



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

RELATÓRIO DE AUDITORIA
REFERENTE EXECUÇÃO DO
TERMO DE CONTRATO Nº 140/2009
- CONTRATO IMA -
(PROCESSO ADMINISTRATIVO PMC Nº 09/10/38.011)



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Sumário

1.INTRODUÇÃO.....	5
2.ESCOPO DA AUDITORIA.....	5
3.QUADRO RESUMO DA AUDITORIA.....	6
4.ANÁLISE DA AUDITORIA.....	9
4.1.Recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo -TCESP.....	9
4.1.1.Posição do TCESP referente ao contrato anterior ao ora em evidência (Contrato nº 96/07).....	9
4.1.2.Posição do TCESP referente ao expediente que originou o Contrato nº 140/09 (Acórdão TC 180/003/10, publicado em 01/03/2013).....	10
4.2.Procedimentos da dispensa de licitação.....	12
4.2.1.Prévia apreciação/técnico jurídica.....	12
4.2.2.Manifestações superiores.....	13
4.3.Determinação do objeto contratual.....	14
4.3.1.Semelhança entre “serviços contínuos” e “serviços sob demanda”.....	15
4.4.Serviços contínuos.....	17
4.4.1.Ausência de preços unitários, quantitativos estimados e de unidade de medida....	17
4.5.Serviços sob demanda.....	23
4.5.1.Inobservância da regra de cotação de preços de mercado para serviços cujos preços foram determinados como sob consulta no Anexo C do contrato com vistas a elaboração de Propostas de Prestação de Serviços (PPS).....	23
4.6.Pesquisa de Preços	24
4.6.1.Serviços contínuos: cotação de preços unitários falha em razão do não detalhamento dos serviços, dificultando efetivas comparações com o mercado e avaliações dos custos unitários e total da contratação.....	24
4.6.2.Serviços sob demanda: preços unitários registrados desprovidos de pesquisa de mercado e/ou com consultas insuficientes para cálculo de preço médio de referência...29	
4.7.Análise da execução da prestação de serviços contínuos.....	30



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

4.7.1.Empenhamento dos valores das despesas contratadas: pendência de nota de empenho no exercício de 2012.....	30
4.7.2.Conferência dos valores empenhados/ Ausência de padronização.....	31
4.7.3.Recebimentos e faturamentos dos serviços contínuos.....	32
4.7.3.1.Recebimentos dos serviços contínuos.....	33
4.7.3.2.Valores faturados.....	33
4.7.3.3.Metas do Acordo de Nível de Serviços Contínuos (ANSC).....	35
4.8.Análise da execução dos serviços sob demanda.....	37
4.8.1.Metodologia.....	37
4.8.2.Propostas de Prestação de Serviços - PPS.....	38
4.8.2.1.Serviços de Desenvolvimento de Sistemas/Web (códigos 70.0101, 70.0103 e 70.0105): ausência de detalhamentos técnicos.....	39
4.8.2.2.Serviços de Infraestrutura e Redes – Armazenamento de aplicações e dados (códigos 70.1101, 70.1103, 70.1105, 70.1109, 70.1111, 70.1113, 70.1119, 70.1121, 70.1123, 70.1125, 70.1131).....	41
4.8.2.3.Serviços de telecomunicação - enlaces Frame-relay (códigos 70.2201, 70.2203, 70.2205, 70.2207, 70.2211, 70.2213).....	44
4.8.2.4.Serviços de mão de obra de infraestrutura e redes (códigos 70.3001, 70.3003 e 70.3005).....	44
4.8.2.5.Serviços “Outros” (códigos 70.4001 e 70.4003).....	47
4.8.2.6.Serviços de disponibilização e gestão de estações de trabalho (códigos 70.7000 e desmembramentos).....	49
a)Valor engloba mais de um serviço e não individualiza os valores.....	50
b)Ausência de registros da verificação dos componentes especificados.....	50
c)Ausência de cotação de preços de mercado em serviço denominado “sob consulta”.....	51
d)Celebração de Contrato de Comodato entre a Contratada e a secretaria interessada.....	52
d.1)Contrato celebrado com órgão e não com o Município.....	52



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

d.2) Contrato desprovido de prévia análise e aprovação jurídica.....	53
d.3) Ausência dos contratos de comodato nos protocolados correspondentes às PPSs.....	54
d.4) Ausência de demonstração da vantajosidade a favor da Municipalidade e remuneração única e antecipada.....	54
d.5) Duplicidade de Pagamentos de serviços de manutenção e de suporte de estações de trabalho desktop.....	55
d.6) Ausência de especificação detalhada do objeto no contrato de comodato..	56
4.8.2.7. Posições de Atendimento – código 70.8000 e desdobramentos.....	57
4.8.2.8. Projetos - Serviços não codificados e cobrados como projeto (valor genérico)	60
4.9. Limitação da auditoria.....	62
4.10. Outros achados.....	63
4.10.1. Indícios de realização de despesa sem prévio empenho.....	63
4.10.2. Indícios de prestação se serviços contínuos como serviços “sob demanda”.....	65
4.10.3. Inexequibilidade da prestação de serviços sob demanda devido a exiguidade de prazo entre a autorização dos serviços, emissão de empenhos e respectivos faturamentos	67
5. CONCLUSÃO.....	69



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório de auditoria refere-se ao Contrato nº 140/09 (fl. 599/659-verso – Vol. 03) celebrado com a Informática de Municípios Associados S.A. - IMA, mediante dispensa de licitação, e cujo objeto constitui a prestação de serviços de Tecnologia de Informação e Comunicação nas modalidades “contínuos” e “sob demanda” estando especificado na cláusula primeira o que se entende por cada um dos serviços.

Cabe registrar que a presente auditoria consta do “Plano Semestral de Auditoria” - PSAI e possui como objetivo *“avaliar o cumprimento das formalidades e das metas, com o acompanhamento da gestão”*, e por finalidade *“verificar o cumprimento dos apontamentos do T.C.E. que julgou regulares com ressalvas o cumprimento do contrato e colaborar com a gestão do objeto contratado”*.

2. ESCOPO DA AUDITORIA

A análise procedida por esta auditoria se encontra voltada aos apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo relacionados a contratos anteriores celebrados entre a Municipalidade e a Informática de Municípios Associados S.A.- IMA, cujo objeto refere-se a serviços de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC), bem como aos procedimentos administrativos desenvolvidos pelo Município, em cujo universo se deram a dispensa de licitação, a contratação, a consequente execução dos serviços e seu pagamento, propiciando o exame da gestão do termo contratual nº 140/2009.

Cabe destacar que nossa atividade se encontra direcionada aos controles internos exercidos pelo Município, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento e fortalecimento de sua gestão.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Nossos trabalhos abrangeram os apontamentos e decisões dos TCs nºs 2550/003/063, 3450/003/07 e 180/003/10), os 04 (quatro) volumes do protocolado administrativo nº 2009/10/38.011, o qual conta (nesta ocasião) com 1.117 folhas (contrato e aditamentos/reajustes), os 09 volumes do protocolado nº 2012/10/14.898 (cujas fls. não estão numeradas) relativo à Prestação de Contas dos serviços sob demanda – outras secretarias, 04 (quatro) volumes do protocolado nº 2012/10/14.897 relativo à Prestação de Contas dos serviços sob demanda atinentes à Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social (cujas fls. também não estão numeradas); 04 (quatro) volumes protocolado nº 2012/10/14.896 relativo Prestação de Contas do serviço sob demanda atinentes à Secretaria Municipal de Finanças; e 05 volumes do protocolado nº 2012/10/46.447 relativo à Prestação de Contas dos serviços contínuos (cujas fls. não estão numeradas).

Assim, diante dos esclarecimentos iniciais, passamos a reportar as considerações desta auditoria.

3. QUADRO RESUMO DA AUDITORIA

Recomendações do TCESP (4.1)	1. O TCESP entendeu que houve falha na composição dos custos de alguns itens dos serviços contínuos contratados em função dos mesmos não terem sido detalhados e, por isso, impedindo efetivas comparações com o mercado, mesmo considerando a evolução da PMC neste quesito (4.1.2).
Procedimentos de dispensa de licitação para celebração do contrato (4.2)	1. Celebração de contrato desprovida de documentação exigida em Lei (LRF) - certidões de regularidade fiscal com prazos vencidos, sem verificação sobre situação da empresa e não alteração da cláusula 18.1 da minuta do contrato, conforme recomendação do Departamento de Assuntos Jurídicos da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos (4.2.2)
Determinação do	1. Diferenciação do objeto entre serviços contínuos e sob demanda:



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

objeto contratual (4.3)	tratamento diferenciado das contratações (4.3).
Serviços contínuos (4.4)	1. Ausência de preços unitários, quantitativos estimados e de unidade de medida (4.4.1).
Serviços sob demanda (4.5)	1. Inobservância da regra de cotação de preços de mercado para execução de serviços cujos preços foram determinados como sob consulta no Anexo C do contrato (4.5.1).
Pesquisa de preços (4.6)	1. "Serviços contínuos: cotação de preços unitários falha em razão do não detalhamento dos serviços, dificultando efetivas comparações com o mercado e avaliações dos custos unitários e total da contratação (4.6.1). 2. Serviços sob demanda: preços unitários registrados desprovidos de pesquisa de mercado e/ou com consultas insuficientes para cálculo de preço médio de referência (4.6.2)."
Análise da execução da prestação de serviços contínuos (4.7)	1. "Empenhamento dos valores das despesas contratadas: pendência de nota de empenho no exercício de 2012 (4.7.1). 2. Valores faturados: inobservância de glosa de valor de serviço de Posto de Atendimento não realizado (4.7.3.2. c). 3. Ausência de penalidade para metas não atingidas do Acordo de Nível de Serviços Contínuos – ANSC não atingidas (4.7.3.3)."
Análise da execução dos serviços sob demanda (4.8)	1. "Serviços de desenvolvimento de sistemas/web (códigos 70.0101, 70.0103 e 70.0105): ausência de detalhamentos técnicos (4.8.2.1). 2. Serviços de Infraestrutura e Redes – Armazenamento de aplicações e dados (códigos 70.1101, 70.1103, 70.1105, 70.1109, 70.1111, 70.1113, 70.1119, 70.1121, 70.1123, 70.1125, 70.1131): a) ausência de cotação de mercado nos preços "sob consulta" (4.8.2.2.a). b) Fragilidades no registro do recebimento dos serviços



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

	<p>(4.8.2.2.b).</p> <p>3. Serviços de telecomunicação - enlaces Frame-relay (códigos 70.2201, 70.2203, 70.2205, 70.2207, 70.2211, 70.2213): Fragilidades no registro do recebimento dos serviços (4.8.2.3.).</p> <p>4. Serviços de mão de obra de infraestrutura e redes (códigos 70.3001, 70.3003 e 70.3005): expressos e pagos apenas em hora/homem em vez de detalhar e individualizar os diferentes recursos a serem empregados (4.8.2.4.).</p> <p>5. Serviços denominados “Outros” (códigos 70.4001 e 70.4003): ausência de definição dos serviços, quantitativos, preços unitários, cronogramas físico/financeiro, respectivos</p> <p>6. Serviços de disponibilização e gestão de estações de trabalho (códigos 70.7101, 70.7103):</p> <p>a) Valor engloba mais de um serviço e não individualiza os valores (4.8.2.6.a).</p> <p>b) Ausência de registros da verificação dos componentes especificados (4.8.2.6.b).</p> <p>c) Ausência de cotação de preços de mercado em serviço denominado “sob consulta”.</p> <p>d) Contrato de Comodato celebrado com órgão e não com o Município.(4.8.2.6.d1).</p> <p>e) Contrato de Comodato desprovido de prévia análise e aprovação jurídica (4.8.2.6.d2).</p> <p>f) Ausência dos contratos de comodatos nos protocolados correspondentes às PPSs (4.8.2.6 d3).</p> <p>g) Ausência de demonstração da vantajosidade a favor da Municipalidade e remuneração única e antecipada pelos serviços. (4.8.2.6 d4).</p> <p>h) Duplicidade de pagamentos de serviços de manutenção e de</p>
--	---



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

	<p>suporte de estações de trabalho desktop (4.8.2.6.d5).</p> <p>i) Ausência de especificação detalhada do objeto no contrato de comodato (4.8.2.6. d6).</p> <p>7. Posições de Atendimento (código 70.8000) e desdobramentos: (4.8.2.7.).</p> <p>8. Projetos: Serviços não identificados/codificados e cobrados como projeto (valor genérico) (4.8.2.8.)."</p>
4.9. Outros achados.	<p>1. "Indícios de realização de despesa sem prévio empenho (4.9.1).</p> <p>2. Indícios de prestação de serviços contínuos como serviços "sob demanda" (4.9.2).</p> <p>3. Inexequibilidade da prestação de serviços sob demanda devido a exiguidade de prazo entre a autorização dos serviços, emissão de empenhos e respectivos faturamentos. (4.9.3)."</p>

4. ANÁLISE DA AUDITORIA

4.1. Recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo -TCESP

4.1.1. Posição do TCESP referente ao contrato anterior ao ora em evidência (Contrato nº 96/07)

Considerando que uma das finalidades da presente auditoria é verificar o cumprimento dos apontamentos do TCESP, que julgou regulares com ressalvas o contrato anterior, primeiramente, faz-se necessário identificar as referidas ressalvas apontadas.

O Contrato nº 96/07 (prot. 07/10/19.662), ao ser objeto de análise pelo Tribunal de Contas através do TC 3450/003/07, muito embora tenha obtido julgamento favorável, recebeu apontamentos que indicavam a necessidade de realização de uma consulta



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

apropriada ao mercado de serviços de tecnologia da informação, como se percebe na transcrição do Acórdão, a seguir:

“ (...) julgar regulares a dispensa de licitação e o contrato nº 96/07, celebrado em 05 de outubro de 2007 entre a Prefeitura Municipal de Campinas e Informática de Municípios Associados S/A. Reitera recomendação contida no TC 2550/003/06, para que em casos da espécie a Origem consulte apropriadamente o mercado de serviços de tecnologia da informação, a fim de convencer-se da compatibilidade dos preços combinados com os lá identificados. (...)”

4.1.2. Posição do TCESP referente ao expediente que originou o Contrato nº 140/09 (Acórdão TC 180/003/10, publicado em 01/03/2013)

Muito embora o Contrato nº 140/09 tenha, a exemplo do imediatamente anterior, sido julgado regular, permanece a recomendação do acórdão do TC 3450/003/07 atinente à demonstração da compatibilidade dos preços contratados com os preços praticados pelo mercado.

Há de notar que o TCESP, apesar de ter reconhecido que a Municipalidade aprimorou os mecanismos de pesquisas, afirmou que *“alguns detalhamentos de custos ainda se mostram falhos”*. E, foi além, posto que solicitou ao seu Departamento de Tecnologia de Informação auxílio quanto ao detalhamento dos custos de todos os serviços, elencando questões que deverão ser aprimoradas por ocasião da próxima contratação.

No voto proferido pelo Douto Relator no TC 000180/003/10, ele questionou expressamente a ausência de detalhamento dos serviços contratados, fato este que, no seu entender, impede efetivas comparações com o mercado.

Ao dissertar sobre a falha na composição dos custos unitários e nas quantidades contratadas atinentes aos *“serviços contínuos de suporte e apoio operacional,*



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

desenvolvimento de projetos e manutenção de sistemas” aponta que o custo do serviço era exclusivamente o decorrente da alocação de pessoas, normalmente homem/hora. Entretanto o valor da hora dependeria do perfil profissional (sênior, pleno, júnior, dentre outros) e da plataforma tecnológica (Java, Microsoft, etc). Assim, concluiu que deverá prever, detalhadamente, a Municipalidade, os custos das plataformas e dos profissionais envolvidos na operação.

Neste mesmo sentido ao referir-se aos serviços de *“disponibilização e gestão de estações de trabalho”*, entendeu que *“não ficou claro o valor por equipamento fornecido, incluindo serviços e reposição de peças, além, do custo dos serviços prestados em equipamento de propriedade da Municipalidade, o que também impede efetivas comparações com o mercado”*.

Quanto aos *“serviços de hospedagem de equipamentos no datacenter da contratada”*, o Douto Relator entende que a forma de cobrança do serviço igualmente carece de detalhamento, uma vez que não esclarece se é feita por equipamento (real ou virtual), ou se é feita por ocupação de espaço em disco ou outra forma de composição de custo. Acrescenta, ainda, ser usual a cobrança de um valor mensal fixo por equipamento disponibilizado, majorado pelo custo da ocupação do espaço em disco.

E, quanto aos *“serviços de rede de comunicação”*, afirma serem basicamente 03 (três) os serviços contratados, quais sejam: fornecimento de links (linhas) de comunicação, fornecimento/suporte de equipamentos de rede e instalação de cabeamento. Entretanto, realça que os serviços são cobrados como se fossem uma coisa só, configurando uma vez mais a ausência de detalhamento dos serviços, comprometendo a avaliação dos valores de mercado.

Antes de finalizar, recomenda, o Relator, que a Municipalidade descreva os serviços de maneira mais detalhada, subdividindo-os, quando possível, a fim de que se torne possível identificar não somente os serviços, mas também os insumos que



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

compõem cada um deles, de modo a propiciar a demonstração da compatibilidade dos preços contratados com os de mercado.

4.2. Procedimentos da dispensa de licitação

4.2.1. Prévia apreciação/técnico jurídica

A celebração do contrato é antecedida da manifestação da Secretaria de Assuntos Jurídicos, que através de seu Departamento de Assessoria Jurídica analisa a legalidade da contratação sob o aspecto da dispensa de licitação (caso em tela) e sob o aspecto da regularidade fiscal/trabalhista da contratada, também analisa a minuta do contrato a ser firmado; e por fim aprova ou desaprova a contratação a ser realizada. A título de elucidação, consignamos que tal procedimento é regido pelo Decreto Municipal nº 15.291/05.

No expediente estudado por estes trabalhos de auditoria, percebemos que a contratação em tela foi submetida à prévia apreciação técnica/jurídica do Departamento de Assessoria Jurídica da Secretaria de Assuntos Jurídicos (fls. 570/588 – vol.02).

Tal apreciação técnica/jurídica realizada foi favorável à contratação, desde que preliminarmente atendidos os requisitos ali indicados. E, explicitou-os: **1)** atendimento ao estabelecido nos incisos I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) – Art. 2º do Decreto Municipal nº 15.291/05; **2)** atualização das certidões de regularidade fiscal (certidão conjunta positiva com efeitos de negativa de débitos relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União e a Certidão Negativa de Débitos de qualquer origem); **3)** verificação se a empresa a ser contratada sofreu alguma penalização, ou seja, se encontrava-se suspensa, impedida de licitar ou contratar com o Município ou ainda declarada inidônea, situações que em caso positivo impediriam a Administração Municipal de efetivar a contratação.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

E também com relação à minuta do contrato, sugeriu a aprovação, desde que alteradas as cláusulas 11.1.4, cláusula 12.1, 12.2, 12.3, 12.4 12.5, 18.1 e 19.1.

4.2.2. **Manifestações superiores**

Muito embora a manifestação técnica/jurídica tenha apresentado manifestação favorável à contratação, desde que preliminarmente atendidos os requisitos nela indicados, submetida esta a superior consideração, o então titular da Pasta de Assuntos Jurídicos sugeriu ao Sr. Prefeito fosse autorizado o procedimento de contratação direta com a Informática de Municípios Associados S/A – IMA, a despesa decorrente, o encaminhamento do expediente para formalização do termo do contrato, e por fim para as demais providências e oportuna observância das recomendações inseridas na manifestação técnica/jurídica (fls. 591/592 – vol. 02).

Diante disto, o Sr. Chefe do Executivo autorizou referida contratação, nos termos sugeridos na manifestação de fls. 591/592. - fls. 593.

O contrato foi formalizado, ocasião em que foram observadas sugestões das cláusulas 11.1.4, 12 (12.1, 12.2, 12.3, 12.4 e 12.5) e 19.1, deixando de ser atendida a sugestão referente à cláusula 18.1.

Assim, forçoso perceber que o contrato foi celebrado sem que os requisitos legais concernentes à Lei de Responsabilidade Fiscal (Decreto Municipal nº 15.291/05); à regularidade fiscal, bem como relativos aos impedimentos para licitar e contratar com a Municipalidade, tenham sido observados. O mesmo se repete com relação à orientação de alteração da cláusula 18.1 da minuta do contrato.

Neste sentido, **recomenda a auditoria** sejam revistos os mecanismos de controle interno, de maneira a impedir a celebração de contratos em desacordo com a prévia manifestação jurídica.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

4.3. Determinação do objeto contratual

O objeto contratual elaborado pelo órgão gestor é dividido em duas categorias: contínuos e sob demanda. Os serviços contínuos têm, segundo reza a cláusula 1ª do contrato, por objetivo (...) “manter o perfeito funcionamento dos processos de TIC produtivos do contratante [Município de Campinas] atualmente em operação” (fls. 452). Já os serviços sob demanda,(...) “entendem-se os projetos de TIC estratégicos que por razões de fluxo de caixa poderão ser ou não realizados” (fls. 452/453).

A partir desta categorização, a unidade administrativa responsável pela contratação (DEINFO) caracterizou o objeto da contratação através da elaboração de projeto básico (fls. 05 a 42-verso, vol. 01 do protocolo 09/10/38.011) diferenciando o objeto em serviços contínuos e sob demanda, demonstrando como a contratada deve prestar os serviços e a contratante, por sua vez, demandá-los à contratada, ou seja, as condições de execução dos serviços pelas partes.

Foram definidos 6 tipos de serviços contínuos, conforme abaixo especificados, os quais foram adequados a diferentes segmentos do setor de prestação de serviços de tecnologia da informação, de acordo com a concepção do DEINFO (órgão gestor):

1. Suporte, apoio operacional, desenvolvimento de projetos e manutenção de sistemas;
2. Disponibilização e gestão de estações de trabalho;
3. Hospedagem;
4. Rede de comunicação;
5. Atendimento ao cidadão;
6. Entrada de dados;



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Cada tipo de serviço se desdobra em segmentos como, por exemplo, o serviço de Hospedagem, que se divide nos serviços de *hosting* de sites e sistemas, servidor dedicado, *collocation* e serviços complementares.

Os serviços sob demanda, por sua vez, foram definidos (...) “como todos os novos projetos de TIC que necessitem de aumento de recursos humanos, contratação de terceiros, aquisição de equipamentos e insumos, ou outros investimentos não previstos nos serviços de características contínuas”. Os serviços sob demanda estão elencados às fls. 34-verso e estão divididos em vários segmentos, tais como: desenvolvimento e manutenção de sistemas e portal web, disponibilização e gestão de estações de trabalho, atendimento ao cidadão, consultoria, gerenciamento eletrônico de documentos, dentre outros.

4.3.1. Semelhança entre “serviços contínuos” e “serviços sob demanda”

Vale ressaltar que, dos serviços sob demanda citados no parágrafo imediatamente anterior, os três primeiros pertencem aos mesmos serviços categorizados como contínuos, o que se confirmou na análise específica da execução dos serviços sob demanda no subitem 4.8.

Sendo assim, a diferenciação das duas categorias de serviço, a qual seria, basicamente, relativa ao caráter continuado não se confirmou, permitindo incluir serviços contínuos na categoria de serviços sob demanda.

Na realidade, constata-se que uma das principais razões da diferenciação se dá pela característica da previsão/inclusão ou não das necessidades nos serviços de caráter contínuo. Se não houve previsão destas no objeto contratual à época da contratação, abriu-se a possibilidade da contratação via serviços sob demanda e segundo as condições estabelecidas para estes nas Propostas de Prestação de Serviços (PPSs) a serem emitidas.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Podem ser citados como exemplos as PPSs 45/2010 e 211/2011, emitidas como serviços sob demanda para atender as Secretaria Municipal de Educação com a prestação de serviços de atendimento técnico de suporte nas unidades descentralizadas da rede de educação do Município. Este serviço claramente se adequa ao serviço de suporte, apoio operacional e manutenção em equipamentos, contidos no Serviço Contínuo de Disponibilização e Gestão de Estações de Trabalho, os quais não foram incluídos no contrato (os Centros de Saúde também não), conforme verificado às fls. 96 e 478 na proposta da IMA e no termo de contrato, respectivamente.

Tal expediente, inclusive, permitiu que serviços contínuos pudessem ser contratados sob formas de remuneração distintas, não tivessem metas quantitativas de avaliação dos resultados conforme incluídas no Acordo de Nível de Serviços, o qual se restringiu apenas aos serviços contínuos, e fossem acompanhados apenas pelos órgãos descentralizados.

As PPSs acima mencionadas foram contratadas, basicamente, pela unidade hora/homem (enquanto que estes mesmos serviços constam no segmento de serviços contínuos com base num valor mensal fixo para um número estimado de equipamentos), sem o enquadramento no Acordo de Nível de Serviços, e sem a efetiva atuação no acompanhamento dos serviços pelo órgão gestor (DEINFO), eis que eram acompanhados apenas pelos órgãos descentralizados, expondo os mesmos serviços a um tratamento diferenciado.

Outros exemplos podem ser verificados nas PPSs 53/2010, 70/2010, 03/2012 e 27/2012 emitidas para prestação de serviços na Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social, das quais constou expressamente: (...) “Após o período de ... meses, o serviço será inserido no próximo contrato de serviços contínuos entre a IMA e PMC.”

Diante do exposto **recomenda a auditoria** que serviços de característica contínua sejam caracterizados exclusivamente como tal, sendo, se possível,



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

previamente planejados. Caso não haja tal possibilidade que sejam, quando acrescidos ao objeto, tratados de forma única, tanto no que tange à remuneração quanto ao acompanhamento, seguindo os critérios definidos no Acordo de Nível de Serviços. Quanto aos serviços sob demanda, se tal diferenciação permitir, sejam definidos critérios de acompanhamento e de verificação dos resultados com base também em Acordo de Nível de Serviços.

4.4. Serviços contínuos

4.4.1. Ausência de preços unitários, quantitativos estimados e de unidade de medida

Na esteira dos apontamentos do TCESP a respeito do não detalhamento dos serviços contínuos, a auditoria verificou que os preços contratuais solicitados à IMA também foram apresentados de forma agregada para cada grupo de serviços (suporte, apoio operacional, desenvolvimento de projetos e manutenção de sistemas; disponibilização e gestão de estações de trabalho; rede de comunicação; hospedagem e entrada de dados). A exceção foi o serviço de atendimento ao cidadão, cujos preços unitários de cada posição de atendimento (PA) foram especificados.

A base para a formação dos preços contratuais foram os quantitativos mencionados no Projeto Básico elaborado pelo DEINFO às fls. 35, subitem 14.1 e apresentado no Projeto Básico IMA às fls. 82 a 191, documento onde está inclusa a proposta de preços da IMA (item 12, fls. 137 a 140), com exceção das Posições de Atendimentos (PAs), cujos quantitativos foram originalmente apresentados às fls. 21 a 27 do Projeto Básico da contratante.

Os quantitativos foram apresentados na forma de inventários de sistemas, equipamentos (microcomputadores, notebooks, impressoras, etc) de propriedade da PMC e da IMA, ativos de hospedagem, ativos de rede de comunicação e de pontos de rede de comunicação. Não foi explicitado, porém, o quantitativo relativo ao serviço de entrada de



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

dados, sendo mencionado que deveria ser considerada a média histórica, que não foi apresentada pelo DEINFO no projeto básico da contratação.

Vale ressaltar que os quantitativos do serviço de disponibilização e gestão de estações de trabalho, além do inventário de equipamentos, foi considerada estimativa/ano de novos fornecimentos de estações de trabalho (micros, impressoras sem insumos e notebook) de acordo com o mencionado às fls. 06-verso. A estimativa, contudo, não foi identificada nos autos pela auditoria.

Postas as condições apresentadas pelo DEINFO com as quais a IMA apresentou sua proposta comercial, verifica-se que cada grupo de serviços contínuos, com exceção do serviço de atendimento ao cidadão, possui um único valor/preço fixo mensal, o que garantiu uma remuneração, a preços atualizados com base no último reajustamento contratual aplicado em novembro de 2012, no valor mensal de R\$ 3.142.342,57 (três milhões, cento e quarenta e dois mil, trezentos e quarenta e dois reais e cinquenta e sete centavos), ou anual de R\$ 37.708.110,84 (trinta e sete milhões, setecentos e oito mil, cento e dez reais e oitenta e quatro centavos), totalizando o valor atualizado de R\$ 150.832.443,36 (cento e cinquenta milhões, oitocentos e trinta e dois mil, quatrocentos e quarenta e três reais e trinta e seis centavos) para os 48 (quarenta e oito) meses do contrato.

Colocadas as condições para a apresentação dos valores contratuais, a análise da auditoria identificou ausências do detalhamento dos serviços (conforme apontado pelo TCESP), dos quantitativos de serviços estimados e da definição de unidade(s) de medida(s) para os serviços contínuos que permitissem a mensuração dos resultados para os pagamentos da contratada.

Esta questão é melhor esclarecida quando se analisa o serviço de suporte, apoio operacional, desenvolvimento de projetos e manutenção de sistemas. Há um valor de remuneração mensal fixo que atualmente é de R\$ 1.164.282,88 (um milhão, cento e sessenta e quatro mil, duzentos e oitenta e dois reais e oitenta e oito centavos), o qual representa 37,05% (trinta e sete vírgula cinco por cento) do valor total da remuneração total



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

mensal do contrato, excluindo os valores mensais relativos às execuções dos serviços sob demanda.

Este valor foi estabelecido com base no quantitativo de sistemas descritos no Anexo D do contrato e nas atividades necessárias para a realização dos serviços (suporte em três níveis, desenvolvimento de projetos de sistemas e na manutenção de sistemas), as quais não foram quantificadas no projeto básico elaborado pelo DEINFO.

É razoável que o valor do grupo de serviços ora analisado foi determinado pela empresa IMA com base em uma expectativa quantificável, e desta forma mensurável, das atividades de suporte, manutenção e desenvolvimento de projetos de sistemas, de forma a permitir cotejar os custos dos seus recursos (mão de obra, equipamentos, materiais) empregados na prestação do serviço com o valor proposto para averiguar sua viabilidade econômica.

Pelo lado da Prefeitura, a forma de remuneração contratual, expressa num valor mensal fixo e sem o detalhamento dos serviços, quantitativos e as respectivas unidades de medidas, não lhe permite averiguar se o valor que está pagando mensalmente corresponde a um quantitativo de atividades equivalentes, pois estas não foram detalhadas e quantificadas, e muito menos “precificadas”.

O Acordo de Nível de Serviços Contínuos (Anexo B do contrato nº 140/2009) poderia suprir o problema, porém se mostra ineficaz por dois motivos:

1. Por estabelecer como itens de controle das atividades percentuais de realização de serviços sem haver definição prévia sobre qual base quantitativa devem ser aplicadas.
2. E por não ser efetivamente utilizado pela Contratante (PMC), conforme se verifica na análise dos documentos constantes de cada faturamento e anexados no protocolo 2012/10/46.447, eis que, ao contrário do proposto no Anexo B, apenas foram apresentadas listas



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

da quantidade de serviços realizados em cada mês sem a identificação dos recursos envolvidos, conforme solicitado no item 5.1 do Projeto Básico.

Nas referidas listagens apenas podem ser identificadas as atividades realizadas pela IMA em cada mês. Este número variou desde o primeiro mês de execução contratual, ou seja, não foi fixo, ao contrário do que sugere a estipulação de valor mensal para o serviço. Neste primeiro mês foram listados 34 serviços. Este número, via de regra, foi crescente até chegar no patamar da centena de serviços/atividades prestados no segundo semestre de 2012.

Apenas as listagens, mas sem a menção dos recursos envolvidos na prestação dos mesmos, conforme inclusive exige item 5.1 do projeto básico (fls. 20 – verso, “A CONTRATADA emitirá, ao final de cada mês, relatório relacionando os serviços prestados no mês e **recursos envolvidos**” [grifo nosso]), impede que seja realizada qualquer averiguação do nível dos serviços prestados, tanto pelo ponto de vista da qualidade quanto do seu montante expressos em uma unidade de medida vinculada ao valor contratado.

A menção de quantitativo e unidade de medida dos serviços de suporte de sistemas é identificada apenas nas justificativas do DEINFO dos valores contratuais (fls. 193 a 196). O órgão gestor apresentou a unidade de medida “recurso”, a qual equivaleria a 160 horas mensais, sendo o seu quantitativo determinado em número de 70, o que permitiu deduzir que os serviços de suporte, desenvolvimento e manutenção de sistemas foram determinados com base em 11.200 horas/mês de trabalhos dos recursos.

Face a este achado, a auditoria não conseguiu identificar nos documentos utilizados como comprovantes dos serviços realizados, qualquer menção sobre a quantidade de recursos utilizados, seja em termos de “recurso” (quantitativo e tipo de mão de obra), seja em termos de horas/homem (unidade de medida), assim não há como aferir se os serviços realizados mensalmente foram realizados por um número inferior, igual ou superior



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

aos 70 (setenta) “recursos” e às 11.200 horas/homem apresentados nas justificativas do DEINFO.

Diante do exposto, conclui-se que a forma de remuneração mensal baseada num valor fixo que agregou diferentes tipos de serviços, recursos (tipo e quantitativo de mão de obra) e, conforme apontado pelo TCESP, plataformas, de um valor mensal contratual que corresponde a 37,05% do valor contratual coloca a Administração em uma posição de risco, por não possuir meios de aferição da quantidade de recursos efetivamente empregados pela IMA.

Sendo assim, a **recomendação** segue o apontamento do TCESP no sentido do detalhamento dos diferentes serviços que compõem os serviços de suporte, desenvolvimento e manutenção de sistemas, acrescentando que os quantitativos dos recursos e a unidade de medida devem ser explicitados, de forma a permitir a elaboração de orçamento detalhado e por isso uma melhor comparação com o mercado, bem como permitir uma forma mais efetiva de aferição dos resultados da prestação de serviços, de modo a dar maiores garantias ao Município de os pagamentos corresponderem aos efetivos serviços realizados.

A argumentação acima elaborada também se aplica aos grupos de serviços de disponibilização e gestão de estações de trabalho, rede de comunicação, hospedagem e entrada de dados. Os serviços não foram detalhados, não há explicitação dos quantitativos estimados e nem as unidades de medidas respectivas.

Da mesma forma que os serviços contínuos de suporte, apoio operacional, desenvolvimento de projetos e manutenção de sistemas, também são remunerados mensalmente e de forma fixa, conforme determinado no termo de contrato.

Não há definição clara dos preços unitários dos serviços envolvidos, pois estes, conforme descrição do objeto do serviço verifica-se que abarca o fornecimento de diversos tipos de equipamentos, denominadas estações de trabalho, e os serviços de suporte, apoio operacional e manutenção de equipamentos de propriedade da municipalidade e da empresa contratada. Como se percebe, tratam-se de vários serviços, os quais possuem



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

diferentes custos e preços unitários que não foram detalhados. O que se depreende é apenas uma remuneração mensal determinada a qual se baseia na quantidade de equipamentos “disponibilizados” informadas no inventário de fls 06,- verso e em estimativa anual de fornecimentos, dado este não identificado no processo administrativo.

A ausência de detalhamento dos custos do serviço contrasta com a própria descrição destes, conforme item 3 do Anexo I do contrato (fls. 611 a 614-verso), bastante detalhada, apresentando com mais clareza os diversos serviços envolvidos e evidenciando as respectivas especificidades de natureza e de quantitativos envolvidos (fornecimentos e substituições de equipamentos e serviços de suporte, apoio operacional e manutenção de hardware e software básico, sem ou com troca de peças).

As constatações acima demonstram que a determinação de uma remuneração mensal única e fixa para os grupos de serviços contínuos pode não garantir vantajosidade ao Município pelo fato de não terem sido definidos critérios de aferição dos resultados dos serviços.

Face ao risco acima descrito, a **auditoria recomenda** que o órgão responsável pela contratação de serviços de tecnologia de informação, ao construir o objeto contratual de uma nova contratação, elabore o devido detalhamento dos serviços, de modo a viabilizar uma melhor orçamentação dos mesmos, considerando quantitativos de recursos/serviços, incluindo os respectivos preços unitários e unidades de medidas, propiciando vincular os serviços efetivamente realizados e a remuneração da empresa contratada. Tal orçamento detalhado deve, obrigatoriamente, ser fundamentado em pesquisa de mercado, tendo como base fontes de informações tais como, contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

4.5. Serviços sob demanda

4.5.1. Inobservância da regra de cotação de preços de mercado para serviços cujos preços foram determinados como sob consulta no Anexo C do contrato com vistas a elaboração de Propostas de Prestação de Serviços (PPS)

Diferentemente dos serviços contínuos, os preços unitários relativos aos itens que compõem os serviços sob demanda foram explicitados no Anexo C da Proposta comercial da IMA (fls. 146 a 153) e no Termo de Contrato nº 140/2009 (fls. 637 a 640-verso) e, por isso, de forma mais desagregada e com base em diversas unidades de medidas.

Esta relação de preços unitários tem como finalidade ser a base para a elaboração pela IMA das Propostas de Prestação de Serviços – PPS, em conformidade com os valores unitários de serviços, insumos e recursos humanos registrados no contrato e no quantitativo da necessidade determinada pela PMC em conjunto com a IMA.

Na realidade, o modelo adotou uma espécie de registro de preços de insumos, serviços e recursos humanos que compõem os serviços a serem contratados nos instrumentos denominados PPS, a partir das quais os órgãos da Prefeitura demandam suas necessidades.

Os preços ofertados foram justificados pelo DEINFO às fls. 202 a 333 através de cotação de preços obtidos de empresas públicas e privadas.

Alguns preços unitários, porém, não foram pré-definidos no Anexo C, ficando estabelecido neste mesmo documento que deveriam ser cotados, com pelo menos 3 cotações de preços de mercado, por ocasião da ocorrência de necessidade advinda de projeto específico ou de equipamento, em função das atualizações tecnológicas de mercado.

Neste momento surge a questão da ausência das cotações de preços nos processos administrativos, não sendo demonstrada assim a compatibilidade com o mercado. Como será exposto a seguir, em tópico próprio, várias PPSs foram formuladas para a



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

realização de serviços com preços não definidos no contrato, caracterizando não apenas a inobservância da imposição contratual, mas também a não demonstração cabal das bases pelas quais os valores das PPSs foram obtidos.

Os valores dos serviços sob demanda com preços sob consulta, cujas cotações não estão explicitadas nos processos administrativos de prestação de contas em que as PPSs estão anexadas, segundo o universo de amostra definida para a realização dos trabalhos de auditoria da execução dos serviços contínuos (ver metodologia subitem 4.8.1.), correspondem a parte significativa do total: 23,48% (vinte e três vírgula quarenta e oito por cento).

Face à participação significativa e à imposição contratual a **auditoria recomenda** a observância da regra de cotação de preços de mercado, devendo estas serem obrigatoriamente juntadas nos processos administrativos de prestação de contas dos serviços realizados.

4.6. Pesquisa de Preços

4.6.1. Serviços contínuos: cotação de preços unitários falha em razão do não detalhamento dos serviços, dificultando efetivas comparações com o mercado e avaliações dos custos unitários e total da contratação

Os documentos relativos a comprovação dos preços contratuais estão anexados às fls. 192 a 416 do processo administrativo 09/10/38.011.

O DEINFO, apesar de demonstrar o esforço na realização das pesquisas de preços de mercado, conforme constatado pelo TCESP, realizou consultas para a não totalidade dos preços unitários que compõem os diferentes valores de serviços do objeto total contratado.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Esta constatação é corroborada nos apontamentos do referido órgão de controle externo quando este critica a ausência de detalhamento dos serviços, conforme já exposto nos tópicos anteriores deste relatório de auditoria, apontando inclusive a dificuldade para o órgão gestor do contrato avaliar os custos unitários e totais da contratação.

A pesquisa de preços realizada pelo DEINFO teve como pretensão obter pelo menos três preços unitários, o que nem sempre foi possível, conforme se depreende do parecer do gestor do contrato. Este, por sua vez, sempre destacou as dificuldades de tal tarefa em função da especificidade dos serviços definidos no contrato.

Por exemplo, é possível identificar esta dificuldade apontada pelo gestor do contrato na justificativa dos serviços de entrada de dados, pois afirmou, com relação ao serviço de processamento de arrecadação, (...) “não ser possível encontrar similaridade com outros serviços no mercado para efeito de comparação de preços”, fls. 201. Neste caso apenas justificou o preço do serviço de gerenciamento eletrônico de documentos ao adotar os preços unitários de digitação e indexação apresentados pela IMA para os serviços sob demanda, R\$ 0,14 e R\$ 3,75, respectivamente.

A verificação dos quadros comparativos de preços de fls. 213/214 indica, contudo, a inexistência de cotação de preços de mercado para os itens de digitação e indexação específicos dos serviços contínuos contratados. Os preços unitários levantados no mercado não correspondem exatamente os do serviço analisado e estão anexados às fls. 385 a 389.

Com base no exposto, verifica-se, cabalmente, que o gestor não comprovou os preços unitários em relação ao mercado e, conseqüentemente, o valor mensal do serviço de entrada de dados, cujo percentual em relação ao valor total dos serviços contínuos é de 2,41%, correspondendo o valor mensal atualizado de R\$ 75.706,78 (setenta e cinco mil, setecentos e seis reais e setenta e oito centavos), sendo o anual de R\$ 908.445,36 (novecentos e oito mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e trinta e seis centavos).



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

A pesquisa realizada para justificar o valor proposto para os serviços contínuos de rede de comunicação, cujos comprovantes estão acostados às fls. 277 a 332, apesar de levantar mais que 3 (três) preços unitários, confirma o acima afirmado, pois, para justificar o valor proposto pela IMA para a realização destes serviços, considerou apenas o valor homem/hora referente ao técnico de informática de suporte, custo que não corresponde à totalidade dos custos unitários envolvidos. A justificativa para tal procedimento acostada nos autos às fls. 199, partiu da constatação de que (...) “pesquisar preços para serviços com características tão diferenciadas e singulares torna-se impraticável, levando-se em conta que o valor do serviço considera equipamentos e serviços [grifo nosso] de atendimento ao usuário.”

A ausência de detalhamento dos serviços contínuos de suporte, apoio operacional, desenvolvimento de projetos e manutenção de sistemas e de disponibilização e gestão de estações de trabalho, e a não explicitação destes na proposta da IMA, levou o gestor do contrato a se utilizar de preços unitários obtidos a partir da relação entre os valores mensais da proposta com quantitativos não expressamente utilizados pela IMA, para então utilizar os resultados como base de comparação com preços unitários levantados no mercado.

Este é o caso da pesquisa realizada para os serviços de “suporte, apoio operacional, desenvolvimento de projetos e manutenção de sistemas”: o gestor do DEINFO apresenta que para a realização dos serviços a IMA deveria disponibilizar 70 (setenta) recursos/mês, dado este até então desconhecido na sequência do processo administrativo 09/10/38.011.

A unidade recurso/mês (que segundo o DEINFO representa 160 horas/mês) não foi explicitada no Projeto Básico e nem foi exigida da IMA para a formulação de sua proposta comercial. Assim, de acordo com esta explicação, leva a inferir que o valor proposto para os serviços contínuos de “suporte, apoio operacional, desenvolvimento de projetos e manutenção de sistemas” tem como base a realização de serviços de 11.200 horas por mês.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Somente com base na equivalência acima descrita, o DEINFO pode obter o preço unitário de R\$ 87,60 ao efetuar a divisão do valor proposto pela IMA (R\$ 981.147,25) pela quantidade de recursos/mês (11.200 h/m).

Segundo o DEINFO, este valor unitário se mostrou inferior aos 5 (cinco) preços obtidos na consulta ao mercado. Por esta razão, concluiu pela (...) “total compatibilidade de valores da IMA aos praticados pelas melhores consultorias existentes no mercado e que prestam serviços semelhantes” (fls. 196).

Expediente semelhante ocorreu na justificativa do serviço de disponibilização e gestão de estações de trabalho. Para obter o preço unitário teve que dividir valor mensal da proposta com a quantidade de equipamentos do inventário elaborado: 4.090 equipamentos de diferentes especificações (microcomputadores, notebooks, impressoras) e propriedade, pois referem-se a equipamentos da PMC e da IMA. Assim, obteve um preço médio para efeito de comparação com o mercado que neste caso foi realizada com base no levantamento de apenas 2 (dois) preços unitários.

A questão a ser evidenciada neste caso é que parte da quantidade de equipamentos acima mencionada foi substituída, conforme se conclui da leitura do subitem 4.2 da proposta da IMA as fls. 91 a 95, sendo consideradas como novos fornecimentos, bem como as peças a serem substituídas e, por isso, cobrados à parte por meio de PPSs. Desta forma, demonstra haver uma dupla cobrança pelos mesmos serviços prestados (contínuos e sob demanda), pois dos valores mensais faturados, nunca houve a dedução, ou ajuste, devido às substituições realizadas por meio das PPSs, as quais, segundo a configuração do serviço compreende, além do fornecimento, a gestão da estação de trabalho e o atendimento técnico em hardware e software, cujo texto básico nas PPSs demonstra: “Implantação de postos de trabalho baseados em (...) equipamentos de microcomputador *desktop* básicos ou avançados incluindo apoio operacional e manutenção de hardware e software”. Tal conclusão se fia na constatação de que no valor do serviço contínuo estão contemplados, além dos equipamentos disponibilizados no momento da contratação, os equipamentos dos novos fornecimentos definidos com base em estimativa anual, conforme fls. 06-verso, item 2 (dois) do quadro



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

resumo de serviços contínuos. Além disso, está prevista a remuneração por serviços de manutenção dos equipamentos tanto nos serviços contínuos como nas PPSs. O valor exato é de difícil mensuração, pois ambos os preços dos serviços não estão detalhados nem individualizados. Este achado de auditoria também está desenvolvido no subitem 4.8.2.6 d5.

Em síntese do exposto, o não detalhamento dos serviços contínuos de acordo com os custos unitários que os compõem, levou a opção pela pesquisa de preços unitários que não representam com exatidão a totalidade dos preços unitários que compõem os serviços contratados.

Além disso, percebe-se que o DEINFO, devido à apresentação de proposta de preços fixos e mensais dos serviços contínuos, desprovidos de detalhamento de preços unitários e de quantitativos, o colocou numa situação de justificar os preços da IMA, que de tão agregados dificultam a comparação com o mercado e prejudicam qualquer avaliação/conclusão. Outrossim, cabe notar que tal situação foi ocasionada pelo próprio DEINFO, eis que solicitado desta forma por ele próprio.

De forma diversa, a pesquisa deveria levantar e cotejar com o mercado todos diferentes custos unitários que constituem os serviços contratados. Por exemplo, os casos citados na decisão do TCESP: os valores das horas/homem diferenciadas para os níveis diferenciados experiência dos profissionais e para as plataformas envolvidas no serviço de “suporte, apoio operacional e manutenção” demonstram a existência de mais do que 1 (um) preço unitário ao contrário do cotado pelo órgão; os diferentes valores dos equipamentos fornecidos, serviços e reposição de peças no serviço de “disponibilização e gestão de estações de trabalho” também mostram a existência de mais preços unitários; os valores da hospedagem por equipamento e por ocupação nos serviços de “hospedagem de equipamentos no *datacenter* da contratada”; e, os valores dos fornecimentos de linhas de comunicação, de fornecimento/suporte de equipamentos de rede e de instalação de cabeamento nos serviços de “rede de comunicação”.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Face ao exposto, a **auditoria recomenda**, portanto, que, durante os preparativos de elaboração da próxima contratação sejam realizados orçamentos detalhados, considerando os quantitativos de recursos/serviços prognosticados, incluindo os respectivos preços unitários e unidades de medidas, de modo a permitir a vinculação dos serviços realizados com a remuneração da empresa contratada a ser percebida. Tais orçamentos detalhados devem, obrigatoriamente, ser fundamentados em pesquisa de mercado, tendo como base fontes de informações tais como, contratações similares, valores oficiais de referência e, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas.

4.6.2. Serviços sob demanda: preços unitários registrados desprovidos de pesquisa de mercado e/ou com consultas insuficientes para cálculo de preço médio de referência

A análise da pesquisa de preços dos serviços sob demanda revela que para vários deles ficou estabelecido que seriam realizadas consultas de mercado para a sua definição, ou seja, no rol de serviços oferecidos pela IMA há serviços sem preços unitários registrados em contrato.

Para os demais o órgão gestor buscou realizar consulta ao mercado por meio da mesma metodologia utilizada para os serviços contínuos, qual seja, o levantamento de preços de mercado numa quantidade que permitisse a comparação com o preço proposto pela IMA.

Ocorre que há vários casos que um mínimo de cotações não foi atingida, qual seja, 03 (três). A despeito das limitações deste método, trata-se de uma quantidade mínima de levantamento de preços que visa a dar um mínimo de condição para a avaliação do preço ofertado.

Diante do exposto, a **auditoria recomenda** ao gestor da contratação envidar esforços para atingir um mínimo aceitável de cotações de preços de modo a dar mais segurança à Administração quanto aos preços ofertados pela empresa contratada.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

4.7. Análise da execução da prestação de serviços contínuos

4.7.1. Empenhamento dos valores das despesas contratadas: pendência de nota de empenho no exercício de 2012

Os valores empenhados das despesas referentes aos serviços contínuos foram corretamente empenhados no decorrer dos exercícios financeiros de 2009 a 2011.

Em 2012, entretanto, por força do contingenciamento de 15% do orçamento municipal, os empenhamentos foram realizados quadrimestralmente, e embora corretamente empenhados, o foram de maneira diversa da adotada nos exercícios anteriores.

A análise dos autos do protocolo 2009/10/38.011 indica, porém, que não foram empenhados a totalidade dos valores contratados para o exercício de 2012. Conforme demonstrado no ofício DEINFO nº 06/2013 remetido à Secretaria de Finanças (fls. 1112 a 1115), o valor de R\$ 1.747.112,37 (um milhão, setecentos e quarenta e sete mil, cento e doze reais e trinta e sete centavos), relativos a serviços prestados pela IMA durante o exercício, encontra-se pendente de liquidação por não haver sido realizado o devido empenhamento. O ofício relata as razões que deram causa a essa situação e solicita a solução do problema à Secretaria de Finanças.

Até a presente análise desta Auditoria os documentos da solução do problema acima exposto ainda não foram anexados no protocolado.

O fato a ser destacado é que devido às circunstâncias relativas à execução do orçamento do exercício de 2012, uma parte dos empenhos a serem processados não foi providenciada em tempo hábil.

Assim sendo, verifica-se a existência de uma pendência cuja a consequência é gerar uma dívida da Prefeitura para com a empresa contratada. Desta forma, a **auditoria recomenda** que a pendência seja imediatamente sanada pelas áreas envolvidas.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

4.7.2. Conferência dos valores empenhados/ Ausência de padronização

No intuito de proceder aos trabalhos de conferência dos dados de empenhamento tanto dos serviços contínuos, quanto dos sob demanda, a auditoria solicitou à Secretaria de Finanças relatório contendo as informações detalhadas dos mesmos no sistema SIAFEM.

De posse do arquivo eletrônico enviado pela SMF, a Auditoria não pode deixar de mencionar a dificuldade de identificação dos empenhos do contrato em questão dentre os empenhos em nome da IMA para o contrato 140/2009 ora auditado e de outras contratações do período, uma vez que o sistema SIAFEM permitiu que fossem emitidas notas de empenho das mais variadas formas, com diferentes registros de protocolos, categoria econômica da despesa, número do contrato, dentre outros registros .

Este problema não deve ser apenas creditado à gestão contratual, mas sim às limitações técnicas do sistema SIAFEM, que não impede a elaboração de empenhos sob diversas formas sem a devida padronização. Este problema é agravado porque as notas de empenho são emitidas descentralizadamente, diretamente pelas unidades gestoras (Secretarias) usuárias, para a cobertura de despesas de serviços sob demanda, que elaboraram os empenhos das mais variadas formas, conforme acima relatado.

O DEINFO, inclusive, numa tentativa de evitar a diversidade de empenhos, emitiu ordens de serviços com instruções para unificar os registros, pelo menos dos serviços sob demanda. A medida, apesar de diminuir as ocorrências de notas de empenho elaboradas fora do padrão, não conseguiu eliminar a sua incidência.

O problema não se constitui em irregularidade, porém traz dificuldades à gestão municipal como, por exemplo, no âmbito da correta contabilização da despesa. Várias notas de empenho não estão registradas como serviços de processamento de dados, conforme orientação do DEINFO, sendo assim contabilizadas como outros tipos de serviços, como por exemplo, serviços de socorro e salvamento, material farmacológico, despesa miúda e de pronto pagamento, serviços gráficos etc.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Neste mesmo sentido, eventuais necessidades de avaliação contratual pelo DEINFO podem ser prejudicadas, pois as despesas estão classificadas sob diferentes formas.

Finalmente, a inexistência de padronização dos registros é fonte de dificuldades também para trabalhos de controle interno e externo, pois dificulta a identificação dos serviços efetivamente realizados, bem como a contabilização dos valores dispendidos durante a execução contratual.

As notas de empenho e os valores empenhados dos serviços contínuos puderam ser identificados com a observação dos documentos anexados nos autos, mas os dos serviços sob demanda não, pois a grande diversidade de formas de preenchimento das notas de empenho as faz confundir com notas de empenho de outros contratos com a IMA, como por exemplo o contrato n.º 124/2009, relativo a prestação de serviços gráficos.

A auditoria possui informações que este problema pode ser mitigado, uma vez que está em curso o processo de substituição do sistema SIAFEM por outro (SIM).

4.7.3. Recebimentos e faturamentos dos serviços contínuos

Os recebimentos dos serviços foram examinados com base nos documentos constantes no protocolado 2009/10/46.447 e em arquivo eletrônico de acompanhamento dos faturamentos elaborado pelo DEINFO.

Antes de procedermos à análise propriamente dita deste item, é preciso ressaltar que muito embora a ação de inserir os documentos relativos aos faturamentos mensais (notas fiscais, documentos extraídos dos sistemas SIAFEM, SIM e SGC, relatórios de verificação da realização dos serviços, etc.) em protocolo próprio e apensado ao processo administrativo original (09/10/38.011) esteja correta, é necessário apensá-lo no sistema informatizado próprio da Prefeitura, o que não ocorreu até o momento dos trabalhos de



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

auditoria. Além disso, é preciso numerar os documentos que integram o protocolado como qualquer outro processo administrativo.

Assim, **recomenda a auditoria** sejam numeradas as folhas do procedimento administrativo nº 2009/10/46.447, bem como seja procedido o seu apensamento junto ao protocolado 09/10/38.011 no sistema informatizado da Municipalidade, a fim de restar regularizado.

Após estas considerações, passamos à análise deste item.

4.7.3.1. Recebimentos dos serviços contínuos

Via de regra, os serviços foram recebidos pelo Diretor do Departamento de Informatização da Secretaria da Chefia de Gabinete do Prefeito (responsável imediato incumbido do recebimento). Observa-se que o recebimento ocorre com base nos relatórios de prestação de serviços elaborados pela IMA, contendo os resultados mensais de cada serviço contínuo contratado, de acordo com o definido no Anexo B do contrato.

Os serviços de atendimento ao cidadão – Postos de Atendimento (PAs), por sua vez, são recebidos pelos responsáveis dos órgãos onde os serviços foram implantados (descentralizado).

4.7.3.2. Valores faturados

Em virtude dos valores faturados serem fixos (para cada tipo de serviço definido como contínuo – subitem 1.3 do Anexo I do contrato) foi estipulado um valor mensal cujo valor total foi de R\$ 2.650.768,58 (dois milhões, seiscentos e cinquenta mil, setecentos e sessenta e oito reais e cinquenta e oito centavos), valor este que se repetiu até a incidência de cada reajuste contratual.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

a) Aplicação dos reajustes contratuais

Sobre os valores contratuais foram aplicados anualmente os índices de reajuste contratados. 5,20% em novembro de 2010, 6,97% em novembro de 2011 e 5,45% em novembro de 2012. Os índices foram calculados pelo Sr. Economista da Secretaria de Administração.

Com base nos reajustes aplicados os valores mensais passaram a ser os seguintes, em cada data-base: R\$ 2.788.608,54 (dois milhões, setecentos e oitenta e oito mil, seiscentos e oito reais e cinquenta e quatro centavos) a partir de novembro de 2010, R\$ 2.982.974,55 (dois milhões, novecentos e oitenta e dois mil, novecentos e setenta e quatro reais e cinquenta e cinco centavos) a contar de novembro de 2011 e R\$ 3.145.546,66 (três milhões, cento e quarenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e seis reais e sessenta e seis centavos) desde novembro de 2012.

b) Descontos concedidos

Embora os valores mensais dos serviços contínuos tenham sido definidos como fixos, foram faturados à menor em alguns meses. As razões foram duas: a primeira, devido a concessão de desconto linear de 5,13% sobre os valores contratados entre os meses de janeiro de 2011 a outubro do mesmo ano; e a segunda, referente a redução do valor dos serviços de “Atendimento ao Cidadão – Posições de Atendimento (PA)”, em virtude da efetiva prestação de serviços de um número menor de PAs em relação ao estipulado no contrato.

A justificativa para a concessão dos descontos não foi identificada nos autos.

c) Inobservância de glosas de valores para serviços não realizados

O fato a ser ressaltado neste tópico é a inexistência de glosa do valor do montante dos serviços de PAs nos meses de fevereiro, março e setembro de 2011, para os



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

quais o servidor responsável da Secretaria de Saúde aponta a prestação de serviços de um número menor de PAs, a mesma razão pela qual foram reduzidos os valores de PAs de outros setores em outras ocasiões.

A auditoria não encontrou justificativa no processo administrativo da razão que levou o gestor do contrato a não realizar as glosas, ou mesmo esclarecer se o afirmado pela Secretaria de Saúde não estava correto, razão plausível para não efetuar as glosas apontadas.

Como recomendação geral ao acima apontado, a auditoria sustenta que os atos da gestão contratual devem sempre ser motivados como ocorreu no caso da aplicação dos reajustes, pois todos foram motivados pelos pareceres de profissional habilitado. Ao contrário deste caso, a concessão dos descontos e inobservância de glosas para apontamento de não realização de serviços de PAs não constam registros de terem sido motivados nos processos administrativos analisados.

4.7.3.3. Metas do Acordo de Nível de Serviços Contínuos (ANSC)

De acordo com o Anexo B do contrato foram estipulados valores (quantitativos) para apuração e controle da qualidade dos serviços prestados. Estipulou-se metas mensais para determinadas atividades para todos os serviços contínuos contratados.

Desde já a auditoria reconhece a inovação, pois se trata de critério de averiguação de acompanhamento contratual que vem sendo adotado em vários entes da federação, dentre os quais podemos citar a União, que incluiu esta ferramenta de gestão através da Instrução Normativa n.º 002/2008.

Apesar de boa a iniciativa, é preciso esclarecer que a mesma foi adotada de forma parcial, pois não vinculou os critérios de averiguação de realização dos serviços à remuneração da empresa contratada.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

De acordo com a análise realizada, a auditoria constatou que os valores mensais foram apurados conforme demonstrado nos documentos constantes de cada faturamento e anexados no protocolo 2012/10/46.447, apenso ao processo administrativo principal 09/10/38.011.

A auditoria verificou que em alguns meses foram apurados valores inferiores aos estipulados. Muito embora o ANSC tenha estipulado metas de apuração da qualidade dos serviços contínuos, não previu nenhuma penalidade para o não atingimento destas, seja através de glosa ao pagamento ou mesmo multa contratual.

A utilização do critério do ANSC sem a definição de critérios que vinculem a remuneração aos resultados contratuais limita o alcance da ferramenta gerencial.

Outro fato a ser destacado é que a apuração dos resultados estipulados é realizada exclusivamente pela IMA. Apesar de serem avaliados pelo DEINFO e outros gestores ao assinarem as medições, não há clareza de como tais informações possam ser controladas pela gestão contratual.

Finalmente, a auditoria detectou a ausência de apresentação dos relatórios dos resultados estipulados na ANSC para o serviço de Suporte, Apoio Operacional, Desenvolvimento de Projetos e Manutenção de Sistemas, ao contrário do que ocorreu para os demais serviços. Em seu lugar, foram apresentadas listas de serviços realizados em cada mês.

Nas listas apenas podem ser identificadas as atividades realizadas pela IMA em cada mês. Este número variou desde o primeiro mês de execução contratual, ou seja, não foi fixo, ao contrário do que sugere a estipulação de valor mensal para o serviço. Neste primeiro mês foram listados 34 serviços. Este número, via de regra, foi crescente até chegar no patamar da centena de serviços/atividades prestados no segundo semestre de 2012.

Apenas as listagens, mas sem a menção dos quantitativos envolvidos na prestação dos mesmos, ou seja, dos recursos envolvidos, conforme item 5.1 do projeto básico (fls. 20 – verso), impede que seja verificado o quantitativo de horas trabalhadas efetivamente.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Tal informação seria importante para comparar as horas efetivamente trabalhadas com o quantitativo utilizado pelo DEINFO e, assim, justificar o valor contratado (para este caso específico ver com mais detalhes subitem 4.4.2 do relatório).

Neste sentido, **recomenda a auditoria** seja aperfeiçoada a ferramenta de gestão ANSC, de modo a estabelecer vinculação entre os critérios de averiguação da realização dos serviços com a remuneração da empresa contratada e prevendo multa contratual ou glosa do pagamento, quando não atingidas as metas. Além disto, **recomenda** que a apuração dos resultados estipulados no ANSC seja realizada pela Municipalidade (DEINFO), que deve exercer o controle da gestão.

4.8. Análise da execução dos serviços sob demanda

4.8.1. Metodologia

A auditoria considerou inviável a análise exaustiva da documentação de todos os eventos ocorridos durante a execução dos serviços sob demanda do Termo de Contrato n.º 140/2009, em função da grande quantidade de Propostas de Prestação de Serviços – PPSs) aprovadas e realizadas.

Este fato indicou a necessidade do uso da técnica da amostragem como meio de se obter conclusões pertinentes a partir da coleta de uma amostra contendo parcela representativa da totalidade das PPSs.

Assim, foram selecionadas 78 (setenta e oito) PPSs para compor a amostra. Valendo aqui esclarecer que a determinação desta quantidade teve por base tabela de amostragem¹ cujo o grau de confiança indicado encontra-se no patamar de 90% (noventa por cento).

¹ Curso de Auditoria realizado “*in company*” por “De Lorenzi e Maffei Treinamento e Consultoria”.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

A partir da definição da amostra, cabe salientar que a auditoria elaborou o levantamento e a compilação dos dados contidos nas PPSs de forma a poder realizar os trabalhos de análise documental mais detalhada e aprofundadamente.

As PPSs analisadas perfazem o valor total de R\$ 19.182.446,61 (dezenove milhões, cento e oitenta e dois mil, quatrocentos e quarenta e seis reais e sessenta e um centavos), do total autorizado até 31/12/2012, data do “*cut off*” escolhida para a realização das análises, de acordo com o relatório emitido em 07/03/2013, obtido no Sistema de Gestão de Contratos do DEINFO. Este valor representa 46,18% (quarenta e seis vírgula dezoito por cento) do valor total autorizado de R\$ 41.539.124,79 (quarenta e um milhões, quinhentos e trinta e nove mil, cento e vinte e quatro reais e setenta e nove centavos).

4.8.2. Propostas de Prestação de Serviços - PPS

Conforme já afirmado anteriormente e expressamente registrado no item 11 (Da Descrição dos serviços sob demanda) do Termo de Contrato nº 140/09 “*são considerados serviços sob demanda todos os novos projetos de TIC que necessitem de aumento de recursos humanos, contratação de terceiros, aquisição de equipamentos e insumos, ou outros investimentos não previstos nos serviços de característica contínua. Esses serviços são executados à medida de sua aprovação e emissão da respectiva nota de empenho Tabela de Serviços Sob demanda.*”

Em face da sistemática formulada pelo gestor para a contratação dos serviços, os trabalhos de auditoria verificaram que para tais serviços foram emitidas Propostas de Prestação de Serviços - PPSs, sendo uma para cada serviço a ser realizado, as quais foram individualmente protocolizadas junto ao Protocolo Geral do Município, recebendo um número.

Observou a auditoria que nestes protocolados individuais foram registrados todos os atos necessários à efetiva prestação dos serviços, em especial a aprovação técnica e financeira do gestor do contrato, em atendimento ao item 23 do Anexo A do



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

contrato, bem como ao Decreto Municipal nº 16.161/2008, alterado pelo Decreto nº 17.330/2011. Também constam das PPSs o atendimento a outras exigências legais, como cronograma financeiro e empenho, além das notas fiscais dos serviços executados e o acompanhamento (via sistema) dos pagamentos.

Analisando os expedientes das PPSs, também é possível perceber que cada uma delas equivale a um “ajuste” individual, posto que possuem elementos específicos para cada serviço, incluindo descrição do escopo e objeto, condições de faturamento, valor, responsabilidades das partes (IMA e Secretaria demandante do serviço), prazo e validade da proposta.

Com estas elucidicações iniciais, passamos, a seguir, a examinar vários dos serviços sob demanda identificados e precificados na tabela constante do Anexo C do Termo de Contrato nº 140/09.

4.8.2.1. Serviços de Desenvolvimento de Sistemas/Web (códigos 70.0101, 70.0103 e 70.0105): ausência de detalhamentos técnicos

Estes serviços utilizaram como unidade de medida homem/hora, consideradas três categorias, quais sejam: “Analista de Sistemas” – código 70.0101 (maior valor), “Técnico de Informática de Sistemas” – código 70.0103 e “Assistente Técnico” – código 70.0105 (menor valor).

Os trabalhos realizados permitiram à auditoria perceber que a maioria das PPSs (assim considerada a amostra coletada) correspondentes a estes serviços descreve o objeto de maneira genérica, não especificando pormenorizadamente/detalhadamente o serviço a ser prestado. Indica o código correspondente ao homem/hora necessário à prestação do serviço, a quantidade de horas estimadas, assim como a quantidade de recursos humanos empregadas (quantidade de profissionais estimada). E, com estes elementos compõe o orçamento do serviço.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Também consta das PPSs, no item descrição das atividades, que as condições de execução são baseadas em entendimentos entre a Secretaria demandante/interessada e a empresa contratada (IMA).

Por sua vez, a ausência do detalhamento dos serviços a serem executados, tanto em termos de etapas, quanto em termos do produto final; bem como a ausência de justificativa do profissional indicado para a execução de tais serviços, revelam que a adoção deste formato de proposta prejudica a fiscalização da execução dos serviços.

Note-se que resta difícil, neste modelo, demonstrar os efetivos serviços contratados, a aferição dos seus custos, seu acompanhamento técnico, assim como a sua verificação/recebimento final. Enfim, prejudica o controle efetivo da prestação serviços executados, além de comprometer a demonstração segura de que os valores pagos correspondem aos serviços demandados.

Para exemplificarmos a situação ora descrita transcrevemos alguns elementos da PPS nº 44/2012, constante do prot. 2012/10/14.896 – vol 04, cujo objeto encontra-se assim descrito: “*serviços técnicos especializados para manutenção, desenvolvimento e evolução do sistema SIM*”. E quanto à descrição das atividades, assim consta: “*condições de execução – baseado em entendimento entre a Secretaria Municipal de Finanças e a IMA, a prestação de serviços técnicos especializados deverá assegurar que os serviços demandados pela Secretaria sejam executados conforme cronograma previamente acordado entre as partes.*”

Ainda com relação à PPS 44/2012, e no que se refere ao valor, consta:

Descrição	Quant. Recursos	Horas/mês	Horas total mês	Valor hora	Total mês	Total 10 meses	Total 20 meses
70.0101 – Manutenção e evolução do sistema SIM	4	160	640	110,29	70.585,60	705.856,00	1.411.712,00



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Vale ressaltar, ainda, e com relação ao recebimento dos serviços prestados, que não consta registro no processo administrativo do atendimento das especificações técnicas estabelecidas no contrato/PPSs (ou nos entendimentos havidos entre a secretaria interessada e a IMA). Também não consta registro das efetivas horas utilizadas na prestação dos serviços (nem pela empresa contratada e nem pelo gestor).

E, neste aspecto, cabe nesta oportunidade salientar, que na amostra analisada, a auditoria encontrou somente na PPS nº 173/2012 (prot. 12/10/14.898 – vol 08) registro atestando a quantidade de horas utilizadas.

Assim, **recomenda a auditoria** que nas PPSs constem o detalhamento dos serviços a serem prestados com a indicação/justificativa do perfil do profissional necessário ao desenvolvimento daquele serviço, o ambiente/plataforma em que deverá ser desenvolvido, o orçamento igualmente detalhado, assim como o cronograma físico-financeiro; recomenda, ainda, que os serviços prestados sejam entregues/recebidos mediante atestado de atendimento das especificações técnicas indicadas na contratação e por servidor detentor de tal conhecimento. Tais recomendações objetivam propiciar um maior controle do contrato pelo gestor, além de uma demonstração segura de que os valores dispendidos pelos cofres públicos correspondem, qualitativa e quantitativamente, aos serviços prestados.

4.8.2.2. Serviços de Infraestrutura e Redes – Armazenamento de aplicações e dados (códigos 70.1101, 70.1103, 70.1105, 70.1109, 70.1111, 70.1113, 70.1119, 70.1121, 70.1123, 70.1125, 70.1131)

Os serviços inclusos neste item, em sua maioria, utilizam como unidade de medida a “*unidade*” (ex. unidade de servidor dedicado). Além dela há itens cuja unidade de medida é a licença (MS-Windows, Oracle 10), ou o valor/ano de manutenção (Linux Red Hat).

Outrossim, em três deles consta como preço o termo “*sob consulta*”, quais sejam os códigos 70.1113 (outros modelos de servidores não relacionados, definidos



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

conforme projeto específico), 70.1119 (componentes de servidores, memória, disco rígido etc, definidos conforme projeto) e 70.1131 (outras licenças não relacionadas).

a) Ausência de cotação de mercado nos preços “sob consulta”

No que se refere aos valores destes itens (Anexo C), cujo preço constante do contrato consigna “*sob consulta*”, vale notar que há um asterisco (*), o qual remete para a seguinte observação: “*Os preços sob consulta desta tabela deverão ser fixados conforme escopo de projeto específico, e deverão ter 3 (três) cotações de preços de mercado*”. (grifo nosso).

Tendo a auditoria procedido ao exame da PPS 162/2010 (prot. 12/10/14.896 – vol 01), cujo objeto foi o item código 70.1119 e cujo preço consta “*sob consulta (*)*”, verificou que a contratada (IMA) lançou o valor/preço (na PPS), contudo deixou de apresentar orçamentos demonstrando que ele se encontra compatível com o valor de mercado e/ou que ela (Contratada) está adquirindo pelo menor valor dentre os pesquisados.

Por sua vez, este procedimento, contrariou ao estabelecido no contrato, em especial no Anexo C.

Insta registrar que estes acontecimentos, que se repetem em outros itens de serviços objeto do contrato em tela cujo preço é “*sob consulta*”, expõem a Municipalidade a uma situação de fragilidade perante a Contratada, em especial no aspecto do controle dos preços sob consulta.

Assim, **recomenda a auditoria** sejam exigidas as apresentações das cotações de preços, a fim de restar demonstrada a sua compatibilidade com os praticados no mercado, além de atestar o cumprimento ao estabelecido no contrato, especificamente em seu Anexo C.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

b) Fragilidades no registro do recebimento dos serviços

No que se refere à fiscalização dos serviços contratados, executados e pagos, a auditoria não localizou nos expedientes registros de atos que atestaram a conformidade do constante na PPS com o contrato e nem a verificação da efetiva realização dos serviços, em especial, atestando tecnicamente que a prestação do serviço equivale ao contratado.

Citamos, como exemplo a PPS 073/2012, cujo objeto são “02 licenças MS Windows 2008 server (70.1131), definido conforme projeto”, a qual no Anexo C do contrato consta o valor unitário de R\$ 2.420,00 no código 70.1121 e na PPS constou o valor unitário de R\$ 1.955,01 no código 70.1131. Insta aqui registrar ainda que para este código 70.1131 o Anexo C do contrato indica preço “*sob consulta*”.

Note-se que muito embora o preço praticado seja menor que o constante no contrato, fato que a princípio não implica em prejuízo ao erário, o código do serviço se apresenta diverso do constante do contrato, revelando a fragilidade dos meios de controle (embora neste caso específico esteja menor que o contratado, poderia estar superior).

Ademais, não há registro de verificação técnica competente atestando que as licenças entregues correspondem às contratadas.

Assim, o exercício dos meios de controle se apresentam frágeis para demonstrar que os serviços foram entregues em obediência aos parâmetros contratados, bem como para demonstrar com segurança que os valores pagos guardam correspondência com os serviços realizados.

Portanto, **recomenda a auditoria** sejam implementados efetivos meios de controle capazes de assegurar que os serviços entregues guardam correspondência com o contratado.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

4.8.2.3. Serviços de telecomunicação - enlaces Frame-relay (códigos 70.2201, 70.2203, 70.2205, 70.2207, 70.2211, 70.2213)

Também com relação a esta espécie de serviços persiste a questão da ausência de verificação técnica competente capaz de certificar e atestar a efetiva prestação de serviços dos moldes contratados.

Observa-se que os enlaces Frame-relay, responsáveis pela velocidade do tráfego de informações, podem ser de 64 Kbps CIR 64 K, ou 128 Kbps CIR 96 K, 256 Kbps CIR 192 K, ou 512 KBPS CIR 384K, ou 1Mbps CIR 768K ou 2 Mbps CIR 1024K, cujos preços são diversos. Por sua vez, são as secretarias interessadas que atestam o recebimento destes serviços e encaminham para pagamento, não tendo a auditoria identificado registros da atuação da gestora do contrato na realização e na entrega destes serviços.

Ademais, não localizou a auditoria nenhum registro (nem no recebimento e nem durante a contratação) de que a velocidade do tráfego de informações contratada foi efetivamente instalada e mantida (seja pelo gestor do contrato, seja pela secretaria interessada). Não foram encontrados registros da realização de testes pela Municipalidade/Contratante que demonstrassem a efetiva prestação dos serviços contratados, ou seja, atestando, tecnicamente, a efetiva entrega dos serviços, bem como verificando/fiscalizando os serviços no decorrer de sua prestação.

Neste sentido, **recomenda a auditoria** sejam implementadas ações que demonstrem com segurança a efetiva fiscalização exercida pela Municipalidade Contratante em relação aos serviços executados pela Contratada.

4.8.2.4. Serviços de mão de obra de infraestrutura e redes (códigos 70.3001, 70.3003 e 70.3005)

Com relação a estes serviços, no contrato consta que a unidade de medida é o homem/hora, assim considerados “*analista de suporte*” (código 70.3001) – maior



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

valor, “*técnico de informática de suporte*” (código 70.3003) e “*assistente administrativo para entrada de dados*” (código 70.3005)- menor valor.

Analisando, a auditoria, as PPSs cujo objeto trata desta espécie de serviço, verificou, no universo da amostra coletada, que elas descrevem o objeto de maneira genérica, não detalhando o serviço a ser executado, não explicitando os motivos da escolha do profissional indicado (escalado) para o mesmo.

Aliado a tal fato, vale notar que estes serviços também contemplam o fornecimento de insumos e equipamentos, os quais não foram especificados e muito menos tiveram os seus preços indicados no orçamento.

Por sua vez, o “Anexo A” do contrato em tela, no item 22, prescreve que “...a CONTRATADA apresentará com a proposta técnica um orçamento discriminando recursos humanos e materiais necessários para sua execução...” (grifo nosso).

Percebeu a auditoria, ainda, que a composição do orçamento dos serviços apresentados nas PPSs indica, na maioria das vezes, apenas o código correspondente ao homem/hora necessário à prestação do serviço (em sua maioria pelo maior valor), a quantidade de horas estimadas e a quantidade de recursos humanos empregadas.

Como exemplo citamos a PPS 92/2012 (prot. 14.897 – vol 03) da qual consta como escopo do projeto: a) “*instalação de rack fechado, altura 6Ua, profundidade de 570mm, padrão 19*”, com os seguintes acessórios: *porta frontal com visor em acrílico fumê e fechadura, conjunto 2º plano, unidade de ventilação com 2 ventiladores, porca gaiola e parafuso philips M% para todas as unidades e calha com 8 tomadas polarizadas com plug 2P+T; instalação de 06 pontos lógicos UTP categoria 5e utilizando patch panel 24 posições; e, instalação de 01 ponto de energia elétrica*”; b) “*gerenciamento do projeto pela IMA*” e c) “*planejamento, elaboração do cronograma e acompanhamento e todas as atividades a serem realizadas pela IMA e pela SMCAIS neste projeto*”.

Também consta na PPS:



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Item	Horas	Valor da hora	Total
Serviços para arquivo do Bolsa Família	26	R\$ 110,29	R\$ 2.867,54
		TOTAL	R\$ 2.867,5

Neste exemplo, resta demonstrado que foram utilizados materiais, tais como o rack, a calha com oito tomadas, a porta gaiola, os materiais necessários à instalação dos pontos lógicos, tais como cabos e conectores, além da tomada e fio para a instalação do ponto de energia elétrica. Entretanto, tais não constam orçados de forma detalhada e individualizada, existindo apenas o orçamento genérico (como já dito acima), cujos custos estão todos embutidos na quantidade de horas e no valor do homem/hora (corresponde ao analista de suporte).

Assim procedendo, resta evidenciada a fragilidade dos meios controles a serem exercidos pela Municipalidade/Contratante. E neste aspecto vale indagar: Como controlar a quantidade de horas especificadas na PPS se nesta estão embutidos os custos dos materiais utilizados? Como verificar os materiais utilizados se não consta sua descrição pormenorizada e a especificação de sua quantidade? Ademais, não há como deixar de concluir que materiais e equipamentos estão sendo pagos como homem/hora, agravado pelo fato de não haver demonstração de equivalência de custos.

Além disso, fica a dúvida sobre a propriedade de equipamentos adquiridos, uma vez que não foram explicitados nas PPSs e não há regra contratual prevendo tal situação.²

Neste sentido, **recomenda a auditoria** que os orçamentos apresentados nas PPSs constem, de maneira expressa e detalhada, todos os custos a serem empregados (mão de obra, materiais e equipamentos) nos serviços a serem executados, indicando seus quantitativos, assim como os seus respectivos preços unitários. **Recomenda**, ainda, que das PPSs conste a real quantidade de horas necessárias à execução dos serviços, com a motivação do perfil do profissional eleito para a realização do serviço; **recomendando**, por fim, que

² Não confundir com Estações de Trabalho, abordadas no subitem 4.8.2.6.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

sejam apresentadas pesquisas de preços dos materiais e dos equipamentos a serem utilizados nos serviços, a fim de demonstrar que estão em conformidade com os praticados no mercado.

4.8.2.5. Serviços “Outros” (códigos 70.4001 e 70.4003)

Estes serviços compreendem dois códigos. O código 70.4001 relativo a “*outros ativos de rede/Equipamento, definidos conforme projeto*”, cuja unidade de medida é a “*unidade*” e o código 70.4003, relativo à “*substituição de Componentes Danificados em Equipamentos da Contratante e/ou em equipamentos da Contratada quando o problema for oriundo da ação indevida do usuário*”, cuja unidade de medida é a “*peça*”. E em ambos, o preço é *sob consulta*.

Procedendo a auditoria o exame das PPSs cujo objeto refere-se a esta espécie de serviço, observou, no universo da amostra coletada, o que se segue:

- PPS 77/2010 – Prot. 14.898 – vol 03. Nesta PPS o objeto “é a prestação de serviços de infraestrutura elétrica e de dados à Secretaria de Educação – SME pela IMA.” E no escopo, constou como serviços a serem executados pela IMA a instalação de pontos de rede, instalação de pontos de elétrica; cabeamento e fornecimento de ativos de rede quando necessário ao projeto e realização de testes dos pontos de rede. Constou, ainda, no item da PPS relacionado ao Preço:

Item	Unidade	Valor total estimado (R\$)
Serviços de infraestrutura elétrica e de dados (cód. 70.4001)	Projeto	60.000,00

Note-se que não há detalhamento da quantidade de pontos de rede e de elétrica a serem instalados, nem a indicação das suas localizações. Também no que se refere ao cabeamento consta “quando necessário”. Da mesma forma o valor é indicado de maneira global e genérica.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Por outro lado, nota-se que estes serviços contemplam, além da mão de obra, os materiais necessários à instalação dos pontos elétricos e de rede, entretanto não há registro de sua discriminação e nem quantificação individualizada, desatendendo ao estabelecido no item 22 do Anexo A do Contrato nº 040/2009.

Assim, em face da dificuldade de fiscalização, pela ausência de elementos capazes de nortear a verificação e a constatação dos serviços efetivamente realizados pela empresa contratada, a fragilidade dos meios de controle exercidos pelo Município transparece.

- PPS 72/2011 – Prot. 14.897 – vol 04. Nesta PPS foi utilizado o código 70.4003 (substituição de componentes...), cuja unidade de medida estabelecida no contrato foi a peça, todavia a PPS apresenta apenas o valor total (global) de R\$ 20.000,00, deixando de identificar e precificar, individualmente, cada uma das peças a serem substituídas. Além disto, não há registro da apresentação de três cotações de preços de mercado, conforme exigência contida no Contrato nº 140/09³.

Vale notar, ainda, que os fatos aqui identificados são recorrentes, como já explicitado na PPS anterior, dispensando maiores comentários dos subscritores do presente a fim de evitar repetições.

- PPS 91/2011 – Prot. 14.896 – vol 03 – Note-se que os serviços objeto desta PPS correspondem ao código 70.4001 (outros ativos de rede/equipamento, definidos conforme projeto), cuja unidade de medida é a “*unidade*”. O objeto restou definido como “*a melhoria evolutiva do Datacenter, com a inclusão de nobrek para garantir o funcionamento sem interrupções no caso de ocorrência de falha de energia*”.

Vale notar que no escopo do projeto da PPS ora em análise consta tabela de valores, a qual individualiza, quantifica e precifica os materiais/equipamentos a serem empregados, muito embora não esteja acompanhada de cotação de mercado. Tal PPS

³ - Anexo C – pág. 84 “(*) OBSERVAÇÃO: Os preços *Sob Consulta* desta tabela deverão ser fixados conforme escopo de projeto específico, e deverão ter 3(três) cotações de mercado” .



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

demonstra ser viável o detalhamento dos serviços a serem prestados, como vem apontando e recomendando o presente relatório.

Por outro lado, vale registrar, que nesta PPS constou como prazo estimado para a execução dos serviços 120 (cento e vinte) dias, e quanto ao pagamento constou que seria efetuado em 04 (quatro) parcelas mensais e sucessivas, sendo a primeira no valor R\$ 72.250,00, a segunda no valor de R\$ 185.000,00, a terceira no valor de R\$ 153.000,00 e a quarta no valor de R\$ 63.800,00.

Observa-se, ainda, que não constou na PPS nenhum cronograma físico/financeiro, o qual especificasse a quantidade mínima de serviços executados a ser atingida para justificar o valor equivalente a cada uma das parcelas. Fator este, que a exemplo dos demais, coloca a Municipalidade numa situação de fragilidade ante a Contratada. Nesta linha de raciocínio, qual a ferramenta teria o gestor na hipótese da contratada realizar uma pequena etapa da totalidade dos serviços esperados/programados para determinado período? Assim, resta evidenciado que a existência de um cronograma físico/financeiro, com o prévio estabelecimento do cumprimento de etapas favorece a gestão contratual, prevenindo que os pagamentos ultrapassem as etapas/quantidades de serviços efetivamente prestados.

Neste sentido, **recomenda a auditoria** que, além do detalhamento das PPSs, sejam elaborados cronogramas físicos/financeiros que permitam ao gestor do contrato promover um acompanhamento e fiscalização adequados, com o estabelecimento de ferramentas prévias e claras, que resguarrem o erário, bem como a prestação do serviço.

4.8.2.6. Serviços de disponibilização e gestão de estações de trabalho (códigos 70.7000 e desmembramentos)

Esta espécie de serviço compreende a disponibilização (fornecimento) de equipamentos microcomputador Desktop, Thinclient, notebook, impressora e outros equipamentos, incluindo suporte, apoio operacional e manutenção de hardware e software (serviço).



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

a) **Valor engloba mais de um serviço e não individualiza os valores**

De início vale ressaltar que este serviço engloba no mínimo dois serviços (fornecimento de equipamentos e suporte técnico), entretanto, e a exemplo de outros serviços acima analisados, o orçamento não indica de modo individualizado o valor de cada um deles, o fazendo de forma global. Deste modo, impossibilita a identificação do valor correspondente ao fornecimento dos equipamentos daquele relativo ao suporte.

Ademais, vale aqui registrar que dos equipamentos fornecidos através deste item, boa parte deles vieram a substituir os anteriormente locados da empresa A2Works, como constou nas PPSs.

Assim, **recomenda a auditoria**, sejam os orçamentos apresentados de forma detalhada e individualizada, a fim de restarem claros e demonstrados os valores correspondentes a cada item integrante do orçamento apresentado.

b) **Ausência de registros da verificação dos componentes especificados**

Os trabalhos de auditoria também verificaram a ausência de registros quanto à verificação/conferência, por ocasião dos recebimentos dos equipamentos, da especificação dos componentes descritos nas PPSs (tais como processador, memória, disco rígido, leitora e gravadora de DVD, portas USB dentre outros).

Diante disto, não restou demonstrado que os equipamentos entregues guardam correspondência com os especificados nas PPSs, e nem com os preços nela registrados. Assim, a exemplo de outros serviços já mencionados acima, não há como se aferir com segurança se os valores pagos pelos cofres públicos guardam adequação com os serviços entregues.

Recomenda a auditoria, dada a complexidade da contratação, sejam normatizadas as rotinas de recebimentos de equipamentos e serviços, das quais conste exigência de servidores detentores de conhecimento técnico suficiente para tal finalidade,



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

ação esta que, de preferência, seja supervisionada ou mesmo realizada diretamente por servidor técnico do DEINFO, não se confundindo com singelo recebimento de servidor (que não necessariamente conhecedor da matéria) no corpo da nota fiscal de serviços.

Além da questão colocada no parágrafo anterior, **recomenda, também, a auditoria**, seja observada a norma contida no § 8º do art. 15 da Lei nº 8.666/93, que impõe o recebimento por uma comissão de no mínimo 03 (três) membros, quando o valor do material ou serviço ultrapassar o limite estabelecido no art. 23, da mesma lei, para modalidade convite⁴, combinado com o artigo 73 da mesma Lei.

c) **Ausência de cotação de preços de mercado em serviço denominado “sob consulta”**

Note-se que com relação aos serviços explanados neste item, foi identificado sob o código 70.7500 “Outros Equipamentos”, cujo preço foi estabelecido como “sob consulta” onde consta: *“implantação de posto de trabalho baseado em outros equipamentos não citados nesta tabela, incluindo suporte, apoio operacional e manutenção em hardware e software básico, definidos conforme projeto”*, existindo uma nota de rodapé de nº 4, que assim afirma: *“os equipamentos que forem disponibilizados em função das atualizações tecnológicas que o mercado está sujeito ou de necessidades específicas de projeto, serão ofertados através deste código 70.7501 e o preço será o atualmente ofertado pelo mercado, seguido de 3 (três) cotações de mercado para o equipamento”*.

Tendo a auditoria procedido ao exame da PPS 64/2012 (prot. 12/10/14.898 – vol 06 - 08 tablets para a Defesa Civil) e da PPS 244/12 substituída pela PPS 057/2013 – ainda não juntadas a nenhum protocolado - 200 tablets para a Secretaria de

⁴ “ Art. 15 As compras, sempre que possível, deverão:

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

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

.....
II – para compras e serviços não referidos no inciso anterior:
a) convite: até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);”



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Educação), cujo objeto foi o item código 70.7501, verificou que a contratada (IMA) indicou o valor/preço (na PPS), contudo, deixou de apresentar orçamentos demonstrando que ele se encontra compatível com o valor de mercado e/ou que ela (Contratada) está adquirindo pelo menor valor dentre os pesquisados, como já mencionado por esta auditoria no item 4.8.2.2.a.

Assim, para não nos tornarmos repetitivos, remetemos o leitor ao referido item – 4.8.2.2.a.

d) Celebração de Contrato de Comodato entre a Contratada e a secretaria interessada

Ainda com relação a estes serviços, insta notar que nas PPSs constam menção expressa à celebração de contrato de comodato entre a contratada e a secretaria interessada.

d.1) Contrato celebrado com órgão e não com o Município

Acerca deste aspecto, primeiramente cabe consignar que as secretarias municipais são órgãos⁵ da Contratante (Município de Campinas), de modo que não possuem personalidade jurídica própria, eis que integram a estrutura da Administração Direta. Assim, não poderiam figurar autônomas nas avenças (contratos). Observa-se que apesar da jurisprudência reconhecer a capacidade processual a órgãos públicos como Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas, Tribunais de Contas, “*a competência é reconhecida apenas para a defesa das prerrogativas do órgão e não para atuação em nome da pessoa jurídica em que se integram*” (in Direito Administrativo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, 25^a Ed., Editora Atlas – pag. 576).

Assim, **recomenda a auditoria** que os órgãos municipais se abstenham da celebração autônoma de avenças, devendo encaminhá-las para que sejam entabuladas pelo

⁵ “...órgão 'é a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta'. Isto equivale a dizer que o órgão não tem personalidade jurídica própria, já que integra a estrutura da Administração Direta, ao contrário da entidade, que constitui 'unidade de atuação dotada de personalidade jurídica'...” - in Direito Administrativo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, 25^a Ed., Editora Atlas – pag. 575



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Município (detentor de personalidade jurídica), exceto quando possuam autorização específica ou subscrevam o contrato com o representante do Município.

d.2) Contrato desprovido de prévia análise e aprovação jurídica

Por outro lado, não se pode olvidar que a celebração de contratos deve ser antecedida da análise e da aprovação de suas respectivas minutas pela Secretaria de Assuntos Jurídicos, além da obrigatoriedade de serem formalizados, publicados e arquivados, como estabelece o Decreto Municipal nº 16.215, de 12 maio de 2008 cc Decreto Municipal nº 15.158, de 02 de junho de 2005 cc Decreto Municipal nº 17.424, de 18 de outubro de 2011⁶.

Todavia, no caso ora em evidência, foram localizados, no portal do Município, apenas dois protocolados formalizados junto à Coordenadoria Setorial de Procedimentos Legais, quais sejam o de nº 2012/165/1008 (PPS 145/2011 – Secretaria de Municipal de Assuntos Jurídicos) – formalizado através do Termo de Comodato nº 03/2012 e o de nº 2010/165/2806 (PPS 144/2010 – Secretaria Municipal de Saúde) – formalizado através do Comodato nº10/10.

⁶ Decreto Municipal nº 16.215/2008 “Dispõe sobre normas relativas à Celebração de Convênios, termos de Cooperação, ajustes e outras avenças, no âmbito da Administração Municipal, e dá outras Providências”.

“Art. 4º. A celebração de convênios e demais ajustes se iniciará na secretaria solicitante...

.....
§ 1º a Secretaria solicitante, após instruir o processo adequadamente, o remeterá à Secretaria de Assuntos Jurídicos para parecer jurídicos e aprovação da minuta do instrumento.”

“Art. 12. Compete exclusivamente à Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos estabelecer as diretrizes e normas a serem seguidas pelos órgãos da Administração Municipal para a correta execução deste Decreto.

Parágrafo único. Os órgãos da Administração Municipal aos quais compete a gestão de convênios, termos de cooperação, contratos e avanços congêneres, observarão obrigatoriamente as orientações oriundas da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos.”

Decreto Municipal nº 15.158/2005 “Remaneja Unidades Administrativas, Reordena e Consolida a Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos, e dá outras providências.”

“Art. 4º. São atribuições do Departamento de Assessoria Jurídica, que deverão ser observadas por todos os órgãos da Administração Direta:

.....
V- elaborar pareceres sobre termos de convênio e demais ajustes, bem como suas alterações;”

Decreto Municipal nº 17.424/2011 “Dispõe sobre o remanejamento de unidade da estrutura da Secretaria Municipal de Administração para a Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos.”

“Art. 3º. São atribuições da Coordenadoria Setorial de Formalização de ajustes: a formalização, a publicação e o arquivo de contratos, convênios e demais ajustes entre a Administração Municipal Direta e terceiros.”



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

E, acrescente-se, apenas o Termo de Contrato nº 03/2012 (Secretaria de Assuntos Jurídicos) foi submetido à prévia aprovação do órgão competente, qual seja o Departamento de Assessoria Jurídica da Secretaria de Assuntos Jurídicos, o outro foi encaminhado à Coordenadoria Setorial de procedimentos legais apenas para os registros necessários e respectiva publicação de extrato.

Assim, **recomenda a Auditoria** que a celebração de avenças observe os preceitos legais.

d.3) Ausência dos contratos de comodato nos protocolados correspondentes às PPSs

Cabe registrar, ainda, que nos protocolados analisados não foram encontrados quaisquer contratos de comodato (ou cópias), muito embora nas PPS constem expressamente que seriam celebrados.

A presente Auditoria somente conseguiu localizar os termos de contrato referidos no subitem imediatamente anterior através de pesquisa realizada junto ao portal da rede mundial de computadores do Município. Tendo-os encontrado, tornou-se possível identificar os respectivos protocolados administrativos arquivados somente junto à IMA (contratada).

d.4) Ausência de demonstração da vantajosidade a favor da Municipalidade e remuneração única e antecipada

Vale notar, ainda, que os equipamentos que compõem as Estações de Trabalho são de propriedade da Comodante (IMA- Contratada), conforme especificado na Cláusula Primeira – 1.1, devendo ser restituídos findo o prazo contratual, nos termos da Cláusula Quinta – 5.1. (Contrato de Comodato nº 002/2011).

Portanto, resta claro que a Municipalidade despense um montante inicial (correspondente ao valor dos equipamentos disponibilizados para as estações de trabalho) mas não os adquire, não ingressam no patrimônio do Município.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Neste sentido, a Auditoria não identificou a vantajosidade, para o Município, deste formato de contratação, além de não ter localizado no expediente examinado justificativa da vantajosidade desta concepção de pacto. Ademais, o fato do produto disponibilizado se relacionar também a prestação de serviços de manutenção (continuada pois não se exaure no momento da entrega do equipamento) não admite pagamento antecipado pois possui característica de serviço contínuo.

Além disso, ao contrário da forma de pagamento destes serviços quando considerados contínuos, a sua remuneração quando considerados sob demanda se dá de forma única e antecipada, evidenciando, mais uma vez o tratamento diferenciado entre os dois tipos de contratação, conforme discorrido no subitem 4.3.

d.5) Duplicidade de Pagamentos de serviços de manutenção e de suporte de estações de trabalho *desktop*

Por outro lado, não podemos deixar de registrar que diversos destes equipamentos, por ocasião da celebração do termo contratual, foram incluídos em rol que seriam substituídos por novos – substituídos e não acrescidos, e cobrados à parte (pois foram classificados no grupo 1). Mesmo nestes casos, o valor da remuneração (dos equipamentos novos) incluiu serviços de manutenção e suporte operacional, já previstos nos serviços equivalentes considerados contínuos.

Deste modo, os valores relativos aos serviços contínuos deveriam ter sido ajustados para menor, considerando que passaram a ser remunerados como serviços sob demanda.

O fato das PPSs analisadas não mencionarem expressamente tal situação impede a clara identificação e mensuração destes casos, pois apenas indicam (as PPSs) a implantação, disponibilização e gestão de estações de trabalho.

Entretanto, é possível a identificação de uma situação específica de substituição. Trata-se do caso em que os serviços foram contratados com a finalidade



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

específica de substituir os equipamentos locados da empresa A2Works (PPS 145/11, que previu a substituição de 66 equipamentos da Secretaria de Assuntos Jurídicos).

Acerca deste aspecto, vale registrar que o custo de suporte para estes equipamentos, anteriormente à sua substituição, já estavam contemplados no valor mensal previsto para os “*serviços contínuos*”. Entretanto, tendo ocorrido a substituição de tais equipamentos, eles foram custeados pelos *serviços “sob demanda”* (notas fiscais correspondentes), não tendo a auditoria identificado a correspondente redução nos custos dos “*serviços contínuos*”.

Neste sentido, a **auditoria recomenda** seja aperfeiçoada a forma de remuneração dos serviços (contínuos e sob demanda), a fim de evitar situações como as aqui relatadas. Consequentemente, com a demonstração efetiva de cada um dos serviços, a fim de que não haja sobreposição entre as remunerações dos serviços contínuos com as remunerações dos serviços sob demanda.

d.6) Ausência de especificação detalhada do objeto no contrato de comodato

A cláusula primeira do Contrato de Comodato nº 002/2011 registra a existência de seu Anexo I – Relação de Equipamentos. Todavia, neste Anexo I fez-se constar o campo “Dados da Entrega do Equipamento” do 01 ao 08, e como Objeto solicitado: “Computador Básico (conjunto CPU, monitor, teclado, mouse).

Como se observa, esta descrição é desprovida de especificação e não corresponde à constante do Anexo C do Contrato nº 140/09 (códigos 70.7101 - básico e 70.7103- avançado). Situação que além de não refletir com clareza a realidade contratual ainda poderá gerar questionamentos quando da devolução dos equipamentos por ocasião do encerramento do contrato.

Portanto, **recomendamos** que a especificação detalhada das estações de trabalho (códigos 70.7101, 70.7103) constem também do contrato de comodato a ser firmado, a fim de identificar com clareza os equipamentos que compõem o seu objeto.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

4.8.2.7. Posições de Atendimento – código 70.8000 e desdobramentos

Especificamente com relação a este serviço, identificado no Anexo C do contrato sob o código 70.8000 e seus desmembramentos, registra a auditoria que a unidade de medida é o homem/mês, sendo os valores escalonados em 04 (quatro) espécies de agentes para turno de 06 (seis) horas e outros 04 (quatro) para turno de 08 (oito) horas.

Inicialmente cumpre notar a ausência, no contrato, de uma descrição detalhada das atividades a serem desenvolvidos por cada espécie de agente (I, II, III e IV), bem como a ausência de descrição justificando a diferenciação entre elas (espécies). Apenas para o Agente IV (maior valor) é possível perceber nas PPSs emitidas que corresponde ao responsável pela supervisão e gestão do Posto de Atendimento.

Também nas PPS emitidas, ao especificar o Agente, não apresenta nenhuma justificativa para a espécie de Agente (I, II ou III) indicado para o desenvolvimento das atividades a serem exercidas na prestação do serviço.

Todavia, cabe consignar que embora o contrato não contemple qualquer descrição diferenciando as espécies de agentes, no Projeto Básico (fls. 41 verso e 42 do prot. 2009/10/38.011) é possível identificar que as atividades exercidas pelos Agentes I e II (atendimento) são “*atender ao cidadão/cliente por telefone ou pessoalmente*”, diferenciando-se a remuneração em função do tempo mínimo na função, 06 meses para o Agente I e 03 (três) anos para o Agente II. Já o Agente III (apoio/móvel) consta como atividades “*manter informações estatísticas e gerenciais atualizadas, encaminhar informações e documentos aos clientes ou órgãos públicos competentes, treinamento e reciclagem de agentes, suporte aos gentes (sic) de atendimento esclarecendo dúvidas, atendimento móvel, temo (sic) mínimo na função: 06 anos*”. E para o Agente IV (supervisão/apoio) consta como atividades “*gerenciar as atividades das Posições de Atendimento, garantir atendimento dentro dos padrões acordados, prestar informações estatísticas e gerenciais aos clientes, treinamento e reciclagem de gentes (sic) de atendimento, nivelar diretrizes de atendimento com o cliente, tempo mínimo na função: 10 anos*”.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Note-se que a ausência de descrição clara e detalhada no contrato, aliada à ausência de justificativa da eleição do agente nas PPSs emitidas, impedem a identificação de parâmetros para fiscalizar, acompanhar e receber os serviços prestados pela Contratada. Além disto, insta notar que o recebimento dos serviços sob demanda são efetuados pelas secretarias neles interessadas (não o gestor do contrato), fato este que, conjugado à dita ausência de parâmetros, amplia a dificuldade do exercício de um controle efetivo e eficaz.

Esta ausência de definição de parâmetros claros, capazes de demonstrar com nitidez a compatibilidade dos valores pagos pela Municipalidade com os serviços efetivamente prestados e com o mercado, expõe a Municipalidade a questionamentos, como podemos verificar nas PPSs abaixo, que utilizamos como exemplos.

- PPS 018/2011 (prot. 2012/10/14.896) afirma a disponibilização de 24 (vinte e quatro) estagiários nível superior, turno de 6 (seis) horas de segunda a sexta-feira e 02 (dois) Agentes III, nomeados supervisores, turno de 08 (oito) horas de segunda a sexta-feira.

No que se refere aos estagiários, o contrato é silente com relação ao serviço prestado por tais pessoas. E quanto ao Agente III, não há menção às suas atividades (exceto no projeto básico), tão somente ao turno de trabalho especificado no contrato.

Por outro lado, na tabela de valores consta o quadro a seguir:

Descrição	Valor total
70.8110 - Projeto	624.069,00

O código 70.8110 refere-se às Posições de Atendimento para serviços prestados nas dependências do Órgão Municipal para o turno de 06 (seis) horas. Assim, na PPS não há demonstração clara do valor a ser pago aos estagiários individualmente e nem o valor individual a ser pago aos Agentes III (turno de oito horas).

Em uma tentativa de decompor o valor, assim procedemos:



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

O valor de R\$ 624.069,00 dividido em 06 (seis) - posto que o pagamento seria efetivado em 06 parcelas, chegaríamos ao valor mensal de R\$ 104.011,50. Assim, 02 Agentes III – turno de 08 horas (homem/mês – código 70.8125) perfazem a importância de R\$ 10.134,64 (R\$ 5.067,32 x 2 – valor expresso no contrato já com reajuste para o ano de 2011). Deduzindo este valor do mensal, encontramos a importância de R\$ 93.876,86, o qual dividido por 24 (vinte e quatro) estagiários, encontramos o valor individual/mês de R\$ 3.911,53 para cada estagiário nível superior, considerando que a PPS específica não integrar o escopo da proposta a oferta de equipamentos, disponibilização de softwares utilizados para cadastramento, despesas referentes a ligações ativas, despesas referentes a ligações nacionais e internacionais, despesas referentes a ligações feitas fora do horário de atendimento.

Por outro lado, há de notar que o valor pago pela Municipalidade neste ano de 2013 (após o reajuste concedido em janeiro/13) como Bolsa Auxílio para estagiário nível superior é de R\$ 856,49 (para turno de 04 horas) – prot. 13/10/1.219, equivalendo a R\$ 1.284,74 para turno de 06 horas. Assim, forçoso perceber que o valor destinado aos estagiários se apresentaria excessivo, em se confirmando o raciocínio colocado no parágrafo anterior.

- PPS 027/2012 – Prot. 2012/10/14.897 – vol 03 – Esta PPS especifica 07 (sete) Posições de Atendimento (PA) identificando 06 (seis) Agentes I com turno de 08 horas (cod. 70.8121) e 01 Agente IV com turno de 08 horas (código 70.8127). Entretanto não há uma especificação clara das atividades a serem desempenhadas por eles.

Note-se que na PPS consta “... *disponibilização de 6 (seis) Posições de Atendimento I, de segunda-feira a sexta-feira, 8 (oito) horas diárias, com habilitação técnica necessária para a realização das atividades.*” (grifo nosso) O mesmo texto consta para a Posição de Atendimento IV. E, muito embora constem, na PPS em evidência, as atividades relativas ao atendimento e à supervisão, não há justificativas/motivação da escolha da Posição e Atendimento I, lembrando aqui a ausência de referência ao Projeto Básico.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

- PPS 19/2011 – Prot. 2012/10/14.898 – Vol. 05 – Observa-se nesta PPS que foram destacados Posições de Atendimento I, II e IV, e na descrição de todas elas consta “...*com habilitação técnica necessária para a realização das atividades*”. E, muito embora constem as atividades relativas ao atendimento e à supervisão, percebe-se que da mesma forma que na PPS 27/2012, não há justificativas/motivação da escolha das Posições de Atendimento I e II e seus números.

Face ao disposto neste item, **recomenda a auditoria** que do contrato firmado conste a descrição detalhada das atividades de cada um dos Agentes (I, II, III e IV), com justificativa das habilidades que demonstrem a diferença do valor da remuneração. **Recomenda**, também, que a escolha dos agentes seja expressamente justificada/motivada. **Recomenda**, por fim, ater-se ao objeto contratual, abstando-se de contratar serviços não previstos no escopo do contrato.

4.8.2.8. Projetos - Serviços não codificados e cobrados como projeto (valor genérico)

Em algumas PPSs o valor orçado foi apresentado como para um determinado projeto, cujo valor foi global, não sendo detalhados individualmente os serviços a serem executados, nem os seus respectivos valores individuais e nem identificados quaisquer dos códigos constantes do contrato.

Nesta situação citamos como exemplos:

a) PPS 122/2010 (prot. 2012/10/14.897), cujo objeto é a “*prestação de serviços para os Telecentros do Jovem.com, contemplando projetos de pequeno porte, de acordo com solicitação da SMCAIS*”; cuja descrição consta “*gerenciamento dos projetos de pequeno porte, levantamento de dados, elaboração de proposta técnica, especificação detalhada das soluções e requisitos do software, desenvolvimento do código-fonte, testes, controle de qualidade, implantação e capacitação dos usuários envolvidos na operação do sistema, consultorias, elaboração e execução de projetos em:*



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

- gerenciamento de projetos;
- armazenamento de aplicação de dados;
- treinamento;
- substituição de componentes;
- atendimento técnico em hardware e software;
- infraestrutura; pesquisa de novas tecnologias;
- gestão de estações de trabalho;
- outros serviços de TIC”.

Constou, ainda, na PPS

Item	Unidade	Qtde	Preço Unitário	Preço Total
Desenvolvimento de projetos de pequeno porte	Projeto	-	20.000,00	20.000,00

b) PPS 134/2010 (prot. 2012/10/14.897 – vol. 01), cujo objeto consta “*implantar a infraestrutura solicitada no CREAS (Centro de referência Especial de assistência Social), situado à rua Barão de Atibaia, 1077, Campinas, conforme solicitação 2010/443*” e como escopo consta:

1) instalação de 10 pontos lógicos e 20 pontos elétricos, utilizando eletrodutos para as áreas externas e canaletas plásticas de superfície para as áreas internas

- fornecimento de 01 swith de 24 portas não gerenciável
- garantia pelo período de 01 ano para o equipamento fornecido a partir da data da aquisição.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

2) gerenciamento do projeto pela IMA.

3) Planejamento, elaboração de cronograma e acompanhamento de todas as atividades a serem realizadas pela IMA e pela SMCAIS neste projeto.

Constando, ainda:

Item	Qtd	Total
Serviços de infraestrutura	1 projeto	12.122,00

Percebe-se, nos exemplos acima, que os serviços contratados e autorizados sob a classificação de “*projeto*” permitem abarcar uma gama de serviços, inclusive de serviços não previstos no contrato firmado entre as partes; além de dispensar a indicação de valores individuais previamente estabelecidos para os códigos detalhados (no contrato).

Tal prática, aliada à de recebimento dos serviços pela secretaria interessada sem a participação do gestor do contrato, dificulta a verificação e a demonstração da efetiva execução dos serviços contratados, expondo, uma vez mais, a fragilidade dos meios de controle exercidos pela Contratante, através do gestor do contrato.

Neste sentido, **recomenda** a Auditoria, uma vez mais, que os serviços sejam detalhados e identificados individualmente, de modo a permitir o controle sobre o orçamento previamente apresentado bem como a fiscalização e constatação dos serviços prestados.

4.9. Limitação da auditoria

Por fim, insta registrar que há serviços constantes do Anexo C que não foram identificados no item anterior, eis que não integraram a amostra coletada pela presente



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

auditoria, de modo que a ausência de apontamentos neste relatório relativamente a eles não os isenta da ocorrência de anotações/apontamentos.

4.10. Outros achados

4.10.1. Índícios de realização de despesa sem prévio empenho

Os trabalhos de auditoria, ao procederem a análise da PPS nº 19/2011 (prot. 2012/10/14.898 – vol. 05), cujo objeto encontra-se identificado como “*Consultoria especializada e fornecimento de serviço de atendimento presencial à população em geral, através de 16 (dezesseis) Posições de Atendimento no Centro Público de Apoio ao Trabalhador – CPAI da SMTR*”, identificou a existência de indícios de realização de despesa sem prévio empenho.

Observa-se que a PPS em tela apresenta na descrição de seu preço o valor mensal de R\$ 49.022,05, e o valor de R\$ 588.264,60 para o período de 12 (doze) meses.

Note-se, ainda, que a PPS nº 19/2011 foi protocolizada no dia 01/02/2011.

Por outro lado, nas notas de empenho 2011NE00100 e 2011NE00101 constam como data de emissão o dia 12.08.2011.

Por sua vez, a primeira nota fiscal emitida recebeu o nº 1215, registra como data de emissão o dia 19.08.2011 e apresenta como valor total da nota a importância de R\$ 294.132,30.

Se dividirmos o valor de R\$ 294.132,30 por 06 (seis), encontramos o valor exato de R\$ 49.022,05, valor este coincidente com o valor mensal previsto na PPS. Acrescente-se a isto, que os meses de janeiro (anterior ao protocolo da PPS), março, abril, maio, junho, perfazem exatos 06 (seis) meses.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Assim, evidencia-se que os serviços foram prestados durante todo este período, cuja nota fiscal foi emitida em 19.08.2011, após a emissão dos empenhos (12.08.2011), porém relativamente aos serviços prestados no período de janeiro a junho de 2011.

Observa-se, ainda, que nota fiscal seguinte a ser emitida trata-se da de nº 1311, cuja data de emissão foi o dia 10.10.2011, constando em seu corpo ser referente aos meses de julho, agosto e setembro, cujo valor total da nota consta R\$ 147.066,15.

A próxima nota fiscal trata-se da de nº 1377, emitida em 08/11/2011, referente aos serviços prestados no mês de outubro de 2011, no valor de R\$ 49.022,05.

Posteriormente foram emitidas duas notas fiscais parciais, ambas emitidas no dia 02.12.2011 relativas ao mês de novembro/2011, sendo uma no valor de R\$ 22.864,59 (indicando o empenho 2011NE00100) e a outra no valor de R\$ 26.157,46 (indicando o empenho de 2011NE00101). Deste modo, o somatório destas duas notas fiscais perfaz o valor de R\$ 49.022,05.

Por fim, foi emitida a nota fiscal nº 1504, no dia 05/01/2012, relativa ao mês de dezembro/2011, cujo valor total da nota é de R\$ 49.022,05.

Assim sendo, ao procedermos a soma de todas as notas fiscais, encontramos o valor de R\$ 588.264,60 (constante da PPS), o qual corresponde ao período de 12 meses (janeiro a dezembro/2011).

Portanto, forçoso perceber que os serviços foram prestados durante todo o ano de 2011, certamente iniciando-se anteriormente à emissão do empenho, o qual se deu somente no mês de agosto/2011. Desta forma, há indícios de realização de despesa sem prévio empenho, fato que contraria ao estabelecido no *caput* do art. 60 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964⁷.

⁷ Lei 4.320/64, art. 60 - "É vedada a realização da despesa sem prévio empenho."



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Assim, **recomenda a auditoria** que o gestor se abstenha da prática de realizar despesas sem prévia empenho, atentando-se para o cumprimento da lei, que veda tal prática.

4.10.2. Índícios de prestação de serviços contínuos como serviços “*sob demanda*”

Tendo a auditoria procedido à análise da PPS nº 211/2011 (prot. 2012/10/14.898 – vol. 03), identificou algumas questões que passa a explicar.

Inicialmente cabe lembrar que as PPSs são emitidas para a categoria de serviços “*sob demanda*”.

Quanto à PPS ora em análise, note-se que seu objeto trata da “*prestação de serviços de Atendimento Dedicado à Infraestrutura das escolas da rede municipal de ensino e unidades remotas da SME (NAEDs, NTE, CEFORTEPE)*”.

A descrição das Atividades e Preço constante da PPS, ao tratar das condições de execução, registra expressamente “*...a presente proposta prevê **recursos técnicos adicionais** para assegurar que os serviços demandados pela Secretaria sejam executados conforme dimensionamento previamente acordado entre as partes...*” (grifo nosso).

E, continuando a descrição das atividades, estabelece “*Atendimento técnico nível 1*” (em apertada síntese prevê um pré-atendimento e triagem de chamados), “*Atendimento técnico nível 2 - externo*” (em síntese os realizados nos locais externo ao Paço), “*Atendimento técnico nível 3 – laboratório*” (em síntese para os atendimentos em que não for possível a solução do problema no local, devendo o equipamento ser retirado do local).

Neste aspecto, insta aqui notar que a descrição das atividades é parecida com as atividades previstas no item 3.2.1 do Anexo I do contrato⁸ (Da Apresentação dos

⁸ 3.2 Suporte, apoio operacional e manutenção em Hardware e Software Básico – 3.2.1 Atendimentos para Equipamentos Previstos no Contrato (Atendimento de nível 1 (Help-Desk), Atendimento de nível 2 – técnico local



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

Serviços Contínuos) para os serviços contínuos. Todavia, os códigos dos serviços especificados na PPS (sob demanda) foram o 70.3003, correspondente ao “*Técnico de Informática de Suporte*” (Anexo C do contrato), cuja unidade de medida é o homem/hora, sendo especificada a quantidade de 5.760 horas, perfazendo o total de R\$ 296.928,00; e o código 70.4000, serviço especificado como “outros”, cujo preço unitário consta no Anexo C do contrato como unidade de medida a “*unidade*” para o código 70.4001⁹ e a “*peça*” para o código 70.003¹⁰, ambos com o preço “sob consulta”.

Quanto ao preço sob consulta, reiteramos o já dito em outros itens anteriormente, no sentido de não terem sido apresentadas 03 cotações (pesquisa de preços).

E, especificamente com relação ao item 70.4000, não foram identificados e nem quantificados os insumos, muito embora conste da PPS o valor total relativo a eles, qual seja R\$ 52.622,52 (somente para este item); fato este dificultador do exercício de fiscalização e controle a ser praticado pela Municipalidade; revelando a fragilidade dos meios de controles por parte da Contratante/Municipalidade.

Ademais, evidencia-se que foram adicionados serviços contínuos aos previstos inicialmente no contrato firmado, prática esta voltada para o acréscimo de quantitativo contratual (adendo). E, registre-se, que esta ocorrência reforça argumentação anterior deste relatório (subitem 4.3.1) no sentido de que os serviços “*sob demanda*”, tais como concebidos no contrato ora em análise, revestem as mesmas características dos “*serviços contínuos*” (do mesmo contrato), sendo utilizados (os sob demanda) com a finalidade de permitir o acréscimo de quantitativos de serviços não previstos quando da assinatura do Contrato nº 140/09.

Assim, **recomenda a auditoria** que tal prática não seja utilizada pela Administração, eis que representa grande risco de ser interpretada como burla pelos órgãos de controle externo, solicitando do prestador os serviços nos exatos termos do contrato firmado.

⁹ 70.4001 – Outros ativos de rede/equipamento, definidos conforme projeto.

¹⁰ 70.4003 – substituição de componentes danificados em equipamentos da Contratante e/ou equipamentos da Contratada quando o problema for oriundo de ação indevida do usuário.



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

4.10.3. Inexequibilidade da prestação de serviços sob demanda devido a exiguidade de prazo entre a autorização dos serviços, emissão de empenhos e respectivos faturamentos

Ainda com relação à PPS 211/2011, cabe salientar que foi protocolizada sob nº 11/165/4043, na data de 30.11.2011; emitiu-se a Ordem de Execução de Serviços – OES em 13.12.11; recebeu parecer favorável do gestor do contrato (análise técnica e financeira) em 27/12/2011; o empenho de nº 2011NE02151 foi emitido em 27/12/2011, sendo a nota fiscal nº 1488 emitida e recebida em 29.12.2011 (quinta-feira), dela constando o valor integral da PPS 211/2011.

Deste modo, considerando as datas da emissão do empenho (27.12.11) e da emissão da nota fiscal (29.12.11), aliadas ao quantitativo de horas – 5.760, percebe-se indícios de que os serviços possam ter iniciado anteriormente à emissão do empenho (realização de despesa sem prévio empenho) – item 4.9.1 deste relatório; ou, que os serviços possam ter sido prestados posteriormente ao pagamento (antecipação de pagamento), dado que entre a Ordem de Execução dos Serviços – OES, 13.12.11 e a emissão da nota fiscal (29.12.11) decorreram-se apenas 11 (onze) dias úteis, o que resultaria na prestação de 523,63 horas por dia (5.760 dividido por 11), demandando 65,45 técnicos trabalhando 08 horas por dia (523.63 dividido por 8).

A questão relativa à exiguidade de prazo exposta neste item também pode ser observada nas PPSs 212/2011, 227/2011 e 228/2011, também da Secretaria Municipal de Educação, que citamos como exemplo.

- PPS 212/2011 (prot. 2012/10/14.898 – vol 03) – sem protocolo, emitiu-se a Ordem de Execução de Serviços - OES em 14/12/2011 (sem constar prazo de execução), igualmente recebeu análise técnica e financeira do órgão gestor na data de 27.12.11. A nota de empenho nº 2011NE02148 foi emitida no dia 27.12.11, sendo emitida a nota fiscal nº 1493 em 29/12/2011).



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

- PPS 227/2011 (prot. 2012/10/14.898 – vol 03) – foi protocolizada na data de 28.12.2011, sob nº 11/10/56.820, emitiu-se a Ordem de Execução de Serviços - OES na mesma data (da qual constou 12 meses como prazo de execução), igualmente recebeu análise técnica e financeira do órgão gestor na mesma data de 28.12.11. A nota de empenho nº 2011NE02177 foi emitida no dia 29.12.11 e o faturamento através da emissão da nota fiscal nº 1490 (29/12/2011).
- PPS 228/2011 (prot. 2012/10/14.898 – vol 03) - foi protocolizada na data de 28.12.2011, sob nº 11/10/56.821, emitida Ordem de Execução de Serviços - OES na mesma data (da qual constou 12 meses como prazo de execução), também recebeu análise técnica e financeira do órgão gestor na mesma data de 28.12.11. A nota de empenho nº 2011NE02175 foi emitida no dia 29.12.11, mesma data da emissão da nota fiscal nº 1492 (29/12/2011).

Além da exiguidade dos prazos entre a autorização da contratação, emissão das notas de empenho e dos faturamentos acima evidenciada, o somatório das despesas dos 04 (quatro) serviços faturados resultou no valor R\$ 1.473.340,40 (um milhão, quatrocentos e setenta e três mil, trezentos e quarenta reais e quarenta centavos), correspondentes 17.960 horas/homem, um valor superior a todo o valor **mensal** dos serviços contínuos de suporte, apoio operacional, desenvolvimento de projetos e manutenção de sistemas, que no mês de dezembro referenciado foi de R\$1.104.108,94 (um milhão, cento e quatro mil, cento e oito reais e noventa e quatro mensais).

Portanto, forçoso concluir que os serviços não poderiam ser prestados nos exíguos prazos evidenciados nos processos administrativos acima citados, levando a concluir pela irregularidade dos processos de contratação dos serviços da IMA.

Tais situações evidenciam mais uma vez, seja qual for a justificativa das ocorrências acima descritas, a fragilidade dos controles das contratações dos serviços sob



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

Assunto: Ref. Auditoria do Protocolado nº 09/10/38.011

demanda, razão pela qual **recomenda a auditoria** a alteração das condições atualmente postas para os recebimentos destes tipos de serviços através da inclusão de controles sobre os processos descentralizados de prestação de serviços de tecnologia da informação.

5. CONCLUSÃO

De uma forma geral, percebemos que os controles internos exercidos pela Municipalidade no decorrer dos protocolados administrativos nrs. 2009/10/38.011, 2012/10/14.898, 2012/10/14.897, 2012/10/14.896 e 2012/10/46.447 não se apresentaram eficazes para mitigar os riscos decorrentes das atividades da Administração. Por outro lado, as observações e recomendações constantes deste relatório são propostas de melhoria para corrigir vulnerabilidades e implementar controles com o objetivo de proporcionar um aumento na eficiência e efetividade das atividades da Municipalidade.

Destacamos, ainda, que as recomendações para cada um dos pontos de auditoria constantes deste relatório estão contidas na parte final de cada um dos pontos percorridos acima.

Por fim, recomendamos, após a conclusão do “Plano de Providências” com os gestores envolvidos, a expedição de ofício ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, encaminhando cópia do presente relatório acompanhado de cópia do Plano de Providências firmado, nos termos no disposto no § 1º, do art. 61 da Lei Orgânica do Município de Campinas.

Campinas, 29 de maio de 2013.

Matrícula nº 63.116-7

Matrícula nº 106.842-3