



MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS **FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO**
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO - Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br

Representação - SEGPLAN - Outsourcing - Impressão - Pregão Eletrônico nº 005/2014

**EXCELENTÍSSIMO CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DE GOIÁS, CELMAR RECH.**

15/41 07/04/2015 09:05:14 TRIB. DE CONTAS - TCEGO / PROTOCOLO CENTRAL.

O Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), por intermédio de seu representante legal infra-assinado, no exercício de suas atribuições institucionais, a teor do que prescrevem os arts. 127 a 130 da Constituição Federal de 1988 - CF/88, c/c os arts. 28, § 7º e 114 a 117, todos da Constituição do Estado de Goiás -, vem perante V. Exa., com fulcro nos arts. 45, II, "e", 91, inc. V, da Lei Orgânica do TCE/GO - LOTCE/GO (Lei nº 16.168/07) - c/c artigo 235, inciso V, do Regimento Interno do TCE/GO - RITCE/GO -, apresentar

REPRESENTAÇÃO

COM PEDIDO LIMINAR AUDIATUR ET ALTERA PARTE

em face da superestimação de preços, ausência de parcelamento do objeto e parcial sobreposição de licitação e adjudicação, materializados no Pregão Eletrônico nº 005/2014, referente ao Processo nº 201400005005311 e na respectiva Ata de Registro de Preços que foi adjudicada à empresa COPYSYSTEMS COPIADORAS SISTEMAS E SERVIÇOS LTDA, CNPJ 01.765.213/001-77,



MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS *FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO*
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO - Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão - Pregão Eletrônico nº 005/2014

conforme se passa a expor.

I – DA SITUAÇÃO FÁTICA:

1. De ofício, este representante do *Parquet* de Contas analisou o “Termo de referência para registro de preço visando a contratação de empresa de serviços de impressão, cópia e digitalização (*Outsourcing*)” e a Ata de Realização do Pregão Eletrônico nº 005/2014, realizada no dia 15.01.2015¹.

2. O objeto do referido certame foi a contratação por **lote único** “...de empresa especializada na prestação de **Serviços de impressão, cópias e digitalização (Outsourcing)** com o fornecimento e instalação de equipamentos de impressora e multifuncional com tecnologia laser ou led, monocromático (preto e branco), policromático (colorida), bem como solução de softwares de gerenciamento e contabilização (bilhetagem) de impressão, com provimento de todos os suprimentos originais, incluindo papel branco e tonner, técnicos em manutenção on-site, manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos com substituição de peças, componentes e insumos originais, pelo período de 30 (trinta) meses...”, nas condições estabelecidas no Termo de Referência.

3. Esta licitação exigiu um total de 7.370 (sete mil, trezentos e setenta) impressoras de 6 (seis) tipos diferentes, com um valor máximo de R\$ 127.718.599,10 (cento e vinte e sete milhões, setecentos e dezoito mil e quinhentos e noventa e nove reais e dez centavos), para atender vários órgãos do Estado de Goiás². Por fim, o **lote único** licitado foi adjudicado à empresa COPYSYSTEMS COPIADORAS SISTEMAS E SERVIÇOS LTDA, CNPJ 01.765.213/001-77, pelo valor total de R\$ 106.262.628,90 (cento e seis milhões,

¹ Anexados a esta Representação.

² Os órgãos contemplados são os seguintes: GOIASFOMENTO, EMATER, AGEKOM, AGRODEFESA, AGDR, AGEL, AGR, GOIASTURISMO, Defensoria Pública do Estado de Goiás, CEASA, SEGOV, GOIASINDUSTRIAL, CGE, DETRAN, FAPEG, GABINETE MILITAR, GOIASPREV, IPASGO, JUCEG, PGE/GO, SEAGRO, SECT, SAPEJUS, CASA CIVIL, SECULT, SES, SEDUC, CBM/GO, SSP (CBM/GO, PM/GO, DGPC/GO), SECTEC, SEMIRA, SEGPLAN, SIC, SEMARH, UEG/GO, VICE GOVERNADORIA, SICAM e SEFAZ (termo de referência para registro de preços ANEXADO).



MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS *FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO*
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO – Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão - Pregão Eletrônico nº 005/2014

duzentos e sessenta e oito mil e noventa centavos), sendo os valores especificados conforme tabela abaixo:

ESTAÇÃO TIPO	VALOR MENSAL (em Reais)	VALOR TOTAL (30 MESES)	VALOR MENSAL DO ALUGUEL DE CADA MÁQUINA (UNITÁRIO) – em R\$	CUSTO DO PAPEL (em R\$)	
				MILHEIRO	VALOR DE 01 FOLHA
I ³	356.762,40	10.702.872,00	315,72	29,33	0,0293
II ⁴	763.834,80	22.915.044,00	610,09	54,91	0,0549
III ⁵	404.617,96	12.138.448,80	1.139,77	105,88	0,1058
IV ⁶	509.508,00	15.285.240,00	1.411,38	131,12	0,1311
V ⁷	1.785.186,28	53.555.588,40	419,65	38,99	0,0389
VI ⁸	206.632,20	6.198.966,00	7.653,04	710,97	0,7109
TOTAL	4.026.541,64	106.262.628,90			

4. Investigando e comparando os valores apresentados no pregão em comento com os valores apresentados em outras licitações (do Estado de Goiás e de outros entes políticos), bem como através de pesquisa de preços com fornecedores, de produtos para aquisição ou locação, constatou-se a presença de valores majorados constantes na proposta vencedora vergastada (alguns preços menores foram apresentados pela própria COPYSYSTEMS em outro certame, com diferença de apenas 16 dias de um pregão para outro). Ademais,

³ TIPO I – Estação de impressão monocromática 30 ppm ou superior, impressora LEXMARK MS410DN.

⁴ TIPO II – Estação de impressão monocromática 40 ppm ou superior, impressora Lexmark MS610DN

⁵ TIPO III – Estação de impressão monocromática 60 ppm ou superior, impressora Lexmark MS811DN.

⁶ TIPO IV – Estação de impressão policromática 30 ppm ou superior, impressora Lexmark C748DE.

⁷ TIPO V – Estação multifuncional monocromática 40 ppm ou superior, impressora Lexmark MX511DE.

⁸ TIPO VI – Estação multifuncional monocromática 105 ppm ou superior, impressora Canon IR8205.



MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS **FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO**
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO – Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão - Pregão Eletrônico nº 005/2014

verificou-se duplicidade de licitação para um órgão do Estado de Goiás⁹ com o mesmo objeto do *outsourcing* em análise.

5. *Per summa capita*, é o relatório.

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

6. OUTSOURCING é definido pela doutrina como *“Direito Empresarial. Terceirização que abrange a transferência total de certos setores da empresa a terceiro, para reduzir custos ou ampliar os benefícios da especialização.”* (Maria Helena Diniz, Dicionário Jurídico, 2ª edição, Editora Saraiva, V. 3, p. 544). Neste caso significa que a licitação foi em lote único, abrangendo todo o serviço de impressão, cópia e digitalização dos órgãos interessados, inclusive fornecimento de suprimentos (tonner, papel, assistência técnica...).

7. A Lei nº 8666/1993, em seu art. 15¹⁰, §1º, prega que o registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado. Por este mesmo motivo e

⁹ Conforme página 36 do Termo de Referência, a Secretaria de Estado de Cidadania e Trabalho (SECT) será beneficiada com 201 (duzentos e uma) máquinas, de todos os tipos, da licitação em análise e já adjudicada.

Par i passu, no dia 30/12/2014, a SECT realizou o pregão eletrônico nº 101, com o seguinte objeto:

“Contratação de empresa especializada para realização de serviços de impressão, mediante fornecimento e instalação de equipamentos e softwares, bem como de todos os suprimentos originais, inclusive papel branco, e, serviços de manutenção preventiva e corretiva on-site (mão de obra), pelo período de 12 (doze) meses...”

¹⁰ Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas; II - ser processadas através de sistema de registro de preços; III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado; IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade; V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO – Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br**

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão – Pregão Eletrônico nº 005/2014

lógica, avalizada doutrina ensina que se devem verificar preços existentes no mercado e, também, comparar os preços praticados por entidades administrativas diversas:

*“É indispensável verificar os preços existentes no mercado. Mas também se impõe comparar os preços praticados por entidades administrativas diversas, relativamente a produtos **similares**.”*

Os diversos órgãos da Administração deverão trocar informações para evitar a prática de preços conflitantes e variados para produtos similares. Isso permitirá a detecção de distorções e imporá ao gestor de recursos públicos o dever de recusar contratação por preços superiores aos adotados em outros órgãos.” – grifo nosso - (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos, Editora Dialética, 15ª ed., 2012, p. 217)

8. A pesquisa de preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de processos de contratação pública, pois serve de base para verificação de existência de recursos orçamentários suficientes para cobrir o pagamento de tais despesas, além de servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas, conforme previsto no inciso IV do art. 43 da Lei nº 8666/1993.

9. *In casu*, trata-se de aquisição de serviço comum, e a Lei de Licitações Estadual (Lei nº 17.928/2012) determina em seu art. 18¹¹ que as aquisições devem balizar-se pelos preços de mercado e pelos habitualmente praticados no âmbito dos demais órgãos e entidades da administração estadual, mediante troca de informações.

10. Portanto, a elaboração da planilha com a estimativa de preços é peça fundamental do processo licitatório e deve obedecer a critérios rigorosos

¹¹ Art. 18. As aquisições deverão, sempre que possível:

V – balizar-se pelos preços de mercado e pelos habitualmente praticados no âmbito dos demais órgãos e entidades da administração estadual, mediante troca de informações;



**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS *FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO*
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO – Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br**

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão - Pregão Eletrônico nº 005/2014

de conferência de forma a evitar distorções dos preços estimados¹². Falhas na estimativa que levem a preços subestimados podem provocar o fracasso da licitação por falta de interessados, enquanto que preços superestimados podem levar a Administração a realizar contratações desvantajosas, como parece ter ocorrido *in casu*. Neste sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU):

“9. Acórdão: ...

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 43, inciso I e 45 da Lei nº 8443/92, e nos arts. 169, inciso IV e 250, incisos II e III, do Regimento Interno, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.2. alertar o Instituto Nacional do Seguro Social quanto:

9.2.1. à necessidade de adoção de medidas com vistas a obter uma avaliação real e fidedigna do valor de mercado dos bens e serviços de TI a serem licitados, realizando estimativas que considerem, além de pesquisa de preços junto a fornecedores, outras fontes, como, por exemplo, contratações em outros órgãos e entidades da Administração Pública, conforme previsto no art. 5, inciso V, §1º, c/c o art. 43, inciso IV, da Lei nº 8666/1993. ...” (TCU, Acórdão nº 299/2011, plenário, data da sessão: 09.02.2011, relator Min. José Múcio Monteiro, processo nº TC – 024.090/2009-7) – grifo nosso.

11. Tal previsão também é contemplada na Lei Estadual nº 17.928/2012, que dispõe em seu art. 2º, I:

“Art. 2º Para os fins desta Lei, adotar-se-ão as definições da legislação federal pertinente, às quais se acrescentam as seguintes:

¹² De ofício, este Procurador de Contas junto ao TCE/GO preparou uma planilha com estimativa de preços atualizada (ANEXADA a esta representação), englobando os bens objetos deste *Outsourcing* (valor de compra das impressoras novas dos fornecedores, valor de papel no mercado, valores alcançados em outras licitações no Estado de Goiás e em outros Estados...), apta a embasar as distorções de preços demonstradas nesta Representação.



MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS **FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO**
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO - Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão - Pregão Eletrônico nº 005/2014

I – termo de referência – conjunto de elementos necessários para a caracterização precisa de serviços comuns e bens, devendo conter elementos capazes de propiciar avaliação de custo pela Administração diante de orçamento detalhado, definição de métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções;”

12 O Decreto-Lei nº 200/1967 determina em seu art. 6º, I, que a Administração deverá observar o princípio do planejamento. Tarefa árdua, porém obrigatória, ela dá ao administrador o dever de fazer, nas licitações e contratos, planilhas com comparações de preços entre fornecedores e outras licitações para objetos similares, bem como pesquisa dos órgãos que necessitarão dos bens, serviços e obras a serem contratados.

13 No termo de referência do *outsourcing* em estudo, não foram encontrados elementos capazes de propiciar avaliação de custo pela Administração diante de orçamento detalhado, nem se encontrou planilha orçamentária que permitisse às empresas licitantes o atendimento do disposto no inciso II do artigo 48 da Lei nº 8666/93, tendo sido encontrada apenas descrição de preço, sem pesquisa de mercado em busca de um preço justo ou maiores detalhamentos. Ou seja, o planejamento incumbido à Adm. Pública não foi encontrado, como prova a questão da sobreposição de serviços da SEGPLAN e SECT

14 Todos os atos da Administração Pública devem atender a uma finalidade específica, qual seja, o interesse público; não obstante o interesse público seja um conceito jurídico indeterminado, no caso concreto sempre é possível verificar ou não o seu atendimento. Neste caso, uma avaliação de custo-benefício se faz necessária para saber se finalidade maior foi atendida ou não.

15 Aplicando a teoria à prática, constatou-se a superestimativa de preços nos valores máximos contidos no termo de referência e sobrepreço nos



**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO - Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br**

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão - Pregão Eletrônico nº 005/2014

valores obtidos com a melhor proposta. Provavelmente, tal se deu em decorrência da tabela de preços máximos constante nos Anexos I-A, I-B e I-C, que deu valores de partida muito altos aos licitantes interessados (páginas 31 a 38 do Termo de Referência do *outsourcing*). Eis algumas comparações encontradas e considerações acerca dos valores encontrados:

A) COMPARAÇÃO DE OUTRAS LICITAÇÕES PARA ALUGUEL DE IMPRESSORAS, SCANNERS E PREÇOS FINAIS DE IMPRESSÃO POR PÁGINA:

16. Demonstrando o sobrepreço no aluguel das máquinas objeto do *outsourcing* em face de outras equivalentes, o ponto de partida será o Pregão Eletrônico nº 101 de 30.12.2014 (apenas 16 dias antes do Pregão Eletrônico do *Outsourcing* ora vergastado) da Secretaria de Cidadania e Trabalho do Estado de Goiás (SECT), que tem a peculiaridade de ter como empresa vencedora do certame a mesma COPYSYSTEMS COPIADORAS SISTEMAS E SERVIÇOS LTDA, CNPJ 01.765.213/001-77. Os números encontrados são os seguintes:

OUTSOURCING GERAL DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE GOIÁS (Pregão eletrônico nº 005/2014, registro de preços dia 15.01.2015) *empresa vencedora: Copysystems				LICITAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE CIDADANIA E TRABALHO DO ESTADO DE GOIÁS – valor do edital - (Pregão Eletrônico 101/2014, registro de preços dia 30.12.2014) *empresa vencedora: Copysystems ¹³			
Estação tipo	Valor do aluguel unitário mensal (R\$)	Valor da cópia monocromática (R\$)	Valor da cópia policromática (R\$)	Estação tipo (equivalente)	Valor do aluguel unitário mensal (R\$)	Valor da cópia monocromática - COM o papel (R\$)	Valor da Cópia policromática – COM o papel (R\$)
I (30 PPM)	315,72	0,172	Monocromática	Impressora 35 PPM	94,50	0,086	Monocromática
II (40 PPM)	610,09	0,172	Monocromática	Multifuncional 40 PPM (grande porte)	167,25	0,086	Monocromática
III (60 PPM)	1.139,77	0,172	Monocromática	Sem equivalente	-----	-----	-----
IV (30 PPM)	1.411,38	Policromática	0,72	Impressora color (35 PPM no mínimo)	262,50	Policromática	0,45
V (40 PPM)	419,65	0,172	Monocromática	Sem equivalente	-----	-----	-----

¹³ Na verdade, o valor constante deste quadro se refere a estimativa de preços da SECT (pág. 23 do edital), o valor final de impressão apresentado pela COPYSYSTEMS para a SECT ficou abaixo deste preço, porém, não foi disponibilizado na internet.



MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS **FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO**
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO – Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão - Pregão Eletrônico nº 005/2014

VI (105 PPM)	7.653,04	0,172	Monocromática	Sem equivalente	-----	-----	-----
--------------	----------	-------	---------------	-----------------	-------	-------	-------

17. O objeto do pregão eletrônico nº 101/2014 foi a “contratação de empresa especializada para realização de serviços de impressão, mediante fornecimento e instalação de equipamentos e softwares, bem como de todos os suprimentos originais, inclusive papel branco, e, serviços de manutenção preventiva e corretiva on-site (mão de obra), pelo período de 12 (doze) meses, conforme condições e especificações estabelecidas neste edital e seus anexos...”. Ao especificar os equipamentos necessários à implantação, o edital de licitação exige impressora laser monocromática, multifuncionais monocromáticas de médio e grande porte, impressoras coloridas e scanners, ou seja, **as máquinas exigidas realizarão as mesmas impressões, digitalizações e cópias requeridas em ambas as licitações em comparação.**

18. A mesma empresa apresentou valores díspares para equipamentos similares, num lapso temporal de apenas 16 dias entre um pregão e outro. As cópias monocromáticas para a SECT custaram, pelo menos, 50% menos do que as cópias monocromáticas para o Outsourcing; já as cópias policromáticas custaram, pelo menos, 37,5% menos para a SECT do que para a contratação geral do Estado.

19. Os preços apresentados pela COPYSYSTEMS no Outsourcing dão indícios de estarem muito além dos valores de mercado, discrepantes até mesmo dos valores apresentados por ela própria em outras contratações contemporâneas com o Estado, ou seja, mesmo contratante, mesmo contratado, objetos similares, mesma época, mas preços até 50% mais caros (nesse caso, o preço deveria ser menor, conforme justificativa do termo de referência¹⁴). Neste ponto, a contratação do Estado viola o Capítulo III (Da aquisição de Bens e serviços comuns) da Lei 17.928/2012, em seu art. 18, V:

Art. 18. As aquisições deverão, sempre que possível:

¹⁴ Pág. 02. Justifica a opção pelo outsourcing pelos seguintes benefícios: “Proporcional redução de custos com os insumos/consumíveis, visto que estes são fornecidos com menores preços obtidos pelas compras em grande escala, que podem ser realizadas pelo prestador de serviços.” – grifo nosso.



**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO - Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br**

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão - Pregão Eletrônico nº 005/2014

V – balizar-se pelos preços de mercado e pelos habitualmente praticados no âmbito dos demais órgãos e entidades da administração estadual, mediante troca de informações;

20. Caso fosse aplicado o valor do registro de preços da SECT ao Outsourcing goiano, apenas para as máquinas comparadas, a economia seria de aproximadamente R\$ 36.574.821,00 (trinte e seis milhões, quinhentos e setenta e quatro mil e oitocentos e vinte e um reais), apenas para os 3 (três) tipos de impressoras equivalentes comparadas, conforme tabela a seguir:

NÚMEROS DO OUTSOURCING GOIÁS					VALORES DA CONTRATAÇÃO DA SECT APLICADOS À DEMANDA GERAL DO PODER EXECUTIVO		
ESTAÇÃO TIPO	QUANTIDADE DE MÁQUINAS (A)	VALOR MENSAL (em Reais)	VALOR TOTAL (30 MESES)	VALOR MENSAL DO ALUGUEL DE CADA MÁQUINA (UNITÁRIO) – em R\$	Estação tipo – equivalente (SECT)	Valor do aluguel unitário mensal (R\$) (B)	VALOR TOTAL AO FINAL DE 30 MESES (A x B) x 30
I	1130	356.762,40	10.702.872,00	315,72	Impressora 35 PPM	94,50	3.203.550,00
II	1252	763.834,80	22.915.044,00	610,09	Multifuncional 40 PPM (grande porte)	167,25	6.281.910,00
III	-----	-----	-----	-----	Sem equivalente	----	-----
IV	361	509.508,00	15.285.240,00	1.411,38	Impressora color (35 PPM no mínimo)	262,50	2.842.875,00
TOTAL	2.743	1.630.105,20	48.903.156,00	2.337,19	2.743 (virtuais)	524,25	12.328.335,00



**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO – Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br**

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão - Pregão Eletrônico nº 005/2014

21. Dentre as comparações feitas, não foram encontrados preços mais superestimados que os apresentados no Registro de Preços geral goiano. Por ex¹⁵..:

a) Em Alagoas, o Poder Judiciário realizou *Outsourcing* (Pregão Eletrônico nº 014/2014, Ata de registro de preços nº 081 de 06.08.2014¹⁶), sem a inclusão do papel, para alugar estações de impressões, digitalização e cópias¹⁷. Foram encontradas 04 (quatro) estações equivalente às goianas em Alagoas e, caso os valores desta fossem aplicados àquela, a economia apenas com as impressoras equivalentes seria de R\$ 48.242.950,00 (quarenta e oito milhões, duzentos e quarenta e dois mil e novecentos e cinquenta reais). Equivalente a 79% menos do que o valor gasto com as estações equivalentes (tipos: I, II, III e IV) pelo Estado de Goiás; as impressões contratadas pelo Poder Judiciário do Estado de Alagoas saíram a R\$ 0,02498 a página monocromática e R\$ 0,1424 a página policromática (sem o valor do papel incluso). Lembrando que no Estado de Goiás a impressão monocromática sairá a R\$ 0,172 a página, e a policromática a 0,72 a página (com o valor da folha incluso);

b) A Defensoria Pública do Estado do Paraná, através do Pregão Presencial nº 001/2014¹⁸ (Anexado), contratou a impressão de cópias monocromáticas a R\$ 0,04 a página (estação de 50 PPM equivalente à tipo II de 40 PPM goiana) e R\$ 0,30 a impressão policromática (sem equivalente), com todos os suprimentos exceto o papel. Apenas a impressora monocromática de 50 PPM alugada (por R\$ 144,00) pela DP/PR é semelhante à impressora tipo II (de 40 PPM) alugada pelo Estado de Goiás e, se esse valor fosse aplicado ao Estado de Goiás, apenas para este tipo de impressora específico, a economia seria de R\$ 17.506.404,00

¹⁵ Os valores aqui citados NÃO consubstanciam resumo de todas as tabelas que foram anexadas. Existem mais tabelas anexadas a esta petição do que as citadas no corpo desta Representação, todas demonstram superestimativa do *Outsourcing* goiano.

¹⁷ Edital e súmula do contrato anexados, tabela comparativa juntada.

¹⁸ Edital e termo de homologação do Pregão Presencial n 001/2014 para Registro de Preços ANEXADOS.



MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS **FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO**
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO - Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão - Pregão Eletrônico nº 005/2014

(dezesete milhões, quinhentos e seis mil e quatrocentos e sete reais).

B) VALORES DAS PÁGINAS IMPRESSAS:

22. Passando para valores finais de impressão no *Outsourcing* e, posteriormente, comparando estes preços com os conseguidos por particulares e outros órgão estatais, novamente constata-se a existência de sobrepreço, até mesmo em face de locação particular com a própria COPYSYSTEMS. O valor das impressões apresentados pela empresa ao Estado no lote único são os seguintes:

VALOR FINAL DA IMPRESSÃO POR PÁGINA (proposta vencedora da empresa COPYSYSTEMS no Pregão Eletrônico nº 005/2014)	
TIPO DE IMPRESSORA	VALOR DA PÁGINA IMPRESSA(R\$)
I	0,172
II	0,172
III	0,172
IV	0,72
V	0,172
VI	0,172
VALOR MÉDIO	0,1903

23. É notório que os valores das impressões estão muito altos, principalmente se for considerado o imenso volume de impressoras alugadas e impressões contratadas (isso deveria garantir um preço menor para o Estado). Corroborando a afirmação, em ligação para a empresa COPYSYSTEMS, visando a locação de uma máquina CANON IR8205 de 105 PPM (tipo VI do edital), a pessoa jurídica afirmou que com uma franquia de impressão de 100.000 páginas por mês, o valor do aluguel é de R\$ 3.000,00 mensais mais R\$ 0,03 por página que exceder, inclusos suprimentos, manutenção e mão de obra, exceto o papel¹⁹. Ou seja, para o particular, com um volume de impressões infinitamente menor que o do Estado, a impressão da página sai a R\$ 0,03 sem o papel (email com proposta de preço anexado), sendo que para o Estado a impressão nesta mesma máquina custará R\$ 0,172. Ainda que se inclua o custo do papel mais caro encontrado, o valor final da impressão, que hoje é de R\$ 0,03, passará

¹⁹ Email com proposta de orçamento anexada.



MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS **FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO**
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO – Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão - Pregão Eletrônico nº 005/2014

para, no máximo, R\$ 0,058 (folha de papel A4 custa R\$ 0,027 ou R\$ 13,90 a resma para um particular na livraria Saraiva – cupom fiscal anexado). O Estado paga cerca de 296,50% a mais do que o particular na impressão final em contratação com a mesma pessoa jurídica.

24. A tabela a seguir faz a comparação de alguns custos de impressão encontrados com o obtido no outsourcing vergastado. Cabe lembrar que a própria empresa vencedora apresentou custos pelo menos 50% mais baratos para a SECT de Goiás cerca de 2 semanas antes (todas as licitações comparadas e mais algumas estão anexadas):

COMPARAÇÃO DE CUSTOS DE IMPRESSÃO POR PÁGINA						
OUTSOURCING P.E. GOIANO 2014/2015		OUTSOURCING PODER JUDICIÁRIO DE ALAGOAS – 2014 ²⁰ .		LICITAÇÃO TRIBUNAL DE CONTAS DE GOIÁS - 2014 ²¹	OUTSOURCING DEFENSORIA PÚBLICA DO PARANÁ – 2014 ²²	
Custo impressão monocromática (papel incluso) – R\$.	Custo impressão policromática (papel incluso) – R\$.	Custo monocromática (SEM o papel) - R\$	Custo policromática (SEM o papel) – R\$	Custo monocromático (SEM o papel)– R\$	Custo monocromático (SEM o papel)	Custo policromático (SEM o papel)
0,172	0,72	0,02498	0,1424	0,03	0,04	0,30

C) VALORES DE CUSTOS DE PAPEL:

25. Devido a influência do custo do papel no preço final da impressão do *Outsourcing* geral do Estado de Goiás e levando-se em conta a justificativa apresentada no Termo de Referência para registro de preços²³, foi necessária a pesquisa de preços do papel, com fornecedor e em outras licitações.

²⁰ Edital e ata de registro de preços anexados.

²¹ Ata de registro de preços nº 006/2014 anexados.

²² Edital e ata de registro de preços anexados.

²³ Termo de Referência, p. 2.: “A opção pela contratação dessa modalidade de serviço se deu pelos seguintes benefícios:

- Proporcionar redução de custos com os insumos/consumíveis, visto que estes são fornecidos com menores preços, obtidos pelas compras em grande escala, que podem ser realizadas pelo prestador de serviços;”



MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS *FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO*
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO – Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão – Pregão Eletrônico nº 005/2014

26. Todas as impressoras que serão entregues, em decorrência do contrato, utilizam papel A4 padrão (conforme especificações técnicas anexadas), este é o papel que será mais utilizado pela Administração Pública em todas as impressoras. Porém, os custos apresentados de papel A4 correspondem apenas a Estação de impressão tipo I (mesmo assim, são mais caros do que os obtidos por um particular). Para as demais estações o custo parece corresponder ao papel mais caro possível para cada impressora.

27 Eis um esboço comparando os valores do milhar de papel A4 adquirido pelo Estado de Goiás no presente Outsourcing em estudo e os valores conseguidos em outras licitações ou por um particular na data de hoje:

Estação o tipo	Valor do milhar do papel na melhor proposta do outsourcing do Poder Executivo do Estado de Goiás (SEGPLAN) – R\$.	Valor do milhar de papel A4, branco, conseguido o pelo MP do Estado de Goiás na Ata de Registro de Preços nº 12/2013 ²⁴ – R\$.	Valor do milhar de papel A4, reciclado, conseguido o pelo MP do Estado de Goiás na Ata de Registro de Preços nº 12/2013 – R\$.	Valor do milhar do papel A4, conseguido o pelo Poder Judiciário do Estado de Goiás. Pregão eletrônico 058/2014 ²⁵ – R\$	Valor do milhar de papel A4 branco, conseguido pelo TCE/GO na Ata de Registro de Preços nº 13/2014 ²⁶ – R\$	Valor do milhar de papel A4 reciclado, conseguido pelo TCE/GO na Ata de Registro de Preços nº 13/2014 ²⁷ – R\$	Preço do milhar pago por particular em março/2015, nas lojas SARAIVA ²⁸ .
I	29,33	17,50	18,48	17,82	20,60	18,78	27,80
II	54,91						
III	105,88						
IV	131,12						
V	38,99						

²⁴ Ata de Registro de Preços anexada.

²⁵ Edital de Licitação nº 58/2014 e Ata de Registro de Preços anexadas.

²⁶ Ata de registro de preços nº 13/2004 Anexada; Extrato de nota de empenho publicada no DOE de 31/03/2015 - <http://www.agemcom.go.gov.br/PDF/2015/03/31/010.pdf>

²⁷ Extrato de nota de empenho publicada no DOE de 31/03/2009 -

<http://www.agemcom.go.gov.br/PDF/2015/03/31/010.pdf>

²⁸ Cupom fiscal Anexado à Representação.



MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS **FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO**
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO – Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão - Pregão Eletrônico nº 005/2014

VI	710,97						
----	--------	--	--	--	--	--	--

28. O valor do milhar de papel (1.000 folhas) apresentado pela empresa vencedora é irrazoável, **apto a desmerecer a licitação por lote único optada pelo Governo do Estado de Goiás**. A justificativa apresentada no termo de referência se mostra ilegítima quando a Administração Pública, grande compradora de papel e detentora de imunidade tributária, aceita pagar valores mais altos que os que pagos por pessoa física (enquanto o Estado está pagando R\$ 29,33 por um milhar de papel, o particular encontra o mesmo milhar por R\$ 27,80 numa loja de shopping).

29. Se em tempos de economia saudável o estudo comparativo de preços antes de se realizar uma licitação é uma exigência, em tempos de dificuldade econômica, com necessidade de contenção de despesas, é dever/obrigação do administrador público. Todavia, transparece que os estudos comparativos não foram realizados, caso contrário, o Estado economizaria milhões do dinheiro do povo recolhido compulsoriamente.

D) PREÇO DE IMPRESSORAS NOVAS:

30. Comparando os valores obtidos através do melhor lance do lote único para *outsourcing* de locação em tela, com o valor de compra das mesmas impressoras oferecidas pela empresa COPYSYSTEMS, tudo indica que, em pelo menos metade das impressoras, a compra destas seria muito mais vantajosa para a Administração Pública.



MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS *FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO*
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO – Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão - Pregão Eletrônico nº 005/2014

VALORES DO OUTSOURCING DE LOCAÇÃO COM PRAZO MÍNIMO DE 30 (TRINTA) MESES.			VALORES DE COMPRA COM FORNECEDORES.	
ESTAÇÃO TIPO	ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS (marca e espécie das impressoras oferecidas pela COPYSYSTEMS)	Valor do ALUGUEL mensal de cada impressora na proposta vencedora do Outsourcing – R\$.	Valor da COMPRA de uma máquina nova – R\$ - (com 12 meses de garantia) ²⁹ .	Quantidade de MESES de aluguel necessários para se comprar uma máquina nova.
I	Lexmark MS410DN	315,72	1.182,33	3,74
II	Lexmark MS610DN	610,09	1.714,99	2,81
III	Lexmark MS811DN	1.139,77	2.093,04	1,84
IV	Lexmark C748DE	1.411,38	Não encontrada	Não encontrada
V	Lexmark MX511DE	419,65	4.613,44	11
VI	Canon IR8205	7.653,04	Não encontrada	Não encontrada

31. Dentro dos termos negociados pela Administração Pública para aluguel das máquinas por um período de 30 (trinta) meses, a impressora tipo I poderia ser adquirida pela Administração com o equivalente a 04 meses de aluguel (até sobraria dinheiro para comprar 01 ou 02 tonners); a impressora tipo II poderia ser adquirida com o equivalente a 03 meses de aluguel (também sobraria dinheiro pra tonner); a impressora tipo III poderia ser adquirida com o equivalente a 02 meses de aluguel (igualmente, sobraria verba para o tonner); Todas as impressoras novas tem 12 meses de garantia.

32. Os dados supra, por si só, já desmerecem a licitação por lote único, pois existem outros meios de suprir estas necessidades da Administração, muito mais vantajosos do que o aluguel caríssimo das máquinas oferecidas.

33. Apenas para que conste, o próprio administrador público pode anular o contrato vergastado de ofício, baseado no seu poder de autotutela, no art. 49 da Lei 8666/1993 e na violação ao art. 18, V, da Lei nº 17.928/2012.

²⁹ Os valores e indicação dos respectivos fornecedores foram juntados a esta representação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS *FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO*
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO – Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br**

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão – Pregão Eletrônico nº 005/2014

• **DA DUPLICIDADE DE LICITAÇÃO:**

34. No dia 30 de dezembro de 2014, a Secretaria de Estado de Cidadania e Trabalho, através do Pregão Eletrônico nº 101/2014, realizou Registro de Preços para contratar *“serviços de impressão, mediante fornecimento e instalação de equipamentos e softwares, bem como de todos os suprimentos originais, inclusive papel branco... pelo período de 12 (doze) meses.”*. Nas especificações mínimas dos aparelhos exigidos pelo órgão (item 7.3.2 do Edital), estes foram:

- a) impressora laser monocromática de 35 PPM;
- b) multifuncional laser monocromática de grande porte de 42 PPM, (digitalizadora, copiadora e impressora) de 42 PPM;
- c) multifuncional laser monocromática de médio porte, (digitalizadora, copiadora e impressora) de 35 PPM;
- d) impressora laser colorida de 35 PPM;
- e) scanner colorido de mesa de 30 PPM (digitalizador e copiador).

35. Já na estimativa de custos do pregão da SECT (Pregão Eletrônico 101/2014), os valores de referência de impressão foram bem mais baratos para o órgão (impressão monocromática a R\$ 0,086, e policromática a R\$ 0,45, com papel incluso) do que o Pregão ora chicoteado (onde a impressão monocromática saiu a R\$ 0,172 – o dobro do preço - e policromática a R\$ 0,72 – 35% a mais); no edital o valor estimado da contratação foi de R\$ 558.820,00 (quinhentos e cinquenta e oito mil e oitocentos e vinte reais), tendo sido realizado apenas 16 (dezesesseis) dias antes do *Outsourcing* do Poder Executivo do Estado de Goiás; o lance de menor preço e vencedor, cuja empresa vencedora foi a própria COPYSYSTEMS foi de R\$ 510.258,00 (quinhentos e dez mil, duzentos e cinquenta e oito reais), ou seja, os preços de impressão caíram ainda mais para a SECT.



MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS *FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO*
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO – Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão – Pregão Eletrônico nº 005/2014

36. Apesar da contratação mais vantajosa feita pela SECT, antes do *Outsourcing* geral confeccionado pela SEGPLAN, conforme página 36 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico 005/2014, a Secretaria de Estado de Cidadania e Trabalho (SECT) foi incluída neste e receberá 201 (duzentos e uma) máquinas, de todos os tipos.

37. Nota-se que parte do objeto licitado no certame vergastado já havia sido licitado anteriormente por meio do Pregão Eletrônico nº 101/2014 da SECT. Nesta orbe, a duplicidade de licitação para um mesmo objeto fica clara. Um gasto despiciendo com inclusão desnecessária, evidenciando a falta de planejamento por parte da Secretaria do Estado de Gestão e Planejamento (SEGPLAN), e ainda com possibilidade de pagamento em duplicidade ou pagamento, pelo Estado, do serviço de valor mais elevado.

* **DA AUSÊNCIA DE PARCELAMENTO DO OBJETO DA LICITAÇÃO:**

38. Ao optar pelo *Outsourcing*, a administração pública fez a escolha por licitar um objeto de tamanha envergadura em um único lote, abrangendo inclusive o fornecimento de suprimentos (tonner, papel, assistência técnica...). A ausência de parcelamento do objeto da licitação foi ato antieconômico e que gerou restrição à competitividade. A Lei nº 8666/1993, em seu art. 23³⁰, §1º, impõe o parcelamento do objeto da licitação como obrigatório e, a doutrina é bastante clara ao comentar este dispositivo:

“A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e

³⁰ Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.





**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE PROCURADOR DE CONTAS FERNANDO DOS SANTOS CARNEIRO
Praça Cívica n. 332, Goiânia - GO – Tel.: (062) 3201-7395
fsantos@tce.go.gov.br**

Representação – SEGPLAN – Outsourcing – Impressão – Pregão Eletrônico nº 005/2014

econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única.” (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª edição, ed. Dialética, 2012, p. 307).

39. A Súmula 248 do TCU é peremptória:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

39. O fundamento jurídico do fracionamento consiste na ampliação das vantagens econômicas para a Administração. Adota-se o fracionamento como instrumento de redução de despesas administrativas. A possibilidade de participação de maior número de interessados não é o objetivo imediato e primordial, mas via instrumental para obter melhores ofertas (em virtude do aumento da competitividade).

40. Diante dos estudos feitos e aqui expostos, há claras evidências de que o parcelamento do objeto era possível, de modo a permitir a atuação de várias empresas concomitantemente na execução dos serviços e no fornecimento de bens, sob supervisão e planejamento prévios da administração