



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prof. nº 06/10/32.623

**RELATÓRIO DE AUDITORIA DA EXECUÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE
PREÇOS Nº 011/2007 (PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 06/10/32.623)**



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO.....	04
2. METODOLOGIA DE ANÁLISE.....	05
3. ANÁLISE DOS VALORES ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIROS E QUANTITATIVOS DAS ORDENS DE SERVIÇOS DECORRENTES DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	06
4. CONSIDERAÇÕES DA AUDITORIA	09
4.1 ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA DOS SERVIÇOS.....	10
4.2 DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO.....	13
4.2 A) INDICADORES FINANCEIROS DO BALANÇO PATRIMONIAL.....	13
4.2. B) DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DOS VEÍCULOS E EQUIPAMENTOS (ANEXO X) RELACIONADOS NO ANEXO IX – RELAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS MÍNIMOS A SEREM DISPONIBILIZADOS POR AGRUPAMENTO.....	14
4.2 C) DECLARAÇÃO DA LICITANTE DE UTILIZAÇÃO, CASO A SEJA VENCEDORA DO CERTAME, DE USINA(S) DE ASFALTO, DEVIDAMENTE INSTALADA(S), EM FUNCIONAMENTO, DEFINITIVA OU A TÍTULO PRECÁRIO, EXPEDIDA PELA CETESB.....	15
4.2.1 CONCLUSÃO DO SUBITEM 4.2.....	16
4.3 PESQUISA DE PREÇOS REFERENCIAIS E PREÇOS DOS SERVIÇOS REALIZADOS.....	17
4.3.1 OBTENÇÃO DOS PREÇOS REFERNCIAIS E DAS PROPOSTAS.....	17
4.3.2 PREÇOS EFETIVAMENTE PRATICADOS PARA OS SERVIÇOS REALIZADOS.....	18
4.4 EMISSÃO DA ORDEM DE SERVIÇO.....	20
4.5 RECEBIMENTOS (ACEITAÇÃO) E MEDIÇÕES DOS SERVIÇOS EXECUTADOS	21
4.5 A) ACEITAÇÃO E MEDIÇÕES DE PROJETOS.....	21
4.5 B) ACEITAÇÃO E MEDIÇÃO DOS DEMAIS SERVIÇOS DE ENGENHARIA.....	22
4.6 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E RESPECTIVAS MEDIÇÕES APÓS O TÉRMINO DO PRAZO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	23
4.7. PAGAMENTOS.....	24
4.7.1. CAPEADOS DE DESPESA ORÇAMENTÁRIA PARA REALIZAÇÃO DE PAGAMENTOS.....	25
4.7.2. OPERAÇÃO BANCÁRIA ENTRE A EMPRESA DELTA CONSTRUÇÕES S/A E INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS COM CIÊNCIA DA SECRETARIA DE FINANÇAS.....	26
5. CONCLUSÃO.....	26



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

ANEXO

ANEXO I – TABELAS: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DA ATA 11/2007.....	28
--	----



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de relatório de auditoria especial sobre o processo administrativo de licitação para “registro de preços de serviços de manutenção, reparação e complementação da infra-estrutura urbana em áreas com ocupação urbana consolidada (total ou parcialmente) e que apresentem problemas com benfeitorias públicas precárias, como pavimentos, sistemas de drenagem (córregos, galerias, canais e afins) consolidação de taludes, muros de arrimo, obras de terra, pontes, viadutos e mobiliário urbano em geral, no Município de Campinas”, que originou a Ata de Registro de Preços nº 011/2007 (processo administrativo 06/10/32.623), celebrada entre o Município de Campinas e a Delta Construções S/A.

Esta auditoria se inclui dentre os processos administrativos de licitações que redundaram em contratações da empresa Delta Construções S/A pelo Município de Campinas desde 2004, para os quais o Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Campinas solicitou auditoria especial em virtude do noticiário acerca dos indícios de irregularidades em contratos firmados entre a empresa Delta Construções S/A e órgãos públicos federais e estaduais .

O objetivo da auditoria especial sobre as contratações, portanto, é a análise dos processos de licitação e de execução das contratações da empresa Delta Construções S/A a fim de verificar se há indícios que indiquem que a empresa foi favorecida naqueles processos, bem como a existência de irregularidades lesivas ao Município de Campinas.

É preciso salientar neste ponto que a licitação do processo em epígrafe dividiu o objeto da licitação em 04 agrupamentos de serviços que correspondem a 04 regiões distintas e permitiu a possibilidade de contratação de 04 (quatro) diferentes empresas.

Foi o que acabou por ocorrer, sagraram-se vencedoras, além da empresa Delta Construções Ltda., para o agrupamento 04, as empresas: Equipav S/A – Pavimentação, Engenharia e Comércio, para o agrupamento 01, FBS Construção Civil e Pavimentação Ltda., para o agrupamento 02 e Construtora Estrutural Ltda., para o agrupamento 03.

Os trabalhos da auditoria foram iniciados com a requisição dos volumes do processo administrativo acima citado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

2. METODOLOGIA DE ANÁLISE

Como não houve orientação prévia sobre a natureza dos indícios que eventualmente possam ter ocorrido, a auditoria especial partiu da análise dos processos de licitação e de execução da contratação da empresa Delta construções S/A.

A análise se sustenta na discriminação dos processos de trabalho em que as licitações e a execução dos serviços se ampararam, de modo a auxiliar a Auditoria identificar eventuais ações que possam ter contribuído para a ocorrência de irregularidades lesivas ao Município de Campinas.

A discriminação dos processos de trabalho que envolvem o planejamento da licitação, a seleção pública e a execução de serviços por terceiros na Prefeitura de Campinas está descrita nos papéis de trabalho desta auditoria.

Com relação às fases de planejamento e de seleção pública (licitação), a Auditoria identificou a necessidade de focalizar aspectos relativos à especificação dos serviços objeto da licitação, aos critérios de qualificação técnica comprovados a partir de atestados de capacitação técnica, aos indicadores extraídos do balanço patrimonial das licitantes que expressam a boa situação econômica das empresas interessadas e, finalmente, a outros documentos de habilitação que possam evidenciar eventual direcionamento à empresa Delta Construções S/A, detentora da Ata de Registro Preços supracitada.

Com relação à execução contratual a avaliação somente pode ser realizada através da análise documental do processo administrativo ora auditado e de seu apenso 07/10/41.808, criado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura para guardar as evidências da execução dos serviços¹. Os documentos ali constantes permitem a análise mais pormenorizada sobre como os serviços foram executados, tanto do ponto de vista administrativo quanto do técnico. Além disso, trata-se da única forma de proceder a comparação entre a execução contratual e as obrigações definidas no edital licitatório e assumidas pelas partes.

¹ Foram também criados os protocolos 07/10/41.805, 07/10/41.806 e 07/10/41.807, para guardar as evidências documentais da execução das atas de registro de preços assinadas com as empresas Equipav S/ A, FBS Construção Civil e Pavimentação Ltda.e Construtora Estrutural Ltda., respectivamente.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

Desde já esta Auditoria alerta que a tarefa de identificação de eventual favorecimento é de difícil comprovação dadas as limitações da análise documental, a única possível de ser realizada neste momento.

Contudo, a Auditoria tem como uma de suas finalidades auxiliar na identificação de falhas, erros, impropriedades e irregularidades eventualmente cometidos pela Administração na execução de licitações (fases interna e externa) e dos serviços/fornecimentos com o intuito de corrigi-los, contribuindo assim para a melhoria da gestão pública, mas a partir do trabalho de evidenciação de fatos a partir da documentação oficial existente nos autos do processo administrativo e nos sistemas de informação corporativos da Prefeitura de Campinas.

É de extrema importância ressaltar que a execução contratual ocorreu há mais de 03 (três) anos (2008/2009), o que inviabiliza avaliação do tipo inspeção física dos serviços realizados. Como a Auditoria não se trata (e nem tem condições técnicas para tanto) de perícia de engenharia, restou apoiar-se na análise documental.

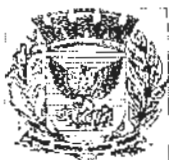
Assim sendo, a verificação da materialização dos recursos aplicados nos resultados pretendidos fica prejudicada, impondo que o escopo da Auditoria praticamente se restrinja aos aspectos acima descritos, qual sejam: análise dos procedimentos de licitação e averiguação dos documentos comprobatórios da execução dos serviços em relação aos exigidos no edital licitatório.

A análise acima exposta também é auxiliada pela elaboração de uma síntese dos valores orçamentário-financeiros e quantitativos envolvidos como fonte para a obtenção das conclusões da auditoria, cujos resultados são apresentados na sequência.

3. ANÁLISE DOS VALORES ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIROS E QUANTITATIVOS DAS ORDENS DE SERVIÇOS DECORRENTES DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Os dados levantados no processo administrativo e no sistema SIAFEM estão agrupados na Tabela 1 – Execução Contratual, no Anexo I deste relatório.

Foram emitidas 06 (seis) notas de empenho no valor total de R\$ 3.491.970,60 (três milhões, quatrocentos e noventa e um mil, novecentos e setenta reais e sessenta centavos). Deste valor, R\$ 3.491.901,11 (três milhões, quatrocentos e noventa e um



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

mil, novecentos e um reais e onze centavos), foram medidos pela SMI e, destes, R\$ 3.491.900,81 (três milhões, quatrocentos noventa e um mil, novecentos reais e oitenta e um centavos) pagos à empresa detentora da ata de registro de preços 11/2007. A tabela abaixo resume as principais informações financeiras da execução dos serviços.

Notas Empenho	Eventos	Valores
2007NE00146	Empenho	3.491.970,60
2007NE00593	Liquidação	3.392.756,44
2007NE00625	Medições (de 27/04/2007 a 26/05/2008)	3.491.901,11
2007NE00678	Quantidade Medida	*
2008NE00061	Quant. Média Mensal (12 meses)	*
2008NE00081	Pagamento	1.341.202,01
	Restos a Pagar	2.134.189,25
	Liquidado RP	93.342,77
	a Liquidar RP	0,30
	Cancelado RP	69,49
	Pago RP	2.150.698,80
	a Pagar RP	0,00
	Valor Efetivamente Utilizado	3.491.900,81

* Não incluída devido a o objeto conter vários tipos de quantitativos

Fonte SIAFEM e medições anexadas no apenso 07/10/41.808 do processo administrativo 06/10/32623

De acordo com os documentos anexados no processo administrativo e seu apenso, do valor total pago (R\$3.491.900,81), R\$ 1.341.202,01 (38,41%) foram pagos durante o exercício em que ocorreu a efetiva medição dos serviços. Por consequência, o montante de R\$ 2.150.698,80 (61,59 %), foram pagos como despesa exteriorçamentária no exercício seguinte ao da realização dos serviços a título de valores inscritos em restos a pagar, processados e não processados.

As notas de empenho foram todas emitidas em nome da Unidade Gestora: Secretaria de Infraestrutura; Unidade Orçamentária: Departamento Técnico e Administrativo - DETEA; e classificadas na dotação orçamentária sob a função: Urbanismo; subfunção: Serviços Urbanos; Programa: Manutenção, Modernização e Reestruturação de Serviços; e Ação de Custeio: Manutenção dos Serviços.

Foram realizadas 23 medições de serviços entre as datas de 27/04/2007 e 26/05/2008. As medições se referem a 06 (seis) tipos de serviços que identificamos abaixo:

Operação Tapa-buracos

Quantidade aplicada: 5.109,14 toneladas

Valor Medido: R\$ 1.552.098,65 (44,45 % do total das despesas)



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

Número de medições: 06 (seis), que concentraram-se nos meses de março, abril, novembro e dezembro de 2007 e fevereiro e março de 2008

Equipe para Desenvolvimento de Projetos

Horas trabalhadas: 6.300

Valor Medido: R\$116.715,00 (3,34% do total das despesas)

Número de medições: 05 medições em abril, maio, outubro e novembro de 2007 e março de 2008.

Readequação da Praça Padre Anchieta

Valor Total Medido: R\$ 913.989,19 (26,17% do total das despesas)

Número de Serviços: 06 (seis) diferentes serviços (Projetos Arquitetônicos e Paisagísticos, Readequação da Praça, Sondagem, Projetos Complementares, Pisos e Plantios de Grama e Demolições e Execução de Arquibancadas, de Pista de Skate e de Tótem.

Número de Medições: 08 (oito) de 04/06/2007 a 30/12/2007

Quantidades: várias

Drenagem do Parque Via Norte AR 11

Valor Medido: R\$ 247.351,40 (7,08% do total das despesas)

Número de Medições: 02 (duas) de 29/08/2007 a 26/10/2007

Quantidades: Várias

Recuperação das Paredes Laterais e fundo do Córrego Piçarrão

Valor Medido: R\$ 461.516,12 (13,22% do total das despesas)

Número de Medições: 01 (uma) de 01/11/2007 a 30/11/2007

Quantidades: Várias

Revitalização do Centro de Esportes do Campo Grande

Valor Medido: R\$ 200.230,75 (5,73% do total das despesas)

Número de Medições: 01 (uma) de 26/02/2008 a 26/05/2008

Quantidades: Várias

Como o processo administrativo possibilitou a assinatura de mais 03 (três) atas de registro de preços, a título comparativo, segue os valores dos recursos utilizados pelas empresas Equipav S/A – Pavimentação, Engenharia e Comércio, para o agrupamento 01, FBS Construção Civil e Pavimentação Ltda., para o agrupamento 02 e Construtora Estrutural Ltda., para o agrupamento 03.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

Equipav: R\$ 3.742.177,59

FBS : R\$ 2.409.538,38

Construtora Estrutural: R\$ 3.431.607,26

De acordo com o Anexo VII do Edital de Licitação - Estimativa Mensal de Uso Dos Serviços - Orçamento (fls. 310 a 313, Vol. 01), foi estimado o valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) para cada grupamento, totalizando a estimativa de R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais).

De posse desses dados, verifica-se que as despesas decorrentes das atas de registro de preços das empresas Equipav, Construtora Estrutural e Delta utilizaram recursos superiores à estimativa no percentual de 24,74%, 14,39% e 16,40%, respectivamente. As despesas com a ata da empresa FBS ao contrário, resultaram menor que a estimativa inicial em 16,68%.

A análise do fluxo de pagamentos demonstram atrasos recorrentes da obrigações resultantes de cada medição realizada pela SMI. O tempo médio de atraso é de 93 dias. É o que mostra a Tabela 2 no Anexo I desta auditoria, que agrupou os dados enviados pelo Departamento de Administração Financeira da Secretaria Municipal de Finanças, através do protocolado 12/10/18987.

4. CONSIDERAÇÕES DA AUDITORIA

Este tópico refere-se às considerações sobre os principais pontos identificados como os de maior interesse e/ou de risco para a Auditoria, tendo em vista a discriminação dos processos de trabalho que envolvem as contratações de serviços especificados no objeto do processo administrativo em questão.

Antes de adentrar nos pontos identificados, cabe salientar que a licitação e as despesas delas decorrentes foram declaradas irregulares pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, decisão esta confirmada pelo Plenário daquela instituição em 27/07/2011.

As principais irregularidades apontadas pelo TCE/SP, são:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

1. Utilização do Sistema de Registro de Preços para os serviços de engenharia definidos no objeto especificado pela Secretaria de Infraestrutura da Prefeitura de Campinas o qual não se trata de serviços comuns, pequenos reparos e de pouca monta, previsíveis e passíveis de mensuração.
2. Falta de estipulação de quantitativos mínimos e máximos, o que compromete a elaboração de planilha de composição de custos e formação de preços por interessados, ocasionando desinteresse na participação no certame ou elevação dos valores das propostas, violando princípios da economicidade e da isonomia.
3. A falta de definição dos serviços a serem prestados, juntamente com a ausência de quantitativos, representa risco para participação de empresas com capacidade restrita de execução, e, também, para a Administração, a qual poderá contratar empresas sem capacidade operacional para tanto.

Na sequência, a análise dos aspectos de interesse e/ou risco levantados pela Auditoria.

4.1 Especificação Técnica dos Serviços

O objeto da licitação para o registro de preços está descrito no Anexo I do edital licitatório (fls. 261/262, Vol. 01).

A Secretaria Municipal de Infraestrutura (SMI) apresenta apenas uma lista com 5 tipificações de problemas em “benfeitorias públicas” (bens públicos), tais como vias públicas, passarelas, praças e mobiliário urbano em geral.

Os serviços são potencialmente os mesmos para os 04 (quatro) agrupamentos definidos para as 04 (quatro) distintas regiões.

Com relação aos serviços propriamente ditos, a SMI os define de forma genérica, ou melhor não os define previamente no edital, pois deixa a sua composição a cargo da empresa contratada (ou pelo menos em conjunto com ela), a qual (...) “deverá apresentar um orçamento preliminar contendo todos os subitens do Anexo I (sic) necessários à execução do serviço, detalhando a carga horária de trabalho prevista para cada profissional requisitado, assim como os quantitativos dos itens constantes da tabela” (fls. 262, Vol. 01), momento este em que, finalmente, o serviço efetivamente a ser executado é definido.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

Por exemplo, a ordem de serviço nº 01/DEL – 0002/07, tem como objeto “Equipe para desenvolvimento de projetos”, serviço este que não consta do *roll* de serviços do Anexo VII – Estimativa Mensal de Uso dos Serviços (fls. 310/313, Vol. 01) do edital licitatório, vale registrar. Embora haja dentre os preços registrados, valores de mão de obra, não há estimativa mensal de horas de trabalho (mesma unidade de medida utilizada na ordem de serviço) para elaboração de projetos de engenharia previamente estipulada no edital.

No orçamento aprovado pelas partes, foram definidas 1.400 horas para 01 (um) mês de trabalho, divididos entre estação total de precisão “5” (1 estação, 200 horas), desenhista projetista (1 desenhista, 200 horas), topógrafo (1 topógrafo, 200 horas), ajudante geral (2 ajudantes, 400 horas), desenhista de topografia (1 desenhista, 200 horas) e perua Kombi (1 veículo, 200 horas). O quantitativo de cada item e as respectivas horas necessárias que compõem o orçamento foram definidas pela SMI que utilizou os preços unitários da Tabela Custos Unitários infraestrutura da Siurb/PMSP, data-base julho de 2006, de forma a compor o preço do serviço, R\$25.542,00. Mais outras 04 (quatro) contratações foram realizadas com este mesmo objeto.

Concluindo a observação: as partes contratuais utilizaram os preços registrados para a elaboração das composições dos preços dos serviços com base no desconto ofertado sobre os preços de referência (constantes nas Tabelas SIURB PMSP, acrescidos do BDI) definidos pela SMI. As composições foram construídas sob a forma de orçamentos, de acordo com as necessidades identificadas pela SMI durante o período de vigência da ata. Os preços efetivamente praticados (faturados) foram os compostos para os serviços especificados pelas partes através dos orçamentos acima citados. Assim sendo, os serviços efetivamente realizados tiveram seu escopo, quantitativos e preços definidos durante a vigência da ata.

Diante do exposto, a primeira constatação da Auditoria é a falta de clareza na especificação técnica dos serviços realizados no edital licitatório, uma vez que não foram previamente definidos (bem como as técnicas utilizadas) para serem prestados pela(s) empresa(s) contratada(s). Estes serviços somente foram definidos durante a execução das Ordens de Serviços emitidas pela SMI. A licitação registrou preços que teriam como utilidade a composição de uma extensa gama de serviços não muito bem definidos, como demonstra a execução posterior.

Este aspecto da licitação também foi apontado pelo TCE/SP em sua 3ª crítica acima exposta, mas para além dela, o que leva a apontá-la como um achado de



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

auditoria é a grande discricionariedade dada ao gestor na decisão do serviço a ser realizado no que tange à sua extensão e complexidade, após o certame licitatório findo.

O melhor exemplo para ilustrar a afirmação acima são os serviços da chamada “Operação Tapa-buracos”, que consumiu recursos no valor total de R\$ 1.552.098,65 (um milhão, quinhentos e cinquenta e dois mil, noventa e oito reais e sessenta e cinco centavos) que corresponderam à aplicação de 5.109,14 toneladas de CBUB faixa “c” DNIT, segundo os dados obtidos no apenso 07/10/41.808. Trata-se de um serviço que, se não pode ser considerado complexo, também não é simples, principalmente porque a sua composição, e por consequência, o seu preço, dependem de critérios técnicos que expressam uma produtividade de aplicação não definidos previamente, mas tão somente após a contratação realizada, vide o orçamento anexado às fls. 12 do apenso acima citado. As considerações ali apontadas pelos engenheiros (Diretor do DETEA e Secretário da SMI), tais como a quantidade de emulsão asfáltica aplicada por m², a espessura, a quantidade diária de toneladas de CBUQ utilizada, dentre outras, demonstram que o preço da aplicação de CBUQ não resulta simplesmente da composição de preços unitários registrados da Tabela SIURB PMSP e quantitativos dos itens componentes. A variável produtividade para este serviço é vital para a determinação deste preço.

Devido a possibilidade da ocorrência desta peculiaridade, a forma de registro de preços adotada pela SMI não se mostra recomendável, pois acaba por dar margem à existência de falta de clareza do objeto a ser efetivamente executado, bem como permitir uma grande discricionariedade ao gestor na definição do serviço a ser executado após a realização da licitação, podendo incluir serviços de engenharia cujos preços unitários não são resultado apenas de composição de quantitativos de mão de obra, materiais e serviço, como estabelecido no edital licitatório. Esta Auditoria recomenda, com base no exposto, que serviços como os de tapa buracos devem ser objeto de licitação específica dadas as variáveis envolvidas.

Assim, de acordo com o exposto, esta Auditoria conclui também como o TCE/SP quando este aponta a 1ª irregularidade acima exposta: que os serviços de engenharia (pelo menos boa parte deles) registrados na presente licitação não correspondem a bens comuns e de pequenos reparos e monta. A readequação da praça Padre Anchieta é melhor exemplo, pois os serviços demandaram recursos financeiros em patamar acima ao da modalidade de licitação denominada concorrência pública e não se pode dizer que se trata de serviço comum pelo fato de ter envolvido 06 (seis) tipos de serviços de engenharia diferentes.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

4.2 Documentos de Habilitação

A avaliação da documentação exigida para a habilitação das licitantes indicou a necessidade de averiguação sobre três exigências solicitadas no edital licitatório: a) a comprovação da capacidade financeira da licitante através de indicadores obtidos do Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis, conforme subitem 7.8.3 do edital; b) declaração de disponibilidade dos veículos e equipamentos relacionados no Anexo IX – Relação dos Equipamentos Mínimos a serem Disponibilizados por Agrupamentos, conforme Modelo do Anexo X – Modelo de Declaração de Disponibilidade de Equipamentos, de acordo com o subitem 7.7.5 e; c) Declaração da licitante de utilização, caso a licitante seja vencedora do certame, de usina(s) de asfalto(s), devidamente instalada(s), em funcionamento regular, contando com linceja de funcionamento, definitiva ou a título precário, expedida pela CETESB, conforme Anexo II – Modelo de Declaração de Usina de Asfalto, conforme subitem 7.7.6.

a) Indicadores financeiros do Balanço Patrimonial

A averiguação desta exigência se justifica para obter a certeza de que os mesmos não são desmedidos em relação às licitações comumente realizadas no período em que ocorreu a licitação. A Auditoria desta forma, averigou, por amostragem, alguns editais da modalidade de concorrência do exercício de 2007/2008. Foram utilizadas as concorrências 23, 27 e 32 de 2007 e 01, 02, 03, 04 de 2008. Destas, somente as concorrências 027/2007 e 04/2008, estabeleceram indicadores iguais aos definidos na presente licitação auditada: índice de liquidez corrente (ILC) e índice de liquidez geral (ILG) maior ou igual a 1, e se algum destes menor que 1, a habilitação neste quesito ocorre se o índice de solvência geral (SG) for maior ou igual a 1. Para o restante dos editais, o critério foram os memos, apenas com o valor diferente, no caso 1,5 (um e meio), que representa um acréscimo de 50% na liquidez da licitante em relação ao indicador igual a 1.

Em relação aos indicadores levantados o valor exigido na licitação do processo administrativo ora auditado, o que determina que este último é bem menos restritivo neste quesito.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

b) Declaração de disponibilidade dos veículos e equipamentos (Anexo X) relacionados no Anexo IX – Relação dos Equipamentos Mínimos a serem Disponibilizados por Agrupamentos.

Na relação do Anexo IX estão contidas 33 (trinta e três) máquinas e equipamentos e 01 (uma) usina de concreto asfáltico, sendo tal quantitativo para cada agrupamento. A declaração de disponibilidade dos equipamentos decorre de entendimento de que é ilegal exigir a propriedade ou garantia de disponibilidade à serviço da empresa licitante antes da efetiva contratação. No texto do modelo de declaração, outrossim, exige também a declaração que, “por ocasião da assinatura da Ata de Registro de Preços [a licitante vencedora], apresentará os documentos de propriedade desses equipamentos ou o instrumento de disponibilização dos equipamentos à serviço da empresa, para a execução dos serviços objetivados neste Registro de Preços e que os mesmos serão fornecidos em perfeitas condições de uso e substituídos imediatamente, quando necessário, de tal modo a não comprometer o bom andamento dos serviços a serem realizados” (fls. 316, Vol. 01). Além disso, em observação neste mesmo modelo, inclui a seguinte obrigação: “Deverá ser apresentado 01 (uma) Declaração de Disponibilidades de Equipamentos para cada Agrupamento, não sendo permitida a apresentação dos mesmos equipamentos para mais de 01 (um) agrupamento.”

Deduz-se desta exigência, que o gestor pretendeu garantir para a totalidade dos agrupamentos, 136 (cento e trinta e seis) diferentes máquinas e equipamentos, contudo, a análise documental realizada não identificou qualquer documento que tenha atestado a comprovação pelas empresas contratadas de tal obrigação, ou seja, não há demonstração no processo administrativo de que tal obrigação do edital e, por extensão, contratual tenha sido satisfeita.

Tal tipo de exigência, assim como outras relativas à habilitação, são restrições permitidas pela legislação, mas devem se ater exclusivamente às necessidades do objeto contratual sob pena de restringir demais a participação e dificultar a competição. Por isso, qualquer documentação relativa ao processo de habilitação além daquelas consideradas obrigatórias, devem ser utilizadas com parcimônia para que não sejam consideradas pelos órgãos de controle externo medidas restritivas à ampla participação na licitação.

No caso em questão, a Auditoria considera correta a exigência de apenas uma declaração de disponibilidade, pois que condizente com a Súmula nº 14 editada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, qual seja,



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

“Exigências de comprovação de propriedade, apresentação de laudos e licenças de qualquer espécie só são devidas pelo vencedor da licitação, dos proponentes poder-se-á requisitar tão somente declaração de disponibilidade ou de que a empresa reúne condições de apresentá-los no momento oportuno.”

A exigência editalícia acerta ainda quando obriga a comprovação da propriedade ou instrumento de disponibilidade dos equipamentos por ocasião da assinatura da ata de registro de preços.

O problema surge quando é verificada a ausência desta comprovação pela SMI da real disponibilidade de máquinas e equipamentos nos termos da declaração exigida por ocasião do início de vigência da ata de registro de preços.

A Auditoria acredita que o não cumprimento desta exigência pode gerar o entendimento que este procedimento acaba por ter deixado a licitação com uma restrição desnecessária, já que na prática o artifício foi posto de lado sem haver nenhuma justificativa para tanto, o que poderá ser considerado como descumprimento de princípios legais da isonomia e da vinculação ao edital, comprometendo o caráter competitivo da licitação, pois a restrição incluída no edital pode ter afastado outras empresas competidoras.

c) Declaração da licitante de utilização, caso a licitante seja vencedora do certame, de usina(s) de asfalto(s), devidamente instalada(s), em funcionamento regular, contando com licença de funcionamento, definitiva ou a título precário, expedida pela CETESB.

Para esta exigência editalícia cabem as mesmas considerações do item anterior. A solicitação para apresentação de declaração de disponibilidade de uso de usina cumpre a Súmula n.º 14 do TCE/SP.

No modelo de declaração, ao contrário da declaração de Disponibilidade de Equipamentos, não há o compromisso de apresentação de documentos comprovantes do afirmado, o que acabou por realmente não ocorrer nem por ocasião da assinatura da ata nem durante a execução dos serviços. Mesmo assim, como a exigência do licenciamento foi manifestada como condição para a execução dos serviços licitados, conclui-se que, naturalmente, este aspecto deve ser averiguado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

A Auditoria ao analisar os autos não encontrou manifestação formal sobre tal averiguação durante a execução dos serviços. Assim, considerando a documentação incluída nos processos, a eficácia da exigência não foi atingida, pois não há garantia comprovada de que a usina utilizada é licenciada pela CETESB.

Cabe aqui ressaltar que algumas empresas licitantes apresentaram em suas propostas junto à declaração de disponibilidade de usina, documento de que esta era licenciada pela CETESB naquela ocasião. As empresas são as seguintes: Jofege, FBS, Soemeg, Equipav e Engepe. Não apresentaram o comprovante de licença, as empresas, Simoso, Estrutural e Delta. Estas duas últimas foram vencedoras dos agrupamentos 03 e 04, respectivamente.

4.2.1 Conclusão do subitem 4.2.

A análise da documentação de habilitação conforme processada pela Auditoria a faz concluir que, sob estes aspectos selecionados, não há como afirmar a correlação direta entre tais exigências editalícias e favorecimento à Delta Construções S/A., principalmente como a vencedora do certame licitatório apenas para o agrupamento 4, sendo os demais vencidos por mais três diferentes empresas.

Uma ressalva a ser feita é o não cumprimento da obrigação assumida na declaração relativa aos equipamentos, qual seja, da apresentação da documentação da propriedade ou instrumento de disponibilização dos equipamentos, com a identificação dos mesmos, por ocasião da assinatura da ata de registro de preços.

A Auditoria acredita que o não cumprimento da exigência pode gerar o entendimento que este procedimento acaba por ter deixado a licitação com uma restrição desnecessária, já que na prática o artifício foi posto de lado sem haver nenhuma justificativa para tanto, o que poderá ser considerado como descumprimento de princípios legais da isonomia e da vinculação ao ato convocatório, comprometendo o caráter competitivo da licitação.

Uma outra ressalva é a não averiguação pela fiscalização se as usinas de asfalto utilizadas pelas empresas vencedoras do certame possuem licença da CETESB. Trata-se também de item da licitação que, se não devidamente fiscalizado, compromete a sua inclusão no edital licitatório, bem como a seu pretense objetivo: garantir à Administração Municipal de que contratou empresas que utilizam usinas licenciadas pela CETESB.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

Por ser, como no caso acima citado, item restritivo da licitação, a sua ineficácia e o fato de que das empresas vencedoras do certame licitatório, duas delas, Delta e Estrutural, não terem apresentado as referidas licenças após o final do certame, pode ser caracterizado como descumprimento do princípio da isonomia, também comprometendo o caráter competitivo da licitação, pois fica a dúvida de ter havido empresas que não participaram da licitação, por não terem acesso a usinas de asfalto licenciadas pela CETESB.

4.3. Pesquisa de preços referenciais e preços dos serviços realizados

4.3.1 Obtenção dos preços referenciais e das propostas

O gestor da contratação optou por utilizar os custos constantes das Tabelas SIURB PMSP de julho de 2006 (fls. 287, Vol. 01) acrescidos de BDI calculados por aquele órgão para obter os preços referenciais da licitação. Às fls. 308, a SMI, informa o endereço eletrônico na rede mundial de computadores como a fonte para a obtenção dos preços referenciais.

O problema encontrado pela Auditoria é que, muito embora os custos de infraestrutura urbana de julho de 2006 da tabela SIURB “Custos_Unitários_Infraestrutura-Julho2006”, estejam atualmente acessíveis no sítio da Secretaria de Infraestrutura Urbana da Prefeitura de São Paulo, os demais arquivos com os critérios de cálculo de encargos sociais e BDI, insumos, dentre outros, não estão mais disponíveis, estando apenas os de data-base julho 2011.

Por exemplo, o preço unitário da emulsão asfáltica RR 2C, utilizado na planilha de composição para se obter o preço de aplicação de concreto CBUQ faixa “c” DNIT, está disponível apenas na Tabela Insumos de infraestrutura da SIURB com data-base de julho de 2011.

Desta forma, como alguns preços não podem ser averigáveis através do acesso ao sítio da SIURB PMSP e as cópias destas tabelas não estão anexadas, nem no processo 06/10/32.623, nem no apenso 07/10/41.808, a verificação exaustiva, se necessária, deverá ser realizada por outro meio. Contudo, a auditoria acredita que a SMI tenha arquivado todos os preços unitários da data-base de julho de 2006. Sendo assim, entende não ser necessária, neste momento, esta averiguação de forma exaustiva, a não ser que surja situação que a torne imprescindível. Este entendimento condiz devido à constatação da utilização



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

correta dos preços unitários disponíveis no sítio (Tabela SIURB Custos_Unitários_Infraestrutura_Julho2006) e utilizados nas planilhas de composição durante a execução dos diversos serviços (naquelas em que isso foi possível).

Sobre os preços referenciais obtidos expostos na Tabela do Anexo VI do edital, é aplicada a taxa de desconto (K) proposta por cada empresa participante da licitação para possibilitar o julgamento global e a elaboração dos orçamentos que acompanham as Ordens de Serviços.

A empresa Delta ofertou a maior taxa de desconto dentre as empresas vencedoras do certame licitatório, 5,10%².

4.3.2 Preços efetivamente praticados para os serviços realizados

A explicação de como são obtidos os preços efetivamente praticados na execução dos serviços está exposta no subitem 4.1 em dois exemplos, razão pela qual não é preciso repeti-la.

Como lá concluído, os preços dos serviços realizados são fruto de composições dos preços unitários das Tabelas SIURB PMSP, data-base Julho de 2006, com determinados quantitativos de mão de obra, máquinas e materiais e com critérios de apropriação de custos quando necessário (este último utilizado para a “operação tapa buracos”).

Como foi aplicada a taxa de desconto efetivamente ofertada pela empresa Delta, a conclusão direta é de que nada há a ser acrescentado sobre a forma de obtenção dos preços contratuais, pois as exigências do edital foram perfeitamente cumpridas.

Pelo menos com relação ao preço da operação tapa-buracos, pela sua peculiaridade expressa no subitem 4.1., e pelo fato de ser objeto de várias outras licitações específicas, a Auditoria procedeu uma comparação entre preços deste mesmo serviço com os de outras contratações da prefeitura, bem como os preços praticados pelas empresas detentoras das atas de registro de preços dos outros agrupamentos.

² As demais taxas de desconto (K) estão no Anexo II deste relatório de Auditoria



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

COMPARAÇÃO DE PREÇOS

Protocolo	ata/contrato	descrição do objeto	vigência da ata	preço registrado
04/10/10059	395/2004	camada de cbuq faixa c dner (capa) concreto asfáltico usinado a quente	25/08/2005	R\$130,14
04/10/10059 (prorrogação)	395/2004	camada de cbuq faixa c dner (capa) concreto asfáltico usinado a quente	25/08/2006	R\$145,49
06/10/32.623	011/2007	camada de cbuq faixa c dnit concreto asfáltico usinado a quente (Delta Construções S/A)	27/04/2008	R\$303,86
06/10/32.623	010/2007	camada de cbuq faixa c dnit concreto asfáltico usinado a quente (Construtora Estrutura Ltda.)	27/04/2008	R\$305,50
06/10/32.623	09/2007	camada de cbuq faixa c dnit concreto asfáltico usinado a quente (FBS Construção Civil e Pavimentação Ltda.)	27/04/2008	R\$307,05
06/10/32.623	08/2007	camada de cbuq faixa c dnit concreto asfáltico usinado a quente (Equipav S/A Pavimentação, Eng. Comércio)	27/04/2008	R\$307,96
06/10/33.805	071/2007	camada de cbuq faixa c dnit (capa)	31/05/2008	R\$196,20
9/10/22.969	296/2009	camada de cbuq faixa c dnit (capa), por tonelada de cbuq aplicada	09/12/2010	R\$253,00

Fontes: Listarp/SMA e processo administrativo 06/10/32.623

Os preços efetivamente praticados da tonelada aplicada de camada de CBUQ faixa “c” no processo administrativo ora auditado são muito superiores aos preços praticados antes e depois do período de vigência da ata de registro de preços, o que permite concluir que, pelo menos para os serviços tap buracos a o Município incorreu em prejuízo financeiro de grandes proporções.

Além do problema do sobrepreço, a Auditoria descobriu um outro achado: a existência de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto entre os seus itens vigindo concomitantemente ao prazo de validade das atas do processo 06/10/32.623. Trata-se da ata 71/2007, cuja detentora é também a empresa Delta Construções Ltda., com vigência a partir de 01/06/2007, portanto, dentro do prazo de validade das atas do processo ora auditado.

Curiosamente, especificamente neste item da ata 71/2007, não houve nenhuma requisição deste serviço durante a sua vigência, demonstrando que a SMI decidiu



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

privilegiar as atas com os maiores preços durante o período em que as vigências das atas foram coincidentes (01/06/2007 a 27/04/2008), causando evidente prejuízo ao erário público.

4.4. Emissão das ordens de serviço

Em sua maioria, as ordens de serviços foram emitidas definindo explicitamente o escopo dos trabalhos. As exceções foram as ordens de serviços emitidas para a execução de serviços de tapa-buracos e de serviços de elaboração de projetos.

Com relação às ordens de serviços de tapa-buracos, ressaltam os problemas relacionados à não definição prévia dos locais dos serviços e à não determinação de engenheiro técnico responsável pela fiscalização dos serviços.

Não é admissível a ausência do destacamento de profissional para a função de fiscal da execução deste tipo de serviço. Trata-se de serviço técnico de alta relevância financeira como demonstra a participação percentual do valor financeiro alocado para este serviço em relação ao valor dos demais: 44,45%. Além disso, em contraposição, para todas as demais ordens de serviços do processo ora auditado foram determinados engenheiro e/ou técnico como fiscal dos serviços.

Com relação à falta definição prévia dos locais, o próprio modelo de ordem de serviço (Anexo III fls. 264, Vol. 01) a coloca como obrigatória. Mais uma vez, a Auditoria se depara com o descumprimento de um princípio legal da lei de licitações: o princípio da vinculação ao ato convocatório.

Nas ordens de serviços relativas aos trabalhos de elaboração de projetos (ordens de serviço 01 a 05/DEL - 0002/07) percebe-se a falta de definição de quais projetos foram desenvolvidos, bem como dos resultados pretendidos, pois não foram juntados no apenso 07/10/41.808.

De forma diferente (e correta), a ordem de serviço nº 04/DEL - 003/2007 definiu o escopo e local para dos projetos a serem elaborados. O problema para este caso é a indicação de um *compact disc* contendo os projetos às fls. 92-A do apenso 07/10/41.808, mas sem a existência física do mesmo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/32.623

4.5. Recebimentos (accitação) e medições dos serviços executados.

A descrição das atividades que envolvem este processo de trabalho está exposta no subitem 3.2 do papel de trabalho base do presente Relatório e refere-se à decomposição das atividades envolvidas na prestação de serviços do processo administrativo em questão.

Ressalte-se que a possibilidade aberta pelo objeto licitado de vários tipos de serviços de engenharia é por si só determinante para a existência de várias formas de recebimento e medições, de acordo com a especificidade de cada serviço executado.

Em primeiro lugar, cabe salientar que, à exceção dos serviços de elaboração de projetos, a verificação da materialização dos serviços fica prejudicada devido ao tempo decorrido de mais de 04 anos, conforme já mencionado no item 2 deste Relatório.

a) Aceitação e medições de projetos

Quanto aos projetos é de se esperar a sua existência física através de documentos arquivados no processo administrativo como comprovante de sua efetiva realização.

Como já dito anteriormente, os projetos relativos às ordens de serviços 01 a 05/DEL – 0002/07 não foram arquivados no apenso 07/10/41.808, não tendo sido explicitados nem mesmo qual o uso dos mesmos.

Com relação ao projeto da ordem de serviço 04/DEL – 0003/07, embora indicado o uso do produto realizado em outras ordens de serviços referentes a serviços de engenharia, também não foi arquivado no apenso 07/10/41.808.

A falta de comprovação da existência física dos projetos implica em concluir que as medições e notas fiscais emitidas não deveriam ocorrer pelo não atingimento do resultado pretendido, qual seja, dos projetos de engenharia propriamente ditos.

A Auditoria recomenda a imediata anexação dos projetos nos autos como prova cabal da efetiva execução dos serviços, sob pena de, se ficar evidenciada a não existência, propiciar a conclusão de que houve pagamentos indevidos nestes casos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

A título comparativo, a Auditoria procedeu verificação nos demais apensos. Neles, quando verificadas ordens de serviços relativas a execução de projetos engenharia e/ou arquitetônicos o problema encontrado não se trata de falta de anexação do projeto arquitetônico realizado, mas sim da autoria. Nos apensos 07/10/41.806 e 07/10/71.807, relativos aos serviços executados pelas empresas Construtora Estrutural Ltda. e FBS Construção Civil e Pavimentação Ltda., respectivamente, foram encontrados projetos elaborados por terceiros sem previsão editalícia. É o que se verifica nos documentos relativos às ordens de serviços 02/EST – 003/07, 01/FBS-005/07 e 01/FBS-006/07, em que são verificados projetos de autoria de empresas não contratadas diretamente na licitação do processo administrativo ora Auditado.

Trata-se de evidente utilização do artifício à subcontratação sem previsão editalícia. Nem mesmo foram providenciados termos de subcontratação que pudessem normatizar a relação. Assim sendo, o caso demonstra também a irregularidade relacionada a ato não vinculado ao certame licitatório.

b) Aceitação e medição dos demais serviços de engenharia

O processo de aceitação e medição dos serviços de engenharia está descrito no edital nos subitens 17.1.2. e 17.2 do edital licitatório.

A aceitação dos serviços de engenharia é descrito no subitem em que (...) “serão observadas as boas práticas de execução de serviços de engenharia, atendimento às normas técnicas pertinentes, sem prejuízo de orientações adicionais especificadas nas Ordens de Serviço.”

Com relação às medições, após descrever os critérios de praxe, em que a periodicidade das medições e a forma de cálculo de cada serviço para efeito de medição(já explicada anteriormente no subitem 4.1.1) são descritos, o subitem 17.2.4 apresenta o seguinte texto: “quando necessário e exigido pelas normas técnicas, nenhuma medição deverá ser processada se a ela não estiver anexado um relatório de controle da qualidade contendo os resultados dos ensaios e determinações devidamente interpretados, caracterizando a qualidade dos serviços executados.”

Como reflexo da grande potencialidade de serviços de engenharia possíveis de serem realizados a partir do objeto da ata de registro de preços, são mencionadas como condicionantes, tanto na fase de aceitação quanto na de medição a necessidade da



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/32.623

observação pela fiscalização da utilização pela empresa contratada de boas práticas, normas técnicas do DNIT e de ensaios técnicos, os quais, pela grande diversidade dos serviços, não são explicitados no corpo do edital licitatório.

As exigências contidas nas normas técnicas devem, então, estar explicitadas nas ordens de serviços. De todos os serviços executados, somente em um foram explicitadas normas técnicas a serem seguidas. Trata-se do serviço de tapa-buracos (CBUQ faixa "C" – DNIT) em que foram mencionadas as normas DNER ES 313/97 e DNER ES321/97. Segundo rápida pesquisa na *internet*, verificamos que foram substituídas pelas normas do DNIT 031/2004 e 154/2010.

As normas técnicas do DNIT como as anteriores normatizam a especificação dos serviços, bem como as práticas de fiscalização (inspeção sobre o controle dos insumos, da produção, do produto resultante, do plano de amostragem para controle tecnológico e das condições de conformidade e de não conformidade) e das formas de aceitação e medição, este último dependente de uma série de ensaios prévios para caracterizar a qualidade dos serviços executados.

A Auditoria não encontrou nos processos auditados documentação comprobatória de quaisquer das atividades descritas no parágrafo anterior. Os únicos documentos são relatórios de execução de serviços às fls. 18 a 31, 147 a 149 e 152 a 154 do apenso 07/10/41.808, referentes às ordens de serviços 01/DEL-0001/07 E 01/DEL-001/08. Faz-se imperioso informar que não há relatórios de medição para as ordens de serviços 02/DEL-0001/07 e 03/DEL-0001/07.

Nos relatórios anexados no apenso citado, as informações basicamente indicam os locais onde foram efetuados os serviços e a quantidade de toneladas do produto (massa asfáltica) de tapa-buracos. Num dos relatórios, indicando, além das notas fiscais das retiradas de massa asfáltica pela Delta, as placas dos caminhões que realizaram a retirada.

Do exposto sobre os procedimentos de aceitação e de medição dos serviços de tapa-buracos, a Auditoria visualiza um grande descompasso entre as exigências expostas nas normas técnicas adotadas pela SMI e a prática exposta nos processos auditados.

Os critérios de aceitação e de medição expostos nas normas técnicas servem como itens de controle de execução de serviços do segmento de pavimentação. No caso em pauta, tais critérios, apesar de expressamente seguidos pela SMI ao adotar as normas



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

técnicas do DNIT, não foram demonstrados nos autos, ao contrário do exposto no já citado subitem 17.2.4 do edital de licitação.

Cabe ressaltar também que a SMI, para alguns casos, anexou fotografias de serviços realizados. Se por um lado evidencia a execução de determinados serviços, como o da recuperação das paredes laterais e fundo do córrego piçarrão (O S nº 01/DEL-005/2007), não tem como fazer o mesmo para a inteireza dos serviços de tapa-buracos pelo grande número de vias públicas envolvidas, restando somente apresentar fotografias para um número bem limitado de localidades. Isto quer dizer que o artifício da fotografia para comprovar a efetividade da realização de serviços pode ser eficaz para determinados tipos de serviços, mas não o é para outros, como os de tapa-buracos.

Por fim, deve ser mencionado que o relatório da Ordem de Serviço 01/DEL-0001/07 indica a realização de serviços em locais das Ars 08 e 10, os quais não fazem parte do grupamento 4 e sim do grupamento 10, cujas localidades tais serviços são de responsabilidade da empresa Equipav S/A. Não há no apenso a justificativa para esta decisão. Muito embora os serviços terem sido realizados a preço inferior, novamente é verificado quebra do princípio da vinculação ao ato convocatório.

4.6 Prestação de serviços e respectivas medições após o término do prazo da ata de registro de preços.

Apenas o serviço de revitalização do Centro de Esportes Campo Grande teve medição realizada após a data do término da ata de registro de preços. Esta medição ocorreu em 26/05/2008, aproximadamente um mês após. Este fato é amenizado pelo fato da Ordem de Serviço 01/DEL 002/2008 possuir prazo de execução estipulado pela fiscalização, ao contrário das ordens de serviço relativas à operação tapa-buracos.

Sendo assim, este apontamento apenas se justifica para registro do procedimento adotado, pois a estipulação do prazo é clara, condizente, portanto, para ordens de serviços desta natureza.

4.7. Pagamentos

De posse da relação dos pagamentos enviada pela Secretaria de Finanças (protocolado n.º 12/10/18987), a Auditoria, a fim de avaliar o processo de



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

pagamento das despesas, realizou análise dos capeados arquivados no subsolo do edifício-sede da prefeitura.

Nestes capeados puderam ser averiguados os procedimentos adotados a respeito dos pagamentos.

4.7.1 Capeados de despesa orçamentária para realização de pagamentos

Nos capeados de despesa devem, pelo menos, constar a cópia da medição dos serviços executados, a nota de liquidação da despesa do SIAFEM, as guias de recolhimento previdenciário e do ISS e o comprovante do depósito do pagamento na conta bancária do credor.

Os registros de pagamentos no SIAFEM são realizados em 2 (dois) tipos de documentos: ordem bancária (OB) e nota de liquidação (NL)

O registro da instituição bancária e a conta corrente do credor no sistema SIAFEM somente ocorrem quando o pagamento é realizado através de ordem bancária. No outro tipo de pagamento não há registro da instituição bancária no sistema SIAFEM. Assim, para obter tal tipo de informação é preciso ter acesso aos capeados para verificar se encontram lá inscritos. Como já dito anteriormente, os capeados são arquivados no subsolo do edifício-sede da prefeitura.

A Auditoria entende que estas informações são importantes e por isso devem ser registradas no sistema SIAFEM, pois dão mais transparência ao procedimento, como ocorre quando o pagamento é realizado através de ordens bancárias. Apesar de possível a sua obtenção, o acesso, como descrito acima, não é direto e não há nada que impeça ausência deste tipo de informação no SIAFEM.

4.7.2 Operação Bancária entre a empresa Delta Construções S/A e instituições bancárias com ciência da Secretaria de Finanças

Ainda como resultado a análise dos capeados de pagamentos realizados, foram identificadas cópias de comunicação da empresa Delta Construções S/A ao Secretário de Finanças à época, informando que havia realizado operação bancária junto a determinados Bancos – Banco Sofisa S/A (agência 003-5 e conta corrente 10.427-8) e Banco Bonsucesso



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

(conta corrente nº 111.597, na agência 001), nos valores de determinadas notas fiscais já vencidas.

Como se observa dos fatos expostos toda a operação é decorrente dos atrasos de pagamentos das obrigações evidenciados na Tabela 2 do Anexo deste relatório.

De todo o exposto observa-se que a grande proporção de valores de obrigações em atraso, foi determinante para a utilização da operação bancária acima descrita.

5. CONCLUSÃO

De todo o exposto, forçoso concluir que, se não há como afirmar que a empresa Delta Construções S/A tenha sido favorecida no procedimento licitatório, tendo em vista os documentos analisados nos autos, é possível extrair da análise documental que a licitação e a execução dos serviços foram comprometidas por falhas, impropriedades e irregularidades insanáveis, afetando a regularidade de todo o processo, não apenas pelos aspectos apontados na decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo-TCE/SP, que a Auditoria reconhece, mas também por outros assinalados no decorrer deste Relatório de Auditoria Especial.

As falhas, impropriedades e irregularidades apontadas no relatório são resumidamente expostas a seguir:

- 1) Incorreta utilização do Sistema de Registro de Preços para licitação dos serviços de engenharia objeto da licitação, por não serem comuns e não se referirem a serviços para pequenos reparos e de pouca monta, conforme apontado no subitem 4.1;
- 2) Falta de definição prévia de serviços a serem prestados, bem como existência de serviços sem especificação técnica clara, também incluído no subitem 4.1;
- 3) Não averiguação dos equipamentos das empresas vencedoras do certame licitatório, conforme exigência da declaração do Anexo X do edital, descumprindo o princípio legal do ato convocatório, comprometendo o caráter competitivo da licitação, explicado no subitem 4.2;



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/32.623

- 4) Também descrita no subitem 4.2, a ausência de averiguação da licença CETESB da usina de asfalto utilizada pelas empresa Delta Construções S/A e Construtora Estrutural Ltda., levando à mesma conclusão do item anterior;

- 5) Prática de sobrepreço para o serviço de tapa-buracos e preferência da utilização deste em detrimento da utilização da ata de registro de preços 71/2007, a qual possuiu parte de sua vigência concomitante à validade das atas do processo 06/10/32.623, ocorrências apontadas no subitem 4.3.2;

- 6) Inobservância de exigências importantes na emissão de ordens de fornecimento dos serviços de tapa-buracos, como ausência de definição das localidades onde os serviços iriam ser realizados, do prazo da execução dos serviços e do destacamento de profissional técnico especializado para a fiscalização dos serviços de tapa-buracos, conforme apresentado no subitem 4.4;

- 7) Ausência nos autos dos projetos arquitetônicos elaborados pela Delta, identificada também no subitem 4.5 a);

- 8) Elaboração de projetos por empresas subcontratadas sem a previsão e formalidade de subcontratação no edital, descrito no subitem 4.5 a);

- 9) Descompasso entre as exigências das norma técnicas do DNIT com relação ao processo de aceitação e medição do serviço de tapa-buracos e a prática gerencial realizada pela Secretaria de Infraestrutura, comprometendo o controle tanto da realização do serviço quanto de sua qualidade, exprimindo uma fragilidade latente neste processo, conforme apontado no subitem 4.5 b).

Conhecidos os problemas, impõe-se, portanto, recomendar a revisão dos procedimentos e rotinas da SMI nas fases interna e externa do procedimento licitatório, bem como na fase contratual; e investigar a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos nas irregularidades apontadas.

Matrícula nº 63.116-7



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS
SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Relatório de Auditoria Prof. nº 06/10/32.623

ANEXO I

TABELAS: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DA ATA 11/2007

TABELA 2

EMPENHO	NOTA DE EMPENHO	NOTA FISCAL	VENC TO	LIQUIDAÇÃO	DOC	VALOR	DATA PAGTO	DOC	VALOR LIQ. PAGO	PGTO. EM ATRASO (DIAS)
NE 2007	2007NE00146	10910	16/5/07	30/4/07	2007NL00323	48.310,70	22/10/07	2007NL02214	46.619,83	159,00
NE 2007	2007NE00146	10909	16/5/07	27/4/07	2007NL00325	451.535,96	22/10/07	2007NL02210	435.732,20	159,00
NE 2007	2007NE00146	10939	30/6/07	19/6/07	2007NL00736	25.542,00	22/10/07	2007NL02212	24.648,03	114,00
NE 2007	2007NE00146	11246	13/7/07	20/3/07	2007NL00854	12.771,00	21/11/07	2007NL02478	12.324,01	131,00
NE 2007	2007NE00146	11794	10/10/07	28/9/07	2007NL01990	199.579,90	28/2/08	2008NL00449	192.594,60	141,00
NE 2007	2007NE00146	12043	20/11/07	7/11/07	2007NL02338	2.046,43	28/2/08	2008NL00606	1.974,80	100,00
NE 2007	2007NE00146	12044	20/11/07	7/11/07	2007NL02340	26.134,00	28/2/08	2008NL00607	24.827,30	100,00
NE 2007	2007NE00146	12026	20/11/07	7/11/07	2007NL02368	110.895,58	28/2/08	2008NL00606	107.014,23	100,00
NE 2007	2007NE00146	12042	20/11/07	7/11/07	2007NL02370	47.771,50	28/2/08	2008NL00605	46.099,50	100,00
NE 2007	2007NE00146	12087	30/11/07	13/11/07	2007NL02416	41.377,16	28/2/08	2008NL00479	41.377,16	90,00
NE 2007	2007NE00146	12094	30/11/07	12/11/07	2007NL02417	34.035,77	28/2/08	2008NL00480	32.333,98	90,00
NE 2007	2007NE00593	12087	30/11/07	13/11/07	2007NL02416	32.077,13	28/2/08	2008NL00479	28.404,42	90,00
NE 2007	2007NE00593	12285	20/12/07	3/12/07	2007NL02659	26.134,00	28/2/08	2008NL00477	24.827,30	70,00
NE 2007	2007NE00593	12284	20/12/07	3/12/07	2007NL02661	461.516,12	28/2/08	2008NL00476	445.363,06	70,00
NE 2007	2007NE00593	12286 e 12287		14/12/07	2007NL02711	311.153,66	28/2/08	2008NL00476	300.263,28	
NE 2007	2007NE00593	12503	30/12/07	18/12/07	2007NL02768	240.663,12	28/2/08	2008NL00621	240.663,12	60,00
NE 2007	2007NE00625	12416	30/12/07	17/12/07	2007NL02743	358.190,17	28/2/08	2008NL00475	345.653,51	60,00
NE 2007	2007NE00625	12503	30/12/07	18/12/07	2007NL02768	42.595,97	28/2/08	2008NL00621	32.681,90	60,00
NE 2007	2007NE00625	12625	10/3/08	28/2/08	2008NL00918	99.144,37	13/5/08	2008OB01905	96.674,32	64,00
NE 2007	2007NE00678	12502	30/12/07	18/12/07	2007NL02767	194.275,93	28/2/08	2008NL00620	187.476,27	60,00
NE 2008	2008NE00061	12904	30/3/08	11/3/08	2008NL00643	254.382,48	13/5/08	2008OB01906	245.479,09	44,00
NE 2008	2008NE00061	13022	10/4/08	25/3/08	2008NL00792	245.403,41	13/5/08	2008OB01907	236.814,29	33,00
NE 2008	2008NE00061	13092	20/4/08	31/3/08	2008NL00946	214,11	13/5/08	2008OB01909	214,11	23,00
NE 2008	2008NE00081	13092	20/4/08	31/3/08	2008NL00946	25.919,89	13/5/08	2008OB01909	25.005,20	23,00
NE 2008	2008NE00081	13605	30/6/08	19/6/08	2008NL01591	200.230,76	31/12/08	2008NL03227	193.222,67	184,00
						3.491.901,11			3.367.288,16	88,64