

RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL Nº 58/2014 – CAINT/CGE.

NATUREZA DA ATIVIDADE: AUDITORIA ESPECIAL
ORDEM DE SERVIÇO – OSA Nº 087/2013, de 23/10/2013
PROCESSO Nº.: VIPROC 0441409/2014
UNIDADE AUDITADA: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO – SEPLAG
GESTOR DO ORGÃO: ANTONIO EDUARDO DIOGO DE SIQUEIRA FILHO

1. INTRODUÇÃO

1. Em atendimento à determinação do Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral (CGE), o Coordenador de Auditoria Interna da CGE emitiu a Ordem de Serviço de Auditoria (OSA) nº 87/2013, de 23/10/2013, para apurar denúncia apresentada à Casa Civil, que versa sobre a possível ocorrência de ilegalidades ou vícios que ensejassem em direcionamento do procedimento licitatório para aquisição de serviço de impressão da Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG.

2. Registre-se, por oportuno, que o escopo do trabalho está restrito ao exame do Termo de Referência e da Minuta do Edital, documentos requisitados por meio dos Ofícios CGE/CAINT nºs 1497/2013, de 22/10/2013, e 1502/2013, de 23/10/2013.

2. DOS FATOS DENUNCIADOS

3. Compulsando os autos, verifica-se que a denúncia informa a existência de supostas irregularidades ocorrida no âmbito da Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG, relacionadas à ocorrência de direcionamento de objeto e cerceamento de participação de licitantes em processo licitatório, cujo objeto é a contratação de serviços de impressão, conforme se transcreve:

- a. cerceamento do direito de participação democrática no processo de desenvolvimento do projeto;
- b. restrição do acesso às informações pertinentes ao certame;
- c. desconhecimento do teor do Termo de Referência, dificultando aos interessados a oportunidade de elaboração da proposta;
- d. existência de itens no Termo de Referência que restringem a participação da maioria dos fornecedores deste tipo de serviço;

- e. especificações no Termo de Referência direcionadas e tendenciosas, fazendo com que o projeto saia pelos menos de 30 a 50% mais caro para o Estado;
- f. ausência de uma sessão pública para discussão com as empresas interessadas em participar do projeto, como é usual num projeto desta magnitude, gerando total falta de transparência.

3. DAS APURAÇÕES EFETUADAS

3.1. Quanto ao andamento do Processo Licitatório:

4. Para a avaliação quanto à fase em que se encontra o processo licitatório sob número 5467098/2013, procedeu-se à consulta ao sítio www.portalcompras.ce.br, na página eletrônica da SEPLAG, obtendo-se a seguinte informação:

Quadro 1 – Situação do Processo sob exame

| Objeto | Modalidade | Tipo de Licitação | Situação | Data da Realização |
|---|-------------------|-------------------|--------------------------------|--------------------|
| Registro de preço para futuros e eventuais Serviços de impressão Corporativa - "Outsourcing de impressão" com fornecimento de equipamentos novos multifuncionais, dotados de solução Embarcada com Workflow, e impressoras novas, todas de primeiro uso, suprimento (exceto papel), manutenção corretiva e preventiva por 12 (doze) meses, fornecimento de sistemas de gestão e de monitoramento, e sistema de atendimento de suporte aos usuários, incluindo o treinamento na operacionalização dos equipamentos e no uso dos sistemas citados, de acordo com as especificações e quantidades previstos neste Termo de Referência. | Pregão Presencial | Menor Preço | Edital Publicado em 13/11/2013 | 31/12/2013 |

Fonte: Sistema de Acompanhamento de Processos Licitatórios – consulta realizada em 14/11/2013.

3.1.1. Descumprimento da Instrução Normativa SEPLAG nº 04/2007, DOE 21/11/2007

5. Em 01/11/2013 a auditoria recebeu por e-mail, encaminhada pela Coordenadora de Gestão de Compras - COGEC, Sra. C****n S****a de C****o C*****e, uma cópia digitalizada do processo licitatório, contendo o Edital, com os seguintes anexos, dentre outros: (i) Termo de Referência (quatro versões); (ii) Carta Proposta; (iii) Declaração relativa ao trabalho de empregado menor; (iv) Modelo de declaração de habilitação; (v) Modelo de ficha de credenciamento; (vi) Minuta do contrato; (vii) Declaração de Microempresa, Empresa de Pequeno Porte ou Cooperativa, Propostas de preços dos fornecedores: (a) CTIS Tecnologia S.A; (b) Adven Comércio Locação e Serviços Ltda;

(c) Panacopy Comércio de Equipamentos Reprográficos, assim como o Parecer Técnico da Coordenadoria de Estratégia de TIC. No citado processo constatou-se que a numeração das páginas não obedeceram a uma ordem sequencial, bem como observou-se a existência de páginas em branco.

6. Com base nas considerações feitas acima sobre a situação da documentação recebida para análise por esta auditoria, verifica-se que não houve atendimento aos ditames da Instrução Normativa SEPLAG nº 04/2007, DOE 21/11/2007, que normatiza a formalização do processo no âmbito do Poder Executivo Estadual.

7. **Assim, a gestão da SEPLAG deverá manifestar-se acerca das constatações da auditoria, visando apresentar os esclarecimentos pertinentes ou eventuais providências saneadoras adotadas.**

Manifestação do Auditado

“a) com relação ao informado no item 3.1.1., registro que foi enviada, além das propostas das empresas citadas no mesmo, a proposta da empresa Tecnoset;

b) Com relação à formalização do processo, informamos que todos os procedimentos necessários para o atendimento aos normativos do Estado foram adotados, situação que pode ser atestada, pelo que acreditamos, pelos simples acolhimento do processo por parte da PGE e a publicação do mesmo para licitação.

c) O processo físico final encontra-se na PGE, com as alterações que foram necessárias para a continuação do processo.”

Análise da CGE

a) A auditoria reconhece o registro.

b) O Processo, ao ser recebido pela PGE, foi de fato corrigido em sua numeração das folhas, que apresentavam numeração duplicada no carimbo da SEPLAG (fls. 93 e 94).

3.2. Descumprimento de requisitos da Lei 8.666/93 e da legislação correlata

8. Para que se proceda ao devido cotejamento, transcreve-se integralmente o artigo 15 da Lei Federal nº 8.666/93:

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 garantias 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.

§2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I – seleção feita mediante concorrência;

II – estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano;

§4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário de registro preferência em igualdade de condições.

§5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

§7º Nas compras deverão ser observados, ainda:

I – a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II – a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III– as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

§8º O recebimento de material de valor superior ao limite estabelecido no art. 23 desta Lei, para a modalidade de convite, deverá ser confiado a uma comissão de, no mínimo, 3 (três) membros. (grifos nossos)

9. Por sua vez, o Decreto Estadual nº 28.087, de 10/01/2006, que dispõe sobre a regulamentação do uso do Sistema de Registro de Preços, estabelece:

Art.3º No uso do Sistema de Registro de Preços serão observadas as exigências de que tratam o artigo 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e o artigo 11 da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

(.....)

Art.5º A licitação visando à seleção de preços para registro será realizada nas modalidades concorrência pública ou **pregão, do tipo menor preço**, nos termos das Leis Federais nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e nº 10.520, de 17 de julho de 2002. (grifo nosso)

10. O citado decreto assim determina em seu Capítulo III, que trata do planejamento do registro de preços:

Art.6º A prática dos atos de coordenação do planejamento do SRP é de responsabilidade do Órgão Gestor do Registro de Preços, devendo para tanto:

I – convocar os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual para participarem do SRP por meio de correspondência eletrônica ou outro meio eficaz;

II – consolidar todas as informações relativas à estimativa individual e total das necessidades de bens, de produtos e de serviços, bem como promover as devidas adequações com vistas à definição das especificações técnicas ou dos projetos básicos para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

III- solicitar via Termo de Adesão, aos órgãos e as entidades da Administração Pública Estadual a confirmação dos quantitativos e dos qualitativos do objeto a ser licitado, inclusive do projeto básico, nos termos da Lei nº 8.666, quando for o caso;

IV- realizar todos os atos necessários à instrução processual para o procedimento licitatório pertinente;

V- realizar Pesquisa de Mercado, com vistas a estimar os valores dos bens, produtos e serviços a serem licitados, integrando-a ao respectivo processo licitatório;

VI- realizar, quando necessário, prévia reunião com os fornecedores, visando informá-los das peculiaridades do SRP.

Parágrafo único. Após a publicação da Ata de Registro de Preços, a periodicidade da Pesquisa de Mercado para verificação das variações dos preços será de 180 (cento e oitenta) dias e deverá contemplar os itens da Ata de maior impacto financeiro, considerados o volume de consumo e o valor unitário, de modo que o somatório dos preços globais dos itens pesquisados represente, no mínimo, 50% do valor financeiro da Ata no mês da pesquisa. (grifos nossos)

11. Das exigências contidas no Decreto Estadual nº 28.087, constata-se que não houve atendimento ao disposto no art. 6º, uma vez que não consta do processo licitatório a convocação, a consolidação e a elaboração dos termos de adesão dos órgãos com a confirmação quantitativa e qualitativa da demanda dos serviços pelos órgãos e entidades que têm interesse em participar do registro de preços, bem com a pesquisa de mercado com vistas a estimar os valores do serviço a ser licitado.

12. Constatou-se que houve alteração quantitativa do objeto a ser licitado sem as justificativas para a necessidade de alteração, bem como não foram especificadas as entidades a que se referem os acréscimos das quantidades, conforme se demonstra no quadro a seguir:

Quadro 2 – Demonstrativo das quantidades de equipamentos

| ITEM | CODIGO | DESCRIÇÃO | QUANTIDADE INICIAL | QUANTIDADE ATUAL |
|--------------|---------|--|--------------------|------------------|
| 1 | 66990-4 | Gerenciamento de Multifuncional Monocromática A4 de 35 PPM | 2.195 | 7.523 |
| 2 | 66991-4 | Gerenciamento de Multifuncional Monocromática A4 de 55 PPM | 2.042 | 2.120 |
| 3 | 66992-4 | Gerenciamento de Multifuncional Colorida A3 de 25 PPM | 81 | 449 |
| 4 | 66993-4 | Gerenciamento de Impressora Colorida A4 de 25 PPM | 1.092 | 345 |
| 5 | 66994-4 | Gerenciamento de Impressora Colorida A4 de 35 PPM | 305 | 591 |
| 6 | 66995-4 | Gerenciamento de Multifuncional Colorida de Largo Formato | 40 | 70 |
| 7 | 66996-4 | Gerenciamento de Impressora de Etiquetas | 58 | 609 |
| 8 | 66997-4 | Gerenciamento de Impressora de Cartões | 36 | 161 |
| TOTAL | | | 5.849 | 11.868 |

Fonte: Parecer Técnico da Coordenadoria de Estratégias de TIC – SEPLAG.

13. A quantidade de 11.868 (onze mil, oitocentos e sessenta e oito) impressoras a serem locadas no prazo de um ano, apresentou o valor total estimado em R\$ 41.052.822,84 (quarenta e um milhões, cinquenta e dois mil, oitocentos e vinte e dois

reais e oitenta e quatro centavos), que adicionado ao valor de R\$ 43.602.447,82 (quarenta e três milhões, seiscentos e dois mil, quatrocentos e quarenta e sete reais e oitenta e dois centavos) referente ao serviço de impressão, perfaz um montante de R\$ 84.654.835,43 (oitenta e quatro milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil, oitocentos e trinta e cinco reais, e quarenta e três centavos).

14. Registre-se, oportunamente, que a planilha apresentada dos Preços de Referência tem por base quatro propostas de estimativa de preços de proponentes domiciliados nos estados de São Paulo e Brasília, nas quais estão incluídas todas as despesas diretas e indiretas para o fornecimento do objeto. O custo da logística e instalação dos equipamentos e sistemas de gestão provenientes de outras unidades da federação pode afetar no preço, elevando o valor da contratação, situação que não está demonstrada na formação dos preços.

15. Ressalte-se que o Órgão Gestor do Registro de Preços, conforme disposto no Termo de Referência e no Parecer Técnico, está remunerando duplamente o objeto a ser contratado, conforme se verifica na forma como foi estipulada: (i) ao alugar os equipamentos de impressão com o ônus anual de R\$ 41.052.387,60; (ii) e pagar pelas impressões durante o mesmo período a quantia de R\$ 43.602.447,82. Ou seja, da forma como está apresentada a proposta, presume-se que a gestão pública pagará o aluguel para obter as impressoras e pagará também pelos serviços de impressão.

16. Registre-se, ainda, que no processo sob análise não há documentos que demonstrem os preços do objeto a ser licitado praticados no âmbito da administração pública, situação que infringe o art.15, inciso V, da Lei 8.666/93. Dado o montante de recursos envolvidos, seria prudente a realização de um estudo técnico e de uma análise financeira prévios, no sentido de demonstrar que a contratação na forma proposta fosse a mais econômica e vantajosa para o Estado.

17. Ante todo o exposto, a SEPLAG deverá se manifestar acerca dos pontos elencados nesse item 3.2.

Manifestação do Auditado

“Art. 15 – As compras, sempre que possível, deverão:

Item V – Balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

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

d) Foi enviada solicitação de propostas para 05 (cinco) empresas que atendem ao perfil necessário para prestar o serviço. Apenas 04 (quatro) responderam, após muita insistência (ANEXO VI). São empresas que atuam na Administração Pública do Estado, em outros Estados e no Governo Federal. Inclusive, uma das empresas consultadas é a empresa vencedora da Ata de RP da SEPLAG de 2009, cujo contrato foi renovado por vários órgãos por mais um período. Entendemos que a quantidade de propostas foi suficiente, bem como o perfil das empresas, visto que o processo licitatório permite que vários outros interessados possam participar mesmo que não tenham apresentado propostas. Após a publicação do Edital, 08 (oito) empresas se mostraram interessadas, inclusive solicitando esclarecimentos e registrando pedidos de alterações junto à PGE.

§7 – Nas compras deverão ser observados, ainda:

Item II- A definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

e) a primeira estimativa de quantidade realizada pela COETI/SEPLAG foi efetuada com a área de TIC dos órgãos e entidades, por meio de um formulário eletrônico (ANEXO II) que foi respondido por apenas 33 (trinta e três) interessados. Este levantamento serviu para se obter uma estimativa inicial, antes do processo ser iniciado, e foi usado para compor o primeiro mapa de preços (ANEXO III). Os demais mapas de preços foram gerados após a inclusão dos dados dos órgãos, por esses, no SRP.

f) O artigo cujo relatório preliminar em questão alega não ter sido cumprido pela SEPLAG, qual seja o artigo 6º do Decreto Estadual 28.087, de 10/01/2006, não determina que no processo deva constar a convocação dos órgãos. Ele determina que estes precisam ser convocados por meio de correspondência eletrônica ou outro meio eficaz. Para atestar que essa convocação foi realizada, segue no Anexo VII a tela do Sistema de Planejamento de Registro de Preços que comprova a convocação de todos os órgãos.

g) *Conforme informado na alínea “e” deste pronunciamento, o primeiro levantamento de custos foi realizado com a área de TIC dos órgãos e entidades. O custo apresentado na primeira versão, que trata-se de uma expectativa máxima de contratação para todos os interessados, foi de R\$24.729.361,10 anual. Como pode ser verificado na planilha, no primeiro levantamento obteve resposta de apenas 33 (trinta e três) interessados. Já o segundo levantamento, este realizado via Sistema de Planejamento de Compras, obteve a resposta de 83 (oitenta e três) interessados – verificar a lista no ANEXO VII. Cabe observar que a quantidade de interessados que respondeu a segunda convocação foi 250% (duzentos e cinquenta por cento) superior à quantidade que respondeu ao primeiro levantamento. Esta simples observação justifica o acréscimo da quantidade, bem como justifica a inclusão de itens que anteriormente não havia recebido demanda. Vale ratificar e reforçar que o objeto a ser licitado é uma Ata de RP cujos valores e quantidades são identificadas como máximas. Ou seja, tais valores e quantidades não podem ser ultrapassados. Não há obrigatoriedade de se adquirir quaisquer itens ou contratar quaisquer serviços.*

h) *Com relação a preocupação citada no apontamento 14, qual seja “O custo da logística e instalação dos equipamentos e sistemas de gestão provenientes de outra unidades da federação pode afetar no preço elevando o valor da contratação, situação que não está demonstrada na formação dos preços”, vale citar que o objeto do pregão prevê “ o fornecimento de equipamentos novos e de primeiro uso”. Independentemente de onde estiver lograda a empresa licitante vencedora (PRESTADORA DO SERVIÇO), essa deverá adquirir os equipamentos de um fornecedor (INDUSTRIA), e este deverá entregar o produto, o qual ou está em seu estoque ou será produzido, no local a ser indicado pela licitante vencedora (PRESTADORA DO SERVIÇO). Ou seja, mesmo que a licitante vencedora seja oriunda do Estado do Ceará (uma empresa genuinamente cearense), esta irá adquirir um produto que estará fora do Estado do Ceará, pois neste Estado não há indústrias de equipamentos desse tipo. Nenhuma empresa que preste o serviço a ser licitado têm em seu estoque um volume de impressoras novas e de primeiro suficientes para atender a um único órgão. Se levarmos em consideração as praticas atuais da industria, possivelmente 70% desses equipamentos ainda nem foram produzidos, visto que os grandes players da industria trabalham com produção sob demanda (fabricam após faturamento).*

i) O apontamento 14 cita que as empresas são domiciliadas em São Paulo e Brasília. Embora o endereço informado pelas que apresentaram propostas não seja do Estado do Ceará, vale citar que, ao que conheço, duas delas possuem escritório no Estado. Uma delas, qual seja a Tecnoset, já atua no Estado com esse mesmo objeto. Como já informado, essa empresa foi a vencedora da Ata de RP anterior que possui objeto semelhante ao proposto nessa licitação. Também vale citar que faz parte do Termo de Referência a exigência de estabelecimento de um escritório da vencedora no Estado do Ceará, se essa não possuir, para a eficiente interação com o contratante, posteriormente ao processo licitatório e anterior ao primeiro contrato a ser celebrado.

j) Não há pagamento em duplicidade pelo mesmo objeto. A metodologia adotada permite ao órgão ter um parque de impressão departamentalizado ou individualizado. Se o órgão optar por contratar uma única impressora do Tipo 1 para todo órgão, este terá um custo mensal fixo de R\$216,26 (previsto – valor que vai para a licitação) para ter essa impressora em seu parque tecnológico, independentemente de imprimir ou não (não há franquia), e pagará uma fatura por aquilo que for impresso. Se durante todo o mês o órgão imprimir somente uma única folha monocromática, ele pagará ao contratado R\$216,26 mais R\$0,05 (cinco – previsto). De acordo com o seu volume de impressão mensal, será gerada uma fatura para o volume impresso. Não há a obrigação de imprimir. O valor fixo por impressora se justifica para que o contratado possa contratar a equipe técnica, prestar os serviços de manutenção preventiva e corretiva, fazer a gestão do contrato, instalar os softwares de gerenciamento e bilhetagem de impressão, substituir equipamentos, instalar equipamentos, etc. O valor por impressão é o custo variável por este serviço prestado, pois somente ao imprimir é que há o uso dos suprimentos e de algumas peças do equipamento. A tendendo aos conceitos modernos de uso eficiente dos recursos, a contratação de uma segunda impressora só seria indicada se a capacidade máxima de impressão do primeiro equipamento fosse atingida. Ou seja, considerando que seria possível disponibilizar uma única impressora do Tipo 1 para todo o órgão contratante, uma segunda impressora só se justifica se esse órgão imprimisse mais de 75.000 páginas por mês. Supondo que esta quantidade fosse atingida, o órgão contrataria uma segunda impressora por mais R\$216,26 ao mês, e seu custo seria de R\$216,26x02 (duas máquinas) mais a quantidade de folhas impressas xR\$0,05 (valor previsto por folha).

Ou seja, o órgão deverá contratar a quantidade de impressoras indicadas de acordo com o seu volume e com a sua distribuição geográfica (departamentalização ou não de impressão). No primeiro processo licitatório, se observado o manual para utilização da Ata de RP 011/2009 (ANEXO IV), os itens possuem um valor fixo elevado e uma quantidade mínima de consumo (franquia). Observemos como eram as contratações:

TABELA 2

Empresa Vencedora: TECNOSET
Objeto: Serviços de Impressão Departamental
Processo número: 09159172-4
ATA DE REGISTRO DE PREÇOS NÚMERO 011/2009

| A | B | C | D | E | F | G | H |
|------|---------------------------|------------------------------------|---|--------------------------|--|------------------------------|---|
| ITEM | QUANTIDADE DE PÁGINAS/MÊS | ALUGUEL MENSAL (CUSTO FIXO MENSAL) | ALUGUEL ANUAL (CUSTO FIXO ANUAL (Bx12)) | VALOR UNITÁRIO DA PÁGINA | QUANTIDADE DE PÁGINAS POR ANO (A x 12) | CUSTO VARIÁVEL ANUAL (D x E) | CUSTO TOTAL ANUAL POR EQUIPAMENTO (C + F) |
| 1 | 50.000 | R\$ 478,33 | R\$ 5.739,96 | R\$ 0,01 | 600.000 | R\$6.000,00 | R\$11.739,96 |
| 2 | 200.000 | R\$ 642,66 | R\$ 7.711,92 | R\$ 0,01 | 2400000 | R\$24.000,00 | R\$31.744,92 |
| 3 | 200.000 | R\$677,50 | R\$8.130,00 | R\$ 0,01 | 2.400.000 | R\$24.000,00 | R\$32.130,00 |
| 4 | 200.000 | R\$670,00 | R\$8.040,00 | R\$ 0,01 | 2.400.000 | R\$24.000,00 | R\$32.040,00 |
| 5 | 35.000 | R\$1.775,00 | R\$21.300,00 | R\$0,10 | 420.000 | R\$42.000,00 | R\$63.300,00 |
| 6 | 70.000 | R\$288,66 | R\$3.463,92 | R\$0,01 | 840.000 | R\$8.400,00 | R\$11.863,92 |
| 7 | 70.000 | R\$292,91 | R\$3.514,92 | R\$ 0,01 | 840.000 | R\$ 8.400,00 | R\$11.914,92 |
| 8 | 200.000 | R\$427,41 | R\$9.954,00 | R\$0,01 | 2.400.000 | R\$24.000,00 | R\$33.954,00 |
| 9 | 200.000 | R\$427,41 | R\$5.128,92 | R\$ 0,01 | 2.400.000 | R\$24.000,00 | R\$29.128,92 |
| 10 | 200.000 | R\$800,00 | R\$9.600,00 | R\$ 0,04 | 1.440.000 | R\$ 57.600,00 | R\$67.200,00 |
| 11 | 50.000 | R\$555,25 | R\$6.663,00 | R\$ 0,01 | 600.000 | R\$6.000,00 | R\$12.663,00 |
| 12 | 70.000 | R\$374,08 | R\$4.488,96 | R\$0,01 | 840.000 | R\$8.400,00 | R\$12.888,96 |

(Quantidades mensais e anuais de páginas e valores mensais e anuais de cada item)

(((((((imagem do manual que consta no ANEXO IV)))))))))

5. Contrato

É importante salientar que o presente Registro de Preços refere-se a serviços continuados e exige, portanto, contrato. A tabela 2 mostra todos os valores e quantitativos dos itens licitados, e registrados em ATA. Supondo-se que a Secretaria X, do exemplo acima, queira contratar de imediato UM equipamento do item 1; neste caso o contrato, para um período de UM ano, deverá ser assinado pelo valor de R\$11.739,96 (CUSTO FIXO...R\$5.739,96 + CUSTO VARIÁVEL...R\$6.000,00). Caso o mesmo Órgão queira contratar todos os itens planejados (10 equipamentos), o valor do contrato será de 10 x R\$11.739,96. Observar que um equipamento equivale a um contrato, no entanto, se o Órgão necessitar contratar dois ou mais itens, um único contrato poderá ser assinado, mas sempre tomando-se como limite as quantidades de equipamentos previamente planejadas. Estamos nos referindo a serviço continuado, e mesmo a ATA DE REGISTRO DE PREÇOS tendo a validade de 12 meses, o contrato poderá ser continuado com base no saldo registrado em ATA até a vigência da mesma, e vale portanto, as regras contratuais, inclusive com o aditivo de 25% sobre o total do contrato. Se, por exemplo, um determinado Órgão tiver um saldo de UM equipamento, do item 1 (600.000 páginas), no dia 05/10/2009 (último dia de vigência da ATA), neste caso o contrato poderá ser assinado com até esse limite de páginas, acrescido de 25% do total de páginas (150.000 páginas) totalizando, assim, 750.000 páginas – valor do contrato anual(750.000 x R\$0,01 + R\$5.739,96). Sempre que o Órgão necessitar contratar, a minuta do contrato deverá ser obtida no portal de compras: portalcompras@ce.gov.br

(((((((imagem do manual que consta no ANEXO IV)))))))))

k) Ao fazer uma comparação com o modelo anterior, ao contratar uma máquina do tipo A, o custo por uma (1) máquina para o contratante seria, por ano, de, no mínimo,

R\$11.739,96. O modelo anterior estabelecia Custo Fixo Mensal com Franquia de Impressões. Independentemente de se imprimir 1 (uma) página por mês ou 50.000 (cinquenta mil) páginas por mês, o custo anual seria fixo. Após a página de 50.001 (uma a mais do que a franquia, ao custo de R\$ 11.739,96 seria acrescido R\$0,12 (um centavo por mês x 12) por página. O contratante, independentemente de imprimir 5.000 (cinco mil) páginas por mês ou 50.000 (cinquenta mil) páginas por mês, pagaria o mesmo valor.

l) Com o modelo proposto no processo licitatório, um equipamento para uso idêntico teria um custo fixo anual de no máximo R\$2.595,12 (R\$216,26 x 12 meses – valor das médias de preços que sofrerá redução na licitação). Ou seja, a redução do custo fixo seria no mínimo de R\$9.000,00 (nove mil reais) por máquina por ano. O custo variável seria de acordo com a impressão.

m) Para que uma 11.739,96 (valor do modelo anterior, essa máquina deverá imprimir anualmente 182.000 páginas monocromáticas. Caberá ao contratante gerir seu parque de impressão para reduzir seus custos.

n) considerando que um órgão como a SEPLAG, por exemplo, que possui 30 máquinas aproximadamente, repetisse a contratação desse mesmo quantitativo de impressoras com o novo processo, o custo anual seria:

n.1) no modelo anterior, de R\$352.198,80

n.2) no modelo proposto no processo em questão, de R\$77.853,60

obs.: a diferença entre o custo fixo anterior e o proposto é de R\$274.345,20, valor suficiente para imprimir 5.486.904 páginas monocromáticas ao ano.

o) se observarmos que nem todas as máquinas imprimem mensalmente 50.000 (cinquenta mil) páginas, o novo modelo gerará uma economia considerável no custo fixo e proporcionará uma melhor gestão das impressões variáveis, já que esse modelo prevê indicadores de resultado, limites de impressão, departamentalização de impressoras, auditoria, etc.

p) em mais um exemplo, levando em consideração a máquina que hoje está nesta coordenadoria, nosso custo fixo pela impressora atual é de R\$11.739,96 e é permitido imprimir, sem custo adicional, 50.000 por mês. Acontece que nessa impressora imprimimos no máximo 1.500 (uma mil e quinhentas) páginas. Se efetuarmos a

contratação de uma máquina para o mesmo fim aqui nessa coordenação, nosso custo anual seria, já com o valor variável, de no máximo R\$2.595,12 para a parte fixa mais R\$900,00 para as impressões variáveis. O total seria de R\$3.495,12 (três mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e doze centavos). A redução de custo com essa impressora, anualmente, seria de R\$8.244,84 (mais de oito mil reais). Quantas situações como essa existem no Estado?”

Análise da CGE

Considerando que a SEPLAG apresentou informações e documentos adicionais que esclareceram o ponto, a CGE aceita a manifestação.

3.2.1. Considerações legais sobre o Pregão Presencial

18. A modalidade de licitação Pregão Presencial tem sua base legal na Lei Federal nº 10.520, de 17/07/2002; Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006; Decreto Estadual nº 28.089, de 10/01/2006, e, subsidiariamente, na Lei Federal nº 8.666, de 21/06/1993 com suas alterações.

19. Para fins de regulamentação da Lei Federal 10.520/2002, no âmbito estadual, o Poder Executivo publicou o Decreto nº 28.089, de 10/01/2006, que determina:

Art.1º. A administração Pública Estadual realizará, obrigatoriamente, licitação na modalidade Pregão para aquisição de bens e serviços comuns, definida na forma do parágrafo única do Art. 1º da Lei 10.520/02.

§1º Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e de qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado, a exemplo dos listados no Anexo Único deste Decreto

§2º A modalidade de licitação Pregão será do tipo menor preço.

§3º A licitação na modalidade de Pregão não se aplica às contratações de obras de engenharia, às locações imobiliárias e às alienações em geral, que serão regidas pela legislação pertinente.

Art.5º As aquisições realizadas através da modalidade Pregão dar-se-ão mediante a utilização de recursos de tecnologia da informação, sob a denominação de Pregão Eletrônico, **salvo nos caso de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela Autoridade Competente** hipótese em que será adotado o Pregão Presencial. (grifo nosso)

20. O fato de a SEPLAG optar pela realização do Pregão Presencial em detrimento do Pregão Eletrônico no certame em tela, descumpra o disposto no artigo 5 do citado normativo. **Nesse sentido, a SEPLAG deverá apresentar a justificativa da inviabilidade da utilização da modalidade Pregão Eletrônico.**

Manifestação do Auditado

“q) Cabe aqui retificar a informação. A licitação ocorrerá via Pregão Eletrônico, conforme pode ser confirmado com a PGE e no ANEXO V.”

Análise da CGE

A informação apresentada pela SEPLAG foi confirmada pela auditoria.

21. Ainda com relação ao Decreto nº 28.089, de 10/01/2006, sua seção II, DA FASE INTERNA DO PREGÃO, destaca-se que o mesmo estabelece que:

Art. 14. Na fase preparatória do Pregão será observado o seguinte:

I- elaboração do termo de referencia, de forma clara concisa e objetiva, pelo órgão requisitante em conjunto com a área de compras, o qual deverá conter, no mínimo:

a) o objeto da contratação, explicitando o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para a caracterização do bem, do produto ou do serviço, inclusive definindo as unidades de medida usualmente adotadas, indicando os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento;

b) apresentação da justificativa da necessidade da aquisição;

c) **orçamento detalhado, de modo a propiciar avaliação do custo pela Administração;** (grifo nosso)

(...)

22. Nesse sentido, verifica-se que o processo licitatório não apresenta o orçamento detalhado, de modo a propiciar avaliação do custo pela administração.

Manifestação do Auditado

“r) Solicito esclarecimento sobre quais detalhes são necessários, além dos já constantes.

Análise da CGE

Considerando as informações apresentadas nesse e nos itens anteriores, a CGE aceita a manifestação, não sendo necessárias informações complementares.

23. Frise-se que, do exame do processo, constatou-se a ausência da previsão da origem do recurso para a execução financeira uma vez que, de acordo com o Anexo I – Termo de Referência - 14. DA ORIGEM DO PROCESSO/PROJETO FINALÍSTICO/MAPP, “as despesas decorrentes das adesões à Ata de Registro de Preços correrão pela fonte de recursos do(s) órgãos(s)/ entidades(s) participante(s) do

SRP (Sistema de Registro de Preços) e será informada quando da elaboração do respectivo Termo de Referência para adesão e na lavratura do instrumento contratual.

24. Nesse sentido, cita-se o art. 14 da Lei Federal nº 8.666, de 21/06/1993, que determina a obrigatoriedade da previsão da origem dos recursos orçamentários para seu pagamento, conforme se transcreve:

a) Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e **indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento**, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa. (grifo nosso)

25. Note-se que a ausência da indicação da origem dos recursos também descumprimento o art. 16, § 4º da LC nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição. (grifos nossos)

Manifestação do Auditado

“s) Cabe observar o artigo do Edital da PGE que trata sobre o assunto, o qual transcrevo aqui: “8. DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS: 8.1. As despesas decorrentes da Ata de Registro e Preços correrão pela fonte de recursos do(s) órgão(s)/ entidade(s) participante(s) do SRP (Sistema de Registro de Preços), a ser informada quando da lavratura do contrato.”

Análise da CGE

Considerando que não há a obrigação de se efetuar a compra e que cada órgão que aderir irá ter um custo de acordo com o contrato que for firmar, a CGE aceita a manifestação.

26. Ainda com relação ao recurso financeiro, verificou-se que a proposta inicial registrada na Planilha de Formação de Preços apresenta o valor total global de **R\$ 24.729.361,10** (vinte e quatro milhões, setecentos e vinte e nove mil, trezentos e sessenta e um reais e dez centavos), valor ratificado pelo documento Parecer Técnico da Coordenadoria de Estratégias de TIC da SEPLAG, nº 155/2013. No entanto, esse valor sofreu alterações sem as devidas justificativas, montando em um valor final de **R\$ 84.654.835,43** (oitenta e quatro milhões, seiscentos e cinquenta e quatro mil, oitocentos e trinta e cinco reais e quarenta e três centavos).

27. Registre-se que o Parecer Técnico da Coordenadoria de Estratégias de TIC, com a mesma numeração, foi emitido em três versões com conclusões distintas, versando sobre diferentes assuntos: o primeiro, de 22/07/2013, ratifica o valor de R\$24.729.361,19; o segundo, de 08/10/2013, indica o valor de R\$84.654.835,43, e o terceiro, de 25/10/2013, ratifica esse valor de R\$84.654.835,43. **Nesse sentido, a SEPLAG deverá apresentar a justificativa para a variação dos valores.**

28. Ademais, verificou-se alteração nas quantidades de equipamentos impressoras de cartões, que, segundo o Termo de Referência, não tinha havido demanda para o mesmo no exercício anterior, mas, ainda assim, foi estimada uma quantidade inicial de 36 (trinta e seis) unidades, que no planejamento final de preços de referência foi alterada para 161 (cento e sessenta e uma) equipamentos. **Essa situação enseja necessidade de manifestação da SEPLAG.**

Manifestação do Auditado

“Conforme informado na alínea “e” deste pronunciamento, o primeiro levantamento para a elaboração do Termo de Referência e para o primeiro levantamento de custos foi realizado com a área de TIC dos órgãos e entidades. O custo apresentado na primeira versão, que se trata de uma expectativa máxima de contratação para todos os interessados, foi de R\$24.729.361,10 e foi levantado com 33 (trinta e três) interessados. Após a convocação oficial via sistema, 83 (oitenta e três) interessados em participar do processo estiveram presentes na COGEC com representantes da área de TIC e COMPRAS para lançarem no SRP suas demandas. Ao final desse trabalho,

os valores e as quantidades foram alteradas pelos próprios órgãos de acordo com suas expectativas máximas.

Análise da CGE

A SEPLAG esclareceu o motivo das alterações nos quantitativos e valores, no entanto nada informou em relação ao Parecer Técnico da Coordenadoria de Estratégias de TIC com a mesma numeração e nem em relação as impressoras de cartões, impossibilitando a análise.

29. O anexo V do Termo de Referência, que trata do Atendimento Técnico Regional, estabelece que a contratada deva manter equipe técnica própria e estoque mínimo de suprimentos em cada **micro região** de atendimento nas cidades de **Fortaleza, Sobral, Senador Pompeu e Juazeiro**, de forma que devem ser especificadas as entidades que serão beneficiadas nessas localidades e suas respectivas especificações quantitativas e qualitativas.

Manifestação do Auditado

“Há a necessidade de equipe técnica da contratada para que essa não delegue a um terceiro a execução de uma atividade que faz parte do objeto, qual seja a manutenção preventiva/corretiva, instalação, remoção. O objeto deve ser realizado pelo contratado. Os locais definidos como “base” devem ser entendidos pela contratada como um referencial, sem a necessidade de estabelecer escritório nesses locais (o TR não prevê escritórios nessas localidades). Essas cidades foram escolhidas para que o contratado saiba que deve ter um técnico há no máximo 270Km de distância de qualquer ponto de atendimento. Não houve pedido de impugnação sobre esse ponto do Edital, salvo engano. Os propensos licitantes apenas perguntaram se havia necessidade de estabelecer escritório nesses locais, dúvida essa elucidada com a resposta NÃO HÁ TAL NECESSIDADE.”

Análise da CGE

Considerando que a SEPLAG apresentou informações adicionais que esclareceram o ponto, a CGE aceita a manifestação.

30. O Termo de Referência, ao tratar da Entrega e do Recebimento, menciona o seguinte sobre a entrega: *“o objeto contratual deverá ser entregue com as especificações estabelecidas neste instrumento, nos locais indicados pela Contratante, em qualquer localidade do Estado do Ceará...”*. Esta auditoria entende que os órgãos e entidades beneficiárias e os respectivos locais de entrega deveriam ser previamente identificados, de forma a permitir a mensuração dos custos de entrega pelos licitantes, bem como para possibilitar as ações de controle sobre o ato administrativo.

Manifestação do Auditado

“v) Não há como identificar os locais a receberem os equipamentos, visto que se trata de uma ATA DE RP que poderá ou não obter adesão por parte dos órgãos. As empresas devem levar em consideração a possibilidade de 100% das unidades do Estado aderirem. Se considerarmos que a EMATERCE, por exemplo, informa em seu site que possui escritórios em 63 cidades do Estado, a adesão desse órgão interessado já cobre 30% das localidades, sendo algumas delas em regiões de divisa do Estado.”

Análise da CGE

Considerando que a SEPLAG apresentou informações adicionais que esclareceram o ponto, a CGE aceita a manifestação.

31. No que se refere às especificações técnicas relacionadas à Tecnologia da Informação, que possui suas especificidades, esta auditoria se abstém de emitir pronunciamento sobre a possibilidade de direcionamento ou não do certame licitatório, uma vez que não possui conhecimentos e habilidades próprias da área.

32. No que se refere aos quesitos indicados na denúncia, relacionados a: (i) restrição do acesso às informações pertinentes ao certame; (ii) desconhecimento do teor do Termo de Referência, dificultando aos interessados a oportunidade de elaboração da proposta; e (iii) ausência da sessão pública, esta auditoria entende que esses vícios só poderiam vir a se configurar na fase externa do pregão, que se dá após a publicação do edital.

33. A denúncia se refere ainda a uma suposta especificação de um móvel que atenderia a um único fornecedor. No caso em tela, o móvel se referia a um Gabinete ou Suporte do próprio fabricante, para colocação do equipamento diretamente sobre o piso, equipamentos esses descritos no Anexo I do Termo de Referência – Especificações Técnicas, que correspondem a um Tipo B Multifuncional Monocromática A4 e um Tipo C Multifuncional Colorida A3,.

34. Para responder ao questionamento do denunciante transcrito acima, foi apensado ao processo o esclarecimento do Coordenador da COETI/SEPLAG Sr. F***o G****m R*****o, no qual informou que “já *havíamos pesquisado se os player da indústria possuem tal módulo, atestando a existência do item, fato que faz com que o fornecedor que for se habilitar com equipamentos dessa marca não fique de fora do certame*”. **A referida manifestação não foi clara para que esta auditoria pudesse avaliar se houve ou não direcionamento na indicação do móvel em comento, motivo pelo qual será necessário que a SEPLAG apresente maiores esclarecimentos acerca do assunto**

Manifestação do Auditado

“x) *O que tentei explicar com a resposta apensada ao processo foi que nenhum propenso licitante ficará impossibilitado de participar do certame, visto que todas as indústrias dos equipamentos especificados também fabricam o respectivo móvel. Anexei à resposta anterior o manual dos equipamentos do processo licitante que fez essa observação na minha presença, alegando que ficaria de fora da licitação, para provar que mesmo ele, que alegou não obter o móvel, também estaria habilitado. A necessidade do móvel se dá para que o equipamento fique devidamente instalado, para que não sejam utilizados mobiliários não adequados (sem segurança), para que a movimentação do equipamento, quando houver a necessidade de limpar o ambiente ou efetuar manutenções no próprio, não cause danos ao mesmo, bem como para padronizar os ambientes do Estado. Usando como exemplo a própria CGE, se forem observadas as duas máquinas multifuncionais Kyocera que existem no corredor desse órgão, no prédio SEPLAG, 2º Andar, ambas possuem os móveis citados. Não se trata de uma exigência e sim de um quesito de segurança e padronização também adotado por essa Corregedoria.*

Análise da CGE

Considerando que a SEPLAG apresentou informações adicionais que esclareceram o ponto, a CGE aceita a manifestação.

35. Com relação à existência de itens no Termo de Referência que restringem a participação da maioria dos fornecedores deste tipo de serviço a ser contratado, bem como de especificações direcionadas e tendenciosas, fazendo com que o projeto saia pelos menos de 30% a 50% mais caro para o Estado, foram situações não identificadas por essa auditoria, considerando que não foram apresentadas as planilhas contendo os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública, nem a **ampla** pesquisa de mercado. **Nesse sentido, solicita-se manifestação da SEPLAG acerca da realização desses levantamentos de preços, apresentando, caso tenham sido realizados, as planilhas correspondentes.**

Manifestação do Auditado

“y) com relação a esse apontamento, desconheço que tipo de pesquisa, além das efetuadas e aqui explicadas, precisem ser realizadas. No ANEXO IV constam os valores da ATA de RP anterior. No corpo desta resposta constam os cálculos que demonstram que o modelo proposto é mais eficiente economicamente para o Estado. Os órgãos, para aderirem ao RP, devem se planejar e têm a prerrogativa de pesquisar no mercado se a adesão é a opção menos onerosa/ melhor custo benefício.”

Análise da CGE

Considerando que a SEPLAG apresentou informações adicionais que esclareceram o ponto, a CGE aceita a manifestação.

4. CONCLUSÃO

36. Conforme o escopo e os aspectos abrangidos pelos trabalhos de auditoria, constatou-se que não procede a denúncia apresentada sobre a possível ocorrência de ilegalidades ou vícios que ensejassem em direcionamento do procedimento licitatório para aquisição de serviço de impressão da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG.

37. Assim, este relatório de auditoria deverá ser encaminhado à Secretaria de Planejamento e Gestão para conhecimento, e sugere-se que cópia do mesmo seja destinada à Casa Civil, que recepcionou a denúncia do cidadão que motivou essa auditoria especial, objeto deste documento.

Fortaleza, 18 de julho de 2014.

Elaboração do relatório preliminar

Análise da manifestação e elaboração do relatório final

M^a Nazaré Gonçalves Pinho

Auditora de Controle Interno

Matrícula nº 1661181-6

Cristina Maciel Aranha

Orientadora de Célula

Matrícula nº 1697391-2

Revisado e aprovado em 22/09/2014

George Dantas Nunes

Coordenador de Auditoria Interna

Matrícula nº 1617271-5