



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

---

**RELATÓRIO DE AUDITORIA DA EXECUÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE  
PREÇOS Nº 182/2008 (PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 07/10/54.916)**



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

**ÍNDICE**

1.INTRODUÇÃO.....	03
2.METODOLOGIA DE ANÁLISE.....	03
3. ANÁLISE DOS VALORES ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIROS E QUANTITATIVOS DAS ORDENS DE SERVIÇOS DECORRENTES DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	05
4.CONSIDERAÇÕES DA AUDITORIA .....	08
4.1. ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA DO SERVIÇO DE MICRO REVESTIMENTO ASFÁLTICO A FRIO.....	09
4.2. DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO.....	10
4.2. A) INDICADORES FINANCEIROS DO BALANÇO PATRIMONIAL.....	10
4.2. B) DCOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA TÉCNICO-OPERACIONAL.....	11
4.3. PESQUISA DE PREÇOS .....	13
4.4 EMISSÃO DA ORDEM DE SERVIÇO.....	15
4.5 RECEBIMENTOS E MEDIÇÕES DOS SERVIÇOS EXECUTADOS.....	18
4.6. PERIODICIDADE DAS MEDIÇÕES.....	20
4.7 PAGAMENTOS.....	21
4.7.1 CAPEADOS DE DESPESA ORÇAMENTÁRIA PARA REALIZAÇÃO DE PAGAMENTOS.....	21
4.7.2 OPERAÇÃO BANCÁRIA ENTRE A EMPRESA DELTA CONSTRUÇÕES S/A E O BANCO BONSUCESSO COM CIÊNCIA DA SECRETARIA DE FINANÇAS.....	22
4.8 PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E RESPECTIVAS MEDIÇÕES APÓS O TÉRMINO DO PRAZO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	23
5. CONCLUSÃO.....	25

**ANEXO**

ANEXO I – TABELAS: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DA ATA 182/2008.....	27
--	----



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

---

## **1. INTRODUÇÃO**

Trata o presente de relatório de auditoria sobre o processo administrativo de licitação para “registro de preços de serviços de execução de micro revestimento asfáltico em vias públicas do Município de Campinas, com fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos”, que originou a Ata de Registro de Preços nº 182/2008 (processo administrativo 07/10/54.916), 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 referida empresa 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 a ocorrência de indícios que indiquem se a empresa foi favorecida naqueles processos de licitação, bem como da existência de irregularidades lesivas ao Município de Campinas.

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

## **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 das contratações 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.



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

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 do serviço 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 no campo da análise documental do processo administrativo ora auditado e do encadernamento apresentado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura, elaborado para guardar as evidências da execução dos serviços de aplicação de microrevestimento asfáltico<sup>1</sup>. Os documentos ali constantes permitem a análise mais pormenorizada sobre como o serviço foi executado, 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.

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 com base na documentação oficial existente nos autos do processo administrativo e nos sistemas de informação corporativa da Prefeitura de Campinas.

<sup>1</sup> Este encadernamento não tem protocolo e foi arquivado na SMI, bem como outras brochuras relativas a outros contratos com a empresa Delta Construções Ltda protocolados sob os códigos 04/10/10.059, 05/10/62.561, 06/10/33.805, 07/10/52.452, 07/10/54.916.



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

É de extrema importância ressaltar que a execução contratual ocorreu há mais de 04 (quatro) anos (2007/2008), o que inviabiliza avaliação do tipo inspeção física dos serviços realizados. Como a Auditoria não se trata de (e nem tem condições técnicas para tanto) de perícia de engenharia, restou apoiar-se na análise documental.

Assim sendo, pelo tempo decorrido, 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, quais 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 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 sistemas SIAFEM e Listarp/SMA estão agrupados na Tabela 1 – Execução Orçamentária-financeira da Ata 182/2008 no Anexo I deste trabalho.

Foram emitidas 08 (oito) notas de empenho no valor total de R\$ 10.802.496,24 (dez milhões, oitocentos e dois mil, quatrocentos e noventa e seis reais e vinte e quatro centavos). Deste valor, R\$ 10.801.088,57 (dez milhões, oitocentos e um mil, oitenta e oito reais e cinquenta e sete centavos), foram utilizados e pagos à empresa detentora da ata de registro de preços.

Notas Empenho	Eventos	Valores
2008NE00513	Empenho*	10.802.496,24
2008NE00514	Liquidação	9.602.083,72
2008NE00692	Medições (de 29/08/08 a 10/11/2009)	10.801.088,57
2008NE00693	Quantidade Medida	1.085.536,54
2009NE00278	Quant. Média Mensal (14 meses)	77.538,32
2009NE00363	Pagamento	4.869.143,58
2009NE00437	Restos a Pagar	5.933.352,66
2009NE00438	Liquidado RP	0,00
	a Liquidar RP	0,00
	Cancelado RP	1.407,67



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

Pago RP	5.931.944,99
a Pagar RP	0,00
Valor Efetivamente Utilizado	10.801.088,57

\*Valor líquido, ou seja, já considerados os valores dos cancelamentos de empenho ocorridos durante o exercício financeiro corrente da emissão da respectiva nota de empenho.

Fonte SIAFEM, LISTARP/SMA e medições anexadas no processo administrativo 07/10/54.916

As notas de empenho foram todas emitidas em nome da Unidade Gestora: Secretaria de Infraestrutura; Unidades Orçamentárias: Coordenadoria Especial das Administrações Regionais e Subprefeituras - COAR, Departamento de Projetos e Obras - DPOV e 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 19 medições de serviços entre as datas de 29/08/2008 e 10/11/2009.

Com relação ao quantitativo de micro revestimento asfáltico, na execução de 05 (cinco) ordens de serviço, foram aplicados 1.085.536,54 (um milhão, oitenta e cinco mil, quinhentos e trinta e seis vírgula cinquenta e quatro) m<sup>2</sup>, atingindo a média mensal de 77.538,32 (setenta e sete mil, quinhentos e trinta e oito vírgula trinta e dois centavos) para 14 (catorze) meses de trabalhos. A estimativa inicial da SMI era a aplicação de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) m<sup>2</sup> de microrevestimento, a uma média mensal de 75.000 m<sup>2</sup>. Esta produtividade mensal é inclusive item de comprovação de aptidão técnica-operacional das empresas licitantes em relação ao objeto da licitação, conforme subitem 7.5.4, condição esta incluída no edital através da errata publicada nos meios de comunicação DOM, DCI e DOE em 19 de fevereiro de 2008, conforme fls. 170 a 173, fruto de solicitação de esclarecimento da empresa Delta Construções Ltda. (fls. 174/175).

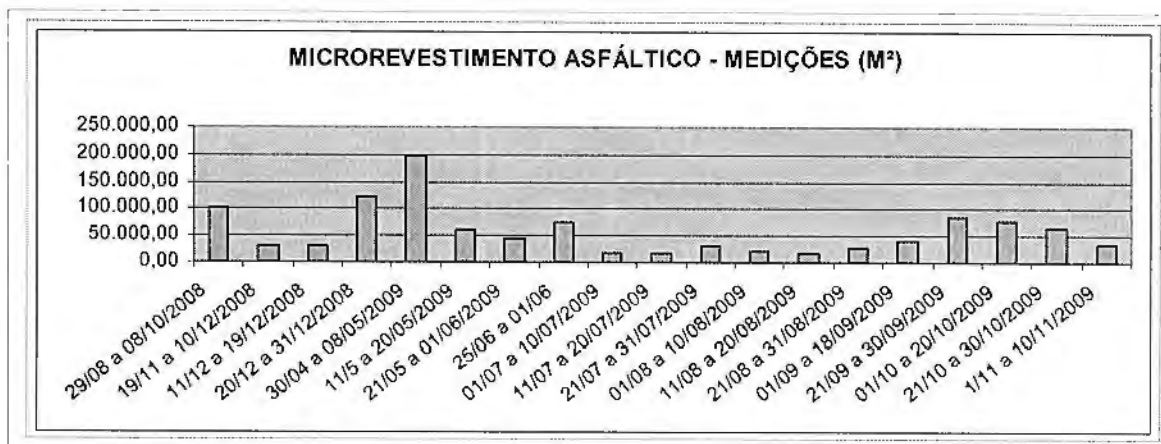
O quadro abaixo demonstra que o ritmo dos trabalhos foi bastante irregular com serviços medidos muito concentrados em determinados períodos, tais como, por exemplo, os ocorridos entre 20/12 a 31/12/2008 (12 dias) e 30/04 a 08/05/2009 (9 dias), quando foram medidos, respectivamente, 120.503 (cento e vinte mil e quinhentos e três) m<sup>2</sup> e 196.140,40 (cento e noventa e seis mil, cento e quarenta vírgula quarenta) m<sup>2</sup>. Tal desempenho revela que os serviços foram realizados em determinados períodos com produtividade bem superior à mínima estabelecida no edital licitatório, qual seja, 75.000 m<sup>2</sup> mensais. Para estabelecer a comparação na mesma base, nos exemplos utilizados, a



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

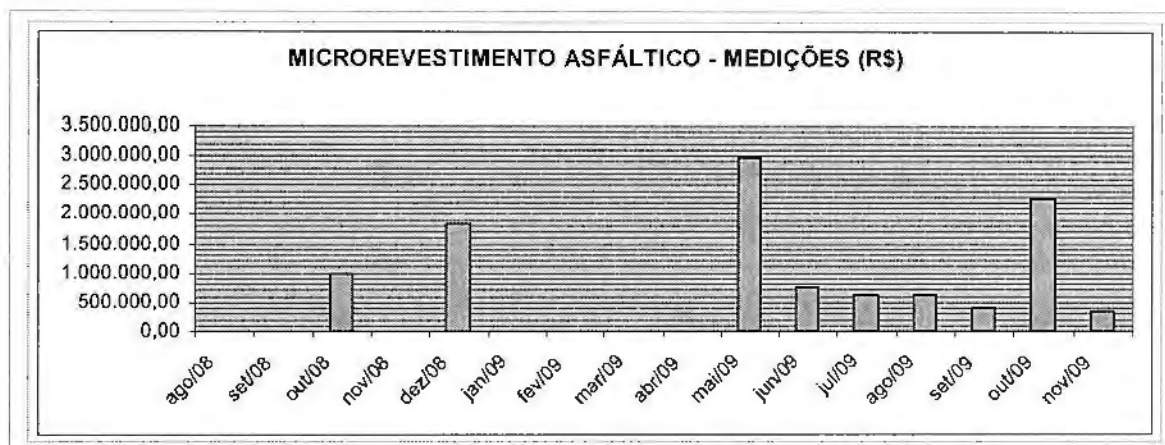
Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

produtividade diária foi de 10.041,92 m<sup>2</sup> e 21.793,38 m<sup>2</sup>, enquanto que no edital foi estabelecida a produtividade diária de 2.500 m<sup>2</sup> por dia.



O quadro acima indica também que ocorreram mais medições que a quantidade de meses de duração da ata de registro de preços, demonstrando que foram realizadas com diversas periodicidades, na maioria das vezes inferior a 01 mês, tema que será desenvolvido no subitem 4.6.

O quadro abaixo reflete como as medições se concentraram em determinados meses, tais como os meses de outubro e dezembro de 2008 e maio e outubro de 2009.



Do valor total pago (R\$10.801.088,57), R\$ 4.869.143,58 (45,08%) foram pagos durante o exercício em que ocorreu a medição dos serviços. Por consequência, o montante de R\$ 5.931.944,99 (54,91%) foram pagos como despesa exteriorçamentária no exercício seguinte ao da realização dos serviços. Tal expediente, principalmente com relação



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

ao exercício de 2009, revela que a administração daquele período recorreu ao recurso de quitar pagamentos de despesas de vencimento neste exercício somente no subsequente.

A análise do fluxo de pagamentos demonstram atrasos recorrentes das 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<sup>2</sup>.

#### **4. CONSIDERAÇÕES DA AUDITORIA**

Este tópico refere-se às considerações dos principais pontos que a Auditoria avaliou como de maior risco em relação a um eventual direcionamento e/ou à ocorrência de irregularidades, 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 consideradas irregulares pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP. Segundo arquivos da Coordenadoria Setorial de Apoio ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), do Departamento de Assuntos Jurídicos (DAJ), da Secretaria de Assuntos Jurídicos, a contratação foi considerada irregular pelo TCE/SP em 24/07/2009 e sentenciada em 13/09/2012..

Após primeira decisão ainda foi possível a apresentação de defesa ao Município de Campinas para justificar os óbices apontados. A manifestação do Município ocorreu em 20/08/2009.

A análise e decisão em vigor do TCE/SP estão anexadas nos processos TC nº 63/003/09 e 64/003/09.

Principais pontos apontados pelo TCE/SP:

- As ordens de serviços emitidas pela SMI não observam o conteúdo exato do modelo do edital, além disso, é considerado vago, pois “não indica os locais (ao menos os bairros) em que são executados os serviços, e a solicitação dos serviços apenas faz constar

<sup>2</sup>A análise pormenorizada do processo de pagamento é tratado também no tópico 4.





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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

como local dos serviços ‘diversas ruas do Município de Campinas’, o que impede até mesmo qualquer verificação da execução dos serviços”.

- O TCE/SP considerou que a exigência de comprovação de 900.000 m<sup>2</sup> de microrevestimento asfáltico a frio, o qual representa 60% da previsão de fornecimento estimado total de 1.500.000 m<sup>2</sup>, “coerente se efetivamente ocorrer fornecimento em uma única contratação”. Quando o TCE/SP analisou o processo havia ocorrido duas ordens de serviço (“contratações”), totalizando 407.000 m<sup>2</sup> o que fez concluir que “nestas condições o edital exigiu a comprovação de execução 220% (sic) sobre o serviço até agora contratado” (Obs.: percentual correto é 121%).
- Crítica à exigência editalícia referente à necessidade de que as licitantes considerassem em suas CPUs Leis Sociais e BDI de no mínimo 126% e 15%, respectivamente, conforme subitem 11.5.3.

Na sequência, a análise dos aspectos levantados pela Auditoria.

#### **4.1. Especificação Técnica do serviço de micro revestimento asfáltico a frio**

Para a especificação do objeto licitado, prestação de serviço de micro revestimento asfáltico, os documentos constantes no processo administrativo indicam que a especificação adotada tem como base a norma técnica do Departamento de Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT: 035/2005 – ES (Pavimentos flexíveis – Micro revestimento asfáltico a frio com emulsão modificada por polímero – Especificação de serviço). O objetivo da norma é, segundo a cópia anexada às fls. 24 a 32 (Vol. 01), “fixar a sistemática a ser usada na confecção e aplicação do micro revestimento asfáltico a frio utilizando emulsão modificada por polímero com o objetivo de selar, impermeabilizar ou rejuvenescer pavimentos asfálticos”.

A existência de fonte conhecida da especificação indica que o procedimento de decisão de sua utilização está em conformidade com “boas práticas” para a elaboração de especificação técnica de objetos de licitações. A adoção no edital de licitação de uma especificação baseada em norma técnica de um órgão governamental especializado na matéria revela que é baixa a chance de utilização da especificação técnica neste edital como instrumento de direcionamento da licitação.



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

#### **4.2. Documentos de Habilitação**

A avaliação da documentação exigida para a habilitação e declarações solicitadas às licitantes indicou a necessidade de averiguação sobre duas exigências do edital licitatório, quais sejam: a) a comprovação da capacidade financeira da licitante através de indicadores obtidos do Balanço Patrimonial e Demonstrações Contábeis, conforme subitem 7.6.3 do edital; e b) documentação relativa à qualificação técnico-operacional, conforme subitem 7.5.4 do edital.

A Auditoria selecionou estes dois aspectos por entender que os demais referem-se a documentação comumente exigida pela prefeitura de Campinas, e inclusive, permitida pela Lei Federal n.º 8.666/93, de modo que não caracterizaram exigências exorbitantes e causadoras de eventual direcionamento ou irregularidade.

##### **a) Indicadores financeiros do Balanço Patrimonial**

A averiguação desta exigência se justifica para obter a evidência de que os indicadores para a comprovação da boa situação das licitantes não são desmedidos em relação às licitações comumente realizadas no período em que transcorreu o certame licitatório ora auditados.

O critério para habilitação das empresas neste quesito é o seguinte: comprovação de índice de liquidez corrente (ILC) e índice de liquidez geral (ILG) maior ou igual a 1,5, e se algum destes menor que 1,5, a habilitação neste quesito ocorre se o índice de solvência geral (SG) for maior ou igual a 1,5.

A Auditoria desta forma, averiguou, por amostragem, alguns editais da modalidade de concorrência do exercício de 2008/2009. Foram utilizadas as concorrências 01, 02, 03,, 11, 14, 17, 22 e 24 de 2008 e 06, 10, 15, 18, 20, 21, 23, 25, 27, 30 de 2009<sup>3</sup>.

Destas, as concorrências 01, 02, 03 de 2008 e 21, 23 27 e 30/2009, possuem o mesmo critério do edital ora auditado. As demais, ou não possuem critério de avaliação financeira através da averiguação de indicadores de balanços patrimoniais (concorrências 22, 24 de 2008 e 06, 10, 15, 18 e 20 de 2009), ou definiram o valor de 1,0 para

<sup>3</sup> Não foram analisados os processos administrativos das concorrências citadas, mas os arquivos eletrônicos dos editais de licitação arquivados pela Secretaria Municipal de Administração.



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

Relatório de Auditoria Prot. n° 07/10/54,916

os mesmos índices de liquidez e de solvência estabelecidos no processo auditado (concorrências 11/2008, 25 e 27 de 2009).

Da amostra utilizada percebe-se que, quando o critério de averiguação de indicadores foi utilizado, o mais comum foi o uso do indicador padrão no valor de 1,5, principalmente para obras e serviços de engenharia. Para licitações de aquisições, segundo a amostra, este critério não foi utilizado. Em licitações de serviços da amostra selecionada (concorrências 25 e 27/2009) o valor dos indicadores foi 1,0.

Do resultado da investigação infere-se que na licitação ora auditada não foi utilizado critério fora de um padrão estabelecido pela Administração. Deduz-se que, naquele período (exercícios 2008/2009), o critério padrão para obras e serviços de engenharia era o indicador dos índices de balanços patrimoniais no valor de 1,5. A única exceção encontrada na amostra selecionada foi o edital da concorrência 11/2008.

Esta é a única ilação possível porque no processo administrativo ora auditado não há qualquer justificativa sobre a decisão pela utilização do critério supracitado para dar suporte a outra conclusão.

Apesar de ser um critério de restrição, cabe ressaltar que as duas empresas licitantes inabilitadas no certame foram por critério diverso, o que demonstra que todas cumpriram o critério de habilitação econômico e financeiro, indicando que para elas o valor do indicador não foi impeditivo.

O problema a ser realmente destacado é a ausência de justificativa do critério de avaliação no processo administrativo, conforme impõe o parágrafo 5º do artigo 31 da Lei federal 8.666/93.

**b) Documentação comprobatória de aptidão técnica-operacional**

O critério para qualificação técnica não fugiu ao expresso no § 1º, II, art. 30 da Lei Federal n.º 8.666/93. Além disso, é condizente com a Súmula n.º 14 expedida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, por não ter extrapolado os limites percentuais de execução dos **quantitativos do objeto pretendido** no edital.

*“Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da*



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

*Lei Federal n.º 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim considerados 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.”*

O quantitativo de microrevestimento asfáltico mínimo a ser comprovado nos atestados foi 900.000 m<sup>2</sup>, que corresponde a 60% do **quantitativo estimado** de 1.500.000 m<sup>2</sup>, o que leva a entender que garantiria a razoabilidade pretendida pela referida súmula vinculante foi atendida. Este é o entendimento é apresentado na defesa da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos nos processos TC nº 63/003/09 e 64/003/09 do TCE/SP.

Apesar de não ultrapassar o limite máximo de quantitativo estipulado na referida súmula, a posição do TCE/SP conclui que o critério editalício foi irregular porque a licitação foi realizada pelo sistema de registro de preços em que o quantitativo foi estimado e não estipulado, como ocorre com o objeto em licitações de fornecimentos.

No sistema de registro de preços os quantitativos são efetivamente definidos para aquisição apenas através da emissão de ordens de fornecimento (ou de serviço) que juntamente às notas de empenho constitui o termo de ajuste para o quantitativo definido. No sistema de registro de preços nem sempre a totalidade do quantitativo estimado no edital é efetivamente adquirida, e quando isto ocorre, não há nenhuma penalidade sobre o órgão contratante. Na outra situação, por exigir um termo contratual para a totalidade do quantitativo definido em edital, o órgão contratante se obriga a adquirir no mínimo 75% do quantitativo do objeto estipulado no edital. Menos que isso se obriga a pagar indezação ao contratado.

Se no decorrer do prazo da ata de registro de preços o quantitativo estimado no edital não se concretiza, o quantitativo estipulado no critério de avaliação da capacidade técnica da empresa licitante pode se tornar excessivo pois corresponderá, certamente, a percentual superior a 60%, permitindo a conclusão de não cumprimento da Súmula nº 14.

A análise dos fatos ocorridos identificou que das 05 (cinco) empresas licitantes, apenas 03 (três) conseguiram cumprir a cláusula referente aos atestados de comprovação de capacidade técnica com o quantitativo mínimo estipulado, sendo que uma



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

destas foi inabilitada a partir de reconsideração da Administração motivada por recursos impetrados por duas licitantes: Petrobrás Distribuidora S/A e Delta Construções S/A (conforme fls. 805 a 887 do volume 04). Isto dá uma medida do grau de restrição da cláusula na licitação.

Como dito anteriormente, o quantitativo de microrevestimento efetivamente aplicado pela empresa Delta foi 27,63% inferior ao quantitativo estimado. As razões deste desempenho não estão apresentadas no processo administrativo, e nem poderiam estar, uma vez que o entendimento corrente é de que não há a obrigatoriedade da aquisição da totalidade do quantitativo estimado em editais de fornecimentos pelo sistema de registro de preços.

Diante dos fatos levantados e em função do entendimento do TCE/SP, a auditoria conclui que o critério de avaliação de comprovação da aptidão técnica das licitantes se tornou excessivo pelo fato de tratar-se de registro de preços sendo o quantitativo do objeto estimado e não estipulado como obrigatório em licitações comuns.

A recomendação para estes casos é a não estipulação de quantitativo para comprovação de capacidade técnica em função do quantitativo estimado, mas sim em função do planejamento da aplicação de microrevestimento asfáltico no período, tendo em vista que as licitações pelo sistema de registro de preços requerem parcimônia na estipulação do percentual mínimo de quantitativo do objeto a ser comprovado.

#### **4.3 Pesquisa de Preços**

O processo de trabalho relativo à pesquisa de preços de mercado para obtenção do preço de referência está descrita nos papéis de trabalho desta auditoria.

No caso do protocolado ora auditado, a pesquisa foi realizada com base em cotações de preços com 09 empresas, sendo que apenas 03 responderam a solicitação (assinada pelo Diretor do DPOV). Foi elaborada a média aritmética simples para chegar ao preço referencial (realizada pela Assessora Técnica da SMI).

Pela média utilizada, obteve-se o preço de referência de R\$ 10,64, o m<sup>2</sup> de aplicação. A decisão pelo preço de referência, por consequência, determinou o valor estimado do registro de preços em R\$ 15.960.000,00, uma vez que o quantitativo estimado pela SMI foi 1.500.000 m<sup>2</sup>.



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

---

O preço de referência obtido foi 30,55% superior ao preço registrado na ata de registro de preços imediatamente anterior (R\$8,15).

Muito embora o preço obtido na licitação ter sido R\$ 9,95, ou seja, 6,93% inferior ao preço referencial, acabou por ser 22,09% superior ao último preço registrado.

Voltando à pesquisa realizada pela PMC, verifica-se que não foi utilizado nenhum outro critério estatístico alternativo para a obtenção do preço de referência. Presume-se que a utilização somente pela média aritmética simples tratar-se da metodologia comumente empregada e aceita à época da licitação, o que demonstra, portanto, ter sido realizada em conformidade com a norma da prefeitura.

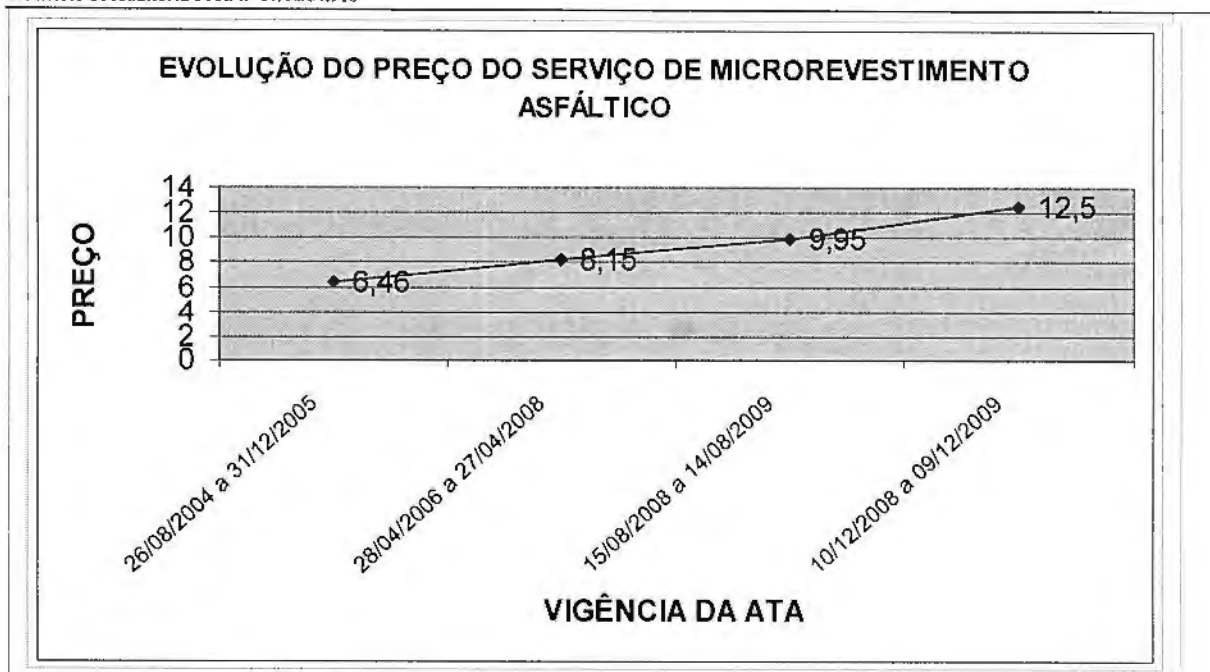
Diante do exposto, a única conclusão possível da análise do processo de pesquisa de preços referenciais neste processo é que foi realizada em conformidade com a metodologia institucionalizada na prefeitura à época da licitação: média aritmética simples do resultado da coleta de preços de no mínimo 03 (três) fornecedores.

O resultado, em termos de variação percentual em relação ao último preço registrado, acima exposto, induz à conclusão de que o preço pesquisado pela SMI não foi inexequível mas, diante da comparação ao último preço registrado, foi fixado em patamar superior diante do universo pesquisado, permitindo que o resultado da licitação, embora inferior ao referencial, acabasse por se estabelecer ainda num patamar mais alto.



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916



A estipulação no edital licitatório (subitem 11.5.3) de percentuais mínimos para encargos sociais e trabalhistas e do BDI também podem ser vistos como fatores que contribuíram para o resultado final da licitação. O TCE/SP também apontou este critério como irregular, pois “configura interferência indevida na iniciativa privada” e “restringe a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração”.

A conjugação de pesquisa de preços frágil com o critério acima exposto reduz as possibilidades de obtenção de preços mais vantajosos.

A recomendação neste caso é o investimento do órgão no processo de pesquisa de preço, bem como na retirada do critério do subitem 11.5.3 dos próximos editais de licitação.

#### **4.4 Emissão da ordem de serviço**

O processo de emissão e entrega da ordem de serviço à empresa contratada está descrito nos papéis de trabalho desta auditoria.

A análise do processo sob o ponto de vista formal não parece apresentar qualquer risco, pois as ordens de serviços foram emitidas imediatamente após cada autorização de despesas e nelas estão contidos os recebimentos pelo responsável técnico da empresa contratada.



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

---

Mas, quando se verifica que as ordens de serviços emitidas estão em desacordo com o modelo do edital, uma vez que nelas não consta a identificação dos locais onde ocorreriam os serviços, pelo menos uma impropriedade se apresenta, pois se evidencia uma falha de natureza formal pela não observância do princípio licitatório da obrigatoriedade da vinculação ao ato convocatório. Aliás, este é um dos apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, conforme mencionado no início deste tópico 4.

Além de caracterizar não vinculação ao ato convocatório, a não inclusão dos locais nas ordens de execução dos serviços descumpre uma “promessa” de transparência evidenciada no Edital Licitatório quando da condução dos trabalhos. Este problema é abordado pelo TCE/SP quando argumenta que a falta de indicação prévia dos locais torna difícil a averiguação no processo administrativo pelos órgãos de controle externo dos trabalhos realizados pela SMI, um dos apontamentos que o fez decidir pela irregularidade da licitação.

Na resposta da Secretaria de Assuntos Jurídicos ao TCE/SP (“Doc. 02”) é apresentada uma lista preparada pela fiscalização da SMI referente às medições 01 a 04 (de 29/08/2008 a 31/12/2008), na qual estão contidos os nomes das vias e suas respectivas áreas. Ocorre que tais listas se referem a serviços realizados para duas autorizações e ordens de serviços distintas, e não discrimina temporalmente quando foram exatamente realizados os serviços.

Em virtude destes apontamentos, as averiguações da Auditoria constataram a existência de lista somente dos locais onde os serviços foram efetivamente realizados em encadernações apresentadas pela SMI, onde constam documentos de execução dos serviços, inclusive dos que não foram anexados no processo administrativo, como é o caso dos ensaios tecnológicos. Estas encadernações foram elaboradas somente após a realização dos trabalhos.

Na encadernação do protocolado 07/10/54.916 ora auditado consta os seguintes documentos:

- Cópia Ata de registro de Preço nº 182/2008
- Cópias das ARTs dos engenheiros responsáveis técnicos
- Relatórios de Controle Tecnológico emitidos pela empresa Delta S/A
- Algumas fotos de serviços executados
- Medições assinadas pelos responsáveis técnicos





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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

---

- Notas de empenho emitidas
- Ordens de Serviço
- Notas fiscais
- Relatórios da Vias onde ocorreram serviços
- Resumo das medições (“croquis dos locais elaborados pela Delta”)

A Auditoria entende, preliminarmente, que o procedimento de explicitação das referidas listas deveria ter ocorrido quando da emissão das Ordens de serviços (evidenciando o planejamento dos serviços) e após (evidenciando a execução dos serviços), em encadernações ou apensos vinculados ao processo administrativo, o que demonstraria uma iniciativa de planejamento e de controle interno mais eficiente e transparente, e que poderiam evitar conclusões pela irregularidade nas fiscalizações do TCE/SP, o que acabaram por ocorrer neste processo administrativo.

Assim, tanto a lista com a discriminação das vias incluídas no planejamento da SMI, quanto a dos serviços efetivamente realizados são informações imprescindíveis que devem obrigatoriamente ser evidenciadas e elaboradas concomitantemente à realização dos serviços.

A SMI, em esclarecimento elaborado em 13 de agosto de 2008 e enviado à Coordenadoria de Apoio ao TCE/SP da SMAJ para defesa do Município perante questionamentos do TCE/SP, explica que os serviços de microrevestimento “seguem uma priorização de vias de acordo com o grau de deterioração e degradação estrutural em que se encontram e também obedecendo à priorização de sua funcionalidade, 1º - itinerários de ônibus, 2º - vias de grande fluxo de veículos e 3º - vias de tráfego local”, (...) “embora (...) não tenham especificado os locais aonde seriam desenvolvidos os serviços propriamente ditos, o controle de campo da efetiva realização dos mesmos não restou, em absoluto prejudicado. A cada medição dos serviços executados, é feito um controle de campo, aonde diariamente são discriminados os locais e respectivas áreas executadas, acompanhadas de croquis”.

A Auditoria, mediante as explicações da SMI, de que havia priorização prévia de necessidades, considera que é possível sim a SMI elaborar ordens de serviços que constem o planejamento dos serviços expressos na identificação das localidades, conforme prometeu no próprio modelo de ordem de serviço.



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

Na última ordem de serviço emitida, muito provavelmente procurando atender crítica pretéria do TCE/SP, os locais dos serviços foram incluídos, mas apenas definindo alguns bairros e 05 macrozonas, ainda de forma bem mais genérica em relação ao apontado pelo TCE/SP que adiantou sugerir como deveriam ser explicitados os locais, “se não os nomes das vias, pelo menos os dos bairros a serem cobertos pelos serviços”.

Os controles realizados pela SMI para as medições dos serviços executados é o tema do subitem deste relatório de auditoria.

#### **4.5 Recebimentos 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 relativo a esta matéria ( e que se baseou no Termo de Referência do edital às fls. 145 a 153) e refere-se à decomposição das atividades envolvidas na prestação de serviços de micro revestimento asfáltico. Tais atividades seguem, basicamente, o exposto na Norma adotada DNIT 00035/2005.

A aceitação em campo e final, a medição na pista da área executada em metros quadrados e da quantidade de emulsão efetivamente aplicada em toneladas são os procedimentos a serem efetuados pela fiscalização para que os serviços possam ser medidos e, posteriormente, enviados para pagamento. Além disso, devem ser anexados às medições os relatórios do controle de qualidade com os ensaios e determinações interpretados.

Não há documentação formal no processo a respeito da aceitação em campo e final.

Com relação à medição da área executada em metros quadrados, somente na encadernação elaborada pela SMI são verificados croquis que demonstram a área de serviços executados e os respectivos locais, os quais apenas neste momento identificados. Nestes croquis, cujo somatório reflete cada medição realizada, estão explicitados a extensão e a largura (dados com os quais é obtida a quantidade de metros quadrados de aplicação da emulsão), e a data que o serviço foi executado. Apesar da identificação do fiscal dos serviços da SMI, não há a assinatura do mesmo comprovando a aceitação dos serviços.



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

Nesta encadernação ainda encontram-se anexados os relatórios de ensaios tecnológicos necessários para a finalização da medição e para posterior envio para pagamento. Contudo, estes ensaios foram organizados somente na encadernação de acordo com o mês de referência e não em conjunto e conforme a sequência cronológica das medições realizadas pela SMI, dificultando a conjunção dos resultados dos exames e os serviços realizados expostos nas medições.

A Auditoria, por não ter condições técnicas para tal empreitada, não avaliou o conteúdo dos ensaios<sup>4</sup>, cuja interpretação é de exclusiva responsabilidade da fiscalização técnica da Prefeitura, ou mesmo de eventual necessidade de perícia de engenharia dos serviços executados, o que foge ao alcance desta Auditoria, conforme apontado no tópico 2 deste Relatório.

Mais uma questão digna de nota: a Auditoria, ao contrapor o Termo de Referência e a Norma DNIT, percebeu que um item desta última não foi explicitado no edital. Trata-se do item referente à “medição do transporte da emulsão asfáltica efetivamente aplicada entre a refinaria ou fábrica e o canteiro do serviço”, um dos itens de controle de execução dos serviços e pré-requisito para as medições.

A Auditoria entende que tal obrigação da norma esteja expressa no subitem subitem 18.5.1. do edital de licitação que transcrevemos a seguir:

*“As empreiteiras, construtoras e prestação de serviços de construção civil, que eventualmente tenham subempreiteiras ou materiais aplicados à obra, deverão fornecer junto com a nota fiscal da prestação de serviços.*

*18.5.1.1. Comprovação dos materiais fornecidos mediante apresentação da 1ª via da documentação fiscal (nota fiscal de remessa de mercadoria), com identificação da obra onde foram aplicados”.*

Estas notas fiscais não foram anexadas nem no processo administrativo, nem na encadernação supracitada, mas sim nos cupons de pagamentos enviados pela SMI à

---

<sup>4</sup> São ensaios de um único tipo acostados na encadernação pela fiscalização da SMI. Como não há nenhuma menção formal da fiscalização sobre os resultados ali expostos, entende que a SMI os considerou compatíveis e garantidores da qualidade dos serviços para medição e pagamento.



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

Secretaria de Finanças (verificados na amostra citada no tópico 3), evidenciando o cumprimento formal desta obrigação.

Diante do todo o exposto neste subitem, a Auditoria conclui que os procedimentos que envolvem o processo de aceitação e medição dos serviços de micro revestimento asfáltico são frágeis sob o ponto de vista dos meios de expressão da garantia da materialidade dos serviços prestados.

A aceitação em campo se apóia apenas em averiguação visual da fiscalização e não há registros formais (importante para *accountability*) destes procedimentos. Uma possível sugestão a ser apresentada à SMI seria adoção de uma espécie de “diário de obra” em que o fiscal formalizasse a sua atuação diária em documento próprio. Os croquis referidos pela SMI, mas anexados apenas na encadernação poderiam constituir o referido “diário de obra”.

Tal procedimento alimentaria a formação da documentação para a realização da medição dos serviços e acompanharia os documentos de medição anexados no processo administrativo, bem como nos capeados de pagamento, os quais deveriam estar acompanhados dos relatórios de ensaios tecnológicos específicos dos serviços daquela medição, atividade expressa na norma do DNIT adotada pela SMI.

Diante do exposto, a Auditoria recomenda o redesenho do processo de aceitação e de medição sob o ponto de vista do registro simultâneo de todos os seus passos, inclusive do servidor responsável, de modo a permitir a mais perfeita aferição possível da materialidade de sua execução, isto sem deixar de levar em consideração o contexto administrativo da SMI e a necessidade de manter a eficiência dos serviços. Ou seja, principalmente pela característica do serviço de micro revestimento e seguindo a norma técnica do DNIT adotada, os documentos relativos a aceitação e medição dos serviços executados devem estar organizados num mesmo local e dispostos na sequência correta.

#### **4.6 Periodicidade das medições**

A Auditoria verificou que as medições não foram realizadas mensalmente, conforme subitem 17.1 do edital licitatório. Os períodos variaram durante o prazo de execução dos serviços. O período mais comum foi 10 dias. Das 19 medições realizadas, em apenas uma vez, a medição foi realizada para período igual ou superior a 30



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

dias (1ª medição, de 29/08/2008 a 08/10/2008), as demais, ocorreram para medições de prazo inferior.

Como consequência, os pagamentos dos serviços executados, que têm como condição as medições aceitas pela fiscalização, ocorreram em periodicidade diferente da mensal, em desconformidade com o edital licitatório. Além disso, não há justificativa para a decisão de tal procedimento.

#### **4.7. Pagamentos**

A Auditoria, a fim de avaliar o processo de pagamento das despesas, realizou análise dos capeados por amostragem aleatória das despesas medidas e liquidadas pela SMI com os seguintes vencimentos: 10/02/2009 (“desdobramento” da NF 15532), 29/05/2009 (NF 16260), 30/05/2009 (“desdobramento” da NF 163720), 30/10/09 (NF 17625), 10/11/2009 (NF 17784) e 20/11/2009 (NF 17870).

Nestes capeados puderam ser averiguados os procedimentos adotados pela SMI 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 quando o pagamento é realizado através de ordem bancária. No outro tipo de pagamento não há registro no sistema SIAFEM. Assim, para obter tal tipo de informação é preciso ter acesso aos capeados para verificar se encontram lá inscritos. Os capeados são arquivados no subsolo do edifício-sede da prefeitura.

A Auditoria entende que estas informações são importantes para serem registradas no sistema SIAFEM, pois dão mais transparência no procedimento, o que ocorre



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

quando o pagamento é realizado através de ordens bancárias. Apesar de possível a sua obtenção, o acesso, como descrito acima, é demasiadamente restrito e não há nada que justifique a ausência deste tipo de informação no SIAFEM.

Nos capeados analisados e como já dito anteriormente, a Auditoria encontrou as notas fiscais de remessa de mercadorias dos materiais utilizados na confecção do micro revestimento asfáltico. A inclusão destes comprovantes auxiliam avaliação de questões tributárias envolvidas no processo de pagamento. A Auditoria, porém, entende importante que tal informação deva também constar como comprovantes da realização dos serviços no processo administrativo, constituindo como parte do processo de aceitação e medição dos serviços, a fim de que a efetiva execução dos serviços seja melhor demonstrada, conforme descrito no subitem 4.5.

**4.7.2 Operação Bancária entre a empresa Delta Construções S/A e o Banco Bonsucesso com ciência da Secretaria de Finanças**

Ainda como resultado a análise dos capeados de pagamentos realizados, foi identificada cópia de comunicação da empresa Delta Construções S/A, datado de 15 de dezembro de 2009, ao Secretário de Finanças à época, informando que havia realizado operação bancária junto ao Banco Bonsucesso no valor de R\$2.470.524,11 (dois milhões, quatrocentos e setenta mil, quinhentos e vinte e quatro reais e onze centavos), referente as notas fiscais 16714, 17104, 17625, e 17784 e solicitando “autorização de pagamento mediante crédito na conta citada” (conta corrente nº 111.597, Banco Bonsucesso (218) na agência 001 – Belo Horizonte) em “caráter irrevogável, irretroatável e irrenunciável” através de “depósito na aludida conta e ressalvada a hipótese de, a critério de Vossas Senhorias, seja efetuado o pagamento direto àquele Banco, o qual fica investido para este fim, podendo passar recibo e dar a respectiva quitação.” Na sequência, uma cópia de memorando com declaração do Departamento de Administração Financeira da Secretaria de Finanças, de que a Municipalidade de Campinas efetuará o pagamento das referidas notas fiscais, no valor líquido acima citado, referente a débitos pendentes cuja quitação ocorrerá até 26/02/2010, junto ao Banco, agência e conta corrente supracitados, o que realmente ocorreu, conforme averiguado nos registros da Secretaria de Finanças.

As notas fiscais supracitadas, na data da comunicação da empresa Delta em 15/12/2009, já estavam todas vencidas há 124, 96, 46 e 35 dias, respectivamente. Realmente foram pagas na data estipulada pela Secretaria de Finanças: 26/2/2011.



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

Relatório de Auditoria Prof. nº 07/10/54.916

---

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

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

Com relação à execução contratual, mais uma observação é pertinente, pois a auditoria verificou a ocorrência destas após o término do prazo de vigência da ata de registro de preços.

Muito embora a autorização da despesa da última ordem de serviço tenha ocorrido 02 (dois) dias antes do término da ata, em 14/08/2009, ocorreram 06 medições referentes a prestação de serviços após aquela data. Foram confeccionados e aplicados por volta de 329.000 (trezentos e vinte e nove mil) m<sup>2</sup> de micro revestimento asfáltico até 10/11/2009, praticamente, 03 (três) meses após a data final da ata, correspondendo a 30,30% (trinta e vírgula trinta por cento) do total efetivamente aplicado.

O Decreto Municipal 11.447/94, que dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública Municipal, é omissivo quanto ao prazo de vigência das ordens de fornecimento/serviço. Não define quanto tempo tais fornecimentos e serviços podem ocorrer após a data final da ata de registro de preços e nem menciona nada sobre os prazos das ordens de fornecimentos/serviços.

É bastante razoável entender que tais situações possam ocorrer, principalmente em relação ao objeto da licitação ora auditada, mas qual seria o limite de tempo do prazo? Um, dois, três meses, ou mais?

É entendimento corrente que fornecimentos e de serviços em atas de registro de preços podem ocorrer após o término de sua vigência, mas, quando não definido o período, o prazo do fornecimento e do serviço deve se ater ao período de entrega dos bens e serviços estipulados no edital licitatório. Se o prazo de entrega de determinado bem é dez dias, por exemplo, a ordem de fornecimento deverá ter este mesmo prazo e os fornecimentos não podem ser parcelados para além dele.



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

Mas, e quanto aos casos de registro de preços de serviços como os de microrevestimento asfáltico, em que determinada quantidade de confecção e aplicação não ocorre em uma única vez? Ao contrário, por ser um serviço e não ser possível o estoque, e por corresponder a determinado cronograma de locais, necessariamente ocorre de forma parcelada durante certo prazo. É este o ponto que apontamos problemático: nas ordens de serviços não consta o prazo de execução do quantitativo autorizado. Caso os serviços ocorram dentro prazo de vigência da ata de registro de preços não há maiores problemas, mas e depois do término de sua vigência? Qual o prazo razoável de duração para a execução de serviços?

A Auditoria entende que a ausência de prazo nas ordens de serviço, principalmente em situações de atas de registro de preços expiradas, poderá levar a execução de serviços por tempo maior do que o razoável, ficando a mercê de eventuais conveniências de ocasião, por não estarem definidas previamente no certame licitatório. Além disso, poderá também trazer problemas jurídicos análogos ao de execução de prestações de serviços com prazo contratual expirado.

Ordens de fornecimento e de serviços decorrentes de atas de registro de preços são equivalentes a contratos e nestes não são admitidos a ausência deste requisito. É o que impõe o inciso IV do Artigo 55 da Lei Federal 8.666/93 transcrito a seguir:

*“Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:*

*(...) IV – os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso”:*

De acordo com o exposto, a ausência do prazo tornam as ordens de serviços instrumentos contratuais juridicamente fracas, fragilizando a gestão destes termos de ajustes.

Uma última argumentação: o alargamento desmesurado do tempo de duração de ordens de fornecimento após o término da ata de registro de preços expõe a Administração Pública no sentido de que ao se comportar desta maneira indica uma “fuga” do procedimento licitatório e, assim, impede a possibilidade de obter preço mais vantajoso, ampliando as possibilidades de questionamentos, principalmente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.





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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

Pelo exposto, a Auditoria entende imprescindível definir, previamente, no edital licitatório, os prazos de duração das ordens de serviço, no tempo condizente ao planejado pela Secretaria de Infraestrutura nas fases de execução dos serviços de micro revestimento asfáltico, medida que promove o planejamento público e a transparência das ações daquela Secretaria.

Assim sendo, recomenda a inclusão de prazo de execução das ordens de serviço de microrevestimento asfáltico e nas outras desta mesma natureza (com característica de serviço contínuo). Se tal medida não for possível administrativamente, sugere a viabilidade de elaboração de Decreto Municipal que regulamente tal medida.

## **5. CONCLUSÃO**

De todo o exposto, a Auditoria conclui que não há elementos no edital licitatório que permitam afirmar a existência de direcionamento à empresa Delta Construções S/A. Contudo, foi possível identificar problemas decorrentes de escolhas administrativas adotadas, tais como, a pesquisa de preços, que acabou por estipular o registro de preço em patamar alto; e a ausência de justificativa técnica para a escolha dos índices de balanço patrimonial para avaliação da boa capacidade financeira da licitante.

Já com relação à execução dos serviços, constatou-se o comprometimento do processo por falhas, impropriedades e irregularidades, as quais podem significar prejuízos de ordem financeira e institucional ao Município.

A decisão pela irregularidade do processo ora auditado pelo TCE/SP é a melhor demonstração de prejuízo institucional imposto ao Município.

O resultado financeiro também não foi satisfatório, pois o preço foi registrado em alto patamar, segundo concluído da análise da pesquisa de preço e a comparação em relação ao preço registrado imediatamente anterior.

Os prejuízos de ordem financeira são de difícil afirmação e de estabelecimento de causa e consequência, mas é evidente a fragilidade processual no que tange os atos de pesquisa de preços, de emissão de ordens de serviços genéricas, de recebimento e aceitação dos serviços de aplicação de microrevestimento asfáltico em dissonância com as normas do DNIT, dentre outros identificados.



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

---

Essa fragilidade, portanto, é terreno fértil para o desperdício de recursos, mas este é de complicada mensuração devido ao tempo decorrido e a forma em que os processos de trabalho analisados estão estruturados na SMI. Assim, é preciso melhorá-los para que estejam condizentes com a obrigação de serem conduzidos com eficiência, eficácia e transparência.

As falhas, impropriedades e irregularidades assinalados no relatório são, ao contrário, perfeitamente identificáveis, as quais são resumidamente expostas a seguir:

- 1) Ausência de justificativa técnica para definição dos índices de balanço patrimonial de comprovação da boa situação financeira da licitante, conforme subitem 4.2. a);
- 2) Ausência de definição das localidades no corpo das de ordens para execução dos serviços de micro revestimento asfáltico, conforme apresentado no subitem 4.4;
- 3) Descompasso entre as exigências da Norma Técnicas do DNIT com relação ao processo de aceitação e medição do serviço de micro revestimento asfáltico, especialmente pela ausência de comprovação das notas fiscais de remessa dos materiais utilizados, e a prática gerencial realizada pela Secretaria de Infraestrutura, conforme apontado no subitem 4.5;
- 4) Realização de medições em períodos inferiores ao do subitem 17.1 do edital licitatório, conforme apontado no subitem 4.6;
- 5) Prestação de serviços e respectivas medições após o término do prazo da ata de registro de preços sem previsão editalícia, conforme exposto no item 4.8;

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 sua fase contratual.

Matrícula nº 63.116-7



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

Relatório de Auditoria Prot. nº 07/10/54.916

---

**ANEXO**

**TABELAS: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DA ATA**  
**182/2008**







TABELA 2

EMPENHO	NOTA DE EMPENHO	NOTA FISCAL	VENC TO	LIQUIDAÇÃO	NOTA DE LIO.	VALOR	DATA PACTO	DOC. PAGTO.	VALOR LIQ. PAGO	PGTO. EM ATRASO (DIAS)
NE 2008	2008NE00513	14652	30/10/08	13/10/08	2008NLO2643	268.650,00	31/12/08	2008NL03215	2.686,50	62
NE 2008	2008NE00514	14652	30/10/08	13/10/08	2008NLO2643	0,00	31/12/08	2008NL03243	265.963,50	62
NE 2008	2008NE00514	14652	30/10/08	13/10/08	2008NLO2643	726.350,00	31/12/08	2008NL03215	697.042,59	62
NE 2008	2008NE00692	15241	30/12/08	22/12/08	2008NLO3075	303.972,50	31/12/08	2008NL03235	297.407,46	1
NE 2008	2008NE00692	15377	30/12/08	23/12/08	2008NLO3090	313.673,75	31/12/08	2008NL03234	304.009,81	1
NE 2008	2008NE00692	15532	10/2/09	22/01/09	2009NLO0017	1.199.004,85	18/2/09	2009NLO0166	1.157.039,68	8
NE 2009	2009NE00278	16260	29/5/09	8/5/09	2009NLO0907	1.951.626,83	2/6/09	2009NLO0950	1.000.000,00	4
NE 2009	2009NE00278	16372	30/5/09	20/5/09	2009NLO0908	592.399,12	11/8/09	2009OB06093	114.370,53	73
NE 2009	2009NE00278	16513	20/6/09	3/6/09	2009NLO0976	440.974,05	16/10/09	2009NLO1821	428.531,65	118
NE 2009	2009NE00363	16714	13/8/09	6/8/09	2009NLO1340	754.698,64	26/2/10	2010NLO0292	728.384,41	197
NE 2009	2009NE00363	16810	13/8/09	10/7/09	2009NLO1341	154.327,49	16/10/09	2009NLO1820	112.851,79	64
NE 2009	2009NE00363	16898	13/8/09	20/7/09	2009NLO1342	170.832,54	27/11/10	2010NLO0092	165.222,13	167
NE 2009	2009NE00363	17004	10/8/09	31/7/09	2009NLO1356	297.368,78	27/11/10	2010NLO0094	150.422,90	170
NE 2009	2009NE00363	17186	9/9/09	20/8/09	2009NLO1530	164.443,65	27/11/10	2010NLO0095	159.074,70	140
NE 2009	2009NE00363	17104	10/9/09	12/8/09	2009NLO1556	187.818,19	26/2/10	2010NLO0293	181.252,85	169
NE 2009	2009NE00363	17285	10/9/09	31/8/09	2009NLO1569	270.460,70	27/11/10	2010NLO0097	262.212,74	139
NE 2009	2009NE00437	17507	13/10/09	18/9/09	2009NLO1741	392.826,00	27/11/10	2010NLO0096	87.234,96	106
NE 2009	2009NE00437	17625	30/10/09	8/10/09	2009NLO1807	833.267,23	26/2/10	2010NLO0291	805.376,63	119
NE 2009	2009NE00437	17784	10/11/09	26/10/09	2009NLO1906	773.906,52	26/2/10	2010NLO0294	750.894,95	108
NE 2009	2009NE00438	17784	10/11/09	26/10/09	2009NLO1906	4.578,20	26/2/10	2010NLO0294	4.578,20	108
NE 2009	2009NE00438	17870	20/11/09	6/11/09	2009NLO1994	652.104,29	18/2/10	2010OB00953	631.082,65	90
NE 2009	2009NE00438	17968	30/11/09	18/11/09	2009NLO2075	347.805,24	18/2/10	2010OB00956	336.905,86	80
						10.801.088,57			8.642.546,49	93,09