UFCSPA
Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 02/2025

Auditoria extraordinária sobre o Contrato nº 109/2024

Ação nº 10 do Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT 2025

Porto Alegre – RS
28 de março de 2025

Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre
Unidade de Auditoria Interna

Ordem de Serviço nº: não se aplica
Relatório nº: 02/2025
Tipo de trabalho: avaliação
Unidade auditada: Departamento de Compras e Contratos e Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação

Modelo adaptado de BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Orientação Prática: Relatório de Auditoria**, Brasília, 2019.

Missão
Adicionar valor às operações da Universidade, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos seus processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

Avaliação
O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, compreende a análise objetiva de evidências com vistas a fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre o objeto de auditoria.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDIN?

Trata-se de uma auditoria extraordinária realizada com base no disposto no art. 14 da Resolução CONSUN UFCSPA nº 137/2023.

O escopo do trabalho abrangeu o Processo nº 23103.006154/2024-38, com o objetivo precípuo de avaliar a regularidade dos procedimentos de adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2024, do MGI.

POR QUE A AUDIN REALIZOU ESSE TRABALHO?

Este trabalho foi realizado em razão de comunicação encaminhada pela Ouvidoria à Auditoria Interna, por meio da Plataforma Fala.BR, sugerindo o aprofundamento das questões abordadas em manifestação recebida por aquela unidade.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDIN? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

O procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2024 pela UFCSPA cumpriu todos os requisitos dispostos nos artigos 31 a 33 do Decreto nº 11.462/2023.

Constatou-se, nos autos de nº 23103.006154/2024-38, a existência do Estudo Técnico Preliminar que embasou a referida contratação, no qual foram consignadas a estimativa da demanda a ser atendida, a análise de viabilidade das alternativas e as justificativas técnica e econômica da escolha da solução de TIC.

Ante o exposto, entende-se desnecessária a expedição de recomendações no que tange ao objeto auditado.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUDIN	Auditoria Interna
CONSUN	Conselho Universitário
DCC	Departamento de Compras e Contratos
ETP	Estudo Técnico Preliminar
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SETIC	Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 6

RESULTADOS DOS EXAMES 7

1. Compatibilidade da adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2024, do MGI, com o disposto no Decreto nº 11.462/2023. 7

2. Dimensionamento das necessidades da UFCSPA e justificativas para a escolha da solução de tecnologia descritos no Estudo Técnico Preliminar da Contratação. 14

CONCLUSÃO 19

INTRODUÇÃO

O presente trabalho originou-se de comunicação encaminhada pela Ouvidoria à Auditoria Interna, em 10/03/2025, por meio da Plataforma Fala.BR, sugerindo o aprofundamento das questões abordadas em manifestação recebida por aquela unidade. Em que pese não haver previsão de auditoria com escopo semelhante no Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT 2025[1], considerou-se prudente a análise do objeto citado na denúncia, com base no disposto no artigo 14 da Resolução CONSUN UFCSPA nº 137, de 14 de setembro de 2023, em face da reserva de percentual da carga horária do PAINT 2025 para o atendimento de demandas extraordinárias que justifiquem a atuação da AUDIN (Ação nº 10).

O escopo da avaliação abrangeu o Processo nº 23103.006154/2024-38, referente à contratação de serviços de *outsourcing* de impressão e digitalização, com fornecimento de equipamentos, sistemas, suprimentos e suporte técnico, para o atendimento das necessidades das unidades acadêmicas e administrativas da UFCSPA, na modalidade franquia mensal de páginas mais excedente, o qual resultou na formalização do Contrato nº 109/2024, cujo valor estimado é de R$ 1.557.000,00 (um milhão, quinhentos e cinquenta e sete mil reais) para o período de 5 (cinco) anos.

Com o propósito de fornecer opinião independente sobre o objeto auditado, foram realizados procedimentos como análise documental, indagação escrita e entrevista com servidores da UFCSPA.

A partir das evidências coletadas durante a execução dos trabalhos, a equipe de auditoria identificou os achados descritos a seguir.

[1] O artigo 12, *caput*, da Resolução CONSUN UFCSPA nº 137/2023 dispõe que: *"os trabalhos a serem realizados prioritariamente pela AUDIN em determinado período devem ser definidos no Plano Anual de Auditoria Interna baseado em riscos, de forma consistente com os objetivos e metas institucionais da UFCSPA."*

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Compatibilidade da adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2024, do MGI, com o disposto no Decreto nº 11.462/2023.

Segundo o artigo 31 do Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023, é permitido aos órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal aderir à ata de registro de preços, durante a sua vigência, na condição de não participantes, desde que observados os demais preceitos da aludida norma.

No transcorrer da análise do Processo nº 23103.006154/2024-38, verificou-se que a justificativa da vantagem da adesão consta da Nota Técnica nº 2, de 29 de julho de 2024 (documento SEI nº 1949398**)**:

> *Serve a presente nota técnica para esclarecer que, diante da necessidade da Universidade de contratação de serviços de outsourcing de impressão e digitalização, com fornecimento de equipamentos, sistemas, suprimentos e suporte técnico, para o atendimento das necessidades das unidades acadêmicas e administrativas e atendendo o princípio do dever de licitar, previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição, iniciou-se o presente com objetivo de realização de Pregão, nos termos da Lei nº 14.133/2021. Porém, ao realizar consultas à atas de registro de preços, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para composição de preços para o então procedimento licitatório, identificou-se a Ata nº 5/2024, relativa ao Edital 9/2024, da Diretoria de Administração e Logística (UASG 170607), do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI).*
>
> *Sendo assim, conforme planilha de preços praticados, incluída no presente processo, verificou-se que os valores propostos são compatíveis com valores registrados por outros órgãos da administração pública, ficando demonstrada que a contratação através de adesão ao registro de preços é vantajosa para a Instituição, visto que se baseiam em processo já licitados.*
>
> *Ademais, verificou-se que as especificações técnicas da pretendida contratação, estão de acordo com o discriminado na ata de registro de preços do órgão gerenciador. No entanto, observou-se que não há necessidade de adesão à totalidade dos itens que compõe o lote licitado, visto que os itens "5" e "6" seriam despiciendos para o atendimento da demanda da Universidade, gerando perda de eficiência econômica e operacional, haja vista que os demais itens que compõe o lote em questão já contemplam o atendimento das necessidades institucionais.*
>
> *Justificamos, ainda, que a adesão a Ata de Registro de Preços cumpre os princípios da vantajosidade, economicidade, eficácia e eficiência, uma vez que com este procedimento, a UFCSPA contratada um serviço já aceito por outro Órgão Federal, promovendo celeridade e pronto atendimento à demanda dessa Instituição.*
>
> *Diante do exposto, com fulcro no Art. 86, da Lei nº 14.133/2021, após prévia consulta ao fornecedor, o modelo escolhido para a aquisição da solução em*

epígrafe, foi a adesão à já mencionada Ata nº 5/2024, relativa ao Edital 9/2024, da Diretoria de Administração e Logística (UASG 170607), do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), uma vez que este procedimento gerará economicidade e celeridade processual para a Universidade Federal de Ciências da Saúde.

Consoante as exigências legais, o processo relativo à adesão também foi instruído com o aceite do fornecedor e do órgão gerenciador da ata (documentos SEI 1950827 e 1950828), planilha de comparação de preços (documento SEI nº 1969495), Estudo Técnico Preliminar (documentos SEI nº 1949448 e 2004615), mapa de riscos (documento SEI nº 1949451), Termo de Referência (documento SEI nº 1949457), verificação da disponibilidade orçamentária (documento SEI nº 1993492), *check-list* de instrução processual (documento SEI nº 2007744), aprovação da despesa (documentos SEI 1866826 e 2009251), parecer do órgão de assessoramento jurídico (documento SEI 2018190), termo de contrato (documento SEI nº 2057406), entre outros documentos pertinentes à contratação. Cumpre ainda salientar que a Procuradoria Federal junto à UFCSPA, ao examinar a referida adesão, opinou pela viabilidade jurídica do procedimento, nos termos da fundamentação do Parecer n. 00066/2024/PF-UFCSPA/PGF/AGU.

No intuito de obter informações adicionais acerca do assunto, a AUDIN expediu o Ofício nº 136, datado de 11 de março de 2025, por meio do qual solicitou que fosse demonstrada a compatibilidade da adesão com os termos expostos no item 4 da Ata de Registro de Preços nº 05/2024, bem como com o disposto nos artigos 31 e 32 do Decreto nº 11.462, de 31 de março de 2023, principalmente quanto à evidenciação dos seguintes aspectos:

- justificativa da vantagem da adesão;
- compatibilidade dos valores registrados com os praticados pelo mercado;
- consulta e aceitação prévias do órgão gerenciador e do fornecedor;
- observância da vigência da ata de registro de preços para a adesão; e
- limites de quantidade previstos no instrumento convocatório.

Em resposta ao solicitado, o DCC discorreu sobre cada um dos requisitos no Ofício nº 120, de 22 de março de 2025, como sistematiza o quadro 1:

Quadro 1 - Requisitos para adesão a ata de registro de preços

Requisito	Critérios normativos	Argumentação
Justificativa da vantagem da adesão	Art. 31, I, do Decreto nº 11.462/2023	(...) A Universidade durante a etapa de estudos preliminares estudou as opções de soluções capazes de atender as necessidades reais da contratação futura. Dentre as opções verificadas, a adesão a ata de registro de preços nº 05/2024 do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) se demonstrou a mais vantajosa, na medida em

Requisito	Critérios normativos	Argumentação
		que os serviços contemplados atendiam à necessidade da Administração, os preços registrados eram compatíveis com o praticado no mercado e em especial pelas características de sustentabilidade já abarcada na contratação que visam ao atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) com a logística reversa e ainda a compensação de emissão de carbono com certificação à Universidade, algo ainda incipiente no mercado nacional e que vai ao encontro do previsto nos Planos de Logística Sustentável que pautam a Administração Pública. Cumpre destacar ainda que, é fato conhecido que a realização de certames licitatórios representa um custo financeiro e operacional aos Órgãos e nesta linha, evidentemente, a adesão atas de registro de preços sempre deve ser uma das opções a ser avaliada durante a etapa de Estudos preliminares. Conforme pode se observar, no andamento do processo 23103.006154/2024-38, este foi aberto com a oficialização da demanda em 22/03/24 quando sequer havia a homologação da ata do Pregão 90002/2024 do MGI. A decisão pela adesão se deu posteriormente na etapa de levantamento das soluções viáveis quando houve a avaliação de diversas atas de registro de preços, sendo que a do MGI se demonstrou a que melhor atenderia às necessidades da Universidade, conforme manifestação consignada no ETP que atende ao Inciso I do artigo 31 do Decreto 11.462/2023 senão vejamos: (...)
Compatibilidade dos valores registrados com os valores praticados pelo mercado	Art. 31, II, do Decreto nº 11.462/2023	(...) Já no que diz respeito à compatibilidade com os preços praticados no mercado, observamos que, conforme a justificativa técnica da vantajosidade para a escolha pela a adesão à ata em comento, foi justamente durante a etapa de levantamento de preços que se verificou a compatibilidade do preço registrado na ata do MGI, a qual, destaca-se foi concebida para o atendimento conjunto de outros 6 Ministérios.

Requisito	Critérios normativos	Argumentação
		Cumpre ressaltar ainda que no certame original houve a participação de diversas empresas do ramo, sendo que o preço registrado efetivamente foi a menor lance apresentado conforme consta no PNCP(Ev.2147743). Ainda neste sentido, é importante registrar que a Administração nunca deve pautar suas escolhas para qualquer contratação e, especialmente nos casos de adesão à ata, exclusivamente na busca pelo menor preço existente. A bem da verdade, o significado de vantajosidade na Administração Pública não está atrelado unicamente ao menor preço e sim na busca pelo melhor preço que consiste de forma trivial no binômio preço e qualidade(atendimento aos requisitos da contratação). A mera busca pelo menor preço fatalmente levará à Administração a contratar algo que não atenda suas necessidades, subvertendo o conceito de vantajosidade. Neste sentido, a média apresentada no quadro comparativo (Ev.1969495) não deve ser analisada sob o prisma exclusivo do menor preço encontrado, justamente pelo conceito acima exposto bem como o próprio Decreto 11.462/2023 em seu inciso II do artigo 31 define que nas adesões tardias o que deve ser demonstrado é a compatibilidade do valor registrado com o preço praticado no mercado, a qual entendemos restou devidamente comprovada. Ademais, importante destacar que na composição do preço médio da planilha nem todas as atas seriam passíveis de serem aderidas pela Universidade, seja pelo não atendimento da necessidades tecnológicas pretendidas pela UFCSPA, seja pela impossibilidade de adesão aos quantitativos demandados pela Universidade, em razão dos limites do Decreto 11.462/2023. Versando ainda sobre a compatibilidade de preços, cumpre destacar que o contrato 109/2024 oriundo da adesão custará mensalmente à Universidade dentro da franquia contratada o valor de R$ R$ 25.950,00 (vinte e cinco mil, novecentos e

Requisito	Critérios normativos	Argumentação
		cinquenta reais) ao passo que o contrato rescindido em 09/03/2024 custava após a supressão de 25% do contrato o valor mensal dentro da franquia de R$ 24.427,93 (vinte e quatro mil quatrocentos e vinte e sete reais e noventa e três centavos). Observa-se, portanto, que a diferença entre os valores pactuados entre os dois contratos é muito pequena considerando que estamos tratando de um novo contrato com diferenças de 6 anos entre as tecnologias ofertadas, aliada a outros avanços de cunho ambiental que agregam valor ao contrato e atendem ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável preconizado no artigo 5º da Lei 14.133/21. (...) Contudo, a fim de reforçar o exposto buscou se o preço de outras atas vigentes com valores bem superior ao do contrato firmado, (anexado ao feito no ev.2147734) o que demonstra que a variação de centavos de reais por página impressa é bastante usual no mercado de outsourcing, haja vista que existem muitas variáveis a serem consideradas tais como: número de páginas a serem impressas, modelos de impressoras, quantidades de equipamentos, duração do contrato, local da prestação de serviços, competitividade do certame dentre uma série de outros aspectos que podem alterar o preço final. Ainda que o preço contratado não seja o menor, reforçamos que ele não apresenta distorções, não caracteriza sobrepreço no Contrato 109/2024, é compatível com o praticado no mercado e com as características da complexidade da solução escolhida. (...)
Consulta e aceitação prévias do órgão ou da entidade gerenciadora e do fornecedor	Art. 31, III, do Decreto nº 11.462/2023; e Art. 31, §1º, do Decreto nº 11.462/2023	(...) De outra parte, a consulta e o respectivo aceite do fornecedor foram realizados previamente à consulta feita ao Órgão Gerenciador, tendo ambas sido carreadas aos autos do processo, conforme se observa nos ev.2147735 anexado ao feito. (...)
Observância da vigência da ata de registro de preços para a adesão	Art. 31, §2º, do Decreto nº 11.462/2023	(...) A adesão à ata foi autorizada pelo MGI em 08/08/2024 e empenhada em 10/10/2024, portanto, dentro do prazo previsto no §2º do artigo 31 do Decreto que

Requisito	Critérios normativos	Argumentação
		regulamenta o Sistema de Registro de Preços, consignando que a ata continua vigente até 09/05/2025. (...)
Limites de quantidade previstos no instrumento convocatório - Edital nº 09/2024 (MGI)	Art. 32, I e II, do Decreto 11.462/2023	(...) Já em relação aos limites de quantidades permitidas para a adesão para uma melhor compreensão apresentamos o quadro abaixo que demonstra o quantitativo registrado, o quantitativo máximo previsto pelo Decreto 11.462/2023 e o quantitativo efetivamente aderido pela UFCSPA: (...)

Fonte: a argumentação tem por base o Ofício nº 120/2025/DCC. Os requisitos, por sua vez, refletem os critérios normativos referenciados no quadro.

Quadro 2 - Quantitativo registrado, máximo previsto pelo Decreto nº 11.462/2023 e efetivamente aderido pela UFCSPA (em páginas)

Item	Quantitativo registrado MGI	Máximo permitido para "caronas"	Quantitativo permitido por órgão não participante*	Quantitativo aderido UFCSPA
1 - Páginas A4 Monocromática, dentro da franquia	25.855.200	51.710.400	12.927.600	1.440.000
2 - Páginas A4 Monocromática, excedente à franquia	17.236.800	34.473.600	8.618.400	240.000
3 - Páginas A4 Coloridas, dentro da franquia	10.815.000	21.630.000	5.407.500	180.000
4 - Páginas A4 Coloridas, excedente à franquia	7.107.000	14.214.000	3.553.500	36.000
7 - Páginas A3 Coloridas, dentro da franquia	2.770.200	5.540.400	1.385.100	48.000
8 - Páginas A3 Coloridas,	1.846.800	3.693.600	923.400	6.000

Item	Quantitativo registrado MGI	Máximo permitido para "caronas"	Quantitativo permitido por órgão não participante*	Quantitativo aderido UFCSPA
excedente à franquia				

Fonte: Ofício nº 120/2025/DCC: *"(...) Ao analisarmos a tabela acima, fica evidenciado que os quantitativos aderidos pela UFCSPA estão dentro de permissivo legal e mais do que isso, refletem exclusivamente a necessidade de demanda da Universidade. (...)".*

* Nota: 50% do quantitativo de páginas registrado (órgão gerenciador e participantes).

Com referência na documentação acostada ao Processo nº 23103.006154/2024-38 e em face dos argumentos consignados no Ofício nº 120/2025/DCC, depreende-se que o procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2024 pela UFCSPA cumpriu todos os requisitos indispensáveis enunciados nos artigos 31 a 33 do Decreto nº 11.462/2023, não sendo identificadas, por ora, quaisquer evidências que contrariem a hipótese concernente à legalidade do procedimento realizado.

Cabe ponderar, inclusive, que a consulta e aceitação do fornecedor decorre de imperativo legal presente no art. 31, III, do Decreto nº 11.462/2023. Sendo assim, dado o contexto do último parágrafo da Nota nº 2, de 29 de julho de 2024, anteriormente citada neste relatório, a frase *"(...) após prévia consulta ao fornecedor (...)"* deve ser interpretada sob o prisma de uma formalidade necessária do processo, o que por si só não configura qualquer espécie de ilícito.

Ademais, a adesão de órgãos não participantes foi permitida no subitem 3.7.2 do Termo de Referência do Edital nº 90002/2024. Nesse sentido, observou-se que outros órgãos da administração pública, com demandas distintas do MGI, aderiram à aludida ata, tal como exemplifica o quadro 3:

Quadro 3 - Contratos firmados a partir do Edital 90002/2024 do MGI

Órgão	Contrato	Data da assinatura	Valor do contrato em 5 anos	Quantidade máxima estimada de páginas*
Ministério de Minas e Energia	30/2024	08/10/2024	R$ 1.097.336,40	4.891.320
Subsecretaria de assuntos Administrativos do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e	96/2024	14/11/2024	R$ 3.647.262,00	2.988.120

Órgão	Contrato	Data da assinatura	Valor do contrato em 5 anos	Quantidade máxima estimada de páginas*
Combate à Fome				
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	93/2024	23/10/2024	R$ 4.032.639,60	26.329.260

Fonte: Ofício nº 120/2025/DCC. * Nota: franquia + excedente.

2. Dimensionamento das necessidades da UFCSPA e justificativas para a escolha da solução de tecnologia descritos no Estudo Técnico Preliminar da Contratação.

Os parâmetros para a elaboração do Estudo Técnico Preliminar da Contratação estão previstos no artigo 11 da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022, a qual dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal.

Durante a análise do Processo nº 23103.006154/2024-38, constatou-se a existência do Estudo Técnico Preliminar que embasou a referida contratação (documento SEI nº 2004615), no qual foram consignadas as justificativas técnica e econômica da escolha da solução de TIC, transcritas a seguir:

> *14. Justificativa técnica da escolha da solução*
>
> *14.1 A modalidade foi escolhida por dar continuidade ao modelo atualmente já implantado na UFCSPA, além de outras vantagens como foco na produtividade dos equipamentos; controle mais eficaz sobre a quantidade de equipamentos e páginas impressas; suporte, insumos e peças ficam por conta da contratada.*
>
> *14.2 A adequação dos volumes demonstrada no item 12, torna viável e vantajosa a adesão na ARP 90002/2024, a qual atenderá plenamente a necessidade atual de outsourcing de impressão.*
>
> *15. Justificativa econômica da escolha da solução*
>
> *A modalidade escolhida não apresenta custo separado para locação de equipamento; o valor fixo (franquia) já possui uma quantidade mínima de impressões associada; valor da página excedente é sempre inferior ao valor da página dentro da franquia e o valor pago é o que mais se aproxima do efetivamente realizado. Após ampla pesquisa de atas de registro de preços vigentes, observou-se que, além da solução apresentada na ata 90002/2024 da Diretoria de Administração e Logística do Ministério da Economia a que tecnicamente atende perfeitamente a demanda da Universidade, se*

demonstra também vantajosa do ponto de vista econômico conforme quadro comparativo de preço.

Ademais, o ETP expressa uma declaração acerca da viabilidade da contratação:

> *18. Declaração de Viabilidade*
>
> *Esta equipe de planejamento declara viável esta contratação.*
>
> *18.1. Justificativa da Viabilidade Solução ID 1, viável. A solução de terceirização de serviços de impressão e digitalização é amplamente utilizada na administração pública e privada. O gerenciamento centralizado, a redução de custos e um maior controle de gastos dos recursos públicos, utilizando-os de forma mais efetiva, são os principais fatores que justificam tal contratação, além do atendimento à necessidade de Renovar/Contratar solução de impressão, item elencado no PDTIC vigente.*

Considera-se, portanto, que as justificativas para escolha da solução de TIC foram explicitadas no Estudo Técnico Preliminar.

No que se refere ao dimensionamento das necessidades da UFCSPA a serem supridas por meio da contratação em tela, o ETP contempla, no conteúdo dos itens 6 a 12, estimativa da demanda, análise das alternativas e detalhamento da solução escolhida.

Segundo a Portaria nº SGD/MGI nº 370, de 8 de março de 2023, que instituiu o Modelo de Contratação de Serviços de *Outsourcing* de Impressão, no âmbito dos órgãos e das entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal, são três as modalidades desse tipo de serviço:

1) Franquia mensal: consiste na fixação de um valor que abrange o fornecimento do equipamento (impressoras) e uma quantidade mínima de páginas, sendo cobrado o excedente quando ultrapassada a franquia. Dessa forma, a remuneração é baseada em um valor mensal fixo que dará direito a uma quantidade limitada de impressões, e caso haja necessidade de mais impressões, paga-se por impressões excedentes.

2) Sem franquia: consiste na prestação de todos os serviços que caracterizam o *outsourcing* de impressão, como fornecimento dos equipamentos, serviços de suporte, manutenção e reposição de insumos, mas utilizando como modelo de pagamento a quantidade de página impressa. Nesta modalidade, a remuneração é baseada em valores mensais variados, exclusivamente sobre a quantidade de impressões.

3) Fornecimento de equipamentos de impressão com pagamento de páginas impressas: consiste na prestação dos serviços previstos de *outsourcing* de impressão considerando o pagamento fixo mensal por equipamento fornecido além do pagamento por página impressa. Nesta modalidade, a remuneração é baseada em um valor fixo atrelado à quantidade de equipamentos contratados, adicionado a um valor variável associado à quantidade de impressões realizadas por equipamento.

Conforme o Estudo Técnico Preliminar, foram consideradas inviáveis as soluções 2 e 3 e viável a 1. É pertinente destacar que a modalidade de franquia mensal não

deve ser confundida com a referente ao valor fixo mensal por equipamento, como adverte o item 5.2.5 do Anexo da Portaria SGD/MGI nº 370/2023:

> *A franquia de páginas cuja cobrança é um valor fixo mensal não deve ser confundida com "valor fixo mensal por equipamento", pois essas modalidades diferem na forma de amortização do ativo. Na primeira, a amortização é sobre uma quantidade de páginas sob o regime de comodato, enquanto na segunda, em que existe cobrança mensal específica por equipamento, a amortização do valor do equipamento pode ser diluída nas modalidades de remuneração por equipamento e na remuneração por página impressa.*

Para o dimensionamento da quantidade de páginas impressas e equipamentos, o item 6.1 do Anexo da Portaria SGD/MGI nº 370/2023 preconiza a utilização do histórico de consumo mensal ou anual de impressões e cópias por ambiente/departamento durante o planejamento da contratação. Na situação examinada, a metodologia adotada para esse propósito aparece detalhada nos itens 7 e 12 do ETP.

Com vistas a obter informações adicionais a respeito do assunto, a AUDIN expediu o Ofício nº 136/2025, por meio do qual solicitou que fosse justificada a relação entre as quantidades estimadas de páginas por mês e a proposta do fornecedor.

Em resposta ao solicitado, a SETIC informou, por ocasião do Ofício nº 40, de 24 de março de 2025:

> *(...) Em referência ao subitem 12.1.4 do Estudo Técnico Preliminar (ev. 1949448), especificamente no que tange aos Itens 1 e 2, relativos à volumetria de produção A4 monocromática, esclarecemos o seguinte:*
>
> *As quantidades estabelecidas para fins de aceite da proposta comercial foram ajustadas e compensadas por meio da redução no Item 2, considerando que a soma com a franquia excedente resultaria em um total de 163.930 páginas/mês. Com o devido ajuste à proposta do fornecedor, alcança-se um total de 140.000 páginas/mês, volume este que se mostra mais vantajoso, haja vista que a franquia excedente serve apenas como margem de segurança, sendo raramente utilizada e, em regra, não devendo ser acionada.*
>
> *Dessa forma, o valor fixado na franquia, que não se distancia significativamente do volume estimado, revela-se plenamente aceitável, visto que minimiza a ocorrência de custos adicionais decorrentes do uso de páginas excedentes.*
>
> *Cumpre destacar que a mesma lógica de adequação e compensação foi aplicada aos demais itens do estudo em questão. (...)*

Outrossim, o DCC esclareceu, por intermédio do Ofício nº 120/2025/DCC, que a métrica para adesão à Ata de Registro de Preços nº nº 05/2024, do MGI, retrata o número de páginas dentro da franquia e excedente, não o quantitativo de impressoras e a média de impressões:

> *(...) Nesta senda registra-se que a métrica para a adesão à ata, conforme se observa no instrumento convocatório 90002/2024 do MGI é exclusivamente o número de páginas dentro da franquia e excedente à franquia, sendo que*

o quantitativo de impressoras e a média mensal de impressões constante no Edital refletem a realidade do estudo realizado pelo Órgão Gerenciador para chegar ao estimativo da demanda a ser licitada para o atendimento de sua demanda.

Logicamente, os Órgãos não participantes terão realidades e demandas diferentes e é justamente por isso que se faz necessária a verificação de que: a uma, a ata atende a necessidade do Órgão não participante e a duas, se o que for demandado pelo não participante é passível de atendimento pelo fornecedor registrado por aspectos financeiros e logísticos, dentre outros.

Para exemplificar: se a Universidade para o atendimento de sua demanda de impressão necessitasse de 300 ao invés de 115 impressoras e isso representasse algo não vantajoso ou inexequível para o fornecedor registrado, este tem o direito de negar o aceite à adesão sem que isso represente qualquer descumprimento ao instrumento convocatório.

De outra banda, se o instrumento convocatório previsse a obrigação de que o fornecedor registrado tivesse que colocar em regime de comodato para a quantidade de páginas demandada pela UFCSPA, 300 impressoras enquanto sua necessidade é somente 115, esta Universidade jamais faria a adesão à ata do MGI, pois restariam 185 impressoras excedentes ocupando espaços e sem utilização.

A definição do número de impressoras a serem alocadas na UFCSPA foi uma premissa definida pela equipe de planejamento tendo como base a necessidade da Administração, a qual foi aceita pelo fornecedor registrado.

Repisa-se para que fique claro: a métrica para adesão ao certame é tão somente o quantitativo de páginas a serem impressas dentro da franquia e excedente à franquia.

Está claro no instrumento convocatório que tanto o número de impressoras quanto o número de impressões se tratam de estimativas. Se fosse obrigatório aos órgãos não participantes o fornecimento do mesmo número de impressoras que o estimado pelo Órgão Gerenciador a possibilidade de adesão tardia deveria ter sido vedada, haja vista que é improvável que outro órgão vá ter a demanda exatamente igual ao Gerenciador que realizou a licitação para diversos ministérios.

Destacamos ainda que, o Apêndice I do Termo de Referência identifica mais de 650 localidades que precisariam ser atendidas em todos os estados da federação, o que reforça a heterogeneidade da prestação dos serviços registrados, na medida em que cada um dos locais nomeados terá a sua demanda específica de equipamentos a serem alocados e quantidade de impressões. (...)

Além disso, a AUDIN indagou sobre a diferença entre os modelos de equipamentos descritos na proposta do fornecedor ao MGI e na proposta à UFCSPA, de modo que fosse justificada tecnicamente a ausência de potencial prejuízo para a universidade. Quanto a esse fato, a SETIC explicou:

Em relação à questão, esclarecemos que não há potencial prejuízo para a Universidade, visto que os modelos apresentados são equivalentes aos indicados pelo MGI, conforme demonstrado na tabela a seguir: (...)

Ressaltamos que, no caso do modelo monocromático A4, foi adotada a versão atualizada "DN", o que representa uma melhoria em relação à proposta inicial.

Ademais, trata-se de equipamentos novos, de primeiro uso, em conformidade com práticas que visam à preservação ambiental, tais como a utilização de insumos originais e a redução de emissões de carbono, aspecto que até então não vinha sendo observado.

Quadro 4 - Modelos de impressora

Proposta ao MGI	**Proposta à UFCSPA**
MFP PB A4 HP LASER E52645C	Multifuncional Mono A4 HP LASER E52645DN
MFP COR A3 HP LASER E78635z	Multifuncional Color A3 HP LASER E78635Z

Fonte: Ofício nº 40/2025/SETIC.

Diante dos esclarecimentos prestados pelo DCC e pela SETIC e da documentação que instrui o Processo nº 23103.006154/2024-38, não foram identificadas, por ora, quaisquer evidências que indiquem a ocorrência de falha grave no planejamento da contratação.

CONCLUSÃO

Em vista da análise quanto ao escopo examinado, opina-se que o procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2024 pela UFCSPA cumpriu todos os requisitos dispostos nos artigos 31 a 33 do Decreto nº 11.462/2023, quais sejam: justificativa da vantagem da adesão; compatibilidade dos valores registrados com os valores praticados pelo mercado; consulta e aceitação prévias do órgão ou da entidade gerenciadora (pertencente à Administração Pública federal) e do fornecedor; observância da vigência da ata de registro de preços para a adesão; e quantidades requeridas dentro dos limites permitidos.

Ademais, observou-se que outros órgãos da administração pública, com demandas distintas do MGI, também aderiram à mesma ata, conforme possibilidade prevista no subitem 3.7.2 do Termo de Referência do Edital nº 90002/2024.

Constatou-se, nos autos de nº 23103.006154/2024-38, a existência do Estudo Técnico Preliminar que embasou a referida contratação, no qual foram consignadas a estimativa da demanda a ser atendida, a análise de viabilidade das alternativas e as justificativas técnica e econômica da escolha da solução de TIC.

Quanto ao dimensionamento da quantidade de páginas impressas e equipamentos, o método de aferição considerou o histórico recente de consumo da UFCSPA. A métrica para adesão à ata reflete o número de páginas dentro da franquia e excedente, não o quantitativo de impressoras e a média de impressões.

De acordo com a Portaria SGD/MGI nº 370/2023, a franquia de páginas correspondente a um valor fixo mensal, modalidade adotada pela UFCSPA, não deve ser confundida com *"valor fixo mensal por equipamento"*. Na primeira, a amortização é sobre uma quantidade de páginas sob o regime de comodato; na segunda, a amortização do valor do equipamento pode ser diluída nas modalidades de remuneração por equipamento e na remuneração por página impressa.

Com relação aos modelos de equipamento apresentados, a SETIC ressaltou que não há potencial prejuízo para a universidade, uma vez que são equivalentes aos indicados pelo MGI.

Ante o exposto, entende-se desnecessária a expedição de recomendações no que tange ao objeto auditado.

Por fim, cumpre elucidar que a AUDIN é um órgão avaliativo e consultivo da instituição, vinculado hierarquicamente ao Conselho Universitário e administrativamente à Reitoria, com a missão de adicionar valor às operações da universidade, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles internos.

Nesse sentido, não compete à função de auditoria interna implementar controles e executar atividades operacionais, como as desempenhadas no âmbito da gestão de contratos, nem tomar decisões gerenciais ou praticar atos que possam configurar cogestão. Logo, eventuais sanções administrativas decorrentes de descumprimento

contratual, nos casos em que são aplicáveis, transcorrem na esfera da própria gestão da universidade, mediante as unidades organizacionais incumbidas dessa prerrogativa.

Porto Alegre – RS, 28 de março de 2025.

Documento assinado digitalmente
LEANDRO GOMES AMARAL
Data: 28/03/2025 14:45:10-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Leandro Gomes Amaral

Auditor-chefe