO
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
https://serpro.gov.br/assinador-digital
Serpro

André Damaceno
Procurador-Adjunto
OAB/SC 39.918