UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
Unidade de Auditoria Interna – Audin

NOTA TÉCNICA 01/2022

Trata a presente nota técnica de análise de solicitação da Superintendência de Tecnologia da Informação – STI, processo nº 23111.035640/2021-20, acerca de dúvida quanto à forma de pagamento do Contrato nº 12/2018 – UFPI, celebrado entre a UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI e a empresa TECNOSET INFORMÁTICA PRODUTOS E SERVIÇOS LTDA.

O contrato tem por objeto a prestação de serviços de "solução para impressão com fornecimento de equipamentos, sistema de gerenciamento de impressões, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos com substituição de peças, componentes e materiais utilizados na manutenção, fornecimento dos suprimentos para impressão e sistema de controle de cotas com autenticação, de acordo com as especificações contidas no ANEXO I, para atendimento das necessidades das unidades acadêmicas e administrativas da Universidade Federa do Piauí, que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência, anexo do Edital".

1. DOS FATOS

A questão submetida a manifestação da Audin refere-se a dúvida suscitada pelo gestor do contrato, superintendente de Tecnologia da Informação, acerca da "forma de pagamento, considerando o item 5.1.5.3 do Termo de Referência do Edital do Pregão SRP 22/2018 que trata da forma do pagamento da franquia." O gestor consulta **"[...] se o pagamento deve ser feito por valor fixo total contratado ou por valor variável proporcional ao que foi consumido**." (fl. 2).

A questão foi previamente analisada pela Procuradoria Federal Junto à UFPI, que se manifestou por intermédio Nota nº 051/2021-PF-UFPI/PGF/AGU, fl. 161 a 162, concluindo pelo pagamento proporcional ao executado:

> 1 [...]
>
> 2. Do referido item, conclui-se que não há margem para interpretação diversa do explicitado, de modo que, caberá o pagamento proporcional ao executado, "seja para mais da franquia ou para menos da franquia. Por critério da Administração, o consumo da franquia pode ser compensado no mês seguinte, mesmo o saldo sendo negativo."

A manifestação da Procuradoria Federal junto à UFPI é, em razão de sua prerrogativa exclusiva na interpretação jurídica de normas no âmbito desta IFES, completa e suficiente para dirimir a questão e produzir os efeitos esperados. A questão apresentada pelo gestor, no entanto, envolve aspectos técnicos conexos não levantados inicialmente, nem submetido à PF-UFPI, concernentes à ocorrência de falhas no certame realizado, na gestão/fiscalização do contrato e na realização de pagamentos indevidos, o que passamos a analisar a seguir.

3. DA ANÁLISE

3.1 Das Modalidades de Contratação dos Serviços de Impressão

A contratação dos serviços de impressão encontra-se normatizada na IN/SLTI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014, Portaria MP/STI nº 20, de 14 de junho de 2016 e Caderno de Logística: Prestação de serviços de reprografia da Secretária de Logística e Tecnologia de Informação (Orientação Técnica da Portaria nº 20/2016/DESIN/STI/-MP). Outros instrumentos normativos, como o Acórdão (ou NT) nº 1.297/2015 TCU - 003.377/2015-6, referenciado em trabalho de análise da contratação de serviços de impressão, também trazem entendimentos que orientam órgãos e entidades da administração pública. Nesses normativos, três são as modalidades de contratação:

a. **locação de equipamento e número de cópias/impressões** – consiste no pagamento (fixo) por equipamento colocado à disposição da entidade, acrescido das cópias/impressões efetivamente geradas (variável), chamado modelo híbrido;
b. **número de cópias/impressões** – consiste no pagamento pelo número de cópias/impressões efetivamente geradas (variável);
c. **franquia** – consiste no pagamento (fixo) por um quantitativo pré-determinado de cópias.

Ademais, a Orientação Técnica da Portaria nº 20/2016/DESIN/STI/-MP do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão recomenda, relativamente às opções de **aquisição** ou **locação de equipamentos de impressão e digitalização**, a utilização da modalidade FRANQUIA:

> A Secretaria de Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (STI/MP), em observância ao disposto na Estratégia de Governança Digital e na Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014, recomenda aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), **no que tange ao atendimento às demandas de serviços de impressão e digitalização, a contratação preferencial de serviços de *outsourcing* de impressão na <u>modalidade franquia</u> de páginas mais excedente, no lugar de aquisição ou locação de equipamentos de impressão e digitalização**.

Franquia, consoante definido acima, refere-se a uma modalidade particular de contratação na qual a administração determina previamente o quantitativo de equipamentos e cópias que pretende contratar, permitindo que interessados na prestação dos serviços possam definir seus preços mínimos em razão dos custos com:

> [...] fornecimento e disponibilidade dos equipamentos, software de gerenciamento de ativos e bilhetagem das páginas, assistência técnica de manutenção preventiva e corretiva, treinamento de usuários (se houver), reposição de peças e insumos/consumíveis (STI/MP/Orientação Técnica da Portaria nº 20/2016).

Não se fala, nessa modalidade de contratação, de ‘locação de equipamentos’, posto que esses são disponibilizados à Administração em regime de ‘comodato’, com seus custos incorporados aos valores das cópias.

Não se menciona, ainda, possibilidade de pagamentos proporcionais aos quantitativos efetivamente realizados, exceção apenas quando se ultrapassa as quantidades da franquia, situação em que, por regra, deve se pactuar e observar preços inferiores ao praticado até aquele limite.

É relevante destacar que a quantidade de equipamentos e cópias deve ser definido em rigoroso estudo técnico elaborado em função de consumo histórico, alinhado a estratégia de racionalização de uso. A Orientação Técnica citada recomenda que a franquia seja fixada em 60% daquele valor, admitindo-se variações para mais ou para menos:

> Orientação Técnica da Portaria nº 20/2016/DESIN/STI/-MP
>
> 2.3.6 [...]
>
> 2.3.7. Franquia de páginas por equipamento (franquia individual), separando-se por tamanho de papel e tipo de impressão. A franquia individual deve ser estabelecida em 60% (sessenta por cento) do consumo mensal estimado por equipamento;
>
> 2.3.7.1. Todavia, embora 60% seja adequado à maioria dos cenários, excepcionalmente o órgão pode determinar, através de Estudos Técnicos e Análise de Riscos, um percentual entre 50% e 70%

A vantajosidade da Administração, além do disposto acima, é preservada, nessa modalidade, no dever de avaliação sistemática semestral dos serviços, com possibilidade de compensação dos quantitativos e, acima de tudo, de “redimensionamento do contrato”:

> Orientação Técnica da Portaria nº 20/2016/DESIN/STI/-MP
>
> 1.4.4 [...]
>
> 1.4.5. Caso seja constatado, a cada análise semestral, que o volume realizado/produzido não esteja atingindo o volume da franquia estipulada para o semestre, o órgão deve reavaliar o dimensionamento do contrato, seja revisando a estimativa de páginas impressas, a quantidade de impressoras ou sua melhor distribuição.

3.2 Da Contratação

Constatou-se, não obstante, que esses procedimentos não foram adequadamente observados na contratação. O certame em questão (processo 23111.034799/2017-32) traz até referências à contratação pela modalidade de franquia, quando, por exemplo, indica no item 4.2. do Termo de Referência que os equipamentos serão disponibilizados em “regime de comodato”. Todavia, não o concretiza em subitens subsequentes: 5.1.5.3.

> 5.1.5.3 SOBRE O PAGAMENTO DA FRANQUIA
>
> 5.1.5.3.1 A proposta de preços engloba o valor da locação do equipamento e o valor das impressões da franquia. **Assim, o**

> **<u>pagamento será pago considerando a locação do equipamento e a franquia consumida (paga-se o proporcional ao executado)</u>. Neste caso, pagar-se-á o proporcional do que foi consumido, seja para mais da franquia ou para menos da franquia**. Por critério da Administração, o consumo da franquia pode ser compensado no mês seguinte, mesmo o saldo sendo negativo.

As alterações subsequentes no Termo de Referência, dessa forma, alteraram o procedimento inicial e, ainda que tenham empregado indevidamente o termo "franquia consumida", materializaram uma modalidade de contratação híbrida: locação de equipamentos com proporcionalidade dos pagamentos das cópias, como regra, e a possibilidade de compensação, para mais ou para menos, como opção, e sem o estabelecimento de preços reduzidos para os excedentes. A redação do item 5.1.5.3.1 do Termo de Referência foi clara e enfática, não deixando margem para interpretação distinta.

Esse entendimento está ainda corroborado no item 5.1.5.2, III, que trata da compensação do saldo de franquia, embora destaque que o pagamento seja sempre proporcional à quantidade utilizada:

> 5.1.5.2 EXEMPLO DE ITEM CONTRATADO EM QUE HÁ A COMPENSAÇÃO DE SALDO DE FRANQUIA
>
> I) No caso em tela: A franquia mensal total será: 25 x 2.500 páginas = 62.500 páginas, podendo essa quantidade ser utilizada entre os 25 equipamentos. Pode acontecer de um dos equipamentos realmente consumir toda a franquia mensal, como poderá acontecer de um dos equipamentos usar menos que a franquia mensal ou de um dos equipamentos consumir mais que a franquia mensal. II) A Administração deve adotar ações que se observem a quantidade total 62.500 páginas, prevenindo-se para não ultrapassar essa quantidade total. III) O pagamento da franquia será sempre proporcional a quantidade utilizada.

Observou-se, também, falha no Termo de Referência relativamente à citação do estudo prévio, sem a indicação do histórico de impressões e/ou memória de cálculo necessários à quantificação da franquia.

3.3 Da gestão/fiscalização do contrato

Apesar de ter assumido forma da modalidade de contratação híbrida, a gestão e fiscalização do contrato sob responsabilidade da Superintendência de Tecnologia da Informação – STI o considerou como do tipo "franquia".

Dois pontos principais, segundo os gestores e fiscalizadores do contrato, induziram a esse entendimento: a) o Termo de Referência original ter sido elaborado sob esse prisma, segundo recomendação oficial do Ministério da Economia; e b) a despesa ter sido empenhada em documento único, diferentemente da modalidade híbrida (locação e serviços), que se caracteriza por empenhos específicos para cada objeto.

Constatou-se, no entanto, que embora tenham tratado o contrato como de modalidade franquia, não foi observada a determinação da Orientação Técnica da Portaria nº 20/2016/DESIN/STI/-MP quanto ao redimensionamento da contratação quando os quantitativos se posicionassem abaixo dos valores de referência, o que de fato ocorreu antes e durante a pandemia de Covid 19.

De forma alternativa, e sem previsão legal, posto que não foi formalizado oficialmente, a Administração pactuou com a contratada redução temporária de quantitativos nos exercícios de 2020 e 2021, obtendo descontos que totalizaram R$ 256.756,68. Essa opção contraria expressamente vedação constante do parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/1993:

> Art. 60 [...]
>
> Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

Apenas em dezembro de 2021 foram levantados questionamentos formais pelo gestor acerca da adequabilidade dos procedimentos de pagamento, o que motivou formalização da presente demanda.

3.4 Dos pagamentos

Examinando-se os demonstrativos de quantitativos impressos e valores cobrados e pagos desde a assinatura do contrato, em 18 de setembro de 2018, constatou-se que apenas a partir julho de 2021 o critério de proporcionalidade passou a ser formalmente adotado. Até esse período, portanto, ocorreu um pagamento indevido de R$ 403.587,80 (deduzidos os descontos negociados), correspondente a cópias não realizadas pela contratada, conforme demonstrado na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Demonstrativo dos valores impressos, cobrados e pagos (excluídos os valores dos equipamentos)

Contrato nº 12/2018 – Cópia/Impressão						
Ano	Quantidade de cópias realizadas (A)	Quantidade de cópias pagas (B)	Diferença cópias realizadas-pagas (C = B - A)	Valor devido (cópias realizadas) (D)	Valor cobrado e pago) (E)	Pagamento indevido (F) (F = E – D)
2018	856.546	2.545.500	1.688.954	27.545.28	82.534,50	54.989,22
2019	6.572.672	10.532.000	3.959.328	210.985,24	351.956,00	140.970,76
2020	1.656.029	10.602.000	8.945.971	58.637,14	224.349,06	165.711,92
2021	566.875	5.301.000	4.734.125	20.804,86	62.720,76	41.915,90
TOTAL	**9.652.122**	**28.980.500**	**19.328.378**	**317.972,53**	**721.560,32**	**403.587,80**

Observa-se, na Tabela 1, que a despeito de os quantitativos efetivamente impressos terem sido utilizados como referência para as cobranças e os pagamentos, foram utilizados os valores de ‘franquia’, e não os ‘proporcionais’ consoante definido no Termo de Referência e no Contrato 12/2018.

4. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, conclui-se que: (a) os itens e cláusulas estabelecidos, respectivamente, no Termo de Referência e no Contrato nº 12/2018 definem locação e os quantitativos de cópias realizadas como critérios a serem observados na cobrança e nos pagamentos do componente impressão a serem realizados pela UFPI; e (b) que ocorreu, em razão da inobservância desse critério, o pagamento indevido de R$ 403.587,80.

Recomenda-se, em razão dos prejuízos à Instituição:

1) Abertura imediata de processo administrativo para cobrança (compensação/ressarcimento) junto à TECNOSET INFORMÁTICA PRODUTOS E SERVIÇOS LTDA do valor de R$ 403.587,80, a ser atualizado monetariamente, garantindo-lhe ampla defesa e o contraditório;
2) Abertura de sindicância para apurar as responsabilidades dos servidores que integraram a cadeia de gestão: contratação, gestão/fiscalização e pagamentos: relativos ao Contrato nº 12/2018;

Teresina, 7 de novembro de 2022.

gov.br Documento assinado digitalmente
EDILSON CORREIA ALVES LIMA
Data: 07/11/2022 13:34:41-0300
Verifique em https://verificador.iti.br