



## MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital

Secretaria de Governo Digital

Departamento de Operações Compartilhadas

Coordenação-Geral de Análise de Aquisições de Tecnologia da Informação e Comunicação

## RELATÓRIO Nº 26/2021 DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

### SUMÁRIO EXECUTIVO

- Este Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR) apresenta alternativas regulatórias e seus impactos no processo de Contratação de Serviços de *Outsourcing* de impressão, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP).
- O tema Contratação de Serviços de *Outsourcing* de impressão, apesar de consolidado nos últimos anos, assumiu maior complexidade com o advento da Pandemia da COVID-19 e da evolução da tecnologia e modelos de prestação de serviços.
- No contexto da Administração Pública Federal, o valor das compras homologadas de licitação na modalidade pregão para serviços de impressão nos anos de 2020 e 2021 teve o montante de aproximadamente R\$ 34 bilhões.
- Vale destacar que, com o avanço da tecnologia e das formas de contratação de serviços de impressão, faz-se necessário aprofundar o tema e revisitar os cenários de cada tipo de contratação. A elaboração deste Relatório tem como objetivo principal avaliar o impacto regulatório relacionado à regulação ou não do processo de contratação de serviços de impressão.
- Atualmente, a Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Economia (ME) é o órgão competente para a ação regulatória do tema, enquanto instância centralizadora do Sistema de Administração de Recursos de TI dos órgãos pertencentes ao SISP, ou seja, é o órgão responsável pelas diretrizes e normas sobre as contratações de TIC em âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.
- O problema regulatório definido é: **“Estratégia de contratação de serviços de outsourcing de impressão deficientes ou inadequadas podem comprometer o uso racional dos recursos, a segurança da informação e o atendimento às necessidades das Instituições”.**
- Por fim, esse relatório aponta para a instituição de um modelo de contratação de serviços de *outsourcing* de impressão sob a modalidade regulatória de "comando e controle", com vistas à induzir de forma efetiva as melhores práticas de contratação desse tipo de serviço, bem como assegurar a ampliação da competitividade do setor por meio da aceitação de novas tecnologias, nos termos do Acórdão nº 2.175/2021 TCU - Plenário.

### 1 - LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

**ABNT** - Associação Brasileira de Normas Técnicas.

**AIR** - Análise de Impacto Regulatório.

**APF** - Administração Pública Federal.

**CGU** - Controladoria Geral da União.

**DW-SIASG** - *Data Warehouse* do Servidor do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais.

**EGD** - Estratégia de Governança Digital.

**ME** - Ministério da Economia.

**MPU** - Ministério Público da União.

**MTBF** - *Mean Time Between Fails*.

**SGD** - Secretaria de Governo Digital.

**SISP** - Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação.

**TCO** - Custo Total de Propriedade.

**TCU** - Tribunal De Contas da União.

**TIC** - Tecnologia da Informação e Comunicação.

## 2 - INTRODUÇÃO

8. No intuito de identificar qual é o problema regulatório que represente melhor o cenário exposto e quais as alternativas e impactos para saná-lo, elaborou-se o Relatório de Análise de Impacto Regulatório (RAIR) para a melhor decisão sobre o tratamento normativo ou não-normativo para o problema definido.

9. Para tal, deu-se início aos trabalhos, conforme as diretrizes do [Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020](#) (Brasil, 2020), para análise técnica do problema regulatório e, dentre outros aspectos, o foco nos custos regulatórios, visando identificar qual é a alternativa mais viável para servir de instrumento norteador para contratação de serviços de impressão.

10. Reitera-se que o órgão central do SISP é a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia (SGD/ME), a quem incumbe, por meio de seus gestores, gerenciar os recursos de TIC dos órgãos vinculados ao SISP, e para tal, é primordial a sua atuação como força disseminadora da prática da metodologia da AIR.

11. Ademais, há a necessidade relevante desta Secretaria apresentar, por meio do RAIR, os benefícios de se analisar os impactos de uma alternativa regulatória no tocante aos atores envolvidos no processo de contratação de serviços de impressão.

12. Observa-se, inicialmente, que a iniciativa da SGD de elaborar esse RAIR também está em conformidade com um dos seus objetivos estratégicos de otimizar, indiretamente, a administração dos recursos de tecnologia da informação dos órgãos e entidades pertencentes ao SISP.

13. A referida previsão encontra-se no objetivo estratégico 16 da Estratégia de Governo Digital (EGD), disciplinada por meio do [Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020](#), quanto à otimização das infraestruturas de tecnologia da informação, conforme abaixo:

**Eixo Eficiente:** Um Governo eficiente, que capacita seus profissionais nas melhores práticas e faz uso racional da força de trabalho e aplica intensivamente plataformas tecnológicas e serviços compartilhados nas atividades operacionais. Complementarmente, otimiza a infraestrutura e os contratos de tecnologia, buscando a redução do custo e ampliação da oferta de serviços.

14. Ademais, conforme legislação principal sobre a Análise de Impacto Regulatório, ressaltamos o [Decreto nº 10.411, de 2020](#), abaixo, *in litteris*:

Art. 1º Este Decreto regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o [art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019](#), e o [art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019](#), e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

§ 1º O disposto neste Decreto se aplica aos órgãos e às entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências.

15. Importa destacar que a Análise de Impacto Regulatório (AIR) é um instrumento de boa prática regulatória, recomendada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1997), que visa aumentar a efetividade e a eficiência das ações governamentais.

16. De acordo com a OCDE (OCDE, 2009):

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é uma abordagem sistêmica para avaliar os efeitos positivos e negativos das regulações propostas e existentes e alternativas não regulatórias. (tradução nossa)

17. Ou seja, a AIR tem como um dos seus objetivos avaliar os efeitos negativos e positivos que uma possível ação regulatória, quer seja normativa ou não, possa provocar no mercado, evitando, dessa forma, medidas desnecessárias, desarrazoadas ou desproporcionais ao tamanho do problema encontrado. Cumpre esclarecer, ainda, que o processo de elaboração da AIR é um processo iterativo, visto que novas evidências ou novos *insights* podem surgir ao longo do tempo, os quais devem ser incorporados para o aperfeiçoamento contínuo da AIR.

18. Conforme guia supracitado, destaca-se o conceito de Análise de Impacto Regulatório, *in litteris*:

Nesse sentido, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) pode ser definida como um processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos, tendo como finalidade orientar e subsidiar a tomada de decisão. Como ferramenta de melhoria da qualidade regulatória, proporciona maior fundamentação técnica e analítica ao ente regulador no momento da sua tomada de decisão, especialmente quando esta significa a imposição de regras a serem cumpridas. (grifo nosso)

19. Existe em vigor o Guia de Boas Práticas, orientações e vedações para contratação de serviços de *outsourcing* de impressão (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017), que foi elaborado pela antiga Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Este guia 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 modalidade franquia de páginas mais excedente, no lugar de aquisição ou locação de equipamentos de impressão e digitalização. Porém, por conta da evolução tecnológica bem como da mudança no perfil e forma de consumo dos serviços em decorrência do impacto no ambiente de trabalho trazido pela Pandemia da COVID-19, em especial quanto à disseminação de práticas remotas de trabalho; faz-se necessário revisitar as modalidades de contratação bem como o uso de tecnologias na prestação dos serviços.

20. Portanto, a partir do contexto exposto e dos estudos de fatores relacionados ao tema, e das fontes e estatísticas de pesquisa mencionadas no decorrer desse Relatório, o problema regulatório foi definido com o seguinte teor: “Estratégia de Contratação de serviços de *outsourcing* de impressão deficientes ou inadequadas podem comprometer o uso racional dos recursos, a segurança da informação e o atendimento às necessidades das Instituições”.

21. Pretende-se, por fim, como objetivo geral desse RAIR, avaliar o impacto regulatório relacionado a regulação ou não do processo de contratação de serviços de impressão.

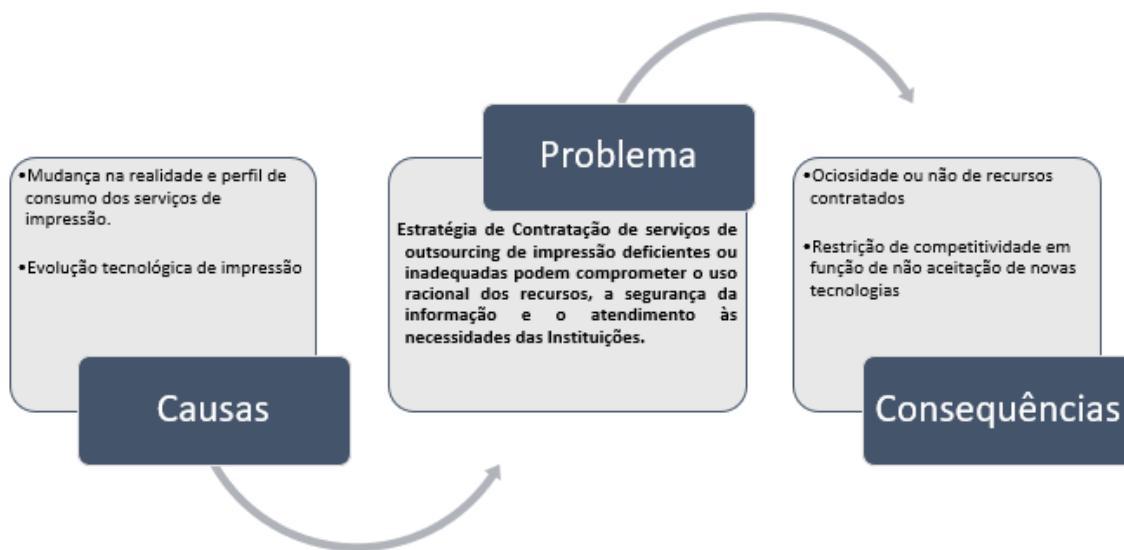
### 3 - PROBLEMA REGULATÓRIO

22. Em 2017, a realidade no consumo de serviços de impressão apontava para um modelo baseado em franquia considerando o perfil médio de consumo dos órgãos, bem como a dinâmica de uso dos serviços à época. Atualmente, o cenário mundial e o local de utilização de serviços de impressão se transformou, levando à necessidade de se rever a determinação pelo uso de apenas uma só abordagem que em função da dinâmica do uso dos serviços pode se mostrar inadequada, além disso, novas tecnologias se consolidaram no mercado de impressão levando a necessidade de revisitação das diretrizes tecnológicas emanadas até o momento.

23. Associado a isso, existem também as peculiaridades de cada órgão como, por exemplo, o quantitativo de servidores na área de TIC, os recursos financeiros para investimento e custeio de TIC, o engajamento da alta administração na área de TIC, o grau de maturidade dos servidores de TIC com o processo de contratação, etc.

24. Assim sendo, definiu-se o seguinte problema regulatório: **“Estratégia de Contratação de serviços de *outsourcing* de impressão deficientes ou inadequadas podem comprometer o uso racional dos recursos, a segurança da informação e o atendimento às necessidades das Instituições”**.

25. Considerando o contexto da análise anterior, ressaltam-se inicialmente duas causas e duas consequências consolidadas, conforme a Figura abaixo.



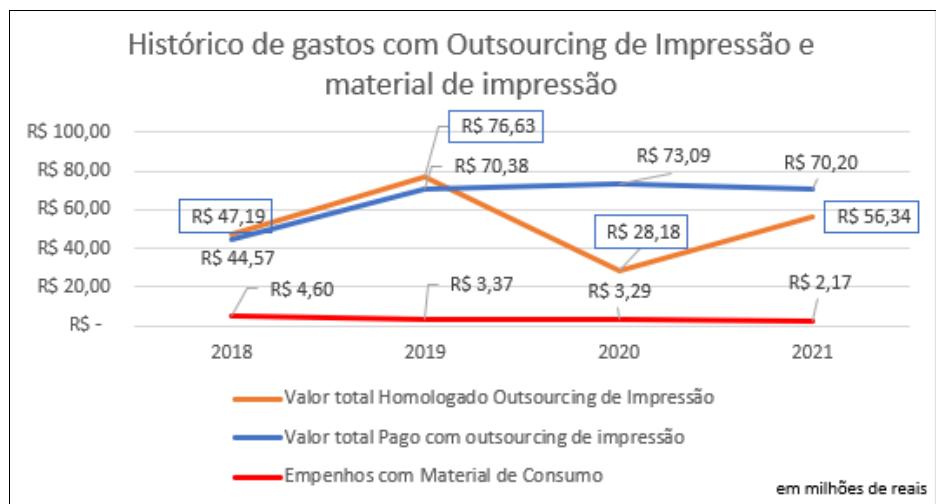
#### 25.1. CAUSA 1: MUDANÇA NA REALIDADE E PERfil DE CONSUMO DOS SERVIÇOS DE IMPRESSÃO

25.1.1. Segundo o IDC, estima-se que, em 2021, 35% das grandes empresas globais reduzirão seus

volumes de impressão em pelo menos pela metade como consequência direta dessas mudanças na maneira de trabalho.

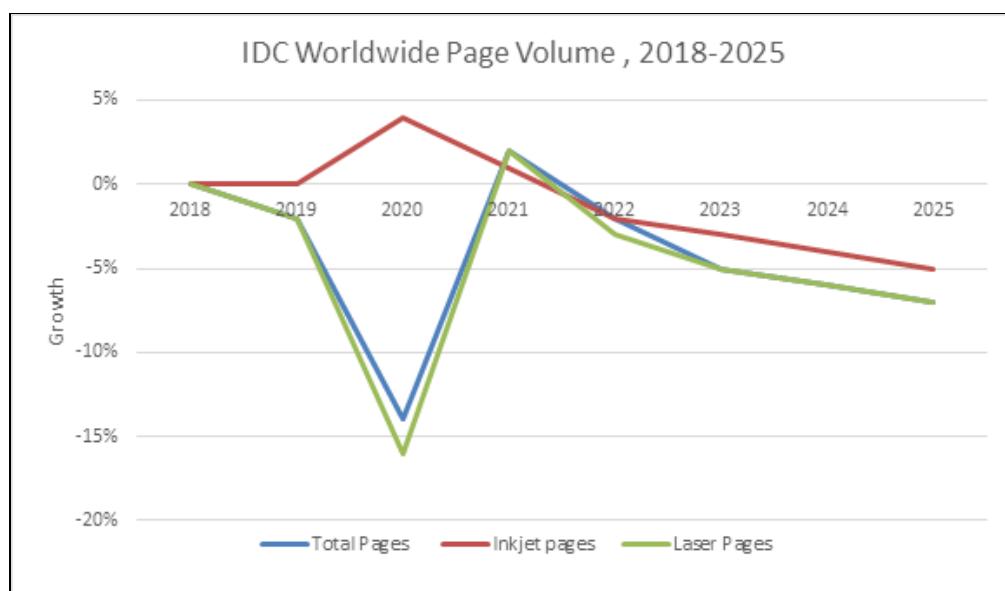
25.1.2. De acordo com a pesquisa de impacto comercial COVID-19 promovida pela consultoria Quocirca, apresentou-se que os volumes de impressão caíram significativamente e que após a pandemia da COVID-19 as empresas de impressão precisarão repensar ainda mais como entregam valor aos clientes.

25.1.3. Observando-se os dados de pagamento e de compras, constatou-se uma redução significativa nos volumes de novas contratações, acompanhada por uma manutenção no volume de pagamento no período de 2019 para 2020. Verifica-se também uma redução no volume de empenhos com material de consumo, notadamente a aquisição de papel em virtude da mudança do comportamento e modo de trabalho.



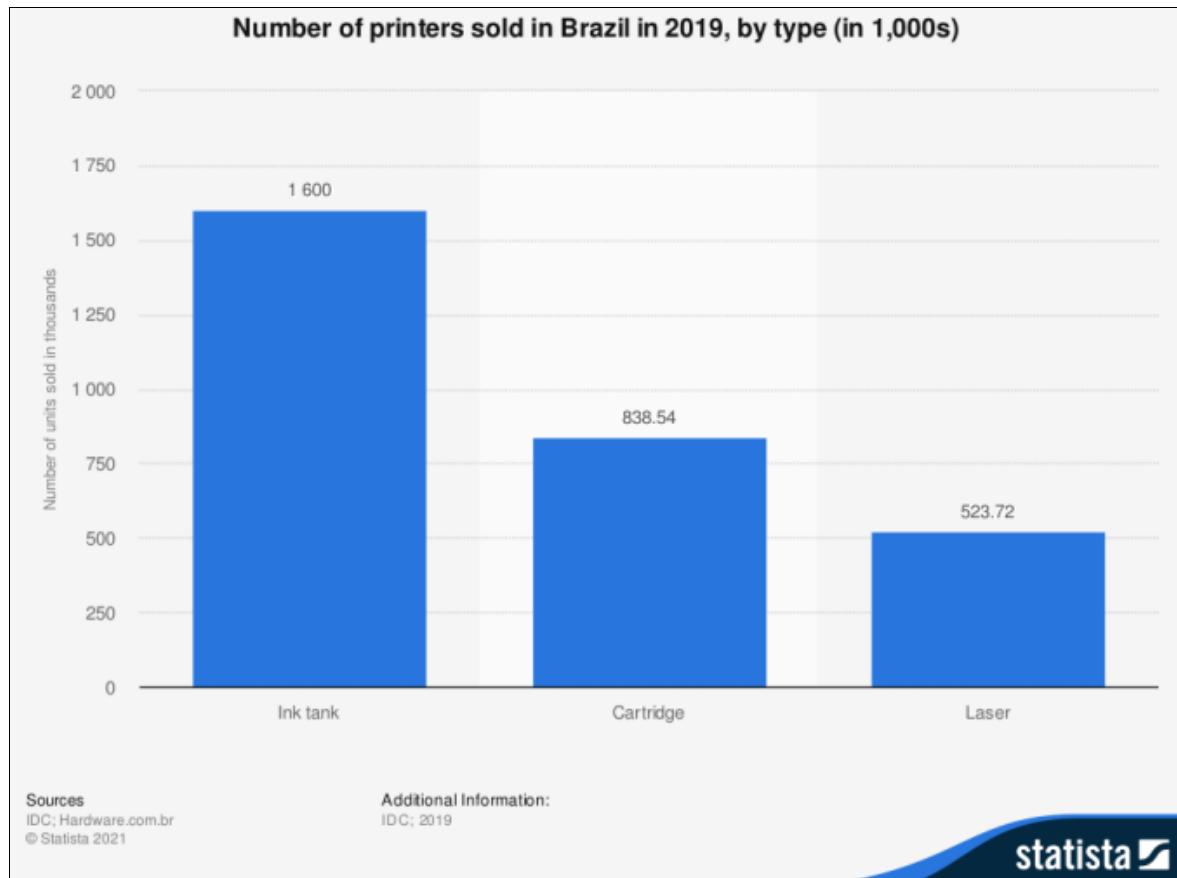
25.1.4. Os dados apresentados no quadro acima foram extraídos de órgãos do poder executivo federal. Avalia-se que a redução de pagamento poderia ser maior se outros modelos de contratação de *outsourcing* estivessem em uso. Isso porque, segundo o guia vigente de boas práticas de contratação de serviços de impressão, a modalidade de pagamento por franquia mais excedente é a recomendada. Entretanto o perfil de impressão não é mais o mesmo.

25.1.5. Em projeção apresentada pelo IDC, verifica-se uma constante queda no volume de impressões nos próximos anos, conforme apresentado a seguir.

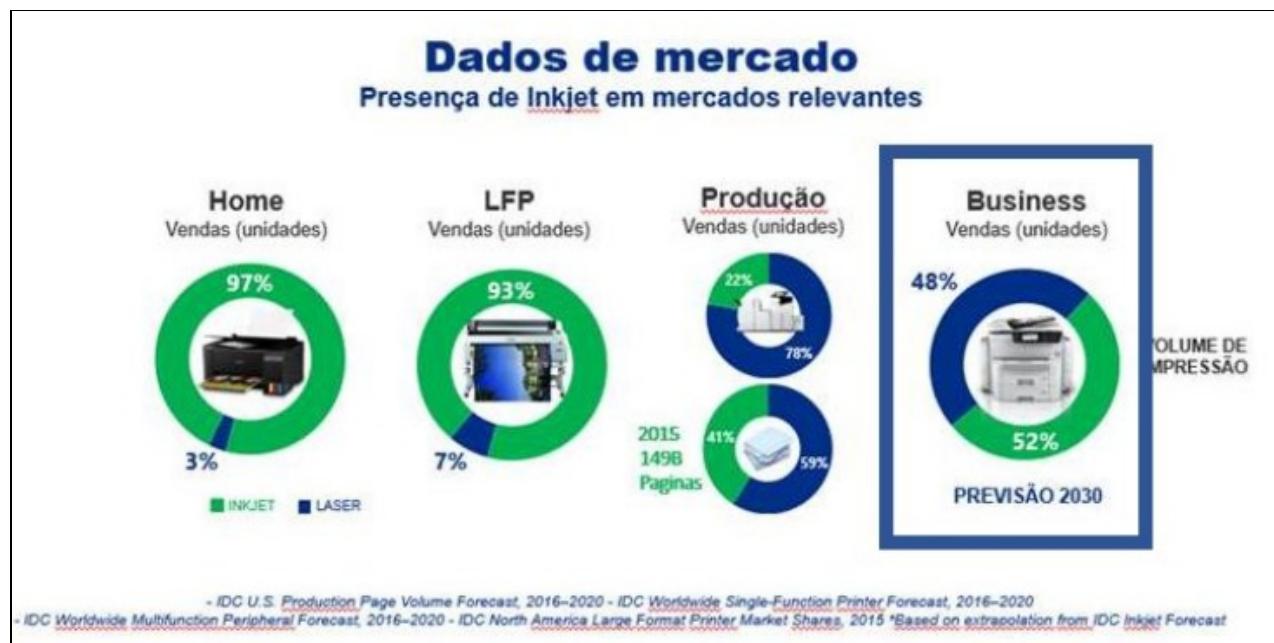


## 25.2. CAUSA 2: EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA DE IMPRESSÃO

25.2.1. Nos últimos anos a tecnologia de impressão, em específico aquelas baseadas em tanque de tinta, evoluíram. No Brasil, somente em 2019, a consultoria Statista registrou um aumento significativo de vendas de equipamentos com tecnologia tanque de tinta, conforme gráfico a seguir.



25.2.2. O IDC publicou projeção de aumento do uso da tecnologia de jato de tinta no âmbito corporativo, conforme apresentado a seguir.



25.2.3. Diante desse cenário, em sede de representação em certame, o Acórdão TCU 2175/2021-Plenário, recomenda à SGD que avalie o impacto dessa mudança tecnológica e atualize o normativo de contratações de serviços de impressão:

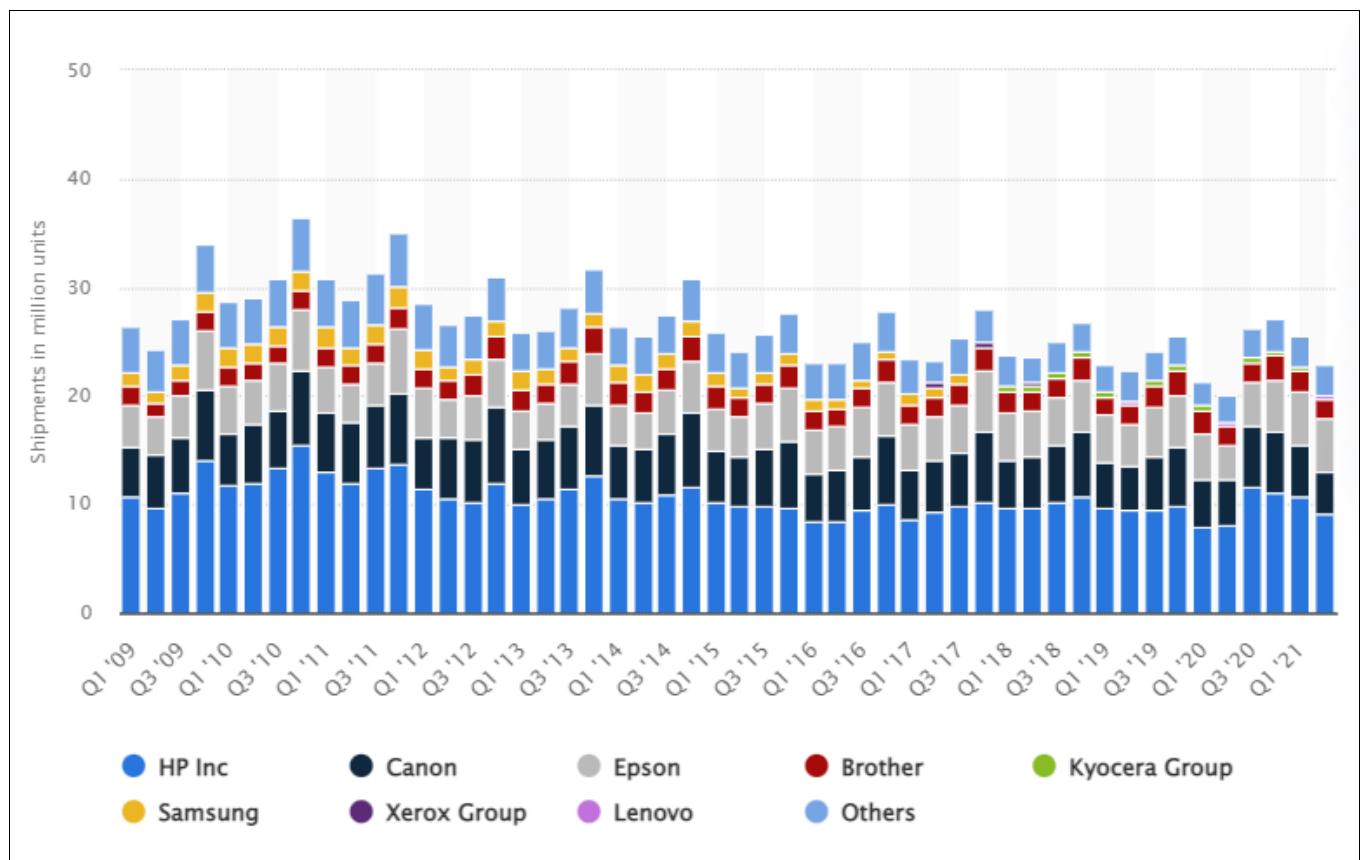
9.4. solicitar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia (SGD/ME) que avalie a necessidade de alteração do guia “Boas práticas, orientações e vedações para contratação de serviços de *outsourcing* de impressão” quanto à vedações ou não da utilização de equipamentos jato de tinta na prestação desse tipo de serviço (*outsourcing* de impressão), tendo em vista os fundamentos constantes dos argumentos e as informações trazidas neste processo, encaminhados pela representante;

### 25.3. CONSEQUÊNCIA 1: OCIOSIDADE DE RECURSOS CONTRATADOS

25.3.1. A adoção do modelo de franquia mais excedente em um momento de queda dos volumes de impressão podem provocar disfunções e ociosidade dos recursos de impressão.

### 25.4. CONSEQUÊNCIA 2: RESTRIÇÃO DE COMPETITIVIDADE

25.4.1. O mercado de impressoras corporativas apresenta uma configuração tradicionalmente restrita a um grupo limitado de fabricantes, conforme pode-se acompanhar na evolução histórica de vendas de equipamentos de impressão no período de 2009 a 2021, apresentado a seguir.



Fonte: Statista, 2021.

25.4.2. Segundo a consultoria Statista, no segundo trimestre de 2021, a HP enviou 9,07 milhões de periféricos em todo o mundo, enquanto a Epson enviou 4,87 milhões de unidades.

25.4.3. Segundo o Relatório IDC MarketScape: Worldwide Print Transformation 2020 Vendor Assessment publicado pelo IDC em 2020, o segmento de impressão corporativa apresenta a seguinte composição:

## IDC MarketScape Worldwide Print Transformation Vendor Assessment



25.4.4. O cenário competitivo do mercado de impressoras é ampliado com a inclusão do segmento de jato de tinta. Atualmente, com esse segmento há um aumento de opções de fabricantes, conforme descrito na pesquisa *Global Inkjet Printers Market – Industry Trends and Forecast to 2027*, da Data Bridge Market Research, a exemplo de:

- a) Videojet Technologies, Inc.;
- b) Pannier Corporation;
- c) Canon Singapore Pte. Ltd.;
- d) HP Development Company, L.P.;
- e) Xerox Corporation;
- f) Brother Industries, Ltd.;
- g) Keyence Corporation;
- h) Konica Minolta Business Solutions India Private Limited;
- i) Seiko Epson Corporation;
- j) Lexmark International, Inc;
- k) Hitachi Industrial Equipment Systems Co., Ltd;
- l) Domino Printing Sciences plc;
- m) Eastman Kodak Company; e
- n) Dell.

## 4 - ATORES AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

26. O sentido de registrar os atores envolvidos no tema em estudo remete ao conceito dos denominados *stakeholders*, que busca trazer robustez ao desenvolvimento da resposta regulatória a ser construída de forma legitimada.

27. Foi considerado para efeito do presente Relatório alguns conceitos aplicáveis aos atores externos, conforme [Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017](#), que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, conforme descrito abaixo, em seu artigo 2º, *in litteris*:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

II - Serviço público - atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública;

III - Administração pública - órgão ou entidade integrante da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública;

IV - Agente público - quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente ou sem remuneração.

28. Ademais, pode-se destacar alguns pontos interessantes nesta etapa sobre os conceitos, a exemplo de algumas denominações sobre órgão de governo:

a) Os **Órgãos de Governo** são todos os órgãos do Governo Executivo Federal, que pertencem ao SISP, que contratam o serviço de impressão conforme normas editadas pelo ME.

b) A **Sociedade** representada em sentido amplo enquanto usuária dos serviços públicos oferecidos pelos órgãos de governo como forma de interação para o cumprimento de uma obrigação ou exercer um direito.

29. Em complemento, faz-se necessário entender o contexto em que cada ator está inserido no tema, ou seja, verificar qual a relação de cada um com o problema regulatório, em que situações podemos inserir as ações de cada ator e em que isso influencia no processo regulatório de contratação de serviços de impressão.

30. Para tal, segue abaixo a tabela com os atores identificados como interessados no problema regulatório que, de algum modo, são diretamente por impactos de uma eventual norma regulatória ou mesmo como agentes multiplicadores dessa norma ou de ações não normativas pertinentes de uma contratação e até atores que apenas atuam em paralelo ao governo na regulação do tema, como órgão ou entidade da Administração Pública.

31. Destaca-se que o ator considerado finalístico e principal do trabalho posterior deste relatório é o colaborador que terá possibilidade de realizar um planejamento e contratação com orientação de qualidade e com segurança jurídica mais efetivos.

32. Nesse contexto, apresenta-se a seguir um quadro comparativo de descrição de cada ator e sua relação com o problema regulatório, visando um melhor entendimento de como cada um pode influenciar nas ocorrências das causas e consequências do problema regulatório já descritas nesse documento anteriormente.

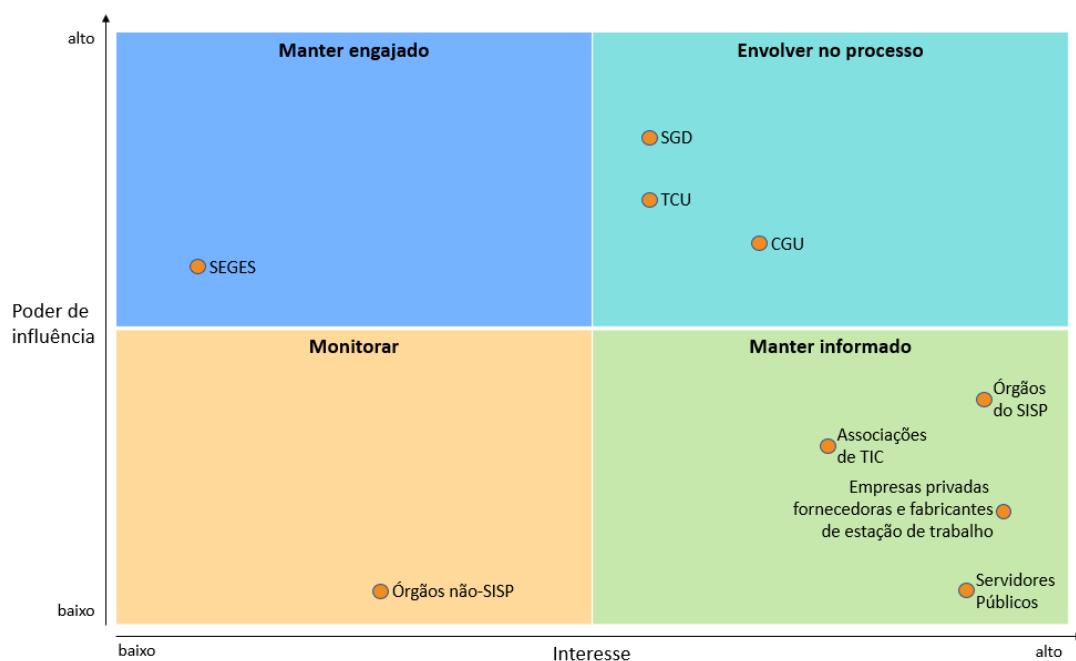
ATORES (STAKEHOLDER) NO CONTEXTO DE REGULAÇÃO DO TEMA	DESCRÍÇÃO DO ATOR NO CONTEXTO DA REGULAÇÃO DO TEMA	LEGISLAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS RELACIONADAS AO CONTEXTO DO RAIR/ OBSERVAÇÕES RELEVANTES
Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP)	<p><b>Órgão Central</b> - É a Secretaria de Governo Digital (SGD) da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.</p> <p><b>Órgãos Setoriais</b> - Atualmente são 20 unidades de administração dos recursos de tecnologia da informação dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República.</p> <p><b>Órgãos Seccionais</b> - Atualmente são 163 unidades de administração dos recursos de tecnologia da informação das autarquias e fundações.</p> <p><b>Órgãos Correlatos</b> - Atualmente são 43 unidades desconcentradas e formalmente constituídas de administração dos recursos de tecnologia da informação nos Órgãos Setoriais e Seccionais.</p> <p>(Disponível e m : <a href="https://www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp/sobre-o-sisp">https://www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp/sobre-o-sisp</a>, acesso em: 26/11/2021)</p>	<p>Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, com o objetivo de organizar a operação, controle, supervisão e coordenação dos recursos de tecnologia da informação da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal.</p> <p><a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7579.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7579.htm</a></p> <p>e abaixo, as atribuições do SISP relacionadas à regulação como agentes reguladores ou que são envolvidos nos impactos do problema regulatório de alguma forma.</p> <p><a href="https://www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp/sobre-o-sisp">https://www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp/sobre-o-sisp</a></p>
Secretaria de Governo Digital (SGD)	Órgão central do SISP, o qual compete, entre outros: definir, elaborar, divulgar e implementar as políticas, as diretrizes e as normas gerais relativas à gestão dos recursos do SISP e ao processo de compras do Governo federal na área de tecnologia da informação.	Decreto nº 7.579, de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo federal.

ATORES (STAKEHOLDER) NO CONTEXTO DE REGULAÇÃO DO TEMA	DESCRÍÇÃO DO ATOR NO CONTEXTO DA REGULAÇÃO DO TEMA	LEGISLAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS RELACIONADAS AO CONTEXTO DO RAIR/ OBSERVAÇÕES RELEVANTES
<b>Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEGES)</b>	Entre outras atribuições, compete à SEGES a proposição de políticas, planejamento, coordenação, supervisionamento e orientação normativa de atividades, de gestão dos recursos de logística sustentável e de gestão de convênios, contratos de repasse, colaboração e fomento, termos de execução descentralizada e termos de parceria.	Decreto nº 9745, de 8 de abril de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia. <a href="http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9745.htm">http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9745.htm</a>
<b>Órgãos não-SISP</b>	Órgãos que não fazem parte do SISP, e possuem autonomia para seguir ou não as regulações do tema, como empresas públicas, sociedades de economia, fundos, e outros poderes da República.	Observamos que os órgãos não-SISP, podem buscar os requisitos de adesão ao SISP e também seguem as boas práticas das regulações normativas do tema, com ajustes nas peculiaridades da realidade de sua estrutura, inclusive quanto ao regime de direito privado.
<b>Tribunal de Contas da União</b>	TCU Atua no âmbito do controle e fiscalização externos da ciência tecnologia e inovação no âmbito da Administração Pública Federal, principalmente pela Secretaria de Fiscalização de TI (SEFTI).  Parceria da Secretaria de fiscalização de TI e da Secretaria de Governo Digital, no tocante ao acompanhamento e controle do cumprimento regulatório normativo de contratações de TIC, bem como regula indiretamente os órgãos com decisões sobre o tema em aspectos específicos identificados em auditorias.	Guias de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: <a href="https://portal.tcu.gov.br/ciencia-tecnologia-e-inovacao/">https://portal.tcu.gov.br/ciencia-tecnologia-e-inovacao/</a> <a href="https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC82195464&amp;inline=1">https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC82195464&amp;inline=1</a>
<b>Controladoria Geral da União (CGU)</b>	É o órgão do Governo Federal responsável pela defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.  No âmbito da TIC, e no controle do cumprimento normativo de TIC pelos órgãos, a CGU atua de modo preventivo por meio de Auditorias prévias a certames licitatórios, visando identificar custos onerosos, falhas de planejamento e estimativas de contratações.  Já como órgão de controle interno central do poder executivo federal trabalha para que seja valorizada a transparência pública das contratações dos órgãos em todas as áreas, e especificamente em TIC.  No programa de transformação digital do governo federal também auxilia nas políticas de relacionamento com o cidadão no governo federal, por meio de ouvidorias sobre os serviços públicos, centralizando a distribuição dos chamados aos órgãos públicos.	Página da CGU: <a href="https://www.gov.br/cgu/pt-br">https://www.gov.br/cgu/pt-br</a>
<b>Servidores que atuam em contratação de serviços de impressão</b>	Servidores públicos que atuam nas equipes de planejamento e de fiscalização relacionadas aos processos de contratação e gestão de impressão para a Administração Pública.	Observa-se que depende da estrutura organizacional do órgão, podendo atuar servidores da área administrativa, de licitações, contratos, jurídica e outras que interagem com a área de TIC ou estão inseridos nela.
<b>Empresas privadas que fornecem impressão</b>	São empresas fornecedoras (revendedores, comerciantes, indústrias) de impressão para os órgãos do SISP.	As empresas privadas fornecem os seus produtos aos órgãos do Sisp por meio das licitações e/ou dispensa de licitações.
<b>Empresas privadas que fabricam equipamentos de impressão</b>	São empresas que fabricam equipamentos de impressão para serem fornecidas aos órgãos do Sisp por meio das empresas fornecedoras (revendedores, comerciantes, indústrias).	-

ATORES (STAKEHOLDER) NO CONTEXTO DE REGULAÇÃO DO TEMA	DESCRÍÇÃO DO ATOR NO CONTEXTO DA REGULAÇÃO DO TEMA	LEGISLAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS RELACIONADAS AO CONTEXTO DO RAIR/ OBSERVAÇÕES RELEVANTES
Associações de empresas de TIC	Atuam na defesa dos interesses das empresas de tecnologia da informação e comunicação, bem como participam de reuniões com órgãos normativos do governo para contribuições de aspectos do mercado impressão.	-

33. Os diferentes atores identificados participam ou são afetados de formas diversas em relação ao impacto regulatório causado pela regulamentação da contratação dos serviços de impressão. Nesse sentido, para uma visualização do poder de influência e interesse de cada ator, apresenta-se o mapa de *stakeholders* e a respectiva relação em função da atuação regulatória.

34. A Figura abaixo ilustra em um mapa de quadrantes o que cada ator pode influenciar ou como é afetado pelo problema regulatório e as variáveis definidas nos eixos x e y, conforme apresentado a seguir:



35. A figura acima foi elaborada inspirada nas diretrizes da matriz Kraljic, que relaciona impactos e riscos como as variáveis principais. É uma ferramenta para otimizar o setor de compras de uma empresa, classificando os itens a serem comprados em estratégicos, alavancagem, gargalo e não críticos, que são então cruzados em duas dimensões: risco e impacto, bem como a organização pode listar, organizar e priorizar os itens a serem comprados.

36. Retomando o tema, e com as devidas adaptações, pode-se relacionar duas variáveis:

- Eixo X: grau de interesse dos atores externos no problema regulatório, e
- Eixo Y: poder de influência dos atores externos no problema regulatório.

37. Percebe-se que os classificados como “envolvidos no processo” possuem maior grau de interesse e ao mesmo tempo de poder de influência no poder regulatório, quais sejam: **Secretaria de Governo Digital**, como competente regulatória do tema de contratação de serviços de impressão; a **Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União (TCU)**, ambos órgãos de controle que atuam promovendo o cumprimento dos normativos vigentes sobre contratação de TIC e fiscalizam se os procedimentos dos órgãos no processo são realizados com economicidade dos recursos públicos, e pelo interesse público.

38. Os do grupo “manter informado” possuem alto grau de interesse no problema regulatório, porém menos poder decisório e de influência no processo, quais sejam: **órgãos do SISP**, que atuam realizando as contratações de TIC e seguem as normas pertinentes de forma obrigatória, e os que atuam nas atividades de ponta; os **servidores públicos** que trabalham nas fases do processo licitatório e que utilizam os equipamentos de impressão na prestação dos serviços públicos. Ainda nesse

grupo, as **Associações de TIC e empresas privadas fornecedoras e fabricantes de equipamentos de impressão** que atuam no mercado de impressão de alguma forma, mas com menos poder de influência no problema regulatório.

39. Já no grupo dos que apenas “monitoram o problema regulatório” tem-se os **órgãos não SISP**, como as empresas públicas de TIC, e os que acompanham os normativos vigentes, sem muito grau de interesse ou poder de influência.

40. A **Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital/Secretaria de Gestão** atua com alto grau de influência na medida em que coordena, de certa forma, as atividades das compras e aquisições como um todo, inclusive acompanha as contratações de TIC, mas não tem tanto interesse no problema regulatório em si.

## 5 - FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

41. Conforme já mencionado, a SGD possui competência para atuação normativa sobre o tema baseada nos dois normativos que fundamentam essa atribuição de regular o tema de contratações de TIC apresentados a seguir:

42. Primeiramente, o Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, que aprovou a estrutura regimental do Ministério da Economia, art. 132, Inciso VI e art. 137, Inciso I, *in litteris*:

Art. 132. À Secretaria de Governo Digital compete:

VI - Promover a prospecção, o desenho e as melhorias de arquiteturas, metodologias, processos, aplicações, plataformas e bases tecnológicas a serem adotadas pelos órgãos integrantes do Sisp;

[...]

Art. 137. Ao Departamento de Operações Compartilhadas compete:

I - Definir políticas, planejar, coordenar, supervisionar e orientar normativamente as ações de aquisição e de gestão de contratos relativos a produtos e serviços de tecnologia da informação e comunicação no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

43. Já o segundo normativo de base para a competência regulatória da SGD sobre o tema é o Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação, do Poder Executivo federal, art.4, Inciso II:

Art. 4º Compete ao Órgão Central do SISP:

[...]

II - definir, elaborar, divulgar e implementar as políticas, as diretrizes e as normas gerais relativas à gestão dos recursos do SISP e ao processo de compras do Governo federal na área de tecnologia da informação; (Redação dada pelo Decreto nº 10.230, de 2020)

44. É notória a centralização da competência regulatória da SGD. Entretanto, o tema perpassa por várias regulações específicas paralelas de outros atores envolvidos no processo de contratação e gestão de impressão.

45. Porém, o tema envolve outros *inputs* não normativos dispersos, tais como: jurisprudências após auditorias de controle e seus relatórios; índices de mercado que influenciam na atuação dos fornecedores e fabricantes no que tange aos preços dos serviços de impressão; tendências do mercado de trabalho com a aplicação do teletrabalho, entre outros.

46. Portanto, este trabalho visa analisar as dimensões de cada modelo de contratação e gestão de impressão atualmente utilizado pelos órgãos e entidades para identificar a melhor alternativa regulatória para o problema.

47. Também será analisado novas soluções de mercado que podem ser ou não aplicadas aos órgãos e/ou entidades.

## 6 - OBJETIVOS DA REGULAÇÃO

48. A partir do problema regulatório identificado, busca-se como objetivo geral:

**Estabelecer uma estratégia adequada de contratação de serviços de outsourcing de impressão nos órgãos do SISP**

49. Para se alcançar o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

Objetivo Específico 1	Revisar e compatibilizar as normas vigentes acerca da contratação de serviços de <i>outsourcing</i> de impressão.
Objetivo Específico 2	Assegurar o atendimento às determinações e recomendações dos órgãos de controle no tocante à contratação de serviços de <i>outsourcing</i> de impressão.

## 7 - ANÁLISE ESTRATÉGICA E TÉCNICA DO OBJETO DA REGULAÇÃO

50. O presente Capítulo apresenta estudos aprofundados em relação às temáticas estratégicas e técnicas associadas ao objeto da ação regulatória com vistas a subsidiar, qualificar e fundamentar a intervenção normativa.

### 50.1. MUDANÇA COMPORTAMENTAL PÓS-PANDEMIA DE COVID-19

50.1.1. De acordo com a Consultoria Gartner, a COVID-19 atingiu diretamente modelo de trabalho pré-pandemia. Apesar das organizações terem reagido rapidamente para mitigar o problema, era o momento de reinventar o futuro do trabalho. Os líderes têm uma oportunidade única de evoluir de um *design* de trabalho centrado no local para um *design* de trabalho centrado no ser humano para impulsionar o desempenho e atrair e reter os melhores talentos.

50.1.2. Ainda segundo Gartner, o COVID-19 causou tanto um declínio significativo nos volumes de impressão quanto na subutilização de dispositivos de impressão baseados em escritórios devido a grupos de trabalho menores, medidas de distanciamento social e trabalho remoto. Tudo isso leva a grandes ineficiências de custos para contratos de serviços de impressão gerenciados (MPS) existentes.

50.1.3. Entretanto, a pandemia COVID-19 atuou como um catalisador para o processo de adoção de nuvem de impressão, acelerando ainda mais a crescente demanda por serviços de impressão hospedados e gerenciados na nuvem.

50.1.4. Constatase no mercado privado que as organizações estão explorando opções de curto e longo prazo para permitir que seus trabalhadores remotos imprimam fisicamente em casa. Os maiores desafios para isso são determinar como identificar e justificar esses casos de negócios, como otimizar a segurança e como implantar da maneira mais econômica.

50.1.5. Segundo o Gartner, em 2020, o volume de impressão office caiu 23%, mas a previsão é de recuperação de 12% em 2021. Os gastos totais de consumo da empresa contraíram 22% em 2020 e devem se recuperar 7% em 2021. As soluções de impressão baseadas em nuvem continuam a ser um ponto positivo em um mercado onde muitos OEMs enfrentam uma receita menor devido tanto à diminuição dos embarques de hardware quanto às margens como resultado da diminuição dos volumes de impressão e da comoditização de MPS.

50.1.6. Nesse mesmo estudo, verificou-se que as consequências da pandemia colocaram os dispositivos de consumo de baixo nível na vanguarda. Esses dispositivos, especialmente jatos de tinta serial, estão vendo um aumento na demanda por e-learning e trabalho remoto. Os escritórios precisarão ser reconfigurados para apoiar grupos de trabalho menores para atender aos requisitos de distanciamento social. A queda dos volumes de impressão reduziu a necessidade de MFP departamental de alto nível. Todos esses fatores estão impulsionando uma mudança na demanda por MFPs de médio alcance mais baixos, particularmente no espaço A4.

### 50.2. MODELOS DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE IMPRESSÃO

50.2.1. Os serviços de *outsourcing* de impressão são prestados em diferentes modalidades, que apresentam vantagens e desvantagens a serem consideradas à luz das características e realidades de cada órgão ou entidade.

50.2.2. As principais modalidades de prestação desses serviços são:

- a) Cobrança por franquia de páginas mais excedente;
- b) Cobrança apenas por custo unitário de página (sem franquia);
- c) Cobrança pelo fornecimento do equipamento mais custo unitário por página impressa (modalidade híbrida); e
- d) Aquisição de equipamentos.

## 8 - ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS

51. O presente Capítulo descreve as alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e, sempre que possível, de soluções não normativas.

### 51.1. ALTERNATIVA 0: MANTER A SITUAÇÃO ATUAL

51.2. A alternativa 0 é a ação regulatória de “Manter a situação atual”, isto é, manter as exigências contidas na [\*\*INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 1, DE 4 DE ABRIL DE 2019\*\*](#), e no Guia de “Boas práticas, orientações e vedações para contratação de serviços de *outsourcing* de impressão” publicado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão em 2017, sem as devidas atualizações normativas.

### **51.3. ALTERNATIVA 1: REGULAÇÃO POR COMANDO E CONTROLE OU POR NORMA OBRIGATÓRIA**

51.4. A alternativa 1 seria criar um modelo de contratação com regras pré-definidas a serem adotadas obrigatoriamente por todos órgãos e entidades do SISP, exceto nos casos justificados e aprovados pela SGD/ME. Esta alternativa tem como principal característica a padronizar a modelagem de contratação, gestão e fiscalização serviços de *outsourcing* de impressão.

### **51.5. ALTERNATIVA 2: REGULAÇÃO INSTRUMENTOS ORIENTATIVOS (GUIA DE BOAS PRÁTICAS DE CONTATAÇÃO E GESTÃO)**

51.6. A alternativa 2 é uma ação regulatória por meio de guia de boas práticas com mais flexibilidade para os órgãos no processo de contratação, pois não será de cunho totalmente obrigatório.

51.7. As diretrizes básicas do guia são implementadas conforme prazo e aprendizado contínuo em cada área e realidade da estrutura de pessoal e de TIC de cada órgão, a exemplo de um guia orientativo com boas práticas para ser adaptado à prática do processo pelos atores das pontas que atuam diretamente com o contrato, gestão e fiscalização serviços de *outsourcing* de impressão.

51.8. Cumpre ressaltar que, normalmente, é necessário um tempo de aprendizado pelos órgãos ao adotar o guia orientativo em tese.

## **9 - IMPACTO DAS ALTERNATIVAS**

52. Nessa seção serão apresentados os pontos positivos e negativos relacionados ao impacto das alternativas identificadas na seção anterior no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

53. Para uma melhor visualização foi criada uma tabela com as colunas impacto positivo e impacto negativo de cada alternativa.

ALTERNATIVA	IMPACTO POSITIVO	IMPACTO NEGATIVO
<b>ALTERNATIVA 0: MANTER A SITUAÇÃO ATUAL</b>	<p>Hoje há o Guia de Boas Práticas, Orientações e Vedações para Contratação serviços de <i>outsourcing</i> de impressão que traz orientações sobre o processo de contratação e gestão de serviços de impressão. Assim sendo, há na APF órgãos e entidades que possuem o conhecimento consolidado sobre gestão e contratação de impressão, uma vez que há elevada maturidade no processo de contratação, controle e gerenciamento de demanda.</p> <p>Portanto, os órgãos ou entidades que possuem relevante maturidade, a equipe para acompanhar o contrato e outros controles devidamente mensurados e controlados, já conseguem superar o problema regulatório.</p>	<p>Houve evolução da tecnologia, em especial da jato de tinta corporativa. O modelo determinado pelo guia atual foi afetado com a mudança de comportamento trazidos pela Pandemia da COVID-19.</p>

<b>ALTERNATIVA 1: REGULAÇÃO POR COMANDO E CONTROLE OU POR NORMA OBRIGATÓRIA</b>	<p>As vantagens dessa alternativa para os órgãos do governo são:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- padronização de todas as contratações de serviços de impressão no SISP;</li> <li>- padronização da gestão de impressão do SISP;</li> <li>- favorece o acúmulo de conhecimento e a disseminação de boas práticas;</li> <li>- outros Poderes podem recomendar o seu uso;</li> <li>- aprovação dos órgãos de controle interno (CGU) e externo (TCU).</li> </ul>	<p>Incorre em outras demandas, como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aumento do número de chamados abertos a SGD para esclarecimentos;</li> <li>- órgãos com baixa maturidade podem não alinhar ao escopo definido;</li> <li>- risco de gastos elevados para se buscar a padronização;</li> <li>- retrabalho para transição da alternativa;</li> <li>- monitoramento constante da aplicação da alternativa;</li> <li>- maior complexidade operacional para SGD manter a alternativa;</li> <li>- paradigma (cumprir x melhorar);</li> <li>- maior entrave para inovação.</li> </ul>
<b>ALTERNATIVA 2: REGULAÇÃO INSTRUMENTOS ORIENTATIVOS (GUIA DE BOAS PRÁTICAS DE CONTATAÇÃO E GESTÃO)</b>	<p>Os órgãos que atuam diretamente com as normas relacionadas ao problema regulatório, como a SGD poderão avaliar durante a aplicação na prática das orientações contidas no guia orientativo, por exemplo, quais benefícios foram apresentados no dia a dia dos órgãos e entidades, se os contratos estão sendo menos onerosos e adequados às expectativas previstas no planejamento.</p> <p>Existe uma discricionariedade do órgão em adaptar as orientações do guia às suas demandas e estrutura de TIC.</p>	<p>Por outro lado, a flexibilidade maior de ações pelos órgãos no cumprimento de um guia orientativo gestão e contratação de impressão permite resultados na prática diária dos órgãos em alguns aspectos diferentes do recomendável, pois os procedimentos não serão tão fidedignos ao guia, embora estejam consolidados de boas práticas, por não ser de cunho obrigatório, apresentam-se com uma margem de liberdade do colaborador que vai executar o planejamento, gestão ou fiscalização, na medida que pode adotar outros enfoques e metodologias.</p>

## 10 - PARTICIPAÇÃO SOCIAL

54. Neste tópico, são apresentadas as considerações referentes às formas que serão planejadas e conduzidas a participação social, a qual visa coletar informações e manifestações dos atores envolvidos para o aprimoramento desta Análise de Impacto Regulatório. O processo de participação social, além de conferir uma maior transparência às ações do SGD/ME, visa traçar um melhor retrato do cenário das dificuldades e motivos que contribuem para os fatos relacionados ao problema regulatório identificado. Ela também visa aperfeiçoar as possíveis opções de solução, seus impactos positivos e negativos, e a forma de implementação da opção regulatório escolhida.

55. Entre 7/6/2021 e 25/6/2021, foi realizada consulta pública com o objetivo de "trazer atualizações ao documento 'Boas Práticas, orientações e vedações para contratação de serviços de *outsourcing* de impressão' publicado pela antiga Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, em 20 de janeiro de 2017". (<https://www.gov.br/participamaisbrasil/guia-de-outsourcing-de-impressao>).

56. Buscou-se também ampliar a consulta pública às universidades (SEI-ME 18353069) em virtude das características peculiares do uso desses serviços no meio acadêmico.

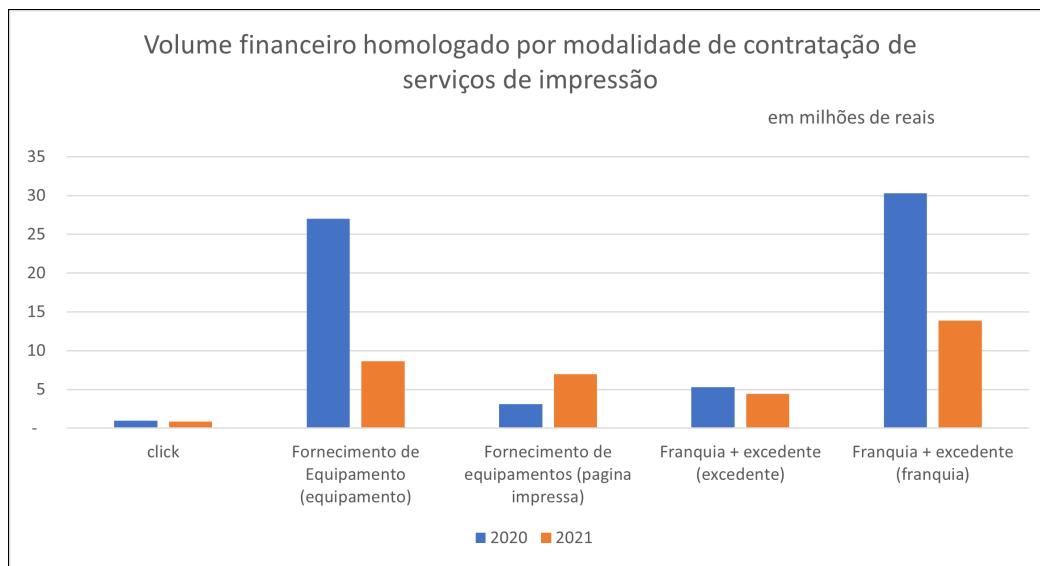
57. A consulta pública resultou em um total de 42 contribuições, cuja maioria abrangia um maior detalhamento da recomendações trazidas no guia, visando uma melhor compreensão.

## 11 - EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

### 58. EXPERIÊNCIAS NACIONAIS

58.1. Realizou-se a análise de experiências nacionais em dados obtidos de pregões homologados no período de 2020 e 2021 por tipo de modalidade de contratação (franquia mais excedente, fornecimento de equipamento mais pagina impressa e modalidade click).

58.2. Verificou-se, em um universo de 125 órgãos e 1.699 itens licitados, o seguinte perfil de licitação por modalidade:



58.3. Nota-se que em 2021 houve uma queda expressiva no valor homologado com franquia, contudo o volume de gastos com essa modalidade manteve significativamente superior ao volume homologado com a modalidade fornecimento de equipamento e página impressa.

## 59. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

59.1. Em busca a experiências além do Brasil, identificou-se práticas adotadas pelo Departamento de Administração de Serviços Gerais dos Estados Unidos (GSA): Políticas e Práticas de Gestão de Impressão do GSA:

- a) as agências são encorajadas a limitar a publicação e impressão de documentos de cópia impressa e a presumir que as informações devem ser fornecidas de forma eletrônica, sempre que possível, permitida por lei e consistente com os requisitos aplicáveis de retenção de registros.
- b) as agências devem atender a tais requisitos estatutários de desempenho energético e ambiental de forma a aumentar a eficiência, otimizar o desempenho, eliminar o uso desnecessário de recursos e proteger o meio ambiente.
- c) Os dispositivos multifunções (MFDs) e os plotters serão adquiridos por meio de ordens de tarefas em todo o país estabelecidas pelo Escritório de Serviços Administrativos (OEA), Escritório de Aquisição Interna. O objetivo é diminuir o número de ordens de tarefas, a fim de reduzir a carga administrativa e o tempo do ciclo de pedidos, bem como simplificar o processo de pedido de MFD para os clientes.
- d) Dispositivos menores, como impressoras desktop, se aprovados pelo Chefe de Serviço ou Gabinete de Pessoal (HSSO) do escritório solicitante, podem ser adquiridos pelo Escritório de Serviços e Funcionários (SSO) com cartão de compra.
- e) A GSA não fornecerá um dispositivo de saída de impressão fornecido pelo governo, conexão de internet fornecida pela GSA ou outros equipamentos ou serviços para uso por funcionários que trabalham em locais que não sejam locais de trabalho da agência GSA. O equipamento padrão fornecido aos funcionários da GSA é um laptop e fone de ouvido para uso por funcionários que trabalham em locais diferentes dos locais de trabalho da agência GSA.
- f) Sempre que possível e economicamente viável, os dispositivos alugados são preferidos em vez de dispositivos de propriedade.
- g) É preferível que os dispositivos de impressão sejam MFDs e não uma impressora de rede de menor funcionamento.
- h) Os dispositivos de impressão compartilhada são encorajados. Os dispositivos de impressão devem ser limitados a uma proporção apropriada de usuários por dispositivo de impressão, a fim de reduzir os custos de impressão e associados, ao mesmo tempo em que atender às necessidades comerciais da organização. A alocação real do dispositivo de impressão nos locais GSA pode variar, dependendo de fatores como configuração de espaço e requisitos de volume de impressão.
- i) As impressoras de desktop estão desencorajadas e devem ser minimizadas. Impressoras pessoais (impressoras designadas para o uso de um único indivíduo), não são permitidas a menos que seja para uma acomodação razoável aprovada. Exceções extremamente limitadas podem ser concedidas.

## 12 - COMPARAÇÃO DE ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS

60. A comparação das alternativas foi realizada por meio da avaliação das dimensões qualitativa e quantitativa e utilizou-se a técnica de análise comparativa de custos.

61. Considerando que uma análise em conjunto com os atores externos seria também uma alternativa mais profícua, visto que os critérios de escolha são demasiadamente variados. Pretende-se efetuar em momento oportuno uma análise multicritério após a pesquisa que se pretende realizar no âmbito do processo de participação social.

### 61.1. ANÁLISE COMPARATIVA DE CUSTOS REGULATÓRIOS ADMINISTRATIVOS

61.2. A análise comparativa de custos enfatiza os custos administrativos relacionados ao processo regulatório de cada alternativa, e os custos associados ao risco potencial direto da incompatibilidade no uso de práticas ágeis.

61.3. Sob um aspecto de avaliação quantitativa dos custos regulatórios, é apresentado a seguir o mapa comparativo de custos administrativos e de riscos entre as alternativas, sendo que o detalhamento da memória de cálculo encontra-se no APÊNDICE B.

61.4. Para efeito de entendimento da tabela de custos, é importante relembrar cada alternativa regulatória do tema contratação e gestão de impressão:

<b>ALTERNATIVA 0</b>	manter a situação atual
<b>ALTERNATIVA 1</b>	Regulação por comando e controle ou por norma obrigatória
<b>ALTERNATIVA 2</b>	Regulação por incentivos, por meio de um guia orientativo de contratação de serviços de impressão.

	<b>ANO 1</b>	<b>ANO 2</b>	<b>ANO 3</b>	<b>ANO 4</b>	<b>ANO 5</b>	<b>VPL</b>
Alternativa 0 - Sem Alteração	R\$ 7.267.278,60	R\$ 7.629.443,56	R\$ 8.009.710,79	R\$ 8.408.985,34	R\$ 8.828.217,57	R\$ 34.349.948,26
Atendimento C3S	R\$ 26.643,60	R\$ 26.776,82	R\$ 26.910,70	R\$ 27.045,26	R\$ 27.180,48	
Risco Potencial restrição competitividade e ociosidade franquia	R\$ 7.240.635,00	R\$ 7.602.666,75	R\$ 7.982.800,08	R\$ 8.381.940,09	R\$ 8.801.037,09	
Alternativa 1 - Comando e Controle	R\$ 7.504.110,60	R\$ 1.367.270,27	R\$ 358.526,77	R\$ 208.097,39	R\$ 185.162,91	R\$ 8.984.519,96
Custos de alocação da equipe elaboração de Guia ou suplemento	R\$ 236.832,00	-	-	-	-	
Custos Seminários e treinamentos	-	R\$ 146.539,80	R\$ 98.181,67	R\$ 98.672,57	R\$ 99.165,94	
Atendimento C3S	R\$ 26.643,60	R\$ 80.330,45	R\$ 80.732,11	R\$ 81.135,77	R\$ 81.541,45	
Risco Potencial	R\$ 7.240.635,00	R\$ 1.140.400,01	R\$ 179.613,00	R\$ 28.289,05	R\$ 4.455,53	
Alternativa 2 - Instrumento Orientativo	R\$ 7.409.377,80	R\$ 3.214.383,32	R\$ 1.402.340,38	R\$ 662.162,00	R\$ 351.652,97	R\$ 11.956.155,10
Custos de alocação da equipe elaboração de Guia ou suplemento	R\$ 142.099,20	-	-	-	-	
Custos Seminários e treinamentos	-	R\$ 146.539,80	R\$ 98.181,67	R\$ 98.672,57	R\$ 99.165,94	
Atendimento C3S	R\$ 26.643,60	R\$ 26.776,82	R\$ 26.910,70	R\$ 27.045,26	R\$ 27.180,48	
Risco Potencial	R\$ 7.240.635,00	R\$ 3.041.066,70	R\$ 1.277.248,01	R\$ 536.444,17	R\$ 225.306,55	

61.5. Observa-se que a alternativa 1, de comando e controle, apresentou o menor custo em termos de valor presente líquido (VPL), em um período estimado para 5 anos de implementação da ação regulatória na prática.

61.6. Esse resultado decorre da eficiência regulatória estimada associada ao cumprimento dos dispositivos necessários para se mitigar o risco quantificado de incompatibilidade entre a adoção de um modelo de contratação tradicional frente às iterações impostas pelo modelo ágil.

61.7. Para melhor visualização, foi criado o gráfico abaixo que amostra ao longo do tempo o custo de cada alternativa por ano.

---

61.8. A análise comparativa de custos acima demonstra que a abordagem comando e controle mostra-se com menor custo para a administração, considerando o risco de impacto no preço final do serviço derivado da restrição a competitividade provocada pelo guia atual em eliminar a tecnologia de jato de tinta, bem como do impacto na fixação de apenas uma modalidade de contratação baseada em franquia.

#### 61.9. **JUSTIFICATIVA DA ALTERNATIVA ESCOLHIDA**

61.10. Destaca-se que conforme análise comparativa de solução, a alternativa 1 possui uma maior tendência de diminuição nos custos no período considerado.

61.11. Destaca-se também que, para tornar efetivas as recomendações de órgão de controle, a alternativa mais eficiente é a regulação por comando e controle.

61.12. Assim sendo, observando-se apenas a análise comparada de custos entre as alternativas, verificar-se que a alternativa baseada em uma abordagem de regulação por comando e controle, possui uma maior possibilidade de redução dos riscos potenciais.

### **13 - ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO**

62. A implementação do modelo de contratação de serviços de *outsourcing* de impressão baseia-se ampla divulgação e capacitação das áreas de TIC dos órgãos por meio de:

- a) eventos *on-line* de sensibilização e apresentação do modelo;
- b) disponibilização de equipe capacitada no modelo para atendimento via central de atendimento do SISP (C3S);
- c) atendimento personalizado aos órgãos sob demanda.

### **14 - EFEITOS E RISCOS**

63. Nesta etapa são apresentadas a identificação e a definição dos riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação de atos normativos, conforme alternativa regulatória escolhida. Cabe mencionar que foi utilizado o **Manual de Riscos do TCU (TCU, 2020)** e as considerações adotadas sobre o mapeamento dos riscos e a mensuração deles em relação ao problema regulatório em tese.

64. Logo, é apresentada a memória da mensuração das probabilidades e impactos de cada risco e posteriormente uma tabela dos resultados consolidados, bem como o plano de contingência dos riscos inerentes ao problema regulatório.

65. Esclarece-se que a memória do levantamento de cada risco aplicado aos impactos, causas e consequências de cada evento/risco estão constantes no APÊNDICE C deste documento, os quais foram estimados em termos de probabilidade e impacto com a consolidação das opiniões do grupo de trabalho engajado na elaboração desta AIR.

66. Cada risco será tratado considerando o nível de suas ocorrências, formas de abordagem considerando a legislação vigente e avanços técnicos da metodologia de contratação e gestão de impressão e outros fatores correlatos que podem influenciar nos riscos inerentes conforme a alternativa regulatória escolhida.

67. Portanto, para cada risco, foi determinado o seu nível, que é calculado considerando a probabilidade de sua ocorrência e o impacto. Os quadros abaixo apresentam as escalas de probabilidade e impacto, respectivamente, definidas no manual de gestão de riscos da CGU (CGU, 2018) e Gestão de Riscos - Avaliação de Maturidade do TCU (TCU, 2020) e posteriormente uma consolidação dos riscos.

PROBABILIDADE DOS RISCOS INERENTES AO PROBLEMA REGULATÓRIO		
ESCALA DE PROBABILIDADE	PROBABILIDADE	PESO
Muito baixa	<b>Improvável.</b> Em situações excepcionais, o evento poderá até ocorrer, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade.	1
Baixa	<b>Rara.</b> De forma inesperada ou casual, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.	2
Média	<b>Possível.</b> De alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade.	5
Alta	<b>Provável.</b> De forma até esperada, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.	8
Muito Alta	<b>Praticamente certa.</b> De forma inequívoca, o evento ocorrerá, as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade.	10

IMPACTOS DOS RISCOS INERENTES AO PROBLEMA REGULATÓRIO		
IMPACTOS	DESCRIPÇÃO DO IMPACTO NOS OBJETIVOS, CASO O EVENTO DO RISCO OCORRA	PESO
Muito baixo	<b>Mínimo impacto</b> nos objetivos regulatórios (estratégicos, operacionais, de informação/comunicação/divulgação ou de conformidade).	1
Baixo	<b>Pequeno impacto</b> nos objetivos regulatórios.	2
Médio	<b>Moderado impacto</b> nos objetivos regulatórios, porém recuperável.	5
Alto	<b>Significativo impacto</b> nos objetivos regulatórios, de difícil reversão.	8
Muito Alto	<b>Catastrófico impacto</b> nos objetivos regulatórios, de forma irreversível.	10

CLASSIFICAÇÃO DOS RISCOS INERENTES AO PROBLEMA REGULATÓRIO	
CLASSIFICAÇÃO	FAIXA
Risco Baixo - RB	0 a 9,99
Risco Médio- RM	10 a 39,99
Risco Alto - RA	40 a 79,99
Risco Extremo - RE	80 a 100

68. O Quadro a seguir, resume a matriz de riscos e pontos dos pesos considerados como referência para esta análise:

MENSURAÇÃO DOS RISCOS DE MANTER A SITUAÇÃO ATUAL E DA ALTERNATIVA ESCOLHIDA			
Eventos de Risco	Alternativa 0: Manter a situação atual	Alternativa 1: Regulação por comando e controle	Ação Mitigatórias da alternativa regulatória escolhida
RISCO 1: INEFICIENCIA DA MODALIDADE FRANQUIA PARA BAIXOS VOLUMES	RA 40	RM 40	Orientar e permitir a adoção de diferentes modalidades.
RISCO 2: RESTRIÇÃO DE COMPETITIVIDADE EM FUNÇÃO DA NÃO ADOÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS	RA 40	RA 40	Prever novas tecnologias de impressão.

RISCO 3: ALTO CONSUMO ENERGÉTICO DAS TECNOLOGIAS ATUALMENTE ADOTADAS	RA 64	RA 16	Orientar sobre diretrizes de racionalização de gastos e inclusão de novas tecnologias.
--	-------	-------	--

## 15 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

69. Este documento visa encerrar a análise do impacto regulatório que estabelecerá o modelo de contratação de serviços de impressão para os Órgãos do SISP.

## 16 - REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm)>. Acesso em: 06 set. 2021.

C G U . **Manual de gestão de riscos, 2018**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DE ESTATÍSTICA E MATEMÁTICA DA UFLA/LAVRAS-MG. **Amostragem Probabilística**. Lavras: UFLA, 2005.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Guia de Boas Práticas, Orientações e Vedações para Contratação de outsourcing de impressão, 2017**.

OCDE. **Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OCDE Countries. Organisation for Economic Co-Operation and Development, 1997**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2021.

OCDE. **OCDE Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Impact Analysis - A Tool for Policy Coherence. Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2009**. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis\\_9789264067110-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en)>. Acesso em: 1º set. 2021.

OLIVEIRA, Paulo H. F. C. **Amostragem Básica, Aplicação em Auditoria**. [S.l.]: Editora Ciência Moderna, 2004.

SIEGEL, Sidney. **Estatística Não-Paramétrica para as ciências do comportamento**. [S.l.]: Editora McGraw Hill do Brasil Ltda, 1975.

SILVA, Nilza N. D. **Amostragem Probabilística**. [S.l.]: EdUsp, 2001.

STATISTA. **Average lifespan of consumer electronics and tech devices in 2015**. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/688455/consumer-electronics-tech-device-average-lifespan>>. Acesso em: 19 out. 2021.

TCU. **Manual de Risco, 2020**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos/>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

**MÁRCIO PEREIRA LIMA**

Coordenador

Aprovo. Encaminhe-se ao Secretário de Governo Digital Substituto.

Documento assinado eletronicamente

**CRISTIANO JORGE POUBEL DE CASTRO**

Coordenador-Geral

De acordo com o presente Relatório.

Documento assinado eletronicamente

**ULYSES CESAR AMARO DE MELO**



Documento assinado eletronicamente por **Ulysses César Amaro de Melo, Secretário(a) Substituto(a)**, em 01/12/2021, às 17:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Cristiano Jorge Poubel de Castro, Coordenador(a)-Geral**, em 01/12/2021, às 17:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcio Pereira Lima, Coordenador(a)**, em 01/12/2021, às 18:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **20301134** e o código CRC **C072DFE2**.

## APÊNDICE A: LEGISLAÇÃO CORRELATA

### Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

Objeto: Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm)>. Acesso em: 19 out. 2021.

### Decreto nº 7.579, de 23 de janeiro de 2013.

Objeto: Dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP, do Poder Executivo federal.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7579.htm)>. Acesso em: 19 out. 2021.

### Lei 14.133, de 1 de abril de 2021.

Objeto: Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm)>. Acesso em: 19 out. 2021.

### Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018.

Objeto: Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.

Disponível em: <[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/42013574/do1-2018-09-24-decreto-n-9-507-de-21-de-setembro-de-2018-42013422](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/42013574/do1-2018-09-24-decreto-n-9-507-de-21-de-setembro-de-2018-42013422)>. Acesso em: 19 out. 2021.

### Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000.

Objeto: Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm)>. Acesso em: 19 out. 2021.

### Decreto nº 7.174, de 12 de maio de 2010.

Objeto: Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7174.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7174.htm)>. Acesso em: 19 out. 2021.

**Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 4 de abril de 2019 - versão compilada com as alterações das Instruções Normativas SGD/ME nº 202, de 2019, e nº 31, de 2021.**

Objeto: Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal.

Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/instrucao-normativa-sgd-me-no-1-de-4-de-abril-de-2019>>. Acesso em: 19 out. 2021.

## **APÊNDICE B: MEMÓRIA DE CÁLCULO DA ANÁLISE DOS CUSTOS**

O cálculo de cada elemento de custo pautou-se em argumentos e parâmetros obtidos de fontes externas e de análise de dados históricos, considerando um período estimado de 5 anos para os cálculos demonstrados no quadro abaixo.

Para o cálculo dos custos associados ao atendimento a chamados e pedidos de informações, utilizou-se como referência a estrutura adotada atualmente para suporte ao canal de dúvidas e orientações do SISP.

<b>ELEMENTO DE CUSTO</b>	<b>VALOR HISTÓRICO</b>	<b>UNIDADE</b>	<b>FONTE</b>
Quantidades de Chamados Sobre outsourcing (a.m.)	3	ao mês	Média histórica
Tempo médio de resposta e revisão	10	horas	Média histórica
Valor médio da hora de trabalho do servidor público	74,01	R\$/hora	Modelo de custos de serviços públicos da SGD
Valor mensal	2220,30	R\$/hora	Quantidade de chamados x tempo médio de resposta x valor médio do servidor público
<b>VALOR ANUAL</b>	<b>26643,60</b>	R\$/hora	valor mensal x 12 meses

Os riscos potenciais associados a cada alternativa foram computados pautando-se na premissa dos riscos de não redução do preço final em função da restrição ao uso da tecnologia de jato de tinta e da ineficiência do modelo de franquia para baixos volumes.

<b>ELEMENTO DE CUSTO</b>	<b>VALOR HISTÓRICO</b>	<b>UNIDADE</b>	<b>MEMÓRIA DE CÁLCULO</b>
Valor total homologado em 2021 com serviços de impressão (A)	34.806.550,1984	R\$	-
Valor total homologado em 2021 com serviços de impressão na modalidade franquia (B)	18.334.358,2884	R\$	-
Potencial de Redução de custos com ampliação da competitividade e uso de novas tecnologia	1.740.327,5099	R\$	5% x A
Potencial de redução do preço final com utilização de outra modalidade para baixos volumes em detrimento da franquia.	5.500.307,4870	R\$	30% x B

Para a alternativa situação atual, foi utilizada as seguintes premissas para os parâmetros:

<b>ELEMENTO DE CUSTO</b>	<b>VALOR</b>	<b>FONTE</b>
Taxa de crescimento anual	5%	PGC

Para a alternativa comando e controle, foi levado em consideração o aumento da demanda do atendimento C3S em 3 vezes a

partir do segundo ano por causa das dúvidas que há de existir para implementação da regulamentação e foi utilizada as seguintes premissas para os parâmetros:

ELEMENTO DE CUSTO	VALOR	UNIDADE
valor mensal do servidor	11.841,60	R\$
Quantidade de servidores	4	Unidade
Meses para elaboração	5	Unidade
Custo Seminário	48.846,60	R\$
Tempo preparação e execução mensal	220	Horas
Quantidade de Servidores envolvidos em ministrar e preparar	3	Unidade
Eficiência em mitigar o risco	85%	-

Para alternativa Instrumento Orientativo, foi estimado os valores abaixo:

ELEMENTO DE CUSTO	VALOR	UNIDADE
valor mensal do servidor	11.841,60	R\$
Quantidade de servidores	3	Unidade
Meses para elaboração	4	Unidade
Custo Seminário	48.846,60	R\$
Tempo preparação e execução mensal	220	Horas
Quantidade de Servidores envolvidos em ministrar e preparar	3	Unidade
Eficiência em mitigar o risco	60%	-

## APÊNDICE C: MENSURAÇÃO DOS RISCOS REGULATÓRIOS

Registra-se que foi considerado nessa análise os ricos identificados nas três alternativas regulamentares de manter a situação atual, regulação por comando e controle e regulamentação por instrumento orientativo.

PROBABILIDADE DOS RISCOS INERENTES AO PROBLEMA REGULATÓRIO		
ESCALA DE PROBABILIDADE	PROBABILIDADE	PESO
Muito baixa	<b>Improvável.</b> Em situações excepcionais, o evento poderá até ocorrer, mas nada nas circunstâncias indica essa possibilidade.	1
Baixa	<b>Rara.</b> De forma inesperada ou casual, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias pouco indicam essa possibilidade.	2
Média	<b>Possível.</b> De alguma forma, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam moderadamente essa possibilidade.	5
Alta	<b>Provável.</b> De forma até esperada, o evento poderá ocorrer, pois as circunstâncias indicam fortemente essa possibilidade.	8
Muito Alta	<b>Praticamente certa.</b> De forma inequívoca, o evento ocorrerá, as circunstâncias indicam claramente essa possibilidade.	10

IMPACTOS DOS RISCOS INERENTES AO PROBLEMA REGULATÓRIO

IMPACTOS DOS RISCOS INERENTES AO PROBLEMA REGULATÓRIO		
IMPACTOS	DESCRÍÇÃO DO IMPACTO NOS OBJETIVOS, CASO O EVENTO DO RISCO OCORRA	PESO
Muito baixa	<b>Mínimo impacto</b> nos objetivos regulatórios (estratégicos, operacionais, de informação/comunicação/divulgação ou de conformidade).	1
Baixa	<b>Pequeno impacto</b> nos objetivos (idem).	2
Média	<b>Moderado impacto</b> nos objetivos (idem), porém recuperável.	5
Alta	<b>Significativo impacto</b> nos objetivos (idem), de difícil reversão.	8
Muito Alta	<b>Catastrófico impacto</b> nos objetivos (idem), de forma irreversível.	10

CLASSIFICAÇÃO DOS RISCOS INERENTES AO PROBLEMA REGULATÓRIO	
CLASSIFICAÇÃO	FAIXA
Risco Baixo - RB	0 a 9,99
Risco Médio- RM	10 a 39,99
Risco Alto - RA	40 a 79,99
Risco Extremo - RE	80 a 100

MENSURAÇÃO DO RISCO INERENTE - RAIR-VERSÃO 1/2021 - ALTERNATIVAS REGULATÓRIAS PARA ELABORAÇÃO DO MODELO DE CONTRATAÇÃO DE OUTSOURCING DE IMPRESSÃO			
MENSURAÇÃO DO RISCO INERENTE DE TODAS AS ALTERNATIVAS			
RISCO 1: INEFICIENCIA DA MODALIDADE FRANQUIA PARA BAIXOS VOLUMES			
Alternativa de Regulação	Probabilidade de ocorrer	Impacto do risco	Risco Inerente (Probabilidade x Impacto)
Alternativa 0: Manter a situação atual	8	8	64
Alternativa 1: Regulação por comando e controle	5	8	40
Alternativa 2: Regulação por orientação (guia)	5	5	25
RISCO 2: RESTRIÇÃO DE COMPETITIVIDADE EM FUNÇÃO DA NÃO ADOÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS			
Alternativa de Regulação	Probabilidade de ocorrer	Impacto do risco	Risco Inerente (Probabilidade x Impacto)
Alternativa 0: Manter a situação atual	5	8	40
Alternativa 1: Regulação por comando e controle	5	8	40
Alternativa 2: Regulação por orientação (guia)	5	8	40
RISCO 3: ALTO CONSUMO ENERGÉTICO DAS TECNOLOGIAS ATUALMENTE ADOTADAS			
Alternativa de Regulação	Probabilidade de ocorrer	Impacto do risco	Risco Inerente (Probabilidade x Impacto)
Alternativa 0: Manter a situação atual	8	8	64

Alternativa 1: Regulação por comando e controle	2	8	16
Alternativa 2: Regulação por orientação (guia)	5	8	40

---

**Referência:** Processo nº 19974.102223/2021-64.

SEI nº 20301134