

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO**Referência:** Pregão Eletrônico nº 048/2026 – NLC/PRES**Objeto:** Registro de Preços para a prestação de serviços continuados de **outsourcing de impressão, plotagem e cópia**, na modalidade franquia mensal de páginas/metro linear acrescida de excedente, com fornecimento de equipamentos, sistema de gerenciamento, manutenção, reposição de peças e insumos, incluindo papel, bem como para a locação de scanners e fragmentadoras de papel, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência e seus anexos.**1. DA INTRODUÇÃO**

- 1.1. O Pregão Eletrônico nº 048/2026 – NLC/PRES teve seu edital publicado em 07 de outubro de 2026, com a abertura da certame prevista para 29 de outubro, às 9horas.
- 1.2. Foi apresentado o seguinte pedido de impugnação, conforme documento (217624481).

2. DA TEMPESTIVIDADE

- 2.1. Primeiramente, cumpre demonstrar a tempestividade e o cabimento da presente impugnação, eis que atende a todas as disposições constantes da legislação em vigência e do Instrumento Convocatório.

3. RELATO

- 3.1. Tratando-se de um aspecto eminentemente técnico, os autos foram encaminhados à área demandante, nos termos do despacho (217625019).
- 3.2. Em resposta, a área técnica exarou o memorando 247 (217655074).
- 3.3. Em suas razões, a empresa pugna por:

DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE	DA RESPOSTA
I – DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO O Edital do Pregão Eletrônico nº 048/2026 – SRP, vinculado ao Processo SEI nº 00112-00009605/2026-73, tem por objeto a contratação de serviços continuados de outsourcing de impressão, plotagem e cópia, mediante franquia mensal de páginas e/ou metro linear, acrescida da cobrança por excedentes, compreendendo o fornecimento e a disponibilização de equipamentos, sistema de gerenciamento, manutenção preventiva e corretiva, reposição de peças, assistência técnica e fornecimento de insumos, inclusive papel, conforme as especificações estabelecidas no instrumento convocatório e no Termo de Referência. A presente impugnação tem por finalidade requerer a revisão de aspectos específicos da estruturação do objeto e de determinadas especificações técnicas do edital, com vistas a assegurar a observância dos princípios	DO RELATÓRIO A empresa XXX, requer: a) o desmembramento do Lote 1, separando os serviços de impressão A4/A3 (itens 1 a 8) dos de plotagem (itens 9 e 10), bem como a criação de lote para scanners e fragmentadoras; b) a revisão dos critérios de qualificação técnica (itens 26.1, 26.2 e 26.2.1 do Termo de Referência), com aceitação de atestados similares e de carta do fabricante; c) a retificação da especificação de velocidade de impressão do equipamento Tipo III; d) a retificação do intervalo mínimo entre lances (item 6.8.1 do Edital); e e) o acesso à fundamentação técnica e econômica da modelagem adotada. DA ANÁLISE TÉCNICA Do agrupamento dos serviços de impressão e plotagem no Lote 1 O objeto já se encontra parcelado em dois lotes, conforme o Quadro Resumo (item 2) e o item 3.13 do Termo de Referência: Lote 1 – outsourcing de impressão, plotagem e cópia; e Lote 2 – scanners e fragmentadoras. O pedido de criação de lote específico para scanners e fragmentadoras, portanto, já se encontra atendido. A reunião dos serviços de impressão A4/A3 e de plotagem no Lote 1 decorre de sua integração

da competitividade, da isonomia, da razoabilidade, da proporcionalidade, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, nos termos do art. 31 da Lei nº 13.303/2016 e das disposições aplicáveis do Regulamento de Licitações e Contratos – RLC da NOVACAP.

De um lado, encontram-se os serviços de outsourcing de impressão corporativa, normalmente executados por meio de impressoras e equipamentos multifuncionais dos formatos A4 e A3, destinados à produção de documentos administrativos, relatórios, formulários, cópias e demais materiais de uso cotidiano. De outro, estão os serviços de plotagem de grandes formatos, voltados à impressão de plantas de engenharia, projetos arquitetônicos, mapas, desenhos técnicos e documentos gráficos nos formatos A2, A1, A0 ou superiores, mediante equipamentos específicos, usualmente denominados plotters.

A impugnação não pretende sustentar a impossibilidade abstrata de contratação conjunta de serviços relacionados, mas requer que a NOVACAP avalie se o agrupamento adotado está devidamente amparado em estudos técnicos e econômicos capazes de demonstrar sua necessidade, sua vantajosidade e a inexistência de restrição injustificada à competitividade. Busca-se, assim, a reavaliação da estruturação do objeto, com o exame da viabilidade de divisão em lotes autônomos, de modo a permitir a participação de empresas especializadas em cada segmento, sem prejuízo à qualidade, à continuidade e à eficiência dos serviços contratados.

Além da questão relativa ao parcelamento do objeto, a presente impugnação abrange a necessidade de revisão de especificações técnicas dos equipamentos previstos no edital, especialmente quando a redação adotada puder excluir soluções funcionalmente compatíveis ou equipamentos de desempenho superior, sem demonstração de benefício técnico correspondente para a Administração.

Nesse sentido, quanto ao Item Tipo III – Plotter Multifuncional A0, requer-se a retificação do requisito “velocidade de impressão A1 em no mínimo 25 segundos”, para que passe a estabelecer “velocidade de impressão A1 em até 25 (vinte e cinco) segundos”. A adequação busca estabelecer um limite máximo de tempo de impressão, admitindo equipamentos que realizem a operação em 25 segundos ou menos, inclusive aqueles que apresentem desempenho superior, evitando que a redação do requisito seja interpretada de maneira a excluir soluções mais rápidas e

operacional, uma vez que estão submetidos: a) à mesma sistemática de remuneração por franquia mensal e excedente, com compensação semestral (itens 8.7 e 27 do TR); b) ao mesmo Sistema de Gerenciamento, Controle e Contabilização, principal instrumento de fiscalização (itens 9, 14.5 e 27.4 do TR); c) ao mesmo Instrumento de Medição de Resultado (Anexo I); e d) à mesma estrutura de suporte técnico, help desk, logística de insumos e papel e gestão contratual.

A segregação da plotagem poderia implicar a adoção de estruturas próprias de suporte, rotinas de medição, fiscalização e acompanhamento contratual, com aumento das interfaces de gestão e fragmentação da responsabilidade pelos níveis de serviço, sem ganho técnico correspondente identificado na fase de planejamento. Ademais, a manutenção da solução integrada busca preservar a economia de escala, ressalva expressamente prevista no art. 32, inciso III, da Lei nº 13.303/2016.

Os plotters multifuncionais integram a solução de outsourcing de impressão adotada na presente contratação, tendo a própria impugnante reconhecido que uma mesma empresa pode prestar ambos os serviços. A Portaria SGD/MGI nº 370/2023 foi utilizada como referência técnica (item 4.6 do TR), tendo a modelagem da contratação sido definida considerando também a Lei nº 13.303/2016, o Regulamento de Licitações e Contratos da NOVACAP e as características específicas da solução pretendida.

Conclusão: improcedente, mantendo-se a estrutura de lotes.

Da qualificação técnica

O Termo de Referência não exige atestado específico de plotagem. O item 26.2 exige comprovação de experiência em outsourcing de impressão corporativa, e o item 26.1 já admite serviços com características pertinentes e compatíveis com o objeto. Não há, portanto, exigência cumulativa de experiências distintas.

Para conferir maior objetividade ao julgamento, esclarece-se que: a) serão aceitos atestados de outsourcing de impressão corporativa com equipamentos multifuncionais A4 e/ou A3, abrangendo impressão, cópia e/ou digitalização, fornecimento e gestão de equipamentos, manutenção e suporte técnico, independentemente de fabricante ou nomenclatura comercial; b) o quantitativo mínimo do item 26.2.1 será aferido sobre 50% (cinquenta por cento) do volume mensal de páginas da franquia dos itens 1, 3, 5 e 7, correspondente a 90.450 (noventa mil, quatrocentas e cinquenta) páginas/mês, não sendo exigida comprovação em metro linear; e c) será admitido o somatório de atestados.

A carta do fabricante não substitui o atestado de capacidade técnica, por não comprovar a execução anterior de serviços (art. 58, inciso II, da Lei nº 13.303/2016), podendo ser apresentada de forma facultativa, sem caráter de requisito de habilitação.

Conclusão: parcialmente procedente, mediante esclarecimento.

Da velocidade de impressão do equipamento Tipo III – Plotter Multifuncional A0

Quanto ao apontamento referente à velocidade de impressão do equipamento Tipo III, esclarece-se que o requisito técnico estabelecido no Termo de Referência tem por finalidade assegurar desempenho mínimo compatível com a necessidade da NOVACAP.

Considerando que o desempenho em questão é aferido pelo tempo necessário para impressão de uma página no formato A1, equipamentos que realizem a impressão em tempo inferior a 25 (vinte e cinco) segundos apresentam desempenho superior ao parâmetro estabelecido e, portanto, serão igualmente aceitos. Assim, por exemplo, equipamento com tempo de impressão de 22 (vinte e dois) segundos atende ao requisito técnico.

Dessa forma, não se pretende excluir equipamentos de desempenho superior, permanecendo inalterada a especificação técnica constante do Termo de Referência.

Conclusão: o apontamento é esclarecido, mantendo-se a especificação constante do Termo de Referência.

Do intervalo mínimo entre lances (item 6.8.1 do Edital)

Os lances são ofertados sobre o valor total de cada lote, correspondente a 48 (quarenta e oito) meses (itens 5.7 e 5.8.4 do Edital). Os intervalos de R\$ 27.150,00 e R\$ 2.600,00 equivalem a aproximadamente 0,5% dos valores globais estimados de R\$ 5.435.723,04 e R\$ 533.377,92, respectivamente. A comparação com o valor mensal, apresentada pela impugnante, confronta grandezas que não são objeto da disputa. Ressalta-se que a matéria é de competência do Pregoeiro.

Conclusão: improcedente.

Apreciação do NLC

Quanto ao intervalo mínimo entre lances, indefere-se a redução solicitada. Nos termos dos itens

potencialmente mais eficientes. Requer-se, ainda, que o edital defina critérios objetivos e uniformes para a aferição desse desempenho, assegurando a comparabilidade entre os equipamentos ofertados.

Diante dessas questões, a Impugnante requer a análise fundamentada dos pontos apresentados e a correspondente retificação do instrumento convocatório, quando cabível, de modo que a configuração dos lotes, os critérios de habilitação e as especificações técnicas estejam efetivamente vinculados às necessidades da NOVACAP, sejam proporcionais ao objeto contratado e não imponham limitações desnecessárias à participação de fornecedores aptos a executar os serviços.

II – DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL E DO DEVER DE AMPLIAR A COMPETITIVIDADE

O próprio edital estabelece que o certame será regido pela Lei nº 13.303/2016 e pelo Regulamento de Licitações e Contratos da NOVACAP.

A Lei das Estatais disciplina as contratações das empresas públicas e sociedades de economia mista e estabelece, em seu art. 31, que as licitações devem assegurar a seleção da proposta mais vantajosa e observar, entre outros, os princípios da igualdade, da eficiência, da economicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

De maneira ainda mais específica, o art. 32, inciso III, da Lei nº 13.303/2016 estabelece como diretriz o parcelamento do objeto, visando ampliar a competitividade e participação de licitantes, sem perda de economia de escala, observadas as condições legais previstas no dispositivo.

A norma não determina o fracionamento indiscriminado de toda contratação. Exige, porém, que a estruturação do objeto considere a ampliação da competição e a possibilidade de divisão da solução sem prejuízo técnico ou econômico relevante.

Assim, quando uma contratação reúne atividades que podem ser executadas de maneira autônoma por segmentos distintos do mercado, cabe à Administração examinar se a formação de um único lote é efetivamente necessária e vantajosa.

A simples conveniência administrativa de concentrar a execução em um único fornecedor não dispensa a demonstração de que a opção adotada é

5.7 e 5.8.4 do Edital, a disputa considera o valor total do lote para 48 meses. Os intervalos de R\$ 27.150,00 e R\$ 2.600,00 representam, respectivamente, aproximadamente 0,50% e 0,49% dos valores globais estimados. A comparação com o valor de uma única mensalidade não corresponde à base econômica sobre a qual são ofertados os lances. Mantêm-se os valores do item 6.8.1.

Do acesso à fundamentação

A justificativa do agrupamento consta do item 2 e do item 3.13 do Termo de Referência, ora complementada por esta manifestação, encontrando-se os autos do Processo SEI nº 00112-00009605/2026-73 franqueados à vista dos interessados, nos termos do item 8.11 do Edital.

Retificação e reabertura de prazo

Entende-se que as alterações ora acolhidas não afetam a formulação das propostas, sem prejuízo da avaliação do Pregoeiro e da Diretoria Jurídica quanto à necessidade de reabertura de prazo, devendo ser dada publicidade aos esclarecimentos a todos os interessados.

DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, quanto aos aspectos de competência desta Área Técnica, este Núcleo manifesta-se pelo acolhimento parcial dos argumentos apresentados na impugnação, nos seguintes termos:

Pedido	Manifestação
Desmembramento do Lote 1 / criação de novo lote	Improcedente
Qualificação técnica	Parcialmente procedente (esclarecimento)
Carta do fabricante	Improcedente como requisito; apresentação facultativa
Velocidade de impressão do Tipo III	O apontamento é esclarecido, mantendo-se a especificação constante do Termo de Referência.
Intervalo mínimo entre lances	Improcedente
Acesso à fundamentação	Atendido

compatível com o regime jurídico aplicável e não impõe barreiras desnecessárias à participação dos interessados.

A definição do objeto e das condições de habilitação também deve observar a proporcionalidade, de modo que os requisitos exigidos sejam adequados à natureza e à dimensão das atividades efetivamente contratadas.

III – DA DISTINÇÃO TÉCNICA ENTRE OUTSOURCING DE IMPRESSÃO E PLOTAGEM DE GRANDES FORMATOS MANTENDO A SIMILARIDADE

III.1. Outsourcing de impressão corporativa – formatos A4 e A3

O outsourcing de impressão corporativa consiste, em regra, na disponibilização de equipamentos de impressão e multifuncionais, acompanhada da gestão do ambiente de impressão, do monitoramento de consumo, da manutenção preventiva e corretiva, do fornecimento de peças, componentes, toner, demais insumos e papel, conforme as condições contratuais.

Sua execução envolve, entre outros elementos:

- a) impressoras e multifuncionais monocromáticas ou coloridas;
- b) equipamentos destinados à impressão, cópia e digitalização de documentos;
- c) gerenciamento de franquia mensal de páginas e apuração de excedentes;
- d) reposição de suprimentos e manutenção dos equipamentos;
- e) controle de disponibilidade, produtividade e consumo dos dispositivos;
- f) atendimento a demandas administrativas e corporativas de impressão.

Os equipamentos A4 e A3 operam, predominantemente, com folhas avulsas, mediante sistemas de alimentação por bandejas ou gavetas, destinados à produção documental convencional.

A execução desses serviços exige capacidade de implantação, gerenciamento e manutenção de um parque de impressão corporativa, com estrutura operacional compatível com os volumes de páginas e os níveis de serviço contratados.

III.2. Plotagem de grandes formatos

A plotagem de grandes formatos possui características técnicas próprias, especialmente quando destinada à produção de plantas de engenharia, projetos arquitetônicos, mapas,

desenhos técnicos e documentos de grande dimensão.

Nessas situações, são empregados equipamentos específicos, frequentemente alimentados por rolos de papel, capazes de trabalhar com formatos A2, A1, A0 ou superiores, conforme os requisitos de cada contratação. A execução desse serviço pode exigir:

- a) plotters técnicos de grandes formatos;
- b) compatibilidade com diferentes larguras e tipos de mídia;
- c) sistemas específicos de alimentação e corte;
- d) controle de qualidade de linhas, escalas, traçados, dimensões e legibilidade;
- e) suprimentos e mídias compatíveis com os equipamentos;
- f) manutenção especializada e conhecimento técnico dos sistemas de impressão de grande formato;
- g) medição da produção por metro linear, área impressa ou outra unidade definida contratualmente.

As diferenças entre os equipamentos, as mídias, as unidades de medição, os custos operacionais e as exigências de manutenção justificam a análise individualizada dessas atividades na fase de planejamento da contratação.

Ressalte-se que a distinção não significa que uma mesma empresa esteja impedida de prestar os dois serviços.

III.3. Da autonomia técnica e operacional das parcelas

O fato de os serviços compartilharem a finalidade geral de reprodução de documentos não elimina suas diferenças funcionais, mas mantendo sua similaridade.

O outsourcing corporativo é estruturado em torno da gestão continuada de equipamentos, da produção de páginas, da manutenção do parque e da reposição de insumos. Já a plotagem de grandes formatos demanda equipamentos, mídias e procedimentos específicos para documentos técnicos de dimensões superiores.

Essa exigência conjunta pode reduzir o universo de empresas aptas ou economicamente interessadas em participar da disputa, especialmente quando não houver possibilidade de participação por lote, formação de consórcios ou subcontratação das parcelas especializadas, nos limites admitidos pelo edital e pela legislação aplicável.

Por essa razão, deve ser examinada para

a devida readequação do edital com a devida divisão do objeto em, pelo menos, dois lotes:

Lote 1 – Outsourcing de impressão corporativa: impressoras e multifuncionais A4/A3, gerenciamento de impressão, franquia mensal de páginas, excedentes, manutenção, reposição de peças, insumos e papel.

Lote 2 – Serviços de plotagem de grandes formatos: fornecimento ou disponibilização de plotters, impressão técnica A2/A1/A0 ou formatos previstos no termo de referência, medição por metro linear ou unidade correspondente, manutenção e fornecimento das mídias e dos insumos pertinentes.

A separação proposta não constitui finalidade em si mesma. Trata-se de alternativa que deve ser adotada pela NOVACAP à luz das necessidades concretas da contratação e das condições efetivas do mercado fornecedor e a preservação da competitividade do certame.

IV – DO RESTRITIVO EFEITO COMPETITIVO DO AGRUPAMENTO

A reunião de atividades especializadas em um único lote pode produzir uma barreira de entrada quando exige que todos os licitantes disponham, simultaneamente, de atestado de capacidade técnica para outsourcing de impressão e plotagem de grande formatos.

Quando o edital condiciona a participação à execução conjunta dessas atividades, empresas que poderiam apresentar propostas competitivas para uma parcela autônoma do objeto podem ser afastadas da disputa global.

O efeito potencial é a redução do número de participantes, o aumento das barreiras econômicas de ingresso e a diminuição da pressão competitiva sobre os preços ofertados.

Essa consequência deve ser examinada especialmente em contratação por Sistema de Registro de Preços, na qual a estrutura do lote e os quantitativos estimados podem influenciar diretamente o interesse dos fornecedores e a composição das propostas.

A Administração deve avaliar se a contratação conjunta efetivamente gera economia de escala suficiente para compensar eventual redução da competição, considerando, entre outros fatores:

- a) o número de fornecedores que atuam simultaneamente nos dois segmentos;
- b) a existência de mercados fornecedores especializados em cada

atividade;

c) os custos de mobilização e de gestão de contratos separados;

d) os ganhos operacionais concretos decorrentes da contratação de fornecedor único;

e) a compatibilidade entre os modelos de remuneração por página e por metro linear;

f) os impactos da divisão sobre a fiscalização, a continuidade dos serviços e a responsabilização contratual.

A adoção de lote único pode resultar em concentração desnecessária de mercado, em prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa.

V – DO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE O PARCELAMENTO

O Tribunal de Contas da União, em suas orientações sobre definição do objeto e parcelamento das contratações, reconhece que a divisão em itens ou lotes tem por finalidade ampliar a competição e permitir a participação de fornecedores que possuem capacidade para executar parcelas autônomas da solução.

O Manual de Licitações e Contratos do TCU, no tópico relativo às justificativas para o parcelamento ou não da contratação, ressalta que a decisão deve considerar a viabilidade técnica, a vantajosidade econômica, a ampliação da competição e os possíveis efeitos sobre os custos de gestão contratual.

Portanto, a análise deve ser concreta, e não meramente abstrata.

Nesse sentido, o TCU, no Acórdão nº 2.529/2021 – Plenário, consolidou entendimento no sentido de que incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento em lotes distintos, sobre serviços de natureza distinta, não restringe indevidamente a competitividade e proporciona ganhos para a Administração.

A orientação é pertinente à presente impugnação porque evidencia que o agrupamento de objetos não pode ser tratado como uma escolha imune à avaliação de seus efeitos sobre a concorrência.

Referência oficial para consulta:

Manual de Licitações e Contratos do TCU – Justificativas para o parcelamento ou não da contratação: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-1-8-justificativas-para-oparcelamento-ou-nao-da-contratacao/>

A aplicação dessas orientações ao Pregão Eletrônico nº 048/2026 exige verificar se os estudos preparatórios da NOVACAP identificaram vantagens

técnicas e econômicas concretas na contratação conjunta do outsourcing corporativo e da plotagem de grandes formatos.

A aplicação dessas orientações ao Pregão Eletrônico nº 048/2026 exige verificar se os estudos preparatórios da NOVACAP identificaram vantagens técnicas e econômicas concretas na contratação conjunta do outsourcing corporativo e da plotagem de grandes formatos.

Caso não exista fundamentação suficiente, mostra-se necessária a revisão da modelagem do objeto, com o parcelamento das atividades tecnicamente autônomas.

VI – DA DISTINÇÃO ENTRE A RELEVÂNCIA QUANTITATIVA, ECONÔMICA E TÉCNICA DA PARCELA DE PLOTAGEM

A composição do objeto do Lote 01, licitado evidencia que a contratação abrange 98 (noventa e oito) equipamentos, dos quais 95 (noventa e cinco) correspondem a equipamentos destinados à impressão convencional nos formatos A4/A3 e apenas 3 (três) correspondem a equipamentos multifuncionais plotters de grande formato.

Sob o aspecto estritamente quantitativo, os equipamentos destinados à plotagem representam aproximadamente 3,06% do parque total de equipamentos, enquanto os equipamentos de impressão convencional correspondem a aproximadamente 96,94% do conjunto contratado.

Essa proporção, entretanto, não permite concluir, isoladamente, que a parcela de plotagem seja economicamente irrelevante ou tecnicamente acessória. Ao contrário, os valores informados para a contratação demonstram a necessidade de avaliação individualizada das diferentes dimensões do objeto.

Conforme os dados apresentados, a parcela de impressão por metro linear entre produção na franquia e no excedente foi estimada em R\$ 34.714,23 mensais, correspondente a aproximadamente 30,66% do valor mensal total considerado para as parcelas analisadas.

Verifica-se, portanto, uma diferença expressiva entre a participação quantitativa dos equipamentos de plotagem no parque total e a participação econômica atribuída à respectiva parcela de serviços.

Em outras palavras, embora os plotters representem apenas cerca de 3,06% dos equipamentos previstos, a parcela econômica associada à impressão por metro linear representa

aproximadamente 30,66% do valor mensal de referência informado. Essa circunstância exige análise mais aprofundada da modelagem da contratação, tanto para a definição dos requisitos de habilitação quanto para a avaliação da conveniência do agrupamento dos serviços em um único lote.

VI.1. Da impossibilidade de utilizar exclusivamente o número de equipamentos como parâmetro de relevância

A análise da relevância de uma parcela contratual não deve se limitar ao número de equipamentos que a compõem.

A quantidade de dispositivos constitui apenas um dos elementos a serem considerados, devendo ser examinada conjuntamente com o valor econômico da parcela, o volume estimado de produção, as características dos equipamentos, os custos dos insumos e as obrigações operacionais assumidas pela contratada.

No caso da plotagem de grandes formatos, a disponibilização de apenas três equipamentos não elimina a necessidade de estrutura técnica específica para sua operação e manutenção.

Os serviços podem envolver equipamentos de tecnologia distinta, mídias de grandes dimensões, alimentação por rolos, controle de qualidade de desenhos técnicos, reposição de insumos e assistência técnica compatível com os requisitos de disponibilidade estabelecidos no contrato.

Além disso, a remuneração por metro linear apresenta unidade de medição distinta daquela normalmente empregada no outsourcing corporativo, remunerado por páginas impressas, franquias mensais e excedentes, conforme o modelo contratual adotado.

Essa diferença reforça a necessidade de avaliar se a reunião das duas atividades em um mesmo lote é efetivamente necessária ou se a contratação por lotes autônomos permitiria maior participação de fornecedores especializados, sem prejuízo da eficiência administrativa e da economicidade.

VI.2. Da relevância econômica da parcela de plotagem e dos reflexos na qualificação técnica

A participação econômica de aproximadamente 30,66% atribuída à parcela de impressão por metro linear demonstra que a plotagem não pode ser desconsiderada na análise da estrutura contratual.

O valor envolvido recomenda que a Administração identifique precisamente quais obrigações integram essa parcela e quais competências operacionais são necessárias para executá-la adequadamente.

A qualificação técnica deve ser examinada à luz dos serviços efetivamente comprovados nos atestados apresentados, considerando a natureza das atividades, sua complexidade tecnológica e operacional e sua compatibilidade com as obrigações previstas no edital.

A participação econômica de aproximadamente 30,66% atribuída à parcela de impressão por metro linear demonstra que a plotagem não pode ser desconsiderada na análise da estrutura contratual.

O valor envolvido recomenda que a Administração identifique precisamente quais obrigações integram essa parcela e quais competências operacionais são necessárias para executá-la adequadamente.

A qualificação técnica deve ser examinada à luz dos serviços efetivamente comprovados nos atestados apresentados, considerando a natureza das atividades, sua complexidade tecnológica e operacional e sua compatibilidade com as obrigações previstas no edital.

Nesse contexto, deve ser distinguida a experiência na gestão de impressoras multifuncionais convencionais da experiência na disponibilização, operação e manutenção de plotters de grandes formatos.

A análise deve ser objetiva e fundamentada, sem presumir a equivalência entre atividades distintas e sem criar exigências de habilitação que não estejam previstas no instrumento convocatório.

VI.3. Do fundamento jurídico e dos limites da avaliação da capacidade técnica

A análise da compatibilidade dos atestados deve observar o regime jurídico efetivamente aplicável ao certame. Considerando que o edital estabelece expressamente a incidência da Lei nº 13.303/2016 e do Regulamento de Licitações e Contratos da NOVACAP, a avaliação deve respeitar essas normas e as exigências de qualificação técnica previstas no próprio instrumento convocatório.

O art. 58, inciso II, da Lei nº 13.303/2016 admite a exigência de comprovação da capacidade técnica, nos termos do edital. A aplicação desse dispositivo deve ocorrer em conjunto com os princípios da isonomia, da competitividade, da proporcionalidade e do julgamento objetivo.

O art. 67, inciso II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, trata da qualificação técnico-operacional e da caracterização das parcelas de maior relevância ou valor significativo no regime dessa lei. Sua utilização como referência comparativa não dispensa a observância do regime jurídico específico da Lei nº 13.303/2016, que rege o presente certame.

Ressalta-se que a baixa relevância econômica da parcela de plotagem não autoriza, por si só, a criação posterior de requisito de habilitação não previsto no edital, tampouco a desclassificação de licitante com base em exigência introduzida após a apresentação das propostas.

O que se requer é a aplicação objetiva dos critérios de qualificação previamente estabelecidos, mediante exame dos serviços efetivamente descritos nos atestados, da compatibilidade com o objeto e da extensão das obrigações contratuais que precisam ser executadas.

VI.4. Da necessidade de manifestação técnica expressa e da revisão da estrutura do objeto

Diante da diferença entre a participação quantitativa dos plotters no parque de equipamentos e sua participação econômica no valor mensal estimado, requer-se que a NOVACAP apresente manifestação técnica expressa sobre:

- a) a composição dos valores estimados para o outsourcing convencional e para a plotagem, esclarecendo as parcelas utilizadas no cálculo do percentual de 30,66%;
- b) a relevância econômica e operacional dos serviços de plotagem, considerando o fornecimento de equipamentos, papel, insumos, manutenção e assistência técnica;
- c) a existência de fornecedores capazes de executar simultaneamente os dois segmentos e os efeitos dessa circunstância sobre a competitividade;
- d) a viabilidade técnica e econômica de separar o outsourcing de impressão convencional do outsourcing de plotagem em lotes distintos;
- e) a adequação dos critérios de qualificação técnica previstos no edital à natureza de cada parcela;
- f) a compatibilidade dos atestados apresentados pelos licitantes com as atividades que efetivamente comprovam, observadas as exigências previamente estabelecidas no instrumento convocatório.

A manifestação deverá permitir verificar se o agrupamento adotado decorre de necessidade técnica efetiva e de vantagem econômica demonstrável

ou se a divisão do objeto permitiria ampliar a competição e favorecer a participação de empresas especializadas.

Diante disso, requer-se que a NOVACAP examine expressamente a revisão fática de estruturar o certame em dois lotes autônomos: o primeiro destinado ao outsourcing de impressão convencional, digitalização e cópia; e o segundo destinado ao outsourcing de plotagem de grandes formatos, incluindo disponibilização dos plotters, fornecimento de papel e insumos e assistência técnica.

A providência permitirá que a Administração avalie separadamente a capacidade operacional exigida para cada segmento, sem confundir quantidade de equipamentos, relevância econômica e complexidade técnica, e sem impor restrições desnecessárias à competitividade.

Por fim, requer-se que a decisão sobre o parcelamento e sobre a qualificação técnica seja expressamente motivada, com indicação dos elementos técnicos e econômicos que sustentem a solução adotada, em observância à Lei nº 13.303/2016, ao Regulamento de Licitações e Contratos da NOVACAP e aos princípios que regem as contratações públicas.

VII – DA NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA

A estruturação do lote único repercute diretamente sobre a qualificação técnica exigida dos licitantes.

Se o edital exige comprovação de experiência em todas as parcelas reunidas no lote, inclusive em outsourcing corporativo e plotagem de grandes formatos, deve ser examinado se essa exigência é proporcional, necessária e compatível com a efetiva indivisibilidade do objeto.

A qualificação técnica deve guardar relação com as parcelas de maior relevância e valor significativo, conforme os critérios aplicáveis ao certame, sem impor exigências desnecessárias ou excessivas.

Se a Administração optar pelo parcelamento, os requisitos de qualificação técnica deverão ser definidos proporcionalmente a cada lote, permitindo que os interessados comprovem sua aptidão para a atividade específica que pretendem executar.

Se optar pela manutenção do lote único, deverá demonstrar a necessidade de execução integrada e justificar a exigência de experiência concomitante nas diferentes atividades, sem transformar a mera reunião

administrativa dos serviços em fundamento automático para exigir experiência anterior em todas as parcelas, independentemente de sua relevância ou autonomia.

O objetivo não é dispensar a comprovação de capacidade técnica necessária à execução contratual, mas evitar que a modelagem do objeto e os requisitos de habilitação, considerados em conjunto, afastem empresas tecnicamente aptas a executar parcelas relevantes da contratação.

VIII – DA INADEQUAÇÃO DA DISCIPLINA DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E DA NECESSIDADE DE INDIVIDUALIZAÇÃO DOS ATESTADOS POR LOTE – ITENS 26.1, 26.2 E 26.2.1 DO EDITAL

O item 26.1 do Termo de Referência estabelece que, para comprovação da qualificação técnica, o licitante deverá apresentar atestado(s) de capacidade técnica, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) a execução de serviços com características pertinentes e compatíveis com o objeto, acompanhados de declaração de que foram prestados satisfatoriamente.

Por sua vez, o item 26.2 dispõe especificamente sobre o Lote 1 – Outsourcing de Impressão, Plotagem e Cópia, exigindo comprovação de experiência na prestação de serviços de outsourcing de impressão corporativa, incluindo fornecimento e gestão de equipamentos, manutenção e suporte técnico.

O subitem 26.2.1 determina, ainda, que a comprovação deverá demonstrar a execução de serviços com quantitativo correspondente a, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do volume estimado da contratação.

Observa-se, portanto, que o edital individualiza expressamente os requisitos de qualificação técnica do Lote 1, mas deve igualmente disciplinar, de maneira clara e proporcional, os requisitos específicos para o Lote 2 – Outsourcing de Plotter, caso essa parcela seja criada como objeto autônomo.

VIII.1. Da autonomia técnica do Lote 2 – Outsourcing de Plotter

Caso o Lote 2 seja acatado, conforme requer essa impugnação, deverá contemplar, de maneira específica, a prestação de serviços de outsourcing de plotagem, compreendendo, conforme as necessidades da NOVACAP e as especificações do Termo de Referência:

a) disponibilização de plotters compatíveis com os formatos e requisitos técnicos exigidos;

- b) fornecimento de papel em rolo, folhas ou outras mídias previstas na contratação;
- c) fornecimento dos demais insumos necessários ao funcionamento dos equipamentos;
- d) manutenção preventiva e corretiva dos plotters;
- e) assistência técnica e suporte operacional;
- f) reposição de peças e componentes, quando prevista no modelo contratual;
- g) gerenciamento e controle da produção, conforme a unidade de medição estabelecida no edital, inclusive metro linear, quando aplicável.

A natureza desses serviços evidencia que a qualificação técnica do Lote 2 deve ser aferida de acordo com as atividades efetivamente contratadas, sem impor ao licitante a obrigação de comprovar experiência em outsourcing corporativo A4/A3 quando sua participação estiver restrita à prestação de serviços de plotagem.

VIII.2. Da necessidade de previsão expressa dos requisitos de habilitação do Lote 2, caso seja acatada a sugestão de divisão do Lote 1

A redação dos itens 26.2 e 26.2.1 concentra a disciplina específica da qualificação técnica no Lote 1, estabelecendo, para essa parcela, experiência em outsourcing corporativo e quantitativo mínimo correspondente a 50% do volume estimado da contratação.

Não se identifica, no trecho transcrito do edital, disciplina equivalente que individualize os requisitos de qualificação técnica aplicáveis ao Lote 2 – Outsourcing de Plotter, que deverá ser criada para licitante que pretende participar do lote 02.

Caso essa ausência seja confirmada na íntegra do instrumento convocatório, a lacuna deverá ser corrigida para garantir previsibilidade, julgamento objetivo e tratamento isonômico entre os licitantes.

A Administração deverá estabelecer quais serviços serão considerados pertinentes e compatíveis com o Lote 2, quais equipamentos ou atividades deverão estar abrangidos pelos atestados e qual será o critério quantitativo aplicável, se efetivamente necessário e justificado.

Eventual exigência de quantitativo mínimo de 50% deverá ser fundamentada em relação ao volume estimado da parcela correspondente, observados os parâmetros legais aplicáveis e a pertinência do requisito com as características do serviço.

Não se mostra adequado utilizar indistintamente o quantitativo de

páginas do outsourcing corporativo como parâmetro para medir a capacidade de execução de plotagem remunerada por metro linear, nem exigir que o licitante comprove experiência em atividades distintas apenas porque foram reunidas em um mesmo lote.

A definição dos requisitos deve respeitar a natureza de cada serviço, a unidade de medição pertinente e a efetiva necessidade de demonstrar capacidade operacional para cumprir as obrigações contratuais.

VIII.3. Do risco de restrição à competitividade decorrente da exigência cumulativa de experiências distintas

A manutenção do outsourcing corporativo e da plotagem em um único lote, associada à exigência de experiência (atestados de capacidade técnica) concomitante nas duas atividades, poderá restringir a participação de empresas que detenham capacidade técnica comprovada para executar integralmente uma das parcelas, mas que não possuam histórico via atestado de capacidade técnica do conjunto dos dois serviços.

A exigência de experiência anterior deve guardar relação com as parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, não podendo constituir barreira desnecessária à competição.

Nesse contexto, a divisão do objeto em lotes distintos permitiria que empresas especializadas em outsourcing de impressão corporativa disputassem o Lote 1, enquanto empresas especializadas em plotagem de grandes formatos pudessem concorrer ao Lote 2, desde que atendessem aos requisitos específicos de habilitação.

Essa solução ampliaria potencialmente o universo de competidores, permitiria a comparação de propostas de fornecedores especializados e reduziria a necessidade de exigir que todos os participantes possuíssem experiência prévia em atividades tecnicamente distintas.

A medida é compatível com a diretriz de parcelamento prevista no art. 32, inciso III, da Lei nº 13.303/2016, segundo a qual deve ser buscada a ampliação da participação de licitantes, sem perda de economia de escala.

VIII.4. Da necessária retificação do edital

Diante das particularidades técnicas dos serviços, requer-se a retificação dos itens 26.1, 26.2 e 26.2.1, bem como a inclusão de dispositivo específico para o Lote 2 – Outsourcing de Plotter, de modo que a qualificação técnica seja individualizada por lote.

Sugere-se que o edital passe a prever, em linhas gerais, a seguinte estrutura:

Lote 1 – Outsourcing de Impressão, Digitalização e Cópia (itens 01 à 08): comprovação de experiência em serviços de outsourcing de impressão corporativa, incluindo fornecimento e gestão de equipamentos, manutenção e suporte técnico, com quantitativo mínimo definido de forma proporcional ao volume estimado dessa parcela.

Lote 2 – Outsourcing de Plotter (itens 09 e 10): comprovação de experiência em serviços de disponibilização ou operação de plotters de grandes formatos, incluindo, conforme o objeto efetivamente contratado, fornecimento de papel e demais insumos, manutenção e assistência técnica, com critérios de compatibilidade e quantitativos definidos em função das características e dos volumes estimados para essa parcela.

A redação definitiva deverá observar as especificações técnicas do Termo de Referência e os requisitos de qualificação efetivamente necessários à execução contratual.

A finalidade da alteração não é reduzir indevidamente a exigência de capacidade técnica, mas torná-la pertinente, proporcional e coerente com a estrutura do objeto, evitando que a qualificação exigida produza restrição injustificada à competitividade.

IX – DO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL SOBRE O PARCELAMENTO DO OBJETO E DA APLICAÇÃO AO OUTSOURCING DE IMPRESSÃO E À PLOTAGEM

A necessidade de revisão da modelagem do Pregão Eletrônico nº 048/2026 – SRP encontra fundamento nas orientações de controle externo relativas ao parcelamento do objeto das contratações públicas, especialmente no entendimento registrado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal na Decisão Normativa nº 02/2012, que trata do parcelamento do objeto e da subcontratação nas licitações públicas do Distrito Federal.

No mesmo sentido, a Decisão TCDF nº 1.981/2015 constitui referência analógica relevante, pois determinou a apresentação de justificativa substanciada ou a reformulação de edital para separar componentes do objeto em lotes ou certames distintos, de serviços de natureza distintas, com a finalidade de aproveitar as especializações de empresas existentes no mercado e ampliar a competitividade.

A referida orientação reconhece a importância de examinar a

divisibilidade material do objeto e de justificar, no processo administrativo, a opção pela contratação conjunta quando não adotado o parcelamento, considerando os efeitos sobre a competitividade, a expressividade dos valores envolvidos e os eventuais impedimentos de ordem técnica e econômica.

Embora editada sob regime legislativo anterior, essa orientação constitui referência interpretativa relevante para a análise da estruturação de objetos contratados, observada a necessidade de compatibilização com a Lei nº 13.303/2016 e com o Regulamento de Licitações e Contratos da NOVACAP.

No caso concreto, a controvérsia decorre da reunião, em um mesmo lote, de serviços de outsourcing de impressão convencional A4/A3 e de outsourcing de plotagem de grandes formatos, atividades que apresentam diferenças quanto aos equipamentos empregados, aos insumos, aos procedimentos de manutenção, às unidades de medição e à especialização operacional exigida.

A composição informada para a contratação compreende 98 equipamentos, dos quais 95 são destinados à impressão convencional a parcela de impressão foi estimada em R\$ 78.530,00, equivalente a aproximadamente 69,34% do valor mensal e apenas 3 correspondem a equipamentos de plotagem, entretanto, a parcela de impressão por metro linear foi estimada em R\$ 34.714,23 mensais, equivalente a aproximadamente 30,66% do valor mensal total considerado para as parcelas analisadas.

Esses elementos demonstram que a análise da divisibilidade do objeto não deve se limitar à quantidade de equipamentos. Deve considerar, conjuntamente, a autonomia operacional das atividades, a participação econômica da plotagem, os fornecedores disponíveis no mercado e a existência de vantagens efetivas decorrentes da contratação integrada.

A impressão corporativa convencional envolve a gestão de equipamentos A4/A3, franquias de páginas, excedentes, digitalização, cópia, suprimentos e manutenção de um parque de impressão. A plotagem de grandes formatos, por sua vez, pode envolver equipamentos específicos, papel em rolo, impressão técnica, medição por metro linear e assistência técnica compatível com as características dos plotters.

A reunião dessas atividades não é, por si só, ilegal. Todavia, quando as parcelas apresentam autonomia técnica e operacional, cabe à Administração demonstrar porque a contratação conjunta é mais vantajosa do que a

divisão em lotes, especialmente quando o agrupamento pode afastar empresas especializadas em apenas um dos segmentos.

A questão deve ser examinada também à luz do art. 31 e do art. 32, inciso III, da Lei nº 13.303/2016, que estabelecem princípios e diretrizes aplicáveis às licitações das empresas estatais, incluindo a busca da proposta mais vantajosa e o parcelamento do objeto para ampliar a participação de licitantes, sem perda de economia de escala.

Requer-se a revisão do edital para permitir a disputa em lotes autônomos, nos seguintes termos:

Lote 1 – Outsourcing de impressão, digitalização e cópia: equipamentos A4/A3, gerenciamento de impressão, franquia mensal de páginas, excedentes, manutenção, assistência técnica e fornecimento de peças, papel e demais insumos.

Lote 2 – Outsourcing de plotagem: disponibilização de plotters de grandes formatos, fornecimento de papel e demais insumos, manutenção e assistência técnica, com medição e remuneração compatíveis com as características específicas do serviço.

A medida permitirá a participação de fornecedores especializados em cada segmento, favorecerá a comparação de propostas economicamente competitivas e possibilitará a definição de requisitos de qualificação técnica proporcionais às obrigações de cada lote.

IX - DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA – DA INTERPRETAÇÃO DO ITEM 26.2 EM CONFORMIDADE COM O REGULAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DA NOVACAP, DA ACEITAÇÃO DE ATESTADOS DE SERVIÇOS COMPATÍVEIS E SIMILARES E DA VEDAÇÃO À RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE

Caso a NOVACAP entenda pelo não parcelamento do Lote 1, dos itens referente à outsourcing de impressão e outsourcing de equipamentos Potter para serviço de plotagem, requer a revisão dos critérios de qualificação técnica estabelecidos no item 26.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 048/2026 – SRP, especialmente quanto à comprovação de experiência na prestação de serviços de outsourcing de impressão corporativa, incluindo o fornecimento e a gestão de equipamentos, a manutenção e o suporte técnico, para que sejam admitidos atestados de capacidade técnica referentes à execução de serviços de natureza compatível e similar ao objeto licitado, inclusive

aqueles relativos a equipamentos multifuncionais dos tipos A4 e A3, de médio e alto volume de impressão e complexidade técnica, com funcionalidades de impressão, cópia e digitalização.

A exigência de qualificação técnica deve ser interpretada em conformidade com a Lei nº 13.303/2016 e com o Regulamento de Licitações e Contratos – RLC da NOVACAP, observando-se os princípios da isonomia, da competitividade, da razoabilidade, da proporcionalidade, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa.

Nos termos do art. 58, inciso II, da Lei nº 13.303/2016, a qualificação técnica constitui requisito de habilitação destinado a aferir a aptidão da licitante para executar o objeto contratual. Essa exigência, entretanto, não autoriza a imposição de condições excessivas, desnecessárias ou dissociadas das características efetivamente relevantes da contratação. O requisito deve guardar relação objetiva com a complexidade, a dimensão e as parcelas relevantes do objeto, sem restringir injustificadamente a participação de empresas que demonstrem experiência anterior suficiente para a execução dos serviços.

Na mesma linha, o Regulamento de Licitações e Contratos da NOVACAP, especialmente as disposições relativas à qualificação técnica e à comprovação de aptidão por atestados, deve ser aplicado de modo a permitir a avaliação da experiência efetivamente adquirida pelas licitantes na execução de serviços compatíveis com o objeto licitado. A análise da capacidade técnica não deve se limitar à identidade literal entre a descrição constante do atestado e a redação utilizada no edital, mas considerar as características operacionais, funcionais e técnicas dos serviços comprovadamente executados.

IX.1 - Da aceitação de atestados de capacidade técnica de natureza compatível e similar

O item 26.2 estabelece, para o Lote 1 – Outsourcing de Impressão, Plotagem e Cópia, a necessidade de comprovação de experiência na prestação de serviços de outsourcing de impressão corporativa, abrangendo fornecimento e gestão de equipamentos, manutenção e suporte técnico.

A Impugnante requer que essa disposição seja expressamente interpretada e, se necessário, retificada para admitir atestados que comprovem a execução de serviços de outsourcing de impressão corporativa mediante disponibilização, operação, gestão e manutenção de equipamentos

multifuncionais A4 e A3, inclusive de alto volume e de alta complexidade, contemplando impressão, cópia e digitalização, desde que demonstrada a compatibilidade material com as obrigações previstas no Termo de Referência.

A comprovação da aptidão operacional deve considerar, entre outros aspectos:

- a) o fornecimento ou a disponibilização de impressoras e equipamentos multifuncionais de produção de formatos diversos, como ofício, A4 e A3 de alto volume e alta complexidade, sendo considerado de natureza compatível e similar;
- b) a gestão operacional dos equipamentos instalados, inclusive controle de utilização e acompanhamento dos serviços, fornecimento de software de gerenciamento e bilhetagem;
- c) a prestação de serviços de impressão, cópia e digitalização em ambiente corporativo;
- d) a manutenção preventiva e corretiva, bem como o suporte técnico aos usuários e à infraestrutura instalada;
- e) o fornecimento de suprimentos, peças e demais insumos, quando tais obrigações integrarem o escopo dos serviços comprovados e forem exigidas pelo edital; e
- f) a capacidade de atendimento aos quantitativos e volumes mínimos efetivamente estabelecidos no instrumento convocatório.

A demonstração desses elementos permite aferir a experiência prática da licitante em atividades diretamente relacionadas ao núcleo operacional do outsourcing de impressão corporativa, sem transformar a habilitação em exigência de identidade absoluta entre os contratos anteriores e o contrato pretendido.

A utilização de equipamentos A4 e A3, por si só, comprova automaticamente todos os requisitos de uma contratação específica. Todavia, quando os atestados demonstram experiência em serviços corporativos de impressão, cópia e digitalização, com gestão de equipamentos, manutenção e suporte técnico, tais documentos devem ser examinados de forma objetiva e fundamentada, considerando as características efetivamente exigidas no edital.

Não se mostra adequado rejeitar atestados exclusivamente porque utilizam nomenclatura comercial distinta, descrevem equipamentos de fabricantes diferentes ou apresentam configuração técnica não idêntica, se o conteúdo documental comprovar a execução de atividades funcionalmente compatíveis com o objeto licitado.

IX.2 - Da necessidade de observância à proporcionalidade das exigências de habilitação

A qualificação técnica deve servir à verificação da aptidão da licitante, e não à criação de barreiras artificiais de ingresso no certame.

Por essa razão, a interpretação do item 26.2 deve ser conjugada com o item 26.2.1, que estabelece quantitativo mínimo correspondente a 50% do volume estimado da contratação, de modo que a Administração avalie tanto a natureza dos serviços comprovados quanto os quantitativos efetivamente demonstrados nos atestados. Igualmente deve ser avaliada a empresa que apresentar atestados de capacidade técnicas, acima do quantitativo estabelecido com a produção estimada.

A aferição deverá observar os critérios objetivos previstos no edital, inclusive a possibilidade de somatório de atestados, caso admitida pelo instrumento convocatório e pelo RLC aplicável, sem introduzir restrições não previstas originalmente.

Quando houver mais de um atestado, a Administração deverá avaliar conjuntamente as experiências comprovadas, observando a compatibilidade dos serviços, os quantitativos, os períodos de execução e os demais requisitos expressamente exigidos. Eventual limitação ao somatório de atestados deverá estar amparada em previsão editalícia válida e justificativa técnica pertinente, não podendo decorrer de interpretação restritiva introduzida apenas durante o julgamento da habilitação.

Assim, requer-se que a NOVACAP explicita os critérios objetivos de análise dos atestados, assegurando que a comprovação de experiência em outsourcing corporativo equipamentos A4 e A3 de alto volume e alta complexidade, impressão, cópia e digitalização seja considerada em sua integralidade, quando compatível com as obrigações contratuais, sem exigência de identidade absoluta entre os objetos anteriormente executados e o objeto licitado.

IX.3 - Da compatibilidade e similaridade do outsourcing de impressão corporativa e serviços especializados de plotagem

A descrição do Lote 1 reúne serviços de outsourcing de impressão, plotagem e cópia. A impressão corporativa convencional, realizada por equipamentos A4 e A3 de alto volume e alta complexidade, e a plotagem de grandes formatos podem não apresentar diferenças relevantes quanto aos equipamentos, aos suportes e linguagens de impressão, aos

insumos, à manutenção, à operação e à unidade de medição dos serviços. Por isso, a exigência de experiência específica em plotagem deve ser tecnicamente compatível e similar pela proporcionalidade, realizada por atestados de outsourcing de impressão de equipamentos A4 e A3 de alto volume e alta complexidade, referente à parcela de 3.06% da quantidade total de 03 unidades equipamentos correspondente ao total de 98 equipamentos, especialmente quando a Administração optar por reunir as atividades em lote único.

Caso a NOVACAP conclua pela manutenção do agrupamento, deverá demonstrar de que forma os requisitos de qualificação técnica contemplam, de maneira proporcional, as parcelas relevantes do objeto e por que a exigência conjunta é necessária à execução contratual.

Subsidiariamente, caso a NOVACAP entenda necessária a comprovação específica de aptidão técnica para o fornecimento e a prestação de serviços de plotagem de grandes formatos, requer-se que seja admitida, como meio complementar de comprovação da capacidade operacional, a apresentação de carta oficial emitida pelo fabricante do equipamento, dirigida à NOVACAP, atestando que a licitante é revenda autorizada a comercializar o equipamento de grande porte a ser disponibilizado na execução contratual, bem como está autorizada a prestar assistência técnica, realizar manutenção preventiva e corretiva e fornecer peças, componentes e suprimentos originais ou homologados, conforme as especificações do fabricante.

A carta deverá, ainda, comprovar que a empresa dispõe de técnicos devidamente treinados e capacitados pelo fabricante para instalação, operação, manutenção e suporte técnico do modelo de equipamento ofertado para os serviços de plotagem. Tal documentação, sem prejuízo dos atestados de capacidade técnica exigidos pelo edital, permitirá à Administração avaliar objetivamente a estrutura de suporte, a qualificação técnica especializada e a capacidade de atendimento da licitante, constituindo alternativa proporcional para demonstrar a aptidão necessária à execução dos serviços, desde que compatível com a legislação aplicável e suficiente para atender às exigências efetivamente relevantes da contratação.

Requer-se, portanto, que a NOVACAP preveja expressamente a possibilidade de apresentação dessa declaração técnica do fabricante como meio complementar de comprovação da disponibilidade de suporte especializado, evitando restrições desnecessárias à competitividade e

preservando a segurança e a continuidade da execução contratual.

X - DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DA ESPECIFICAÇÃO DE VELOCIDADE DE IMPRESSÃO DO EQUIPAMENTO TIPO III – PLOTTER MULTIFUNCIONAL A0

Requer-se a retificação da especificação técnica referente ao equipamento Tipo III – Plotter Multifuncional A0, especificamente quanto ao requisito “Velocidade de impressão A1 em no mínimo 25 segundos”, para que passe a constar “Velocidade de impressão A1 em até 25 (vinte e cinco) segundos”.

A alteração justifica-se porque a redação atual, ao estabelecer um tempo mínimo de execução, pode gerar interpretação tecnicamente inadequada e restringir injustificadamente a competitividade, uma vez que equipamentos capazes de imprimir o formato A1 em tempo inferior a 25 segundos apresentam desempenho mais rápido e, sob o critério de velocidade, mais eficiente.

A manutenção da redação atual poderá excluir equipamentos de maior desempenho, inclusive modelos que atendam integralmente à finalidade da contratação, sem que haja benefício técnico correspondente para a Administração.

Dessa forma, a adoção do limite máximo de 25 segundos permitirá a participação de equipamentos que executem a impressão em 25 segundos ou menos, preservando o desempenho mínimo esperado e ampliando a possibilidade de competição entre fabricantes e modelos tecnicamente equivalentes.

Requer-se, portanto, que a NOVACAP revise a especificação, de modo a assegurar que o requisito seja objetivo, coerente com a finalidade operacional do serviço e compatível com os princípios da competitividade, da isonomia, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 31 da Lei nº 13.303/2016, evitando eventual direcionamento involuntário a um único fabricante ou modelo de equipamento.

XI - DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO ITEM 6.8.1 – INTERVALO MÍNIMO DE DIFERENÇA ENTRE OS LANCES COM BASE NO VALOR MENSAL ESTIMADO DE CADA LOTE

Requer-se a revisão e a retificação do item 6.8.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 048/2026 – SRP, que estabelece intervalos mínimos fixos de diferença entre os lances de R\$

27.150,00 (vinte e sete mil cento e cinquenta reais) para o Lote 01 e R\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos reais) para o Lote 02, indicados como equivalentes a aproximadamente 0,5% dos respectivos valores global estimados.

A Impugnante propõe e solicita que seja revisto o intervalo mínimo seja calculado sobre o valor mensal estimado de cada lote, de modo que o parâmetro de disputa seja proporcional à dimensão econômica mensal dos serviços contratados, conforme os seguintes cálculos:

Lote 01: valor mensal estimado de R\$ 113.244,23 $\times$ 0,5% = R\$ 566,22;

Lote 02: valor mensal estimado de R\$ 11.112,04 $\times$ 0,5% = R\$ 55,56.

A manutenção dos intervalos fixos atualmente previstos, caso calculados sobre valores globais ou períodos contratuais distintos da referência mensal, poderá impor diferenças excessivas entre os lances, restringindo a flexibilidade dos licitantes para apresentar ofertas sucessivamente mais vantajosas e prejudicando a efetividade da etapa competitiva.

A adoção de intervalos correspondentes a 0,5% do valor mensal estimado de cada lote permitirá uma disputa mais proporcional, equilibrada e compatível com a realidade econômica da contratação, favorecendo a participação dos interessados, a redução progressiva dos preços e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, em observância aos princípios da competitividade, da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade, previstos no art. 31 da Lei nº 13.303/2016. Diante disso, requer-se que a NOVACAP retifique expressamente o item 6.8.1 do edital, substituindo os intervalos mínimos atualmente estabelecidos pelos seguintes valores: a) Lote 01: R\$ 566,22 (quinhentos e sessenta e seis reais e vinte e dois centavos); e b) Lote 02: R\$ 55,56 (cinquenta e cinco reais e cinquenta e seis centavos), correspondentes a 0,5% dos respectivos valores mensais estimados, com a consequente adequação do instrumento convocatório e a divulgação da alteração a todos os interessados.

A fixação dos intervalos mínimos de diferença entre os lances previstos no item 6.8.1 do edital deve observar os princípios da competitividade, da economicidade, da eficiência e da obtenção da proposta mais vantajosa, estabelecidos no art. 31 da Lei nº 13.303/2016, bem como a diretriz de busca da maior vantagem competitiva prevista no art. 32, inciso II, da mesma lei.

No caso concreto, os intervalos estabelecidos de R\$ 27.150,00 para o

Lote 01 e R\$ 2.600,00 para o Lote 02 representam, respectivamente, aproximadamente 23,98% e 23,40% dos valores mensais estimados de cada lote, circunstância que justifica o reexame da proporcionalidade dos parâmetros adotados, uma vez que diferenças dessa magnitude podem limitar a apresentação de lances intermediários e reduzir as oportunidades de diminuição progressiva dos preços durante a disputa.

Não se sustenta que exista percentual máximo legal previamente estabelecido para o intervalo entre lances, mas que sua definição deve ser compatível com a dimensão econômica da contratação e com a finalidade competitiva do procedimento.

Dessa forma, requer-se que a NOVACAP apresente a memória de cálculo e a justificativa técnica e econômica dos valores fixados no item 6.8.1 e, caso não haja fundamento suficiente para sua manutenção, promova a retificação do edital para estabelecer intervalo mínimo correspondente a 0,5% do valor mensal estimado de cada lote, equivalente a R\$ 566,22 para o Lote 01 e R\$ 55,56 para o Lote 02, favorecendo uma disputa mais efetiva e a obtenção de propostas economicamente mais vantajosas.

XII – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se à NOVACAP:

1. O conhecimento e o acolhimento da presente impugnação, para que seja reavaliada a estruturação do objeto do Pregão Eletrônico nº 048/2026 – SRP, especialmente quanto à reunião, em um mesmo lote, dos serviços de outsourcing de impressão corporativa e de plotagem de grandes formatos.
2. A revisão do lote 01 único, mediante o parcelamento do objeto em lotes autônomos, preferencialmente:

Lote 1 (itens 01 à 08): outsourcing de impressão corporativa A4/A3, incluindo equipamentos, franquia mensal de páginas, excedentes, gerenciamento, manutenção, reposição de peças, suprimentos e papel;

Lote 2 (itens 09 e 10): plotagem de grandes formatos, incluindo equipamentos específicos, impressão técnica, medição por metro linear ou unidade aplicável, manutenção e fornecimento de mídias e insumos.

Consequentemente Criação Lote 3 (itens 11 e 12): Scanners e Fragmentadora.

4. A revisão dos requisitos de qualificação técnica, para que os atestados exigidos sejam proporcionais às parcelas do objeto e à efetiva necessidade da contratação, evitando exigências cumulativas que não se mostrem indispensáveis à execução contratual.
5. A avaliação dos efeitos do agrupamento sobre a competitividade, considerando a existência de empresas especializadas em outsourcing corporativo e de empresas especializadas em plotagem de grandes formatos, bem como a possibilidade de ampliar o universo de participantes mediante a divisão do objeto.
6. A disponibilização ou indicação da fundamentação técnica e econômica constante do processo SEI nº 00112-00009605/2026-73 que embasou a opção pelo lote único, especialmente quanto à análise de parcelamento, à economia de escala e à avaliação do mercado fornecedor.
7. Caso a impugnação seja acolhida e as alterações afetem a formulação das propostas, que o edital seja retificado e a sessão pública seja redesignada, com observância da divulgação e dos prazos aplicáveis.
8. Dos pedidos específicos complementares relativos à qualificação técnica.

Em complemento aos pedidos já formulados nesta impugnação, requer-se:

- a) a retificação dos itens 26.1, 26.2 e 26.2.1 do Termo de Referência, para individualizar os requisitos de qualificação técnica de acordo com a natureza dos serviços de cada lote;
- b) a criação de disciplina específica para o Lote 2 – Outsourcing de Plotter, contemplando a comprovação de experiência compatível com a disponibilização dos equipamentos, o fornecimento de papel e demais insumos e a prestação de manutenção e assistência técnica;
- c) a definição de critérios quantitativos próprios para cada lote, quando necessários, com indicação das unidades de medição e dos volumes estimados utilizados como referência;
- d) o afastamento de exigências cumulativas de experiência em outsourcing corporativo e plotagem de grandes formatos quando não houver justificativa técnica suficiente para sua imposição;
- e) a revisão da estrutura do certame, com a separação do outsourcing de impressão corporativa e do outsourcing

de plotagem em lotes distintos, caso confirmadas a viabilidade técnica e a vantajosidade econômica do parcelamento;

f) subsidiariamente, se mantido o lote único, a apresentação de justificativa técnica e econômica específica para a contratação conjunta e para os requisitos de qualificação exigidos, demonstrando que a modelagem adotada não restringe indevidamente a participação de empresas especializadas.

9. Dos pedidos relativos ao item 26.2, no caso da manutenção do agrupamento dos itens de outsourcing de impressão e plotagem de grandes formatos em lote único

Diante do exposto, a Impugnante requer:

I – o acolhimento da presente impugnação para esclarecer e, se necessário, retificar o item 26.2, de modo a admitir atestados de capacidade técnica relativos à prestação de serviços de outsourcing de impressão corporativa com equipamentos multifuncionais A4 e A3, inclusive de alto volume, abrangendo impressão, cópia e digitalização, fornecimento e gestão de equipamentos, manutenção e suporte técnico, desde que comprovada a compatibilidade com as obrigações previstas no edital;

II – que a avaliação dos atestados considere o conteúdo efetivamente comprovado, a similaridade técnica e operacional dos serviços e as características relevantes da contratação, vedada a rejeição fundada exclusivamente na diferença de nomenclatura, fabricante ou configuração não essencial dos equipamentos;

III – que sejam observados os quantitativos mínimos previstos no item 26.2.1 e as regras aplicáveis ao somatório de atestados, sem criação de exigências adicionais ou restrições não previstas no instrumento convocatório;

IV – Subsidiariamente, caso se reconheça a autonomia técnica e econômica das parcelas, que o objeto seja desmembrado em lotes distintos, com requisitos de qualificação técnica proporcionais e específicos para cada segmento; e

V – Caso as alterações afetem a formulação das propostas ou as condições de participação, que o edital seja retificado, republicado e tenha seu prazo de apresentação de propostas reaberto, nos termos da legislação e do regulamento aplicáveis.

10. Requer-se, portanto, Subsidiariamente, caso a NOVACAP entenda necessária a

comprovação específica de aptidão técnica para o fornecimento e a prestação de serviços de plotagem de grandes formatos, requer-se que seja admitida, como meio complementar de comprovação da capacidade operacional, a apresentação de carta oficial emitida pelo fabricante do equipamento, dirigida à NOVACAP, atestando que a licitante é revenda autorizada a comercializar o equipamento de grande porte a ser disponibilizado na execução contratual, bem como está autorizada a prestar assistência técnica, realizar manutenção preventiva e corretiva e fornecer peças, componentes e suprimentos originais ou homologados, conforme as especificações do fabricante. Que a NOVACAP preveja expressamente a possibilidade de apresentação dessa declaração técnica do fabricante como meio complementar de comprovação da disponibilidade de suporte especializado, evitando restrições desnecessárias à competitividade e preservando a segurança e a continuidade da execução contratual.

11. Requer-se a retificação da especificação técnica referente ao equipamento Tipo III – Plotter Multifuncional A0, especificamente quanto ao requisito “Velocidade de impressão A1 em no mínimo 25 segundos”, para que passe a constar “Velocidade de impressão A1 em até 25 (vinte e cinco) segundos”. Que a NOVACAP revise a especificação, de modo a assegurar que o requisito seja objetivo, coerente com a finalidade operacional do serviço e compatível com os princípios da competitividade, da isonomia, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 31 da Lei nº 13.303/2016, evitando eventual direcionamento involuntário a um único fabricante ou modelo de equipamento.
12. Requer-se que a NOVACAP retifique expressamente o item 6.8.1 do edital, substituindo os intervalos mínimos atualmente estabelecidos pelos seguintes valores: a) Lote 01: R\$ 566,22 (quinhentos e sessenta e seis reais e vinte e dois centavos); e b) Lote 02: R\$ 55,56 (cinquenta e cinco reais e cinquenta e seis centavos), correspondentes a 0,5% dos respectivos valores mensais

estimados, com a consequente adequação do instrumento convocatório e a divulgação da alteração a todos os interessados. A adoção de intervalos correspondentes a 0,5% do valor mensal estimado de cada lote permitirá uma disputa mais proporcional, equilibrada e compatível com a realidade econômica da contratação, favorecendo a participação dos interessados, a redução progressiva dos preços e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, em observância aos princípios da competitividade, da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade, previstos no art. 31 da Lei nº 13.303/2016.

XII – DA SÍNTESE FÁTICA

A presente impugnação busca assegurar que a contratação pública seja estruturada de modo compatível com a natureza técnica dos serviços, com a realidade do mercado fornecedor e com o dever de obtenção da proposta mais vantajosa.

O outsourcing de impressão corporativa e a plotagem de grandes formatos apresentam diferenças relevantes de equipamentos, insumos, processos operacionais, formas de medição e especialização técnica. Essas diferenças justificam a análise da autonomia das parcelas e da conveniência de sua contratação separada.

A Lei nº 13.303/2016 estabelece expressamente, em seu art. 32, inciso III, a diretriz do parcelamento em se tratando de objetos distintos, outsourcing de impressão corporativa e a plotagem de grandes formatos apresentam diferenças relevantes de equipamentos, insumos, processos operacionais destinada à ampliação da participação de licitantes, sem perda de economia de escala. O entendimento do TCU, por sua vez, exige que a decisão de não parcelar seja amparada por elementos concretos que demonstrem a ausência de restrição indevida à competitividade e a efetiva vantagem para a Administração.

Diante disso, requer-se o acolhimento da impugnação e a revisão da modelagem do Pregão Eletrônico nº 048/2026 – SRP, com a divisão do objeto em lotes distintos, a composição do objeto do Lote 01, licitado evidência que a contratação abrange 98 (noventa e oito) equipamentos, dos quais 95 (noventa e cinco) correspondem a equipamentos destinados à impressão convencional nos formatos A4/A3 e apenas 3 (três) correspondem a

equipamentos multifuncionais plotters de grande formato.

Sob o aspecto estritamente quantitativo, os equipamentos destinados à plotagem representam aproximadamente 3,06% do parque total de equipamentos, enquanto os equipamentos de impressão convencional correspondem a aproximadamente 96,94% do conjunto contratado.

De forma ainda mais específica quanto à natureza dos serviços discutidos, o Guia de Boas Práticas para a Contratação do Serviço de Outsourcing de Impressão, elaborado no âmbito da Secretaria de Governo Digital do Governo Federal, identifica expressamente o risco de aglutinação de outsourcing de impressão com serviços de plotagem, grandes formatos e outros serviços de natureza distinta, recomendando o desmembramento em lotes para adjudicação separada.

A aglutinação de itens em um único grupo e a necessidade de separação em lotes distintos (como diferenciar o outsourcing de impressão convencional e o de plotagem) consta na Contextualização e Justificativa (Preâmbulo) do Anexo da Portaria SGD/MGI nº 370/2023.

Jurisprudências do Tribunal de Contas da União (TCU) indicando falhas recorrentes cometidas por gestores em licitações passadas, destacando explicitamente o seguinte trecho:

"Em grande parte desses acórdãos, os problemas encontrados estão relacionados a definição de critérios técnicos... aglutinação de todos os itens do pregão em um único grupo, de modo a serem adjudicados a uma única empresa, em situações em que poderia haver a separação em lotes distintos; indícios de sobrepreço..."

A segmentação entre serviços de impressão comum e de plotagem baseia-se na diferenciação de mercado e exigências técnicas:

Impressão comum (A4/A3): Amplo mercado e alta concorrência no outsourcing convencional.

Plotagem (Grandes formatos): Requer equipamentos de nicho e insumos especializados

O referido guia reconhece, portanto, que os serviços de impressão corporativa convencional e os serviços de plotagem de grandes formatos apresentam particularidades que devem ser consideradas no planejamento da contratação, especialmente para evitar restrições indevidas à competição.

No presente certame, essa orientação assume relevância diante da previsão de 95 equipamentos destinados à impressão convencional A4/A3 e apenas 3 equipamentos de plotagem.

Por todo o exposto, requer-se que a NOVACAP, ao apreciar a presente impugnação, promova a revisão do item 26.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 048/2026 – SRP, assegurando a aceitação de atestados de capacidade técnica que comprovem a execução de serviços de outsourcing de impressão corporativa com equipamentos multifuncionais A4 e A3, inclusive de alto volume, abrangendo impressão, cópia, digitalização, fornecimento e gestão de equipamentos, manutenção e suporte técnico, desde que demonstrada a compatibilidade técnica e operacional com as obrigações licitadas. Subsidiariamente, caso a NOVACAP entenda necessária a comprovação específica de aptidão técnica para o fornecimento e a prestação de serviços de plotagem de grandes formatos, requer-se que seja admitida, como meio complementar de comprovação da capacidade operacional, a apresentação de carta oficial emitida pelo fabricante do equipamento, dirigida à NOVACAP, atestando que a licitante é revenda autorizada a comercializar o equipamento de grande porte a ser disponibilizado na execução contratual, bem como está autorizada a prestar assistência técnica, realizar manutenção preventiva e corretiva e fornecer peças, componentes e suprimentos originais ou homologados, conforme as especificações do fabricante.

Requer-se, ainda, que a análise da qualificação técnica observe os princípios da competitividade, da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade, sem impor identidade absoluta entre os serviços anteriormente executados e o objeto licitado, nem criar exigências não justificadas pelas características da contratação.

A fixação dos intervalos mínimos de diferença entre os lances previstos no item 6.8.1 do edital deve observar os princípios da competitividade, da economicidade, da eficiência e da obtenção da proposta mais vantajosa, estabelecidos no art. 31 da Lei nº 13.303/2016, bem como a diretriz de busca da maior vantagem competitiva prevista no art. 32, inciso II, da mesma lei.

No caso concreto, os intervalos estabelecidos de R\$ 27.150,00 para o Lote 01 e R\$ 2.600,00 para o Lote 02 representam, respectivamente, aproximadamente 23,98% e 23,40% dos valores mensais estimados de cada lote, circunstância que justifica o reexame da proporcionalidade dos parâmetros adotados, uma vez que diferenças dessa magnitude podem limitar a apresentação de lances intermediários e reduzir as oportunidades de diminuição

progressiva dos preços durante a disputa.

Não se sustenta que exista percentual máximo legal previamente estabelecido para o intervalo entre lances, mas que sua definição deve ser compatível com a dimensão econômica da contratação e com a finalidade competitiva do procedimento.

Por fim, requer-se decisão expressamente fundamentada sobre esses pontos e, caso sejam promovidas as alterações que afetem a formulação das propostas ou as condições de participação, a retificação e republicação do edital, com a reabertura do prazo legal pertinente.

Termos em que,
Pede deferimento.

3.4. É o breve relatório.

4. CONCLUSÃO

4.1. Após a análise da alegação apresentada pela Impugnante, a área técnica concluiu pelo **não acolhimento** da impugnação.

4.2. A presente resposta à impugnação ao Edital ficará disponível e divulgada nos seguintes endereços eletrônicos: <http://app.novacap.df.gov.br/sislicitapublica/> (portal da NOVACAP), e www.licitacoes-e2.com.br (Banco do Brasil).



Documento assinado eletronicamente por **PRISCILA ABDALLA NOVANTA - Matr.0973650-6, Chefe do Núcleo de Licitação**, em 27/10/2026, às 15:48, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
https://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
Código Verificador: **218093305** Código CRC: **58F1BF0D**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
Setor de Áreas Públicas - Lote B - Bairro Guará - CEP 70075-900 - DF
Telefone(s):
Site - www.novacap.df.gov.br