



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

RELATÓRIO DE AUDITORIA DA EXECUÇÃO DO TERMO DE CONTRATO N°
39/2008 (PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 06/10/35.167)



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

ÍNDICE

1. Introdução.....	04
1.1 Considerações Preliminares da Auditoria.....	05
2. Licitação.....	07
3. Contrato.....	12
3.1 Condições Estabelecidas no Contrato.....	18
4. Análise da Execução Contratual.....	23
4.1 Metodologia de Análise.....	23
4.2 Execução Contratual.....	26
4.2.1 Número Excessivo de Ordens de Serviço.....	26
4.2.2 Ausência de fixação de prazos nas Ordens de Serviço.....	27
4.2.3 Ordens de Serviço extemporâneas.....	27
4.2.4 Ausência de Recebimento dos Serviços/materiais.....	29
4.2.5 Serviços Estranhos ao Objeto Contratado.....	29
4.2.6 Duplicidade de notas fiscais emitidas contra o Município.....	33
4.3 Execução Orçamentária e Financeira do Contrato.....	33
4.3.1 Emissão das Notas de Empenho.....	33
4.3.2 Atrasos e Antecipações de Pagamentos.....	35
4.3.3 Cumprimento parcial do item 12.5 da cláusula 12ª do Termo Contratual.....	37
4.4 Preços Contratuais.....	38
4.4.1 Preços de Serviços e Suprimentos Internos.....	39
4.4.1.1 Ausência de submissão de custo de serviço à Tabela SINAPRO.....	40
4.4.2 Preços de Veiculação de Publicidade em Mídia.....	41
4.4.3 Preços de Serviços e Suprimentos Produzidos por Terceiros.....	46
4.4.3.1 Coleta de orçamentos pela contratada.....	47
4.4.3.2 Orçamentos com justificativa de fornecedor único.....	49
4.4.3.2.1 Contratação com justificativa de fornecedor único por “exclusividade”.....	51
4.4.3.2.2 Contratação com justificativa de fornecedor único “por solicitação da Contratante”.....	52
4.4.3.2.3 Contratação com justificativa de fornecedor único com base em exclusividade adquirida por contratação anterior.....	53
4.4.5 Ajustamento da Execução Contratual à Lei Federal nº 12.232/10.....	59
5. “Achados” Diversos.....	62
5.1 Utilização da Logomarca e Slogan.....	63
5.2 Captação de Imagens do Chefe do Executivo.....	63



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

5.4 Estrutura Administrativa do Órgão Gestor.....	63
6. Conclusões da Auditoria.....	64

ANEXOS

ANEXO I – Tabelas.....	71
Tabela 1.....	72
Tabela 2 (CD ROOM).....	75
Tabela 3.....	76
Tabela 4.....	77
Tabela 5.....	104
Gráfico.....	109
ANEXO II – Outros documentos.....	110
Cópia dos ofícios 05/2011 e 338/2011.....	111
Cópia do processo TC nº 1296/003/08.....	116
Cópia do Termo de Contrato nº 39/2008.....	159
Cópias dos registros contábeis de pagamentos antecipados.....	171
Cópias dos orçamentos de veiculação de mídias em TVs.....	183



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de relatório de auditoria instaurada com fulcro no Plano Semestral de Auditoria Interna (PSAI) para o segundo semestre de 2011, sobre o processo administrativo de licitação para “contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de publicidade institucional, compreendendo o estudo, a concepção, a execução e a veiculação de campanhas e peças publicitárias, o desenvolvimento e execução de ações promocionais, desenvolvimento e elaboração de pesquisas de mercado e de opinião, a elaboração de marcas, de expressões de propaganda, de logotipos e de outros elementos de comunicação visual e a execução de outras ações necessárias ao atendimento das necessidades de comunicação do Município”, que originou o Termo de Contrato nº 39/08 (processo administrativo 06/10/35.167), celebrado entre o Município de Campinas e a empresa PPR – Profissionais de Publicidade Reunidos Ltda.

Em descrição sumária transcreve-se o texto do PSAI – 2º semestre de 2011:

“Objeto: Averiguar a forma de execução contratual e os preços.

Escopo/Finalidade: Assegurar que as rotinas da execução estejam em conformidade com a legislação pertinente”.

Os trabalhos da auditoria foram iniciados com a requisição dos primeiros 53 volumes do processo administrativo 06/10/35.167, conforme ofícios SMGC 248 de 18/07/2011, os quais adentraram nesta Secretaria em 20/07/2011. Os demais volumes (de um total de aproximadamente 170 volumes) permaneceram sob a guarda da Coordenação de Comunicação, da Secretaria Municipal de Chefia do Gabinete do Prefeito, que estava providenciando a prorrogação do contrato por mais 06 meses, a partir de 01/10/2011, posto que a vigência do contrato expiraria no dia 30/09/2011.

O Departamento de Auditoria destacou em 29/07/2011 os servidores portadores das matrículas funcionais nºs. 63.116-7 e 106.842-3, sob a supervisão da sua Diretora, para a realização da auditoria.

Diante do exposto, justifica-se o marco inicial dos trabalhos de auditoria em 29/07/2011.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS

SECRETARIA DE GESTÃO E CONTROLE

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

Posteriormente, em 11/10/2011, após a celebração do aditamento (prorrogação) do contrato, esta Secretaria de Gestão e Controle solicitou os volumes restantes através do ofício 383/2011, protocolado sob o número 11/10/44.203, sendo que os referidos volumes chegaram a esta Secretaria na data de 17/10/2011 para a análise da Auditoria.

Vale registrar que durante a execução dos trabalhos de auditoria o Município atravessava um período de turbulência no cenário político-administrativo. Na data de 23/08/2011 assumia como Prefeito o Sr. Demétrio Vilagra, em virtude da cassação do Prefeito eleito Hélio de Oliveira Santos pela Câmara Municipal. Em 21/10/2011 foi afastado o Sr. Demétrio Vilagra, assumindo a administração do Município o Sr. Pedro Serafim, Presidente da Câmara Municipal. Em 03/11/2011, por força de decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, o Sr. Demétrio Vilagra foi reconduzido ao cargo de Prefeito. No dia 26/12/2011, o Sr. Pedro Serafim reassume como Prefeito Municipal, em virtude da cassação do Sr. Demétrio Vilagra pela Câmara Municipal, sendo certo que serão convocadas eleições indiretas, como amplamente divulgado na imprensa.

1.1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES DA AUDITORIA

Em 12 de setembro de 2011, a Auditoria apresentou, na forma do ofício 05/2011¹ (cópia no **Anexo II**), endereçado ao Sr. Secretário Municipal de Gestão e Controle, considerações preliminares resultantes das análises iniciais dos seus trabalhos de Auditoria até aquela data.

Mais especificamente, a Auditoria já havia se inteirado dos dispositivos da Lei Federal n.º 12.232, de 29 de abril de 2010, a qual “dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências”, e detentora de tal conhecimento, verificou que a referida Lei Federal, mesmo tendo sido promulgada em data posterior à da Concorrência Pública n.º 027/07, e ao contrato 39/2008, deveria ser aplicada também aos contratos em fase de execução, a partir desta data, como é o caso do Termo de Contrato ora auditado, nos termos do artigo 22 da Lei em referência.

¹ A Auditoria optou por ocultar (tarja preta) os nomes dos servidores contidos nas cópias dos documentos acostados no Anexo II posto que o seu objeto cinge-se à averiguação acerca da forma de execução contratual e os preços, não cabendo a individualização de agentes. Esclarece que se houver o interesse de qualquer órgão ou cidadão em conhecer os referidos nomes, basta solicitar uma cópia do referido documento junto à Secretaria Municipal de Gestão e Controle.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

A Auditoria, sob a forma de recomendação, destacou os principais artigos cujo conteúdo devem ser observados em contratos de serviços de publicidade em vigência e em novos procedimentos licitatórios, quais sejam:

- § 2º do artigo 2º, que veda “a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza, as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios, respeitado o disposto na legislação em vigor”;
- § único do artigo 3º, que veda “a inclusão de pesquisas e avaliações de matéria estranha ou que não guarde pertinência temática com a ação publicitária ou com o objeto do contrato de prestação de serviços de publicidade”;
- artigo 14, “o qual impõe à empresa contratada a obrigatoriedade de orçar com empresas previamente cadastradas junto à contratante (§ 1º do art. 14), bem como de se valer de fornecedores igualmente cadastrados previamente (art. 14, caput)”;
- parágrafos 2º e 3º do artigo 14, que exigem procedimento específico para a coleta de orçamentos para fornecimento de bens e serviços com valores superiores 0,5% (cinco décimos por cento) do valor global do contrato e envolva valores iguais ou superiores a R\$16.000,00 (20% da importância indicada na Lei 8.666/96, art. 23, II, “a”). A coleta de orçamentos de valores superiores a 0,5% do valor global do contrato deve ocorrer através de envelopes fechados, os quais serão abertos somente em sessão pública convocada e realizada sob a fiscalização da contratante (§ 2º);
- artigo 15, sobre a veiculação da publicidade, “que indica a forma de apresentação à contratante dos custos, despesas de veiculação, bem como de checagem da veiculação”;
- artigo 16, “que impõe a divulgação em sítio próprio, aberto na rede mundial de computadores, das informações sobre a execução contratual, com os nomes dos fornecedores, serviços especializados e veículos”;
- artigo 21, “que impõe ao administrador a obrigatoriedade de discriminar tanto no projeto, quanto na lei orçamentária anual, as dotações orçamentárias destinadas às despesas com publicidade institucional e com publicidade de utilidade pública”.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n.º 06/10/35.167

Os termos do ofício foram repassados à Coordenação de Comunicação através do ofício SMGC-GS n.º 338/11 (cópia no **Anexo II**), protocolado sob o número 11/10/40.134, em 13 de setembro de 2011.

O efeito imediato das referidas considerações preliminares foi a realização de capacitação aos servidores da Coordenação de Comunicação, ministrada em 23 de setembro de 2011 por integrantes da equipe de auditoria da Secretaria de Gestão e Controle. O conteúdo da capacitação foi a apresentação dos dispositivos da Lei n.º 12.232/2010 e suas implicações sobre a gestão do contrato 39/2008, além de algumas questões atinentes ao processo administrativo em geral.

2. LICITAÇÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 06/10/35.167.

ENTIDADE PÚBLICA CONTRATANTE: Município de Campinas.

EMPRESA CONTRATADA: PPR – Profissionais de Publicidade Reunidos Ltda.

OBJETO: “Contratação de empresa especializada em prestação de serviços técnicos de publicidade institucional, compreendendo o estudo, a concepção, a execução e veiculação de campanhas e peças publicitárias, o desenvolvimento e execução de ações promocionais, o desenvolvimento e elaboração de pesquisas de mercado e de opinião, a elaboração de marcas, de expressões de propaganda, de logotipos e de outros elementos de comunicação visual e a execução de outras ações necessárias ao atendimento das necessidades de comunicação do Município de Campinas, conforme Anexo I - Projeto Básico”.

JUSTIFICATIVA DO VALOR ESTIMADO:

SIM NÃO

A justificativa do valor estimado está exposta no parecer do Sr. Wander Pessoa, da Coordenação de Comunicação (fls. 04/05 do vol. 01).

EXISTÊNCIA DE RECURSOS (DECRETO MUNICIPAL DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO EXERCÍCIO CORRENTE):

Sim. A Secretaria de Finanças aprovou a despesa em 11/09/2006, sob a vigência do Decreto Municipal n.º 15.374, de 31 de janeiro de 2006.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

ATENDIMENTO À LRF:

Trata-se de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras que impliquem em criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa (Arts. 15 e 16 da LRF):

SIM NÃO Fls.: 67 (Vol. 1)

AUTORIZAÇÃO ABERTURA DO CERTAME: Data: 03/10/2006 Fls.:74 (Vol. 1)

DESIGNAÇÃO DA COMISSÃO DE JULGAMENTO:

Comissão Permanente de Licitações, nomeada pela Portaria n.º 67.342/07, com o auxílio de uma Comissão Especial designada para o julgamento da proposta técnica, nomeada pela Portaria n.º 68.103/07, composta pelos servidores Srs. Luciana Paulo Squariz, Hermélio Nicolau da Silva e Wander Pessoa. Fls.: 1296 (Vol. 05)

MODALIDADE DE LICITAÇÃO:

CONCORRÊNCIA TOMADA DE PREÇOS CONVITE
 PREGÃO ELETRÔNICO PREGÃO PRESENCIAL

TIPO DE LICITAÇÃO:

MENOR PREÇO TÉCNICA E PREÇO
 MELHOR TÉCNICA MAIOR LANCE

ORÇAMENTO BÁSICO: R\$ 7.500.000,00 / 06 meses Fls.: 66 (Vol. 1)

EDITAL DE LICITAÇÃO: N° 027/2007 Fls.:1241 a 1294 (Vol. 05)

OBS: A) Licitação 027/2006 foi suspensa em 17/11/2006 a pedido do órgão interessado. Fls.: 188/189, publicação Fls. 193/196 (Vol. 01)

B) Reabertura da Concorrência com n° 30/2006 em 27/11/2006, publicações às fls. 198/200 (Vol. 01).

C) Anulação da Concorrência n.º 30/2006 em 27/09/2007, com publicações às fls. 1155/1157 (Vol. 05). A anulação foi motivada pela sentença judicial (Processo n.º 2786/2007 1ª Vara Fazenda Pública de Campinas) acostada às fls. 1148/1154 (Vol. 05).

D) Abertura da Concorrência n.º 27/2007 em 03/10/2007 às fls. 1237 (Vol. 05), após análise jurídica às fls. 1234 a 1236, da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos com relação à minuta do ato convocatório de fls. 1179 a 1199. As publicações sobre a licitação estão



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

acostadas às fls. 1238/1240 e dão eficácia à decisão da abertura da licitação, cuja abertura dos envelopes foi marcada para a data de 22/11/2007.

PUBLICAÇÃO:

DOM de 03/10/2007

Fls.: 1238 (Vol. 05)

DOE de 05/10/2007

Fls.:1240 (Vol. 05)

JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO NO ESTADO:

Publicação:

NOME: Diário do Comércio e Indústria de 05/10/2007

Fls.: 1239 (Vol. 05)

JORNAL DE CIRCULAÇÃO NO MUNICÍPIO:

NOME:xxxxxxxxxx

DATA: xxxxxxxx

Fls.: xxxx

PARECER TÉCNICO-JURÍDICO

Fls.: 1234 a 1236 (Vol.05)

DATA DE ENTREGA DOS ENVELOPES: 22/11/2007, conforme Ata da Sessão de abertura dos envelopes “A” – Documento de Habilitação, conforme fls. 1741 (Vol. 06)

16. GARANTIA PARA PARTICIPAÇÃO: SIM NÃO

Item 3.2 do Edital 27/2007

Fls.: 1243 (Vol. 05)

Valor: R\$ 75.000,00

Igual a 01 (um)%

A empresa PPR Profissionais de Propaganda Reunidos Ltda. apresentou como garantia para licitar a Carta de Fiança D.00338079, no valor de R\$75.000,00, conforme documento de fls. 1345 (Vol. 05).

EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE DESEMPENHO ANTERIOR:

SIM NÃO

QUANTIDADE: Não exigida

Percentual em relação ao objeto pretendido: não exigido

OBS: Outros documentos exigidos no Edital: Declaração formal da proponente de disponibilidade presente ou para o início dos serviços de condições operacionais de funcionamento, no Município de Campinas, dispendo dos departamentos de atendimento planejamento, criação, produção e mídia.

EXIGÊNCIA DE ÍNDICES ECONÔMICOS:

SIM NÃO

Liquidez Corrente: igual ou maior que 01



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

Liquidez Geral: igual ou maior que 01

Solvência Geral: igual ou maior que 01

ATA DE ABERTURA: DATA:22/11/2007 Fls.: 1741 (Vol. 06)

EMPRESAS QUE RETIRARAM O EDITAL: 05 empresas retiraram o edital - Fls. 1297 a 1302 (Vol. 05)

PROPONENTES: 06 empresas se apresentaram Fls.: 1742 (Vol. 06)

EMPRESAS HABILITADAS: 06 empresas foram habilitadas
Fls.: 1752 a 1754 (Vol. 06)

EMPRESAS INABILITADAS: nenhuma empresa foi inabilitada Fls.: 1752 a 1754

TERMO DE JULGAMENTO DA HABILITAÇÃO

DATA: 27/11/2007 Fls.: 1752 (Vol. 06)

ABERTURA DOS ENVELOPES PROPOSTA TÉCNICA:

DATA: 04/12/2007 Fls.: 1781 (Vol. 06)

ANÁLISE DA COMISSÃO JULGADORA:

DATA: 13/12/2007 Fls.: 2338 a 2362 (Vol. 14)

Obs: Embora conste do documento a data 13/11/2007

EMPRESAS CLASSIFICADAS: 06 empresas foram classificadas Fls.: 2338 (Vol. 14)

TERMO DE JULGAMENTO DE PROPOSTA TÉCNICA:

DATA: 17/12/2007 Fls.: 2363 a 2364 (Vol. 14)

ABERTURA DOS ENVELOPES DE PROPOSTA COMERCIAL:

DATA: 07/01/2008 Fls.: 2427 (Vol. 14)

QUADROS COMPARATIVOS DE PONTUAÇÃO TÉCNICA E DE PREÇOS: Fls.: 2429 a 2440 (Vol. 14)

TERMO DE JULGAMENTO E CLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTAS:

DATA: 09/01/2008 Fls.: 2441/2442 (Vol. 14)



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

PREÇO COMPATÍVEL COM O MERCADO:

As exigências do Edital quanto a preços e valores estão dispostas no item 8 (Fls. 1250, Vol. 05), que versa sobre como a proposta comercial deve ser apresentada com relação a remuneração dos serviços prestados pela empresa contratada, dentre outros:

1. Conforme subitem 8.1.1, “desconto de agência” de 20% a ser pago pelos veículos de comunicação sobre seus preços de tabela ou pelo valor efetivamente negociado da mídia.
2. Valores constantes da Tabela de Custos Referenciais editada pelo Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de São Paulo para os “serviços prestados internamente na Agência”, conforme subitem 8.1.2.
3. Conforme, subitem 8.1.3, taxa de 10% a 15% sobre os custos de produção realizados por terceiros ou custo efetivo dos serviços e suprimentos contratados.

A Comissão de Licitações não avaliou preços, mas sim as taxas percentuais acima expostas e em conjunto com a proposta técnica, de acordo com o Edital, de modo a obter as notas de preço (NP) e final para a classificação e definição da empresa vencedora, conforme fls. 2429 a 2440 (Vol. 14).

CÁLCULOS NOS TERMOS DO ARTIGO 48 DA Lei Federal n.º 8.666/93

Sem necessidade de aplicação

PROPOSTAS DESCLASSIFICADAS: Nenhuma

Fls.: 2443 (Vol. 14)

PROPOSTA DA VENCEDORA: PPR – `Profissionais de Publicidade Reunidos Ltda.

Fls.: 2447/2448 (Vol. 14)

HOUVE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO:

() SIM (X) NÃO

OBEDECIDO PRAZO LEGAL PARA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO:

(X) SIM () NÃO

RECURSOS: Não houve Fls.: X Providos: () SIM () NÃO



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

HOMOLOGAÇÃO: DATA: 21/01/2008

Fls.: 2447/2448 (Vol. 14)

ADJUDICAÇÃO: DATA: 21/01/2008

Fls.: 2447/2448 (Vol. 14)

AUTORIZAÇÃO DA DESPESA: Autorização da despesa realizada pelo Sr. Coordenador de Comunicação
Fls.: 2549 (Vol. 15)

OBS: Da autorização de despesa não consta a data de sua emissão, bem como não foi localizado o comprovante da sua publicação no Diário Oficial do Município.

37. EXISTÊNCIA DE EXAME PRÉVIO OU REPRESENTAÇÃO SOBRE A MATÉRIA:

SIM NÃO

Processos: TC nº 1296/003/08

Matéria: Exame pelo TCE/SP da Concorrência Pública nº. 027/2007 e Representação da empresa Adsalles Publicidade Ltda. sobre possíveis irregularidades no edital de Concorrência n.º 27/2007, respectivamente.

Situação: Segundo arquivos da Coordenadoria Setorial de Apoio ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), do Departamento de Assuntos Jurídicos (DAJ), da Secretaria de Assuntos Jurídicos, a contratação foi considerada irregular pelo TCE/SP em 02/05/2011, mas ainda cabendo ao Município de Campinas defesa em relação aos óbices apontados pelo TCE/SP. A defesa do Município ocorreu em 07/06/2011, contudo ainda não havia decisão final do TCE/SP nos referidos arquivos do DAJ até a data de 02/02/2012. A cópia do processo TC nº 1296/003/08 acostada no Anexo II.

3. CONTRATO

NATUREZA:

- TERMO DE CONTRATO CARTA-CONTRATO
 NOTA DE EMPENHO
 ORDEM DE FORNECIMENTO/ORDEM DE SERVIÇO



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

TERMO DE CONTRATO Nº.: 39/2008 Fls.: 2532 – 2543 (Vol. 14)

A cópia do Termo está acostada no Anexo II deste Relatório.

TERMO ASSINADO EM: 01 de abril de 2008 Fls.: 2543 (Vol. 14)

PUBLICADO EM: DOM em 04/04/2008 Fls.: 2547 (Vol. 15)

REMETIDO DENTRO DO PRAZO:

(X) SIM () NÃO

De acordo com a cota da Coordenadoria Setorial de Apoio Técnico ao TCE/SP às 2548 verso, (Vol. 15), foram extraídas cópias do processo para remessa ao Tribunal de Contas em 22/04/2008.

PRAZO DE VIGÊNCIA: 06 meses, “podendo ser prorrogado por sucessivos períodos, até o limite de 60 (sessenta) meses” Fls.: 2543 (Vol.14)

INÍCIO DA VIGÊNCIA: 01 de abril de 2008 Fls. 2532-2543

VALOR DO CONTRATO: O valor do contrato 039/2008 foi estipulado em R\$ 7.500.000,00 (sete milhões e quinhentos mil reais) para o período de 06 (seis) meses, sendo R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais), para a veiculação; R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais), para produção e R\$500.000,00 (quinhentos mil reais), para criação-custos internos. Desde então, a cada 06 (seis) meses, o referido contrato vem sendo prorrogado pelo mesmo valor total estimado.

As informações sobre o valor do contrato foram extraídas dos montantes autorizados durante a sua execução conjugadas com os dados das **Tabela 1** em anexo, com relação aos valores empenhados, liquidados e pagos, elaborada a partir de informações extraídas do SIAFEM, pela Central de Informações Gerenciais (Business Integence – B. I.), da Secretaria Municipal de Finanças.

Conforme mostra a **Tabela 1**, o valor total autorizado e empenhado até outubro de 2011 perfaz a importância de R\$60.500.000,00 (sessenta milhões e quinhentos mil reais). Do total autorizado, foram emitidas notas de empenho no valor de R\$55.886.071,90 (cinquenta e cinco milhões, oitocentos e oitenta e seis mil setenta e um reais e noventa centavos), já descontados os valores cancelados e não reempenhados nos exercícios de 2008 a 2010. Deste valor empenhado foi liquidado o montante de R\$47.750.796,27 (quarenta e sete milhões, setecentos e cinquenta mil, setecentos e noventa e seis reais e vinte e sete centavos), do qual foi paga a



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

quantia total de R\$ 42.271.110,49 (quarenta e dois milhões, duzentos e setenta e um mil, cento e dez reais e quarenta e nove centavos).

CLÁUSULA FINANCEIRA: Cláusulas 3ª e 12ª Fls.: 2533 e 2539 (Vol. 15)

ELEMENTO ECONÔMICO DA DESPESA: 3.3.90.39.88 Fls.: 2563 e 2564 (Vol. 15)

NOTAS DE EMPENHO VINCULADAS AO CONTRATO:

Os valores empenhados no Sistema SIAFEM foram obtidos através de consulta ao B.I. da Secretaria Municipal de Finanças (**Tabela 1**).

2008

Notas de Empenho: 2008NE00082

Total empenhado (considerado o desconto dos valores cancelados): R\$6.650.400,40

2009

Notas de Empenho: 2009NE00001, 2009NE00139, 2009NE00259, 2009NE00266 e 2009NE00312.

Total empenhado (considerado o desconto dos valores cancelados): R\$ 19.025.300,63

2010*

Notas de Empenho: 2010NE0001, 2010NE00088, 2010NE00094*, 2010NE00238.

Total empenhado (considerado o desconto dos valores cancelados): R\$14.093.046,30.

* Nota de empenho no valor de R\$210.970,10 (mas utilizado R\$205.316,58, sendo que o restante ainda encontra-se inscrito em restos a pagar) com categoria econômica referente a despesas de serviços de exercícios anteriores

2011 (até 01/10/2011)

Notas de Empenho: 2010NE0005, 2010NE00076 e 2011NE00196.

Total empenhado: R\$15.991.000,00.

EXIGÊNCIA DE GARANTIA:

(X) SIM () NÃO

Cláusula “Sexta – Da garantia de Adimplemento do Contrato” Fls.: 2536 (Vol. 14)

Valor:R\$ 375.000,00 (trezentos e setenta e cinco mil reais)

Correspondente a 5,00 % do valor do contrato

Comprovante: Carta de Fiança nº D.0034720-3 Fls.: 2529 (Vol. 14)



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

Vigência da Carta de Fiança: 18/08/2008 (não cobre o período de vigência contratual)

PENALIDADES: “Cláusula Décima Sexta – Das Penalidades” Fls.: 2540 (Vol. 14)

ADITIVOS CONTRATUAIS

Instalação de filial no Município: 30/06/2008

Fls. 2799/2822 (Vol. 15)

Parecer Jurídico: 2, 4 e 9/06/2008

Fls. 2812 a 2816

Autorização: 23/06/2008

Fls. 2817

Termo Aditivo: 74/2008

Fls. 2820/2821

Publicação do Extrato: 29/07/2008

Fls. 2822

1ª Prorrogação de prazo: 01/10/2008

Fls. 10627 – 10697 (Vol. 36)

Parecer Jurídico: 29 e 30/09/2008

Fls. 10660 – 10682

Autorização: 30/09/2008

Fls. 10683

Publicação: 18/10/2008

Fls. 10684

Termo de Prorrogação n.º 109/08: 01/10/2008

Fls. 10690 – 10691

Valor Estimado: R\$7.500.000,00

Fls. 10690

Publicação o extrato: 13/12/2008 (fora do prazo)

Fls. 10692

Caução: vencida em 30/09/2008

Fls. 10688

Envio ao TCE/SP: 29/12/2008

Fls. 10694

Nota de Empenho: R\$7.500.000,00 - 05/01/2009

Fls. 10697

2ª Prorrogação (prot. 09/10/08303): 01/04/2009

Fls. 11769 – 11817 (Vol. 39)

Parecer Jurídico: 31/03/2009 (registro do SIAFEM substituído por declaração SMF)

Fls. 11793 – 11798

Autorização: 31/03/2009

Fls. 11799

Publicação: 18/04/2009

Fls. 11800

Termo de Prorrogação n.º 35/09

Fls. 11813 – 11814

Valor Estimado: R\$7.500.000,00

Fls. 11813

Caução: de 30/03/2009 a 26/10/2009

Fls.: 11802

Publicação do extrato: 02/06/2009 (fora do prazo)

Fls. 11815

Envio ao TCE/SP: 03/06/2009

Fls. 11817

Nota de Empenho: R\$7.500.000,00 - 10/04/2009

Fls.: Não localizada

Aditamento contratual

Fls. 22609 – 22647 e 22683 – 22684 (vol. 77)

Parecer Jurídico:

Fls. 22637 a 22640



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

Autorização: 29/09/2009 Fls. 22641
Publicação: 14/10/2009 Fls. 22642

Termo de Aditamento nº 125/09 Fls. 22683 – 22684
Valor: R\$500.000,00 Fls. 22683
Publicação: 23/10/2009 Fls. 22681
Caução: abrangida pela caução da 2ª prorrogação Fls.: XXX
Percentual de aditamento: 6,7% Fls. 22683
Envio ao TCE/SP: 15/01/2010. Informação obtida diretamente dos arquivos do DAJ
Nota de Empenho: R\$500.000,00 - 30/09/2009 Fls. 22647

3ª Prorrogação (prot. 09/10/29974)

Fls. 22648 – (Vol. 77)

Parecer Jurídico:

Fls. 22659 verso e 22678

Autorização: 30/09/2009 Fls. 22679
Publicação: não localizada Fls. xxxxx
Termo de Prorrogação nº 126/09 Fls. 22685 – 22686
Valor Estimado: R\$7.500.000,00 Fls. 22685
Caução: vencimento 26/04/2010 Fls. 22682
Publicação do extrato: 23/10/09 Fls. 22681
Envio ao TCE/SP: 15/01/2010 Informação obtida diretamente dos arquivos do DAJ
Nota de Empenho: R\$3.750.000,00 - 08/10/2009 Fls. 22690
Nota de Empenho: R\$500.000,00 - 1/12/2009 Fls. 22736
Nota de Empenho: R\$3.750.000,00 – 05/01/2010 Fls.: Não localizada

4ª Prorrogação (prot. 10/10/06163)

Fls. 28015 – 28071 (Vol. 95)

Parecer Jurídico:

Fls. 28041 – 28044 e 28058 - 28064

Autorização: 31/03/2010 Fls. 28065
Publicação: 07/04/2010 Fls. 28066
Termo de Prorrogação nº 34/10 Fls. 28067 – 28068
Valor Estimado: R\$7.500.000,00 Fls. 28067
Caução: R\$375.000,00 - vigência 27/09/2010 Fls. 28069
Publicação do extrato: 23/04/2010 Fls. 28070
Envio ao TCE/SP: 20/05/2010 Fls. 29735 (Vol. 100)
Nota de Empenho: R\$7.500.000,00 - 01/04/2010 Fls. 28071
Nota de Empenho: R\$210.970,10 (despesa de exercício anterior) Fls.: Não localizada



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

5ª Prorrogação (01/10/2010)

Fls. 35164 – 35215 (vol. 118)

Parecer Jurídico:

Fls. 35180/81 e 35191/35198

Autorização: 30/09/2010

Fls. 35199

Publicação: 08/10/2010

Fls. 35200

Termo de Prorrogação nº 135/10

Fls. 35210 - 35211

Valor Estimado: R\$7.500.000,00

Fls. 35210

Caução: R\$375.000,00 – vigência:31/03/2011

Fls. 35206

Publicação: 23/10/2010

Fls. 35207

Envio ao TCE/SP: 11/11/2010.

Informação obtida diretamente dos arquivos do DAJ.

Nota de Empenho: R\$3.000.000,00 - **01/10/2010**

Fls. 35215

Nota de Empenho: R\$4.741.000,00 * – 07/01/2011

Fls. 41398 (Vol. 138)

*A Anulação parcial da NE de 2010 no valor de R\$241.557,82 permitiu reempenho neste valor

6ª Prorrogação

Fls. 41400 – 41460 (vol. 138 e 139)

Parecer Jurídico:

Fls. 41428 - 41444

Autorização: 30/03/2011

Fls. 41445

Publicação: 01/04/2011

Fls. 41446

Termo de Prorrogação nº 31/11

Fls. 41461 – 41462

Valor Estimado: R\$7.500.000,00

Fls. 41461

Caução: R\$375.000,00 – vigência: 28/09/2011

Fls. 41458

Publicação: 26/04/2011

Fls. 41460

Envio ao TCE/SP: 05/05/2011

Fls. 41734

Nota de Empenho: R\$7.500.000,00 - **01/04/2011**

Fls. 41466

7ª Prorrogação

Fls. 49814 – 49882 (Vol. 166)

Parecer Jurídico:

Fls. 49839 - 49871

Autorização: 28/09/2011

Fls. 49872

Publicação: 29/09/2011

Fls. 49873

Termo de Prorrogação nº 121/11

Fls. 49878 - 49879

Valor Estimado: R\$7.500.000,00

Fls. 49878

Caução: R\$375.000,00 – vigência:27/03/2012

Fls. 49874

Publicação: 17/10/2011

Fls. 49877

Envio ao TCE/SP: 13/10/2011.

Informação obtida diretamente dos arquivos do DAJ.

Nota de Empenho: R\$3.750.000,00 - 01/10/2011

Fls. 49882



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

3.1. CONDIÇÕES ESTABELECIDAS NO CONTRATO

As regras da prestação dos serviços de publicidade institucional estão dispostas na “Cláusula Segunda – Das Condições de Execução” do Termo de Contrato

39/2008, acostado às fls. 2532 a 2543 (Vol. 14), bem como no edital de licitação, posto que é parte integrante do contrato.

O cerne da execução do contrato refere-se à regra do item 2.1 que estabelece que os serviços somente “serão prestados mediante expedição da Ordem de Serviços pela Contratante, que deverão ser previamente submetidas, juntamente com os respectivos orçamentos, em forma de proposta, ao Contratante, para sua aprovação”. Esta regra é complementada pela do item 2.3, a qual dispõe que as Ordens de Serviço devem ter prazos para sua execução, podendo ser revisados, a critério da Contratante.

O item 2.2 reza que a Contratada somente atuará de acordo com solicitação da Coordenação de Comunicação e não terá exclusividade em relação a nenhum dos serviços previstos no item 2.1.

O item 2.4 determina que a somatória das Ordens de Serviço emitidas terá como limite o valor orçado do Contrato, R\$7.500.000,00. Em sequência, no item 2.5, resta estipulado que os serviços deverão ser executados com o fornecimento de toda a mão de obra, material e equipamentos necessários. Vale lembrar que o Anexo VI do edital licitatório às fls. 1284, “Planilha de Quantitativos”, apresenta a estimativa do órgão gestor do contrato dos gastos para 6 meses, que corresponde ao valor total da contratação, identificando os temas da publicidade institucional do Município por categoria para o período contratual.

O item 2.6 estabelece que os originais dos materiais desenvolvidos compreendendo artes, fotolitos, filmes, entre outros, terão sua guarda sob a responsabilidade da Contratada, devendo ficar disponíveis a qualquer tempo, sendo que ao final, serão doados ao Arquivo Histórico do Município, ficando vedada a transferência destes a agentes de qualquer natureza ou uso além das finalidades indicadas em plano de campanha específica.

Finalmente, o item 2.7 estipula que a estrutura operacional da empresa contratada deveria ser instalada no Município de Campinas no prazo de 30 dias, contados da assinatura do Contrato. A contratada apresentou à Diretora Administrativa-Financeira da



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

Coordenação de Comunicação em 09 de maio de 2008 (fls. 2799, Vol. 15) cópia autenticada da alteração do contrato social consolidado, com a inclusão da filial de Campinas no seguinte endereço: Rua Conceição n.º 233, sala 304, Centro (fls. 2800 a 2805). O documento é datado de 22 de fevereiro daquele ano, o que comprova o cumprimento da exigência editalícia/contratual. Esta alteração motivou o primeiro aditamento do Contrato n.º 39/2008

com o Termo de Aditamento Contratual n.º 74/2008, datado de 30/06/2008 e anexado às fls. 2820/2821 (Vol. 15), cujo extrato foi publicado no Diário Municipal de Campinas em 29/06/2008 (fls. 2822, Vol.15).

Para complementar o entendimento da forma de execução do contrato é preciso também considerar o texto apresentado na “Cláusula Terceira – Do valor do Contrato”, mais especificamente os itens e subitens 3.1.1, 3.1.2, 3.2 e 3.3.

O subitem 3.1.1 define que “o valor dos serviços será orçado pela contratada, em cada caso, em função dos custos respectivos, obedecendo rigorosamente, sob pena de responsabilidade, os preços do mercado e deverão ser submetidos à Coordenação de Comunicação do Gabinete do Prefeito, que decidirá quanto a sua aprovação no prazo de 5 (cinco) dias”.

O subitem 3.1.2 apresenta em 9 (nove) alíneas a forma como ocorre a remuneração da contratada, a saber:

A alínea “a” estabelece que há um “desconto de agência” concedido pelos veículos de divulgação, no percentual de 3%. Este desconto é concedido sobre os valores dos serviços de veiculação de peças publicitárias na mídia (periódicos, rádios, TV, outdoors, etc) intermediados pela empresa contratada. Esta cláusula foi prevista no Anexo IV do Edital Licitatório (Modelo de Proposta), mas não no Anexo III (Minuta de Contrato).

A prática verificada na execução destes serviços é a da remuneração (honorários) da empresa contratada (PPR) com a taxa de honorários de 17%, possibilitada pelo “desconto de agência” de 20%, critério verificado no subitem 8.1.1 do edital Licitatório e nas notas fiscais emitidas pelas empresas veiculadoras de publicidade institucional. Deste percentual de “desconto”, 3% são repassados ao Município, ou seja, 3% do “desconto de agência” (dos 20%) são repassados ao contratante, conforme definido na alínea “a” do subitem 3.1.2 do Termo de Contrato.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

Vale aqui registrar que comissão (“desconto de agência”) que constitui a remuneração dos “Agenciadores de Propaganda” foi instituída pela Lei Federal nº 4.680/1965 (art. 11), a qual também estabelece a vedação expressa de concessão de comissão ou desconto sobre a propaganda encaminhada diretamente aos veículos de divulgação por qualquer pessoa (física ou jurídica) que não se enquadre na classificação de “Agenciador de Propaganda” ou “Agência de Propaganda” nela prevista (parágrafo único do art. 11). E cabe destacar ainda, que o referido dispositivo não sofreu qualquer alteração pela recente Lei Federal nº 12.232/2010.

A alínea “b” prescreve que deverá haver o “repasso dos custos internos da proponente (sic) para a Prefeitura Municipal de Campinas, calculados sobre a Tabela de Custos Referenciais do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de São Paulo – SINAPRO, no percentual de 30% de desconto”. Esta tabela, em relação ao ano de 2008, foi anexada aos autos em sua integralidade (fls. 2828 a 2838). Outrossim, nos demais anos não foram localizadas as correspondentes tabelas em sua íntegra (apenas parciais).

Na prática, trata-se da obrigação de faturamento de serviços internos, que são realizados diretamente pela PPR, com base em valores correspondentes aos custos apresentados na tabela do SINAPRO, com descontos (abatimentos) no percentual de 30% (trinta por cento), a serem repassados ao Município pela empresa contratada.

A alínea “c” do subitem 3.1.2 determina que deverá ser concedido “desconto sobre a remuneração da proponente (sic) decorrente de trabalhos de produção realizada por terceiros ou custo efetivo dos serviços ou suprimentos, no percentual de 10%”. Apesar de utilizar o termo desconto, na realidade trata-se da taxa de honorários da empresa contratada incidente sobre o valor dos serviços realizados por terceiros. Desta forma, sobre o referido valor, o que se observa, na prática da execução contratual, é o acréscimo do valor da taxa de honorários de 10%, a qual é destacada em cada nota fiscal emitida pela empresa contratada.

No entanto, quando se observa apenas o texto do contrato celebrado (o qual segue o do Modelo de Proposta Comercial do Anexo IV e não o do Anexo III do Edital licitatório), isolado do edital, dá-se a entender que da remuneração da contratada deveria ser abatido o percentual de 10% dos valores faturados pelas empresas “quarteirizadas”, como ocorre com os serviços de veiculação de publicidade. Entretanto, a prática recorrente de se aplicar a taxa de honorários de 10% sobre o valor das faturas de terceiros, conforme acima



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

descrita, é diretamente verificada no subitem 3.1.2.1 da Minuta de Contrato e no subitem 8.1.3 do Edital Licitatório que, segundo o entendimento desta Auditoria, não se harmoniza com o exposto no texto do Termo de Contrato n.º 39/2008.

De acordo com a prática na execução contratual é possível verificar que o entendimento do órgão gestor corresponde ao disposto no Edital Licitatório (Minuta do Contrato – Anexo III).

Na sequência, a alínea “d” prevê a concessão de desconto sobre a remuneração da proponente (sic) decorrente de trabalhos de produção realizada por terceiros ou custo efetivo dos serviços ou suprimentos, nos casos em que a sua responsabilidade limita-se à contratação do serviço ou suprimento, no percentual de 5%. A mesma confusão textual entre Minuta de Contrato e Termo de Contrato/Modelo de Proposta Comercial descrito no parágrafo anterior se apresenta neste subitem.

A Auditoria não identificou nenhum serviço classificado nesta categoria, ou seja, todos os faturamentos referentes a serviços de terceiros observados no processo administrativo foram faturados nos termos da alínea “c” do subitem 3.1.2.

A alínea “e”, que reza sobre a “política de negociação de preços e condições de pagamentos com fornecedores e veículos, especialmente em relação a descontos: transferência de todos os descontos e bonificações em espaços negociados com veículos de mídia ou fornecedores de serviços”.

Na análise do processo a Auditoria verificou o registro de descontos percentuais negociados com empresas de veiculação de mídia. As taxas de descontos são diferenciadas por empresa veiculadora e tipo de mídia (jornal, rádio, outdoor, etc). Constatou-se que nem todas as empresas concediam descontos, como demonstram os orçamentos apresentados pela PPR referentes aos custos de veiculação de publicidade nas empresas Televisivas. Neles se observa que a Empresa Paulista de Televisão S/A nunca negociou desconto sobre os seus preços de veiculação.

A Auditoria também não identificou a concessão de bonificações de espaços junto aos veículos de mídia.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

Com relação aos fornecedores de serviços e suprimentos, não há registros de concessão de descontos nos documentos que a Auditoria analisou. Nestes casos, a prática observada é a realização de cotação de preços pela PPR, através da colheita de 3 orçamentos, sendo a empresa com menor preço a escolhida para prestar os serviços. Nem sempre esta prática ocorreu, pois identificou-se, em vários casos, a ausência da coleta, com a sua substituição pela apresentação de um único orçamento pela PPR, acompanhado de justificativa de fornecedor único. Este tema será aprofundado no tópico 4 referente à análise da execução contratual.

Alínea “f”: “política de negociação de preços a serem pagos pela Proponente (sic) a atores ou modelos na reutilização de peças por novos períodos iguais aos inicialmente pactuados: limite máximo de 25% sobre os custos inicialmente pactuados”.

Conforme exposto na alínea “g”, “política de negociação de preços a serem pagos pela proponente (sic) a autores de obras artísticas preexistentes, aproveitadas em peças publicitárias, na reutilização dessas peças por novos períodos iguais aos inicialmente pactuados: limite máximo de 25% sobre os custos inicialmente pactuados”.

A alínea “h” assevera que a periodicidade da tabela do SINAPRO que servirá de base para os custos dos serviços internos poderá variar por determinação da referida entidade.

E finalmente, a alínea “i” que expressa: “é nula de pleno direito qualquer redução dos percentuais apresentados”.

O item 3.2 impõe que os *layouts* reprovados não serão cobrados pela contratada. Com relação a este item a Auditoria não encontrou no processo nenhum exemplo de recusa de layout pela contratante.

O item 3.3 determina que “a contratada se compromete a apresentar, antes do início dos serviços, planilha detalhada com os custos previstos na Tabela do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de São Paulo - SINAPRO com a demonstração dos valores, correspondentes aos serviços, a serem suportados pelo contratante”. A Auditoria não encontrou anexadas no processo as referidas planilhas.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

Também deveriam constar do processo a íntegra das tabelas anuais do SINAPRO. À exceção da tabela de junho de 2008 e de partes incompletas dos outros anos, não foram localizadas no processo a íntegra das referidas tabelas. No entanto, foram obtidas cópias das tabelas, posteriormente, junto à Coordenação de Comunicação. Vale ser ressaltado ainda, que para cada serviço interno realizado pela PPR foi anexada ao processo a nota fiscal correspondente, acompanhada da parte da tabela a ele relacionado, com algumas exceções.

4. ANÁLISE DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

4.1. METODOLOGIA DE ANÁLISE

Como já explicitado anteriormente, o processo administrativo 06/10/35.167 contava, até a sua entrada nesta Secretaria de Gestão e Controle, com 171 volumes, cujo conteúdo supera 51.000 folhas .

Importante destacar que o processo, após a finalização do certame licitatório e assinatura do correspondente Termo de Contrato 39/2008, é composto, em sua grande maioria, pelos documentos que instruem os processos de pagamentos de cada nota fiscal emitida pela empresa contratada em consequência dos serviços realizados. Os demais documentos integrantes dos autos são relativos às prorrogações e aditivos contratuais, conforme constam das informações apresentadas no Tópico 3 (“Contrato”) deste trabalho, às quais ora nos reportamos.

Um aspecto válido a ser realçado e que contribuiu para a definição da metodologia dos trabalhos de auditoria foi a constatação de um excessivo número de Ordens de Serviço emitidas pela Coordenação de Comunicação, bem como de notas fiscais pela contratada, durante o período de execução contratual.

Vale registrar que a quantidade das ordens de serviço emitidas é muito superior ao das campanhas publicitárias criadas e operacionalizadas pela empresa contratada, sendo forçoso perceber que as ordens de serviço foram emitidas, em sua maioria, vinculadas individualmente aos serviços que compõem cada uma das campanhas publicitárias, fato este que originou por consequência a emissão de diversas notas fiscais tanto pelas empresas “quarteirizadas”, quanto pela PPR.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

Ademais, nota-se que a PPR emite faturamentos específicos para cada nota fiscal emitida pelas “quarteirizadas”, bem como para cada serviço próprio realizado. Enfim, as notas fiscais emitidas pela PPR não englobam mais de um serviço, ainda, que estes estejam abrangidos pela mesma Ordem de Serviço e orçamento, fato que raramente acontece.

E cabe acrescentar, ainda, que a disposição no processo, tanto das ordens de serviço, quanto das notas fiscais, não guarda relação de continuidade com uma mesma campanha publicitária ou assunto, não segue uma ordem cronológica e/ou numérica das ordens de serviço, sendo anexadas ao processo observando as datas de emissão das notas fiscais pela PPR e seus respectivos vencimentos. Deste modo, é comum esta Auditoria encontrar documentos relacionados a uma mesma campanha publicitária, intercalados por diversos volumes, os quais contém outros documentos não relacionados àquela campanha ou tema. A campanha Carnaval 2009, por exemplo, possui ordens de serviços anexadas em pelo menos 09 volumes, mescladas com outras Ordens relativas a outras campanhas. Esta forma de organização processual dificultou a observação dos eventos de cada campanha. Além disso, não há documentação complementar (relatórios periódicos de atividades, por exemplo) para atenuar esta prática.

Portanto, a quantidade (milhares) e a diversidade de ordens de serviço e notas fiscais emitidas, aliadas à maneira como estão juntadas no processo ora em análise, que conta com mais de 51.000 folhas, propicia dimensionar o volume e a dificuldade do escopo dos trabalhos de auditoria.

E, por outro lado, cabe consignar que a Auditoria não encontrou nenhum Relatório Mensal detalhado anexado ao processo, nos termos do item 7.8 da cláusula 7ª do contrato, que poderia conter informações sobre as ordens de serviço emitidas no período, fato este que certamente, auxiliaria o acompanhamento e a fiscalização do contrato, assim como eventuais trabalhos de auditoria.

Registre-se que indagada a então Diretora responsável pela área administrativa da Coordenação de Comunicação, por estes Auditores, em entrevista realizada em 02/12/2011, noticiou que não há relatórios arquivados, bem como a empresa contratada não os tem remetido nos últimos meses.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

Diante do exposto, a Auditoria considerou inviável a análise exaustiva da documentação de todos os eventos ocorridos durante a execução do Termo de Contrato n.º 39/2008.

Assim, para cumprir o objetivo de auditar a execução contratual e com o intuito de obter-se conclusões pertinentes, mais próximas à realidade dos fatos, utilizou-se a metodologia descrita na sequência.

Foi decidido, dadas as restrições acima explicadas, eleger por amostragem algumas campanhas publicitárias específicas, para delimitar o escopo de análise da execução contratual. Além das campanhas, a Auditoria também selecionou “achados” para ressaltar determinadas práticas relevantes sobre a gestão do contrato.

As campanhas publicitárias foram selecionadas levando em consideração a relevância do tema, os valores envolvidos e a sua frequência, de forma a propiciar, com maior grau de certeza, a maneira como a gestão contratual ora auditada é conduzida e, assim, tentar melhor cumprir o escopo desta Auditoria determinada pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal.

Desta forma, foram selecionadas algumas campanhas tais como: Empregos 2008, Saúde 2008, Educação 2008, IPTU 2009/2010, ISSQN/2009, Carnaval 2009/2010, Arraiá Nhô Tônico 2008/2009/2010, Arena Brasil/2010, Natal 2009/2010, além de determinados serviços autorizados pela Coordenação de Comunicação considerados importantes para destacar características peculiares da gestão do contrato ora auditado.

Cabe salientar que a Auditoria elaborou o levantamento e a compilação de dados de forma a poder realizar os trabalhos de análise documental mais detalhada e aprofundada, cujas informações transcendem os dados disponíveis no Sistema SIAFEM e em arquivos de controle de empenhos da Coordenação de Comunicação. Dados estes que possibilitaram classificar os vários tipos de serviços realizados, registrar o número sequencial de ordens de serviços, datas de sua emissão, números das folhas e do respectivo volume em que os documentos foram arquivados no processo, o valor dos serviços prestados, dentre outros elementos que a Auditoria entende imprescindíveis para se obter conclusões seguras sobre a execução contratual.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

Tais trabalhos exigiram um olhar atento sobre os documentos anexados no processo, além de demandarem bastante tempo para a elaboração do referido banco de dados, conforme demonstra a **Tabela 2** no **Anexo I**.

O valor das despesas apuradas e expressas na referida **Tabela 2** perfaz R\$ 19.553.152,48 (dezenove milhões, quinhentos e cinquenta e três mil, cento e cinquenta e dois reais e quarenta e oito centavos), correspondendo a 900 (novecentas) ordem de serviços emitidas, bem como ao percentual de 32,19% em relação ao valor total autorizado até 01/10/2011, data da última prorrogação contratual. E se compararmos este valor ao montante liquidado até novembro de 2011, o percentual passa a ser de 40,94%. Tais números expõem a abrangência da amostra selecionada.

Em conjunto com a análise dos documentos constantes do processo administrativo n.º 06/10/35.167, foi realizada entrevista com as Diretoras responsáveis pelas áreas Administrativa e de Publicidade na data de 02/12/2011, a fim de proporcionar a apresentação, por elas, da forma como o contrato é gerenciado na prática, tanto pelo aspecto técnico como administrativo-financeiro, o esclarecimento de dúvidas, além de auxiliar o entendimento da Auditoria sobre as condições estruturais da Coordenação de Comunicação.

4.2. EXECUÇÃO CONTRATUAL

4.2.1 Número Excessivo de Ordens de Serviço

O número excessivo de Ordens de Serviço emitidas pela contratada já foi comentado no item anterior, quando foi explicada a escolha da metodologia de análise da Auditoria, mas também deve ser destacado como expressão de um aspecto peculiar da forma de execução dos serviços pela Coordenação de Comunicação

Como já elucidado anteriormente, existe uma Ordem de Serviço específica para praticamente cada serviço realizado no contrato, de modo que o valor de cada uma corresponde ao valor de cada faturamento acrescido da taxa de honorários da PPR, quando o serviço é realizado por terceiros.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

Tal método parece vincular aos pagamentos realizados pela contratante os valores que a PPR deve repassar às empresas “quarteirizadas” prestadoras de serviços. Não há no contrato e nem no processo nada que justifique esta prática individualizada. O contrato é omissivo quanto a essa questão, fato este que favoreceu o grande número de liquidações em cada empenho emitido. Para se ter uma medida disto basta observar a quantidade de movimentações financeiras geradas pelas liquidações da nota de empenho 2010NE00088, cujo valor empenhado foi de R\$7.500.000,00 em 01/04/2010, por ocasião da quarta prorrogação do contrato com a PPR. Foram realizados 1.403 procedimentos de pagamentos à empresa PPR, número este bem próximo ao das ordens de serviços emitidas pelo gestor. Tal informação foi obtida junto a Secretaria de Finanças cujos dados estão expostos na **Tabela 3**.

4.2.2 – Ausência de fixação de prazos nas Ordens de Serviço

Com relação às emissões de ordens de serviços, a Auditoria observou que o prazo para realização das atividades nas Ordens de Serviços nunca foi definido, contrariando ao estipulado no item 2.3 do Termo de Contrato. Desta forma, não há como averiguar a eficiência da empresa contratada na realização dos serviços e, conseqüentemente, no processo não há qualquer apontamento da contratante acerca de eventual descumprimento de prazos pela contratada (PPR).

A ausência da fixação dos prazos se contrapõe à rigidez estabelecida no contrato, que fez constar a possibilidade de aplicação de “multa de 0,04% sobre o valor total da ordem de serviço, por cada hora de atraso na prestação de serviços, até a quinta hora, após o que, aplicar-se-á a multa prevista no subitem 16.1.3” (multa de 30% sobre o valor total do contrato).

Tal prática inviabiliza a possibilidade de aplicação de qualquer penalidade em virtude do descumprimento de prazos.

4.2.3 Ordens de serviço extemporâneas

Vale consignar que esta auditoria verificou a ocorrência de situações em que a emissão das correspondentes Ordens de Serviços se deram após a data do evento para o qual o serviço seria realizado, bem como a ocorrência de emissões de ordens de serviços a *posteriori* de serviços cujos produtos deveriam ter ocorrido anteriormente à emissão de outras, ou seja, foram emitidas de forma invertida. Como exemplos, citamos:



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

- Ordem de Serviços nºs 108/2009, 119/2009 e 142/2009, datadas respectivamente de 02/02/2009, 10/02/2009 e 12/02/2009, cujos objetos são a veiculação sobre o tema “Carnaval 2009” nos meios de comunicação de Campinas, respectivamente, TVBAND, SBT/TVB, SBT/TVB (fls. 12.422, 12.399 e 12.411 – Vol 41), sendo que a produção de jingle para o Carnaval de Campinas 2009 é objeto da Ordem de Serviço nº 140/2009, datada de 12/02/2009 (Dimas Estúdio S/C Ltda, fls. 12.471, Vol 42)²;
- Ordem de Serviço nº 195/2009, datada de 20/02/2009, cujo objeto é a contratação de 06 modelos para produção fotográfica para campanha institucional IPTU 2009 (Central de Modelos Marina Fonseca Sheneck - ME, fls. 13.059, Vol. 44), sendo que a produção de 25 placas de *outdoor* para a campanha institucional sob o tema IPTU 2009 foi objeto da Ordem de Serviço nº 75/2009, datada de 26/01/2009 (Romali Serigrafia Ltda., fls. 11.861 – Vol 40). Vale aqui observar que os modelos que figuram nos *outdoors* são os mesmos contratados em data posterior (fls. 11.859/11.860 e 13.066/13.071 – Vol. 44);
- Ordem de Serviço nº 205/2009, 206/2009 e 207/2009, datadas de 02/03/2009, cujo objeto é a decoração do Carnaval 2009 (Artes Brasil - Fabiane Ferreira Camargo Monteiro – EPP, fls. 13.171, 13.154 e 13.187 - Vol. 44), sendo que pelo calendário o Carnaval ocorreu nos dias 21, 22, 23 e 24 de fevereiro 2009. Aqui vale observar que os orçamentos apresentados datam de 19 e 20/02/2009;
- Ordem de Serviço nº 201/2009, datada de 26/02/2009, cujo objeto é a cobertura fotográfica do Carnaval 2009, sendo que pelo calendário o Carnaval ocorreu nos dias 21, 22, 23 e 24 de 2009 (Phocus Comunicação e Eventos Ltda. – EPP, fls. 13.204, Vol.44);
- Ordem de Serviço nº 326/09 e 327/09, datadas de 16/04/09, cujos objetos são, respectivamente, a produção de pastas e de impressões em A4 para o evento “1ª Oficina de Gestão Pública” que foi realizado no dia 27.03.09 (fls.16.228, Vol. 55 e 16.266, Vol. 56). E também a Ordem de Serviço nº 324/2009, datada de 30/03/2009, cujo objeto é a contratação de 06 vans executivas para transporte relacionado ao evento “1ª Oficina de Gestão Pública” que foi realizado no dia 27.03.09 (Vialandauto - Inova Assistência em Negócios e Eventos Ltda., fls. 15.041, Vol.50);

² Cabe aqui observar que o jingle produzido posteriormente foi utilizado na veiculação anterior.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

- Ordem de Serviço nº. 513/2010, datada de 03/08/2010, cujo objeto é a locação de 02 (dois) carros de som mais a gravação de 02 CDs para os dias de serviços de 20 a 24/07/2010 referente à inauguração asfáltica e ponte que liga Bairro Parque Itajaí ao Ouro Verde (Twister Locação e Comércio de Som Ltda., fls. 35741, Vol. 120).

Esta Auditoria entende que tal prática não é recomendada posto que expõe a gestão do contrato a susceptibilidades de controle/fiscalização.

4.2.4 Ausência do recebimento dos serviços/materiais

Um fato considerado de grande destaque por estes auditores é revelado através da observação das notas fiscais emitidas pela contratada PPR. A ausência do recebimento dos serviços bem como de materiais (camisetas, banners, folders, brindes, etc) é constantemente verificada no bojo do processo. Além disso, não é registrado por qualquer outro documento capaz de atestar tais recebimentos.

O recebimento, por sua vez, é o fato que gera a obrigação do pagamento da fatura emitida, propiciando inclusive a apuração do valor efetivamente devido, quando este é estabelecido por preço unitário. Portanto, a ausência de recebimento eficaz e incontestado pode comprometer o valor constante da nota fiscal/fatura, podendo até mesmo prejudicar eventual defesa da contratante, caso haja discussão envolvendo quantitativos e entrega parcial de serviços, dentre outros.

Muito embora constem dos autos fotografias de banners, placas e outros produtos desta natureza, esta auditoria entende que somente as fotografias, desacompanhadas de outros comprovantes, se apresentam frágeis para alicerçar o pagamento; principalmente quando o valor devido corresponder a várias unidades. O mesmo acontece com camisetas, crachás, folders, pastas, cartões e outros materiais, para os quais foram anexadas ao processo uma unidade (amostra) do material.

4.2.5 Serviços estranhos ao objeto contratado

Esta auditoria, procedendo à análise de documentos do protocolado em tela, deparou-se com Ordens de Serviços cujo objeto, em seu entendimento, é estranho ao contrato celebrado. Verifica-se a inclusão de serviços tais como os de infra-estrutura para



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

eventos, de assessoria de imprensa, de relações públicas, de cerimonial, de transporte, prestados por artistas (shows) e por profissionais (palestras), dentre outros, os quais encontram-se listadas na Tabela 04, que integra o presente.

Vale aqui notar que este entendimento resta tratado especificamente no artigo 2º da recente Lei Federal nº 12.232, de 29 de abril de 2010, que cuidou de excluí-los, expressamente, dos serviços de publicidade (§ 2º do art. 2).

“Art. 2º - Para fins desta Lei considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integralmente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.

§ 1º Nas contratações de serviços de publicidade, poderão ser incluídos como atividades complementares os serviços especializados pertinentes:

I – ao planejamento e à execução de pesquisas e de outros instrumentos de avaliação e de geração de conhecimento sobre o mercado, público-alvo, os meios de divulgação nos quais serão difundidas as peças e ações publicitárias ou sobre os resultados das campanhas realizadas, respeitado o disposto no art. 3º desta Lei;

II – à produção e à execução técnica das peças e projetos publicitários criados;

III – à criação e ao desenvolvimento de formas inovadoras de comunicação publicitária, em consonância com novas tecnologias, visando à expansão dos efeitos das mensagens e das ações publicitárias.

§ 2º Os contratos de serviços de publicidade terão por objeto somente as atividades previstas no caput e no § 1º deste artigo, vedada a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza, as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios, respeitando o disposto na legislação em vigor.” (grifo nosso)



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

Ainda que referidos serviços estranhos ao objeto do contrato tenham sido realizados em data anterior à vigência da Lei Federal nº 12.232/10, quando ainda não havia vedação legal expressa, esta Auditoria entende que a natureza de tais serviços não guarda pertinência com o objeto licitado e contratado. Ademais, a realização de serviços estranhos ao objeto contratado fere o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, estipulado no art. 3º da Lei Federal n.º 8.666/93.

A **Tabela 4** no **Anexo I** lista alguns dos serviços estranhos ao objeto avençado que perfazem o valor de R\$ 5.753.171,98³ (cinco milhões, setecentos e cinquenta e três mil, cento e setenta e um reais e noventa e oito centavos), dos quais podem ser destacados os seguintes:

- Assessoria de relações públicas e de imprensa (ordem de serviço nº 408/2008, fls. 9.598, vol. 32, valor de R\$71.900,32) e locação do The Royal Palm Plaza (ordem de serviço nº 424/2008, fls. 10.583, vol. 36, valor de R\$10.508,00) para evento de lançamento do Guia FIPE ocorrido em junho de 2008;
- Produção de material visual (ordem de serviço nº 428/2008, fls. Fls 10.331, valor de R\$131.564,40) e infraestrutura para evento festivo – piso revestido de carpete, geradores, cabos de força, pontos de iluminação e de força, etc. (ordem de serviço nº 403/2008, fls. 10.604, Vol. 36) do “Arraiá Nhô Tônico 2008” em junho daquele ano;
- Contratações de shows, infraestrutura de eventos, produção de material visual e serviço pirotécnico para o “Arraiá Nhô Tônico 2009” (Ordens de serviço nºs 502, 503, 550, 551, 552 554, 582, 588, 594, 596, todas emitidas no ano de 2009, sendo que a ordem de serviço relativa aos serviços de locação de equipamentos para sonorização e iluminação para evento não foi localizada no processo - fl. 23174 a 23188 ;vol. 79 - despesas de R\$ 657.691,65);
- Contratação de infraestrutura para eventos; de camisetas; “pompons”; locação de câmera e de painel de LED; direção técnica e locação de exibidor comercial UM; contratação 01 produtor, 02 locutores, 07 garçonetes e 01 DJ; cobertura televisiva do evento; contratação de trio elétrico para o “Carnaval 2009”, em fevereiro de 2009 (Ordens de Serviço 143, 146, 147, 148, 150, 151, 158, 193, 198, 279 e 291, todas emitidas em 2009 – vol. 42, 43, 45 a 47 - despesas de R\$371.119,36).

³ Valor calculado considerando a amostragem (vide item 4.1)



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

Vale ressaltar que a referida **Tabela 4** não é exaustiva em virtude da Auditoria ter sido realizada por amostragem, conforme justificado no item 4.1 deste trabalho que apresenta a sua metodologia de análise.

Muito embora a já destacada impossibilidade de se realizar nesse momento o levantamento exaustivo dos gastos detalhados contraídos na presente contratação, os exemplos destacados demonstram com clareza que a gestão do contrato permitiu despesas com objetos estranhos ao licitado, cujo somatório mostra por si só a sua magnitude em relação aos valores das respectivas campanhas implementadas. Têm-se como exemplos as seguintes proporções de gastos:

- “Arraiá Nhô Tônico 2008”, no valor de R\$ 281.598,90 (duzentos e oitenta e um mil, quinhentos e noventa e oito reais e noventa centavos), que corresponde ao total dos gastos apurados;
- “Carnaval 2009”, no valor de R\$ 433.211,60 (quatrocentos e trinta e três mil, duzentos e onze reais e sessenta centavos), que representa pelo menos 18,39% em relação aos gastos totais apurados de R\$2.355.668,44 (dois milhões, trezentos e cinquenta e cinco mil, seiscentos e sessenta e oito reais e quarenta e quatro centavos);
- “Arraiá Nhô Tônico 2009”, no valor de R\$ 402.293,65 (quatrocentos e dois mil, duzentos noventa e três reais e sessenta e cinco centavos), que representa 40,62% dos gastos totais da campanha de R\$ 686.056,81 (seiscentos e oitenta e seis mil, cinquenta e seis reais e oitenta e um centavos).
- “Natal 2009”, no valor de R\$ 813.046,01 (oitocentos e treze mil, quarenta e seis reais e um centavo), que corresponde a 86,65% do valor total despendido de R\$ 938.298,97 (novecentos e trinta e oito mil, duzentos e noventa e oito reais e noventa e sete centavos);
- “Arena Brasil”, no valor de R\$ 320.095,82 (trezentos e vinte mil, noventa e cinco reais e oitenta e dois centavos), que equivale a 49,53% em relação ao valor total apurado de R\$ 646.278,78 (seiscentos e quarenta e seis mil, duzentos e setenta e oito reais e setenta e oito centavos).



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

Esta Auditoria acredita que tais serviços deveriam ter sido prestados através de contratações específicas, precedidos de licitação ou de sua dispensa e/ou inexigibilidade, se o caso permitisse, e não através do contrato 39/2008.

4.2.6 Duplicidade de notas fiscais emitidas contra o Município

A empresa contratada (PPR) ao repassar os serviços de produção e de veiculação (“externos”) a empresas especializadas (“quarteirizadas”), adota o procedimento de emitir suas notas fiscais contra o Município de Campinas, com a inclusão em uma única nota fiscal dos valores relativos aos serviços prestados por ela (honorários de intermediação) bem como dos valores relativos aos serviços realizados pelas “quarteirizadas”. Além disso, as empresas “Quarteirizadas” também emitem suas notas fiscais contra o Município de Campinas. Assim, restam emitidas 2 (duas) notas fiscais relativas a um mesmo serviço contra a mesma pessoa, no caso o Município de Campinas.

Este procedimento, segundo o entendimento desta Auditoria, é vedado pelo inciso III, do art. 82, do Decreto Municipal nº 15.356, de 26 de dezembro de 2005, alterado pelo Decreto nº 16.837, de 6 de novembro de 2009.

Dada a especificidade da questão tributária envolvida no contrato ora auditado, aliada ao objeto desta Auditoria, o qual não contempla auditoria fiscal, mas sim de gestão, recomendamos seja realizada uma auditoria fiscal, pela Secretaria Municipal de Finanças, sobre os procedimentos dos recolhimentos tributários e sua respectiva documentação fiscal, decorrente do presente contrato; considerando as atribuições estabelecidas na Lei Municipal nº 10.248/1999 cc art. 40 da Lei Municipal nº 12.392/2005.

4.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO CONTRATO

4.3.1 Emissão das notas de empenho

A **Tabela 1** foi elaborada também com vistas a obter informações sobre a execução orçamentário-financeira do contrato ora auditado.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

Como já demonstrado anteriormente, e evidenciado na referida **Tabela 1**, foram emitidas 13 (treze) notas de empenho até novembro de 2011. Estes empenhos foram emitidos por ocasião das respectivas autorizações das despesas do contrato original e de seus aditivos. Destes últimos, 11 (onze) referem-se a empenhos das 07 (sete) prorrogações de prazo ocorridas desde 01/10/2008, data da primeira prorrogação do contrato. A nota de empenho 2009NE00259, por sua vez, refere-se a acréscimo ao valor do contrato, com autorização ocorrida em setembro de 2009. Todos estes empenhos foram precedidos de justificativas, análises jurídicas e autorizações prévias.

A exceção é a nota de empenho 2010NE00094, emitida em 28/04/2010, no valor de R\$210.970,10 (duzentos e dez mil novecentos e setenta reais e dez centavos), com categoria econômica 3.3.90.92 - cujo código significa despesas de exercícios anteriores, com a seguinte especificação em seu corpo: “reempenho da NE00139/2009, cancelada em 31/12/2009, referente a despesas realizadas em 2009”. A Auditoria não conseguiu localizar no processo administrativo do contrato 06/10/35.167 os documentos que justificaram e formalizaram o procedimento. Obteve apenas uma cópia da nota de empenho 2010NE00094 junto à Coordenação de Comunicação.

Sobre este caso, realmente houve em dezembro de 2009 o cancelamento do montante de R\$ 217.330,57 (conforme demonstrado na **Tabela 1, elaborada de acordo com os valores enviados pela Central de Informações Gerenciais (CIG) da SMF**), evento justificado apenas no corpo da referida nota de empenho. Como não há manifestação a respeito no processo sobre o fato, e observando que a nota de empenho 2010NE00094 foi emitida constando o número do processo do contrato, infere-se que tal decisão tenha ocorrido devido a equívoco do gestor relativamente ao acompanhamento do contrato, respectivo saldo empenhado, dos serviços executados e suas respectivas notas fiscais emitidas. Tal inferência é evidenciada uma vez que o saldo daquela nota de empenho foi cancelado e não inscrito em restos a pagar no encerramento do exercício financeiro.

Na realidade apurou-se em verificação direta no SIAFEM o cancelamento do saldo da Nota de Empenho 2009NE000139 no valor de R\$ 212.466,92, saldo suficiente para cobrir despesas liquidadas no empenho 2010NE00094, no valor total de R\$205.316,58 (duzentos e cinco mil, trezentos e dezesseis reais e cinquenta e oito centavos).



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

O problema foi “sanado” com a emissão da nota de empenho 2010NE00094, ordenada pelo Coordenador de Comunicação somente em 28/04/2010 e não logo no início do exercício subsequente.

4.3.2 Atrasos e antecipações de pagamentos

Muito embora não se tratar de assunto sob a exclusiva responsabilidade da Coordenação de Comunicação, mas tão somente da Secretaria de Finanças, porém incluído dentro da execução orçamentário-financeira do contrato, a Auditoria entende importante destacar o fato dos pagamentos efetuados à empresa PPR ocorrerem com bastante atraso em relação às liquidações. Isto pode ser melhor visualizado também através da **Tabela 1**.

Note-se, por exemplo, como ocorreram os pagamentos referentes aos serviços prestados em 2008, via nota de empenho 2008NE00082. O empenho foi emitido em abril e as liquidações atinentes aos serviços realizados concentradas nos meses de abril, maio e junho daquele ano, o que permite concluir que a obrigação final de pagamento das liquidações daquela nota de empenho, deveria ter ocorrido no máximo ao final do mês de julho de 2008, de acordo com o prazo de pagamento estipulado no item 12.4 da cláusula 12ª do Termo de Contrato, que estipula em 20 dias corridos fora a dezena. Os pagamentos, diferentemente, continuaram a ocorrer nos meses seguintes até dezembro daquele ano, o que corrobora a afirmação da ocorrência de atrasos dos pagamentos.

Por outro lado, os trabalhos de auditoria identificaram ofícios subscritos pelo Coordenador de Comunicação e encaminhados ao Departamento de Contas a Pagar da Secretaria de Finanças, os quais contém “autorizações” para pagamento de notas fiscais antes do vencimento estabelecido em contrato, mais especificamente, no subitem 12.4, que estabelece o prazo para pagamento de 20 dias corridos fora a dezena, a contar da data da aprovação [da nota fiscal]. São exemplos:

- Ofício n°. 20/10/CC-GAB, fls. 31480, vol. 106: Nota fiscal de n° 138 emitida pela PPR em 04/05/2010, relativa aos serviços de Coffe-break para 500 pessoas, prestados pela empresa Hotéis Royal Palm Plaza Ltda. solicitando o pagamento em 11/05/2010 (ordem de serviço n°. 269/2010 de 26/04/2010, fls. 31488, vol. 106, no valor de R\$ 21.037,50 (vinte e um mil, trinta e sete reais e cinquenta centavos), cujo o evento seria realizado em 18/05/2011: pagamento efetuado em 17/05/2010;



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

- Ofício nº. 20/10/CC-GAB, fls. 31480, vol. 106: Nota fiscal de nº 139 emitida pela PPR em 05/05/2010, relativa aos serviços relativos à exposição “Salão da Copa Campinas” prestados pela empresa Expomus Exposições Museus Projetos Culturais Ltda. solicitando pagamento em 11/05/2010 (ordem de serviço nº. 298/2010 de 30/04/2010, fls. 31505, vol. 106, no valor de R\$ 81.950,00 (oitenta e um mil, novecentos e cinquenta reais): pagamento efetuado em 19/05/2010;
- Ofício nº 021/10/CC-GAB, fls. 31886, vol. 107: Nota fiscal de nº 163 emitida pela PPR em 10/05/2010, relativa aos serviços prestados pela empresa Normandie Comunicação Ltda. referente a show da Dupla Jean Lucas e Raphael no dia 01/05/2011, solicitando o pagamento em 13/05/2010 (ordem de serviço nº. 295/2010 de 28/04/2010, fls. 31888, vol. 107, no valor de R\$ 4.070,00 (quatro mil e setenta reais): pagamento em 17/05/2010;
- Ofício nº 030/10/CC-GAB, fls. 33436, vol. 112: Nota fiscal de nº 273 emitida pela PPR em 15/06/2010, relativa aos serviços prestados pela empresa Arte Modular Estrutura Modular para Publicidade Ltda. referente a execução de projeto decorativo para palco de festa de São João, solicitando o pagamento em 17/06/2010 (ordem de serviço nº. 409/2010 de 15/06/2010, fls. 33437, vol. 112, no valor de R\$ 86.185,00 (oitenta e seis mil, cento e oitenta e cinco reais): pagamento efetuado em 24/06/2010;

A realização dos pagamentos foi checada junto ao Sistema SIAFEM da Secretaria de Finanças, cujos registros (cópias) estão identificados no Anexo II⁴.

A Auditoria somente tem a afirmar que tal procedimento é irregular por infringir ao disposto no artigo 5º da Lei Federal nº 8.666/93 que impõe:

Art. 5º (...) devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada

⁴ A Auditoria optou por ocultar (tarja preta) os nomes dos servidores contidos nas cópias dos documentos acostados no Anexo II posto que o seu objeto cinge-se à averiguação acerca da forma de execução contratual e os preços, não cabendo a individualização de agentes. Esclarece que se houver o interesse de qualquer órgão ou cidadão em conhecer os referidos nomes, basta realizar uma consulta no Sistema SIAFEM, tarefa claramente viável, pois os números dos registros dos documentos não foram tarjados.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

Foi verificado, inclusive, reforçando a afirmação acima, que nas datas de 14, 15, 18 e 19 de maio e 18, 19, 22 e 23 de junho de 2010 (anteriores às efetivas datas dos pagamentos), não houve a publicação da justificativa de quebra de ordem cronológica dos pagamentos no Diário Oficial do Município. Ainda que houvessem sido publicadas, à época, as relevantes razões de interesse público não se encontram presentes nos objetos das ordens de serviços acima relacionadas, no entender desta Auditoria.

4.3.3 Cumprimento parcial do item 12.5 da cláusula 12ª do Termo Contratual

Cabe neste momento consignar a ausência da observação do item 12.5 da cláusula 12ª do contrato, a qual reza que o “Contratante somente efetuará o pagamento dos valores devidos, após comprovação, pela Contratada, dos documentos mencionados no subitem 7.11. O recolhimento do INSS será efetuado nos termos do artigo 31 da Lei federal nº 8.212/91 (alterado pela Lei 9.711/98), e do ISSQN, referente ao objeto da contratação, nos termos da Lei Municipal nº 12.392/05, regulamentada pelo Decreto nº 15.356/05”.

A Auditoria não encontrou nos autos os documentos comprovantes do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias (com exceção do mês de julho de 2008), quais sejam: cópia da relação de trabalhadores, guia de recolhimento do FGTS e informações à Previdência Social (GFIP) e guia da Previdência Social (GPS). Por força do contrato, tais documentos deveriam ser apresentados mensalmente pela contratada e juntadas no processo pela contratante, condicionando os pagamentos. Na entrevista realizada com os servidores da Coordenação de Comunicação mencionada no tópico 3 deste relatório foi confirmado que os documentos não vêm sendo apresentados pela empresa contratada, como revela a ausência destes no processo administrativo.

Com relação aos documentos relativos ao ISSQN, a Auditoria verificou no processo a emissão das guias e a dedução dos valores respectivos através das notas de liquidação do sistema SIAFEM, emitidas pela Coordenação de Comunicação e constantes no processo administrativo 06/10/35.167.

Diante do exposto, a Auditoria ressalta a importância do cumprimento integral desta cláusula, pois caso haja o inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da empregadora, no caso a PPR, tal fato poderá implicar na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, o Município de Campinas, conforme Súmula n. 331 do Tribunal



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

Superior do Trabalho. Com relação às obrigações referentes ao FGTS e INSS, caso não haja a retenção, pode ser caracterizada responsabilidade solidária do Município, conforme parágrafo 1º, artigo 15 da Lei nº 8.036/90 e artigo 31 da Lei 8.212/91, respectivamente.

Portanto, trata-se de uma obrigação cujo acompanhamento é extremamente importante para o Município, podendo gerar prejuízos ao erário público.

4.4 PREÇOS CONTRATUAIS

A análise dos preços contratuais está incluída no escopo da presente Auditoria. Vale lembrar, entretanto, que o contrato não foi licitado com base em preços ofertados pelas empresas participantes do procedimento licitatório, mas em taxas percentuais, quais sejam: taxas de desconto sobre os preços constantes da Tabela de Custos Referenciais do Sindicato das Agências de Propaganda do Estado de São Paulo – SINAPRO, taxa do repasse ao Município de parte do “desconto de agência” das empresas veiculadoras de mídia, e taxas aplicadas sobre os custos de produções realizadas por terceiros ou custo efetivo dos serviços e suprimentos. Conforme exposto acima, fica claro que não se tratam apenas de taxas de descontos, mas também de taxas aplicadas sobre valores de serviços e suprimentos utilizados na execução do contrato, elevando o valor dos serviços prestados à razão do percentual da taxa, a qual corresponde aos ganhos da contratada.

O contrato, assim, comporta centenas de preços unitários de serviços e suprimentos não definidos diretamente nas propostas comerciais das empresas participantes do certame licitatório, pois somente as taxas foram previamente definidas de acordo com o edital de licitação e já explicadas no item 3.1 do tópico 3 do presente trabalho.

Estes preços, portanto, não foram objeto de avaliação específica na decisão da contratação. Foram, são e devem ser objeto de avaliação por parte da Administração Pública somente a partir da contratação, através dos orçamentos elaborados pela empresa contratada (PPR), que os submete à Coordenação de Comunicação, a qual os analisa e decide pela contratação ou não. É o que reza claramente o item 2.1, da cláusula 1ª, do Contrato 39/2008, já citado no tópico 3.

As centenas de serviços são classificadas em 03 (três) tipos: “Serviços internos ou próprios a prestar/executar e despesas acessórias para simples reembolso”,



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

“Serviços/suprimentos de terceiro(s) a contratar – serviços externos” e “Serviços de terceiro(s) a contratar – serviços externos para veiculação de mídia”. Segundo o **Gráfico 1** acostado no Anexo I, os referidos tipos de serviços têm as seguintes proporções em relação ao total selecionado na amostra: 2,49%, 48,13% e 49,37%, que correspondem aos valores de R\$ 487.824,82 (quatrocentos e oitenta e sete mil, oitocentos e vinte e quatro reais e oitenta e dois centavos), R\$ 9.411.849,56 (nove milhões, quatrocentos e onze mil, oitocentos e quarenta e nove reais e cinquenta e seis centavos) e R\$ 9.653.478,40 (nove milhões, seiscentos e cinquenta e três mil, quatrocentos e setenta e oito reais e quarenta centavos), respectivamente⁵.

Conforme pode ser constatado acima, o grande item de gastos não é aquele relacionado com os serviços internos (realizados diretamente pela PPR), mas sim com os classificados como “externos”, sejam para produção sejam para veiculação na mídia das campanhas publicitárias e cujos orçamentos igualmente são submetidos ao gestor do contrato para decisão. Assim, as despesas com serviços internos, principalmente quando se observa a campanhas completas (em que os três tipos de despesas são contraídas), na grande maioria das vezes, a sua proporção foi menor que 10% em relação ao total da campanha. Isto corrobora a constatação da sua pequena participação nos gastos do contrato, considerado em seu todo.

A seguir, é apresentada a análise dos preços contratuais de acordo com a classificação dos serviços definidas em contrato.

4.4.1 Preços de Serviços e Suprimentos Internos

Entre os vários preços de serviços e suprimentos do contrato estão os incluídos na Tabela de Custos Referenciais do SINAPRO, que contemplam os custos de serviços internos da Agência de Propaganda PPR, ou seja, aqueles diretamente produzidos por ela. São centenas de custos unitários de criação e finalização de serviços e suprimentos de publicidade, dentre outros. E segundo reza o contrato, o valor de cada faturamento destes serviços deve se basear no desconto à taxa de 30% sobre os valores constantes na referida Tabela.

⁵ Apesar de não corresponderem a integralidade dos gastos do contrato, pois como já relatado anteriormente no tópico relativo à metodologia aplicada, não foi possível a coleta e análise da totalidade dos gastos. Porém, certamente, tal como um modelo, pode expressar a realidade do mesmo. Assim, a forma como os gastos foram realizados pode ser compreendida a partir da amostra selecionada.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

Conforme se depreende dos dados da amostra dos serviços internos contidos no processo 06/10/35.167, constata-se a comprovação, em sua grande maioria, do avançado no que se refere às Tabelas SINAPRO. Algumas exceções foram identificadas, como por exemplo, situações em que não houve a anexação no processo da Tabela do SINAPRO, nem mesmo de sua parte específica, sendo que esta Auditoria, mesmo de posse desta, não conseguiu concluir os valores efetivamente faturados. Este é o caso verificado nas ordens de serviço de n.ºs. 28 a 32 de 2009, fls. 11219, 11229, 11241, 11253 e 11265, Vol. 38.

Diante da constatação acima, recomenda esta Auditoria que os descontos sejam exaustivamente comprovados a partir de seu destaque nas cópias de tabelas SINAPRO anexadas no processo. Nos casos em que não seja possível a dedução direta, aconselha-se a demonstração por escrito do servidor responsável.

Vale a pena ressaltar que na última prorrogação ocorrida em 01/10/2011 (Termo de Aditamento nº. 121/11), a Coordenação de Comunicação negociou a ampliação do desconto sobre os custos referenciais da Tabela SINAPRO de 30% para 50%, reduzindo os gastos do erário com os serviços próprios executados pela contratada.

4.4.1.1 Ausência de submissão de custo de serviço à Tabela SINAPRO

Com relação aos preços de serviços de produção digital / serviços de *web*, cabe destacar que somente a partir de julho de 2010 passaram a figurar na Tabela SINAPRO, com a correspondente discriminação e custos dos serviços. Desta forma, caracterizam-se como serviços internos a serem realizados pela empresa PPR, e cujos custos sofreriam o abatimento de 30%, nos termos da letra “b”, item 3.1.2, da cláusula terceira do contrato.

A Auditoria identificou a realização de serviço desta natureza (*banners, floater, pop up, etc*) realizado pela empresa Convergência Comunicações Ltda., desprovidos da identificação de seus custos junto à Tabela, bem como do desconto de 30%, estabelecido no contrato, e por outro lado, acrescido da taxa de 10% de honorários a favor da empresa PPR, como se fosse contratação de serviço externo. Todavia, trata-se de serviço interno enquadrando-se na situação da letra “b”, do item 3.1.2, da cláusula 3ª do contrato.

Caso pudesse ser enquadrado como serviço externo, deveria ser precedido de cotação de 03 orçamentos, o que não ocorreu, posto que foi apresentada



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

justificativa de fornecedor único (ordem de serviço n°. 698/2010, para criação e produção de *superbanner* digital, fls. 39.161, vol. 131).

Além do exposto no parágrafo anterior, por tratar-se de serviço constante da Tabela SINAPRO, conclui-se que deveria ter sido executado diretamente pela empresa PPR (serviço interno de publicidade), conforme previsto no contrato.

Ainda que considerada como hipótese de subcontratação de serviço, não atendeu ao disposto no item 11.1 da cláusula 11ª do Termo de Contrato celebrado.

4.4.2 Preços de veiculação de publicidade em mídia

Dentro do escopo do objeto contratado estão os serviços de veiculação de publicidade em mídia. São os serviços de veiculação de anúncios em jornal, *outdoors*, *busdoors*, *spots* em rádios e *VTs* em televisões.

Conforme se depreende da análise, a contratada realiza o serviço de intermediação junto às empresas veiculadoras de campanhas publicitárias, sempre submetendo previamente à contratada os orçamentos nos quais são definidos os valores das veiculações das campanhas, os quais são diretamente originários das empresas selecionadas a serem contratadas, considerando os horários e os períodos de inserção agendados, dentre outras variáveis determinantes.

Dos valores faturados pelas empresas veiculadoras são deduzidos 20% (desconto de agência) de cujo valor a PPR transfere 3% ao Município a título de repasse de “desconto de agência”. Restam, portanto, 17%, cujo valor correspondente é faturado em suas notas fiscais como taxa de honorários.

A Auditoria verificou o cumprimento desta obrigação de acordo com a letra “a” do item 3.1.2 da cláusula 3ª do Contrato 39/2008, nos casos levantados da amostra selecionada.

Aprofundando a análise, averiguou nos orçamentos elaborados pela PPR a existência de diversos preços unitários para cada tipo de mídia. Em veiculações televisivas e radiofônicas o preço unitário de cada inserção deriva do horário/programa e do



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

tempo do anúncio, para cada empresa de televisão e de rádio. Em veiculações de anúncios em jornais e revistas o preço é definido por vários atributos, tais como: tamanho do anúncio, cor(es) utilizada(s), número de inserções, dias (úteis ou de fins de semana), dentre outros. E

no caso de veiculações de anúncios em *outdoors* e *busdoors* o preço unitário depende da quantidade de painéis/veículos e da duração da exposição.

Para todos os tipos de veiculações os preços unitários são apresentados pela PPR nos orçamentos submetidos ao órgão gestor do contrato. Segundo informação da Diretora responsável pela área de Publicidade, na entrevista anteriormente mencionada de 02/12/2012, os preços unitários de veiculação são oriundos de tabelas de preços das empresas envolvidas. Estas tabelas não foram anexadas no processo. Questionada a Diretora responsável que cuida da área administrativa do contrato (em 12/01/2012), afirmou não encontrar tais documentos, outrossim, providenciou a obtenção das referidas tabelas, mas do ano de 2012. Tal fato indica a existência das tabelas, embora não arquivadas nas dependências do órgão gestor, dirimindo a dúvida da Auditoria.

A Auditoria recomenda, a título de cautela, que a Coordenação de Comunicação detenha as referidas tabelas, de modo a obter elementos de comparação quando da verificação e aprovação dos orçamentos propostos pela PPR.

Como não há tabelas de preços anexadas no processo, esta Auditoria teve acesso apenas aos orçamentos aprovados pela Coordenação de Comunicação e juntados no processo, a partir dos quais pode analisar um pouco mais detidamente os preços de veiculação de publicidade na mídia televisiva, através do expediente da seleção de determinados orçamentos, buscando escolher pelo menos um preço unitário de cada empresa para cada ano do contrato, desde abril de 2008, data de início do contrato. As cópias dos orçamentos selecionados constam no **Anexo II**.

Ao analisar os orçamentos de anúncios televisivos organizados na **Tabela 5 – Anexo I**, percebe-se que os preços variaram desde o início do contrato em percentuais diversos, sendo uns mais próximos aos das variações da inflação medida pelo IPCA/IBGE do período de janeiro de 2008 a dezembro de 2010, e outros (a maioria) em percentuais bem superiores. Os preços das inserções da EPTV, por exemplo, situam-se no primeiro caso, sendo que os preços dos horários que se repetiram no primeiro mês da contratação (abr/2008) e no último (ago/2011) variaram em média 36,91% contra 24,34% da



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

inflação daquele índice de preços. Os preços médios selecionados da TV Record, por sua vez, para a mesma condição acima, variaram 98,49% contra 24,24% de inflação. Os da TV Bandeirantes, segundo o mesmo critério, variaram 63,50% contra 24,24% da inflação. Os preços selecionados do SBT/TVB foram escolhidos do período abr/2008-dez/2010 porque em 2011 a TVB passou a ser afiliada da TV Record. Neste período os preços variaram em média 24,51% contra 24,34%.

O contrato não regula o modo de variação dos preços de serviços de veiculação em televisões e demais mídias. Assim, não há nenhuma menção no seu texto sobre qualquer índice de preços pelo qual os preços dos serviços deveriam estar necessariamente indexados, como é obrigatório em outros tipos de contratações.

Foge ao escopo desta Auditoria tentar explicar o comportamento dos preços unitários das empresas de veiculação, o que a levaria a fazer um estudo econômico do segmento, extrapolando os objetivos dos trabalhos de auditoria. O mais importante neste é garantir a aferição pela Coordenação de Comunicação de que os preços constantes dos orçamentos são os praticados pelas empresas deste ramo de mercado, o que somente ocorrerá com a obtenção das referidas tabelas de preços das empresas veiculadoras.

Sobre os preços de veiculação de mídia, apenas é prevista a possibilidade de negociação, conforme a já mencionada letra “e”, do subitem 3.1.2 do contrato, a qual prevê a existência de “política de negociação de preços e condições de pagamento com fornecedores e veículos, especialmente em relação a descontos: transferência de todos os descontos e bonificações em espaços negociados com veículos de mídia ou fornecedores de serviços”.

A Auditoria, em relação a esta política, da forma como exposta no contrato e de acordo com os documentos anexados no processo, não conseguiu verificar relação de causa e efeito entre descontos e bonificações ofertados, e sua transferência para espaços de meios de comunicação negociados com veículos de mídia e fornecedores de serviços.

Sobre a possibilidade de negociação de preços de veiculação de anúncios, com base no exemplo da publicidade em TV, a Auditoria apurou que foram obtidos descontos sobre os preços das empresas deste segmento através da observação dos orçamentos submetidos e aprovados pela Coordenação de Comunicação. A redução mais



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

comum foi da ordem de 25%. As exceções foram as veiculações realizadas pela Empresa Paulista de Televisão S/A – EPTV e nas campanhas referentes aos “Pacotes/Projeto Carnaval” das empresas SBT/TVB em 2009, SBT/TVB em 2010 e Rede Família, referente ao Carnaval de 2009, para as quais não foram identificados descontos sobre os preços das empresas.

Merece destaque um procedimento peculiar com relação a este tipo de despesa contratual. Nas campanhas dos carnavais em 2009, 2010 e 2011, além da inserção de anúncios tradicionais de 30 e 60 segundos, divulgando o evento festivo realizado pela Prefeitura de Campinas, verifica-se a aquisição de horários para veiculação de material denominado “Projeto/Pacote Carnaval” nas empresas SBT/TVB (em 2009), SBT/TVB e TV Band (em 2009 e 2010) e TVB/Record e TV Band (em 2011). Tratam-se de pacotes contemplando chamadas, cobertura editorial e *flashes* ao vivo do evento.

Estes pacotes foram definidos sem vinculação a preços unitários de horários, programas e de tipos de inserções (com exceção da TV Band em 2010) contidos nos orçamentos da PPR, ao contrário dos orçamentos de veiculações de anúncios tradicionais de *VTs*. Por exemplo, no carnaval de 2009, foi aprovado “Projeto Carnaval” que abrangeu 20 chamadas de 90 segundos, cobertura editorial, 8 *flashes* ao vivo de 60 segundos e 3 horas de transmissão ao vivo após o jornal SBT 2ª Edição ao valor de R\$300.000,00 (trezentos mil reais), o qual após o repasse dos 3% do desconto de agência de R\$60.000,00 (sessenta mil reais), custou aos cofres públicos R\$ 291.000,00 (duzentos e noventa e um mil reais). A inserção/transmissão não se trata de inserção de *VTs* tradicionais, mas sim de cobertura televisiva.

Nos Carnavais de 2010 e 2011 as empresas de TV SBT/TVB e Record/TVB, foram contratadas para veicular material publicitário denominado “Pacote Carnaval” que abrangeram chamadas e comerciais de 30 segundos e Boletins Informativos de 60 segundos também sem horários e preços unitários previamente definidos nos orçamentos (com exceção de boletins da TV Record em 2011). Os valores (fechados) para a veiculação deste material pela TVB (que em 2010 era afiliada do SBT, mas em 2011, da TV Record) foram: R\$275.000,00 (duzentos e setenta e cinco mil reais), que após o repasse de desconto de agência, resultou R\$266.750,00 (duzentos e sessenta e seis mil, setecentos e cinquenta reais), em 2010, e R\$830.000,00 (oitocentos e trinta mil reais), que após os descontos de negociação de agência chegou a R\$291.000,00 (duzentos e noventa e um mil reais) em 2011. Nestes casos, causa impacto o número de inserções contratadas: 148 em 2010 e 176 em 2011. Têm uma ordem de grandeza bem superior ao número de inserções de veiculações de anúncios tradicionais na EPTV, quais sejam, 26 em 2010 e 13 em 2011.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

As campanhas dos carnavais de 2010 e 2011 na TV Band explicitam os preços unitários e também possuem um número elevado de inserções, porém, apenas no ano de 2011, na quantidade de 200.

Esta Auditoria entende que tais “pacotes de carnaval” fogem do escopo tradicional de inserções de publicidade institucional e de utilidade pública, pois se tratam de coberturas televisivas realizadas, principalmente, por meio de transmissões diretas em determinados programas e horários. São serviços mais próximos a assessoria/cobertura de imprensa.

Acrescente-se ainda, que a apresentação dos orçamentos dos referidos “pacotes” encontram-se desprovidas de detalhamentos. Não esclarecem horários, índices de audiências e nem preços unitários dos horários de inserção dos anúncios. Itens essenciais a demonstração clara e adequada da proposta orçamentária a ser submetida ao contratante.

Assim, desde já, recomenda-se sejam rejeitados orçamentos vagos e desprovidos dos detalhamentos necessários para a sua avaliação, comparação e aprovação.

Também com referência às outras mídias, diante da informação da Diretora da Coordenação de Comunicação sobre a existência das tabelas de preços e, portanto, sendo possível, a qualquer momento o confronto com os preços dos orçamentos da PPR pela gestora do contrato.

Face a informação da referida Diretora, a Auditoria entende não haver necessidade de se estender a análise dos preços unitários de veiculação dos demais veículos de mídia. A Auditoria reitera outrossim, que é essencial a obtenção das tabelas de preços pela contratante, a fim de garantir maior capacidade de averiguação da credibilidade dos preços orçados, bem como para fundamentar eventuais negociações de descontos.

Tal necessidade consta expressa, inclusive, na Lei Federal 12.232/2010 cujo artigo 15 assim estabelece:

“Os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível (grifo nosso)”.

Neste sentido, a Auditoria reitera que as situações como as ocorridas nos orçamentos de cobertura jornalística e televisiva dos referidos “Pacotes de Carnaval”, principalmente em razão da ausência dos detalhamentos dos preços unitários e dos horários de veiculação, não devem ser repetidos, pois não estabeleceram os parâmetros mínimos, que proporcionem a capacidade para avaliação dos custos, condição imprescindível para a verificação da adequabilidade dos valores praticados no mercado.

4.4.3 Preços de serviços e suprimentos produzidos por terceiros

Conforme disposto no subitem 8.1.3 do edital de licitação, ficou estabelecida a cobrança de taxa pela PPR sobre os valores dos serviços e suprimentos produzidos por terceiros. Conforme exposto no item 3.1 do Tópico 3, a prática observada é a cobrança de 10% sobre os valores das despesas.

O edital licitatório e o contrato não indicaram a forma exata de elaboração do orçamento prévio a ser apresentado pela PPR e ser submetido ao órgão gestor do contrato. A única questão clara expressa no contrato refere-se à exigência da elaboração de orçamento dos valores dos serviços pela empresa contratada (“quarteirizada”), conforme subitem 3.1.1:

“3.1.1. O valor dos serviços será orçado pela CONTRATADA, em cada caso, em função dos custos respectivos, obedecendo rigorosamente, sob pena de responsabilidade, os preços do mercado e deverão ser submetidos à Coordenadoria de Comunicação do Gabinete do Prefeito, que decidirá quanto a sua aprovação no prazo de 05 (cinco) dias”.

A prática observada no processo é a elaboração de orçamentos através da coleta, pela PPR, de 03 (três) preços de empresas de cada ramo dos serviços de produção (externos) das peças de campanhas publicitárias. A proposta com o menor preço, acompanhado dos orçamentos, é submetida ao gestor, que a seguir expede a ordem de serviço, na qual consta o menor valor obtido nos orçamentos exibidos, para a produção do serviço ou fornecimento de material.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

A despeito da tarefa de coleta de orçamentos ter sido repassada a um terceiro privado, no caso à PPR, para realizar um serviço a um ente público, não significa que ela esteja dispensada de observar os princípios que regem as contratações públicas, tais como impessoalidade, moralidade e igualdade e nem dispensa o gestor do contrato da observância destes preceitos, pois cabe a ambas as partes zelar pela sua garantia.

Tendo em vista o exposto, passamos a discorrer sobre os procedimentos de apresentação de orçamentos e propostas analisadas na amostra.

4.4.3.1 Coleta de orçamentos pela contratada

A coleta dos 03 (três) orçamentos e a sua anexação ao processo administrativo tem o intuito de demonstrar que o preço da empresa escolhida é de mercado, além de ser mais vantajoso, pois, via de regra, é escolhida a empresa detentora do menor preço.

Esta é a quantidade mínima de orçamentos comumente aceita para o levantamento de preços de mercado pela Administração Pública, quando ela o faz diretamente. No caso em questão, o que deve ser ressaltado é o fato deste parâmetro ser, segundo configurado nos documentos constantes no processo, inteiramente elaborado pela PPR.

Esta questão, no entender da Auditoria, deveria exigir algum outro mecanismo de controle, além da cotação apresentada pela empresa, de sorte a permitir, ao gestor do contrato, análise crítica sobre tais documentos. Segundo as informações transmitidas na já referida entrevista de 02/12/2011, a gestão do contrato sempre acatou as cotações realizadas pela PPR, pois sempre presumiu que os preços cotados são de mercado.

Além da questão exposta, mas ainda com relação a este item, a Auditoria se deparou com orçamentos anexados ao processo que não o foram em sua forma original (cópia), desprovidos de assinatura, desprovidos de identificação de CNPJ da empresa além de alguns orçamentos com elementos diversos entre si.

A título de ilustração, exemplificamos algumas cotações com os atributos do parágrafo anterior:



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

- Estúdio 56 Produções em Vídeo, Cinema e Eventos Ltda., para produção de VTs institucionais, ordem de serviço nº. 33/200 de 09/04/2008, fls. 3095, vol. 16, no valor de R\$ 104.940,00 (cento e quatro mil e novecentos e quarenta reais) - com a demais propostas sem assinaturas, sendo uma delas sem apresentação de CNPJ (Central Filmes);
- Twister Comércio e Locação de Som Ltda.-ME, para locação de 360 horas de carro de som (08 carros no total no período de 10 a 15 junho, 09 horas diárias), gravação de 08 CDs e distribuição de 30.000 panfletos, ordem de serviço nº. 405/2008 de 10/06/2008, fls. 9615, vol. 32, no valor R\$29.997,00 (vinte e nove mil, novecentos e noventa e sete reais) - com propostas sem assinaturas dos responsáveis;
- WVM Multimídia e Locação Ltda. – EPP, para contratação de direção técnica de unidade móvel durante desfile das escolas de samba e blocos do Carnaval 2010, ordem de serviço nº 122/2010 de 09/02/2010, fls. 28780, vol. 97, no valor de R\$55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais) – não consta dos autos sua proposta comercial, todavia consta proposta da empresa OnlinePro com o mesmo valor; sem identificação de CNPJ e sem assinatura nos 03 orçamentos apresentados;
- Artes Brasil - Fabiane Ferreira Camargo Monteiro – EPP, para produção de 150 banners em impressão digital, ordem de serviço nº. 616/2010, fls. 37574, vol. 126, no valor de R\$44.550,00 (quarenta e quatro mil, quinhentos e cinquenta reais) - com propostas sem assinaturas dos responsáveis e sem identificação do CNPJ;

O levantamento da amostra para classificação e análise da execução contratual exposto na **Tabela 2 do Anexo I**, referida no item 4.1, possibilitou a identificação de um grande número de fornecedores de serviços e de materiais externos (“quarteirizadas”), desconsideradas as empresas de veiculação de mídia. De acordo com a amostra selecionada 90 (noventa) diferentes empresas (“quarteirizadas”) prestaram serviços ou forneceram bens. Deste universo, as empresas com maior quantidade de contratações pela PPR são as seguintes:

- Artes Brasil - Fabiane Ferreira Camargo Monteiro – EPP, com 92 (noventa e dois) serviços prestados, no valor de R\$ 1.458.737,67 (um milhão quatrocentos e cinquenta e oito reais, setecentos e trinta e sete reais e sessenta e sete centavos);



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

- Propagarte Comunicação Visual - Aldeir Alves Pereira – ME, com a realização de 28 (vinte e oito) trabalhos, na importância de R\$ 150.801,71 (cento e cinquenta mil oitocentos e um reais e setenta e um centavos);
- Estúdio 56 Produções em Vídeo, Cinema e Eventos Ltda., com 24 (vinte e quatro) contratações, cujo montante perfaz R\$ 1.843.510,00 (um milhão, oitocentos e quarenta e três reais e quinhentos e dez reais);
- Twister Comércio e Locação de Som Ltda. Me, com 19 (dezenove) contratações, cujo somatório dos valores perfaz R\$138.677,15(cento e trinta e oito mil, seiscentos e setenta e sete reais e quinze centavos); e,
- Converagência Comunicações Ltda., com 18 (dezoito) ordens de serviço associadas a seus trabalhos, no valor de R\$ 603.433,38 (seiscentos e três mil, quatrocentos e trinta e três reais e trinta e oito centavos).

Nunca é demais lembrar que esta análise, neste nível de detalhamento, somente foi possível porque a Auditoria investiu no levantamento pormenorizado dos documentos acostados no processo com vistas a poder realizar um exame mais particularizado dos eventos ocorridos durante a contratação. Os dados oficiais da Prefeitura (SIAFEM) não permitem verificar detalhes relativos ao tipo de cada serviço e o nome da empresa “quarteirizada”, dentre outros, sem os quais os trabalhos de auditoria não poderiam ser aprofundados.

Dentre as descobertas realizadas, a Auditoria percebeu a existência de contratações de serviços sem a precedência de cotações de 03 (três) preços cujas peculiaridades iremos apresentar na sequência.

4.4.3.2 Orçamentos com justificativa de fornecedor único

Diversamente à regra geral praticada no contrato, a Coordenação de Comunicação elegeu, para casos específicos, a contratação de determinadas empresas como fornecedoras únicas a serem contatadas pela PPR que apresentaram orçamentos, conforme demonstram diversas justificativas elaboradas pela PPR e anexadas no processo. Satisfazendo este atributo, observam-se 32 (trinta e duas) empresas, com despesas no valor total de R\$ 1.966.117,25 (um milhão, novecentos e sessenta e seis mil, cento e dezessete reais e vinte e cinco centavos).



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

Verificando mais detidamente estes dados, percebe-se a ocorrência de diferentes justificativas para a existência de fornecedor único na coleta de cada orçamento, sendo que em vários exemplos verifica-se inclusive a sua ausência.

Dentro destes casos, tem-se como exemplo a contratação do Ballet Harmonia – Lúcia Helena Negri Teixeira para a montagem e 03 (três) apresentações do espetáculo “A Fantástica Fábrica de Natal” como uma das despesas do “Natal Azul 2009”, no valor de R\$223.300,00 (duzentos e vinte e três mil e trezentos reais). Vinculada a este evento foi contratada a mesma entidade no valor de R\$39.600,00 (trinta e nove mil e seiscentos reais) para a criação e confecção do figurino do espetáculo citado com a estranha justificativa de que a entidade criou e confeccionou o figurino. Além da questão da ausência da justificativa no primeiro caso, entende-se que a justificativa do segundo não se sustenta. Além disso, trata-se de exemplo de contratação de objeto estranho ao licitado por não se tratar de publicidade institucional, conforme caracterizado no subitem 4.2.5.

Vários outros “achados” contêm justificativas de fornecedor único, dos quais podem ser exemplificados os seguintes:

- Thema Relações Públicas, com 4 (quatro) contratações (ordens de serviços nºs. 408/2008, 307/2009, 515/2010⁶ e 633/2010, fls. 9.598 - vol. 32, 14.590 - vol. 49, 35.825 – vol 120 e 37455 – vol. 125), respectivamente, para prestação de serviços de relações públicas, de assessoria de imprensa e de organização de eventos, no valor total de R\$ 178.036,14 (cento e setenta e oito mil e trinta e seis reais e quatorze centavos);
- Convergência Comunicações Ltda., para a prestação de serviços relacionados à manutenção do portal do Município e de outros vinculados a temas e ações do governo (ordens de serviço nºs. 204/2009 – fls. 13015-vol. 43, 134/2010 , fls. 29.327- vol. 99, 128/2010, fls. 29.443- vol. 100, 171/2010 , fls. 29.589- vol. 100, 167/2010 fls. 30.724- vol. 104, 294/2010, fls. 31.52- vol. 106, 495/2010, fls. 35.478- vol. 119, 509/2010, fls 35.492- vol. 119, 541/2010, fls. 35.789- vol. 120, 386/2010, fls. 36.575 - vol. 123, 699/201, fls. 38987- vol. 130, 696/2010, fls. 39.034- vol. 131, 709/2010, fls. 39.048- vol. 131, 786/2010, fls. 40.019 - vol. 134, 787/2010 , fls. 40.031- vol. 134, atingindo o

⁶ Observa-se que a partir da ordem de serviço 515/2010 já vigorava a Lei Federal nº 12.232/2010 que veda expressamente a prestação destes serviços em contratos de publicidade institucional



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

valor de R\$ 472.677,22 (quatrocentos e setenta e dois mil, setecentos e setenta e sete reais e vinte e dois centavos)⁷

- Phocus Comunicação e Eventos Ltda. – EPP, para contratação do palestrante Thiago de Mello para o evento Festival de Literatura de Campinas – FILC 2010, no valor de R\$ 6.875,00 (seis mil, oitocentos e setenta e cinco reais);
- Normandie Comunicação Ltda, para pagamento de cachê, hospedagem, transporte e alimentação da dupla de artistas Jean Lucas e Raphael em festejos relativos à inauguração da Lagoa do Capivari (ordem de serviço nº 973/2009, fls. 25.376 – vol.86) e do Dia do Trabalhador (ordem de serviço nº 295/2010, fls. 31.888- vol. 107), nos valores de R\$ 30.800, 00 (trinta mil e oitocentos reais) e R\$ 4.070,00 (quatro mil e setenta reais), respectivamente;
- Neocoop Coop. De Trabalho de Prof. Auton. de Estrut. Empresarial para a apresentação de peça teatral em escolas com o tema de ações de trânsito (ordem de serviço nº 808/2009, fls. 23.81 – vol. 81), no valor de R\$ 74.800,00 (setenta e quatro mil e oitocentos reais);

A partir destes exemplos e os demais levantados na amostra foi possível a tipificação das contratações de fornecedores únicos com base nas justificativas anexadas no processo.

4.4.3.2.1 Contratação com justificativa de fornecedor único por “exclusividade”

Nesse *roll* de contratações sem cotação de 03 (três) preços, com eleição de um fornecedor, percebe-se que boa parte delas está vinculada a eventos culturais e festivos, dentro do grupo que a Auditoria entende como contratação de serviços estranhos ao objeto licitado.

Neste grupo de serviços estranhos podem ser destacadas as contratações de empresas para custeio de apresentações artísticas em eventos da Prefeitura, em que pode ser considerado um bom exemplo a contratação da empresa Normandie Comunicação Ltda. para a prestação da dupla sertaneja Jean Lucas e Raphael, no evento de inauguração da Lagoa

⁷ A quantidade de ordens de serviço e o valor total respectivo não é exaustivo, uma vez que a empresa, após fevereiro de 2009, passou a ser contactada pela PPR a prestar serviços pelo menos 1 (uma) vez por mês, situação a ser exposta no subitem 4.4.3.2.3.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

do Capivari (ordem de serviço nº. 973/2009, fls. 25376, Vol. 86), pelo valor de R\$30.800,00. A justificativa da PPR está anexada às fls. 25381 com os dizeres: “O fornecedor ‘Normandie Comunicação Ltda.’ tem exclusividade na prestação do serviço por ser empresário exclusivo da banda a se apresentar”.

À luz da legislação e doutrina, contratações sob a alegação de exclusividade, seja de produtos, serviços, artistas, dentre outros, exigem a sua comprovação. Esta Auditoria não encontrou nos autos esta demonstração, mas apenas uma declaração assinada pela PPR (e não pela empresa contratada), a qual foi aceita pelo gestor do contrato.

Entende-se que essa exigência é essencial pelo fato do serviço ser prestado para a Prefeitura. Além disso, o orçamento apresentado inclui outras despesas em conjunto com o cachê, tais como, despesas de transporte, hospedagem e de alimentação, cujos comprovantes também não foram apresentados.

Mais 03 (três) casos de contratação de empresa para apresentação de artistas sem comprovação de exclusividade são selecionados:

- Contratação da empresa O S Eventos Ltda. – ME para shows dos músicos Bonde do Forró, Mazinho Quevedo e Teodoro e Sampaio, no valor total de R\$145.750,00 no evento Nhô Tônico 2009 (Ordem de Serviço 502/2009, fls. 17820, vol. 61);
- Contratação da empresa O S Eventos Ltda. – ME para shows dos músicos Renato Teixeira, Almir Sater e Grupo Tradição, no valor total de R\$143.550,00 no evento Nhô Tônico 2009 (Ordem de Serviço 503/2009, fls. 17834, vol. 61);
- Contratação da empresa Estúdio LA Filmagens e Eventos Ltda. para show do artista J J Jackson na Praça Arautos da Paz, no valor de R\$14.050,00, no evento Natal Azul 2009 (Ordem de Serviço nº. 988/2009, fls. 26586, vol. 90);

4.4.3.2 Contratação com justificativa de “fornecedor único por solicitação da contratante”

Outra alegação utilizada pela PPR para justificar a contratação de fornecedor único cinge-se à afirmação de que a empresa eleita o foi por solicitação da contratante.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

A contratação da empresa Thema Relações Públicas (ordem de serviço nºs. 408/2008, fls. 9598, vol. 32) exemplifica esta situação. A justificativa deu-se com os seguintes dizeres: “Foi escolhido o fornecedor Thema Assessoria de Relações Públicas por solicitação do cliente Prefeitura Municipal de Campinas” (fls. 9602, vol. 32). O valor total desta contratação monta R\$ 71.900,32 (setenta e um mil, novecentos reais e trinta e dois centavos), já considerado o valor da taxa de honorários da empresa PPR.

Outro exemplo é o da contratação da profissional autônoma Irma Aparecida Martins, para a elaboração de projeto técnico de montagem da Arena Brasil, ocorrida entre os meses de junho e julho de 2010, evento realizado pela Prefeitura no período da Copa do Mundo da Africa do Sul, no valor de R\$ 9.092,82 (nove mil, noventa e dois reais e oitenta e dois centavos), ordem de serviço nº. 433/2010, de 21/06/2010, fls. 35132, vol. 118⁸.

Finalizando os exemplos, citamos a contratação dos serviços de execução do projeto de arquitetura e cenografia para o Salão da Copa de Campinas, instalado em uma área de aproximadamente 600 m², na Praça do Centro de Convivência (ordem de serviço nº. 299/2010, fls. 32469, vol. 109), no valor de R\$ 95.920,00 (noventa e cinco mil, novecentos e vinte reais). Destaca-se aqui, que foi verificada a contratação da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, Associação Casa Azul. Neste caso, poderia-se ter estudado a celebração de um convênio diretamente com o Município.

Esta Auditoria entende que não existem as pretensas exclusividades nos objetos das ordens de serviços citadas acima, de modo que não caberia ao gestor eleger uma prestadora de serviço e nem dispensar a consulta ao mercado.

Não bastasse as questões acima mencionadas, o objeto de uma das contratações, caracterizado como Assessoria de Imprensa, também não se justifica, pois não faz parte do objeto contratado e, principalmente, pelo fato de existir nos quadros do Município profissionais da área (jornalistas).

⁸ Além disso, trata-se outro caso de ordem de serviço extemporânea, conforme apresentado no subitem 4.2.3.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

4.4.3.2.3 Contratação com justificativa de fornecedor único com base em exclusividade adquirida por contratação anterior

Para esta situação podem ser destacadas as diversas contratações da empresa Converagência Comunicações Ltda. referentes à criação e produção de um novo

website da Prefeitura de Campinas, dos serviços dela decorrentes para sua manutenção e para o desenvolvimento de outros portais com temas específicos *linkados* ao *website* principal.

A primeira contratação para criação e produção do novo *website* da Prefeitura realizou-se com base em orçamento de 03 (três) empresas, mas para as demais (“contratações”) não houve cotações, sendo estas realizadas com justificativas de fornecedor único em razão da condição adquirida pela primeira contratação. Por esse motivo acreditamos importante analisar detidamente estas “contratações.”

Tais “contratações” se iniciaram a partir da Ordem de Serviço n.º 204/2009 de 26/02/2009, com a seguinte descrição no orçamento apresentado às fls. 13021: “Novo *Website*, Fase 1: Criação de nova identidade visual, diagramação dos conteúdos atuais dentro do novo *design*, integração dos serviços e funcionalidades existentes”. O detalhamento dos trabalhos está acostado no processo às fls. 13021 a 13025 (Vol. 43), cujos recursos necessários foram definidos: “Planejamento / Atendimento / Assessoria; Direção de Arte / *Webdesign* / Produção HTML; Programação / TI; Animação Programação Flash”.

Com relação à contratação inicial acima mencionada verifica-se, como já dito, a existência de cotação de preços das seguintes empresas: Converagência, Website Campinas e Full Tecno Comunicação On-line. A empresa Converagência foi a escolhida por ter apresentado o menor preço, a saber: R\$ 55.745,47 (cinquenta cinco mil , setecentos e quarenta e cinco reais e quarenta e sete centavos). Com a taxa de 10% de honorários da PPR, o valor da despesa passou a ser de R\$ 61.133,02 (sessenta e um mil, cento e trinta e três reais e dois centavos)⁹.

Apesar do detalhamento técnico dos serviços, todos os orçamentos foram apresentados com os preços fechados (totais), não sendo apresentado nenhum tipo de preço unitário e unidade de medida (hora/homem, número de telas, quantidade de

⁹ Cabe registrar que nas propostas apresentadas às fls. 13021 a 13038 não constam as assinaturas e nem os CNPJs, como já abordado no subitem 4.4.3.1.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

informações, etc) para os diversos trabalhos que compõem o objeto e que cujo conjunto resultaram no preço final. Os preços unitários e demais informações correlatas, no entendimento desta Auditoria, são condição imprescindível para a verificação da adequabilidade dos valores propostos com os praticados no mercado.

Na proposta da empresa contratada, datada de 17/02/2009, consta a fixação do prazo de 45 dias para a elaboração dos serviços, com mais 15 dias para implantação e testes.

Assim, o preço da proposta (fechado) e o prazo são as únicas condições comerciais explicitadas no processo administrativo para a realização dos serviços.

Vale aqui registrar que no orçamento selecionado consta o prazo estimado de 60 dias (45 + 15) para a realização dos serviços (fls. 13025, vol.43), o qual, contado da emissão da ordem de serviços nº 204/2009 de 26/02/2009, indica que os serviços deveriam ser concluídos no final de abril/2009. Entretanto, a emissão das notas fiscais se deu em 04 e 05 de março de 2009 (fls. 13013 e 13014). Este fato sugere ou que os serviços já haviam sido iniciados anteriormente à data da emissão da ordem de serviço (já eleita a prestadora dos serviços), ou a antecipação das emissões das notas de serviços e, conseqüentemente, do pagamento¹⁰.

Na sequência, mensalmente, a Coordenação de Comunicação passou a emitir ordens de serviços com o objetivo de realização de “assessoria e manutenção do portal PMC”, contratando a mesma empresa, Converagência, abrigada pela justificativa de fornecedor único com os seguintes dizeres:” O fornecedor ‘CONVERAGÊNCIA COMUNICAÇÕES LTDA.’ é exclusivo na prestação do serviço contratado, pois se trata de assessoria e manutenção de serviços já contratados anteriormente”. O valor mensal deste serviço é de R\$ 17.927,57 (dezessete mil, novecentos e vinte e sete reais e cinquenta e sete centavos) que, com a inclusão da taxa de honorários da PPR, perfaz R\$ 19.720,33 (dezenove mil, setecentos e vinte reais e trinta e três centavos).

Na esteira dessas contratações cresceram-se outras relativas à criação e produção de novos portais e, a partir destas, foram realizadas mais outras referentes aos

¹⁰ Supondo a eventual antecipação do pagamento, contrariou-se o disposto na Lei Federal nº 4.320/64, art. 63, § 2º, III:

“§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:(...) III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n.º 06/10/35.167

serviços de assessoria e manutenção destes novos *websites* (portais). Os custos de criação e produção e os consequentes de manutenção são diferenciados por *website*, tais como os dos exemplos a seguir: Trem de Alta Velocidade (TAV), Rede Jovem Campinas e Tolerância Zero¹¹, cujos valores foram acrescidos aos já mencionados no parágrafo anterior.

O primeiro portal, com o valor de mensalidade de manutenção de R\$ 1.327,98 (hum mil, trezentos e vinte e sete reais e noventa e oito centavos)¹². O portal Rede Jovem, com valor de produção de R\$ 65.734,41 (sessenta e cinco mil, setecentos e trinta e quatro reais e quarenta e um centavos) e custo de manutenção mensal de R\$3.983,90 (três mil, novecentos e oitenta e três reais e noventa centavos). E, finalmente, o portal Tolerância Zero com valor de implantação de R\$ 50.462,79 (cinquenta mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e setenta e nove centavos) e mensalidade de manutenção de R\$ 1.327,98 (hum mil, trezentos e vinte e sete reais e noventa e oito centavos)¹³. Lembre-se aqui que sobre estes valores incidiram acréscimos de 10% relativos à taxa de honorários a favor da contratada PPR.

Em 21 de julho de 2010 foi emitida a ordem de serviço n.º 495/2010 (fls. 35478, vol. 119) com o seguinte objeto: “Novo *site* – parcela ½ - Editor / gerenciamento / publicador de textos; Publicador / gerenciamento / *upload* de arquivos; Publicador / gerenciamento / *upload* de fotos; Publicador / gerenciamento / *upload* de vídeos; Gerenciador de usuários / permissões; Gerenciamento de cadastros / mensagens”. O valor da despesa foi R\$ 24.928,70 (vinte e quatro mil, novecentos e vinte e oito reais e setenta centavos), já incluso o valor da taxa de 10% de honorários da PPR.

Assim, o somatório das duas parcelas do serviço - (OS n.º 495/2010 – metade + metade) perfaz a importância de R\$ 49.857,38 (quarenta e nove mil, oitocentos e cinquenta e sete reais e trinta e oito centavos).

Vale consignar que esta contratação foi justificada com os dizeres a seguir: “O fornecedor ‘Convergência’ é exclusivo na prestação do serviço contratado solicitado pelo cliente” (fls. 35.483, vol. 119), justificativa que a partir de então foi utilizada também para serviços como os anteriormente contratados, qual seja, assessoria e manutenção do portal da Prefeitura na *web*.

¹¹ OS n.ºs. 134/2010, fls. 29.327, vol. 99; 128/2010, fls. 29.443, vol. 100; 171/2010, fls. 29.589, vol. 100; 294/2010, fls. 31.521, vol. 106; 509/2010, fls. 35.492, vol. 119; 386/2010, fls. 36.575, vol. 123, dentre outras.

¹² O valor de implantação não foi identificado dentre a amostra selecionada.

¹³ Os valores de implantação e de manutenção dos portais citados foram obtidos a partir das informações expressas no corpo das ordens de serviços, considerando o universo da amostra.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

A alegação utilizada quanto à exclusividade, no entendimento desta Auditoria não pode suprir a cotação de preços, pois não se trata de hipótese de inexigibilidade nem quanto ao objeto nem quanto à empresa prestadora do serviço, uma vez que o segmento de mercado é competitivo.

Pelo que se observa da descrição do objeto, o serviço parece corresponder a aperfeiçoamento técnico de funcionalidades do portal da Prefeitura. Trata-se de uma inferência porque não há maiores explicações sobre o caso no processo auditado.

Esta mesma percepção pode ser evidenciada pela observação da existência de outros serviços denominados, “Secretarias – Fase 2”(ordem de serviço nº 171/2010, fls. 29.589, vol. 100) e “Rede Jovem – Fase 2” (ordem de serviço nº 709/2010, fls. 39.049, vol. 131), os quais denotam aperfeiçoamento tecnológico das funções dos respectivos portais, uma vez que também não há no processo detalhamentos capazes de oferecer maiores subsídios, existindo apenas as ordens de serviços, notas fiscais e orçamentos da empresa.

Da mesma forma do exposto sobre a ordem de serviço 204/2009, inexistem unidades de medida na composição dos preços apresentados nos orçamentos, o que dificulta qualquer possibilidade de comparação com o mercado.

Por outro lado, consultado o Diretor de Informatização – DEINFO, nos foi informado que tais serviços de manutenção do portal eletrônico da PMC foram, anteriormente, realizados pela empresa Informática de Municípios Associados S/A – IMA, através do contrato nº 96/2007 (até outubro de 2009). Note-se que a IMA é empresa pública cujo o Município é seu acionista majoritária.

Diante a todo exposto sobre os diversos serviços prestados pela empresa Convergência, a Auditoria tem a manifestar o entendimento que segue:

Não se tratam de serviços diversos e desvinculados um dos outros, mas sim de uma continuidade de serviços de criação e produção de portais eletrônicos (*websites*), dos respectivos serviços de manutenção e de suas atualizações técnicas, que os associam a um serviço continuado de informática de criação, produção, manutenção e modernização técnica do portal eletrônico da PMC. A utilização do expediente da emissão das várias ordens de serviços não é suficiente para descaracterizar a prestação de serviços contínuos.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

Vale aqui destacar que face às ordens de serviço selecionadas, o valor dispendido somente com estes serviços, pode superar R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), valor que demonstra ser um serviço de porte vigoroso. Poder-se-ia afirmar tratar de um contrato dentro de outro contrato, cujo objeto extrapola ao licitado.

Por se referir este serviço a um setor de tecnologia de ponta, o que exige grande especialização técnica das empresas deste segmento do mercado, e por se tratar de um serviço de elevada monta, tendo em vista os valores contratados, a Auditoria entende que a Municipalidade se encontra muito fragilizada nesta relação. Vale realçar que não há um contrato específico regendo as obrigações da empresa Converagência e nem do Município, de modo que ele não possui qualquer ferramenta jurídica que assegure sequer a sua continuidade. Note-se que da maneira como está estabelecida a relação, a Municipalidade depende inteiramente da empresa PPR, e está limitada às obrigações contratuais celebradas com ela, cujas regras são atinentes à publicidade, não sendo adequadas/específicas para as contratações relativas à tecnologia de informação e comunicação (TIC).

Também pode ser acrescentado o fato das “contratações” se realizarem prescindindo de avaliações prévias jurídica, financeira, de idoneidade fiscal e de ordem trabalhista e previdenciária da empresa. Análises estas imprescindíveis a qualquer licitação/contratação, nos termos da Lei Federal nº. 8.666/1993.

Além disso, por se configurarem como serviço contínuo, haveria a necessidade de previsão de cláusulas essenciais para contratos desta natureza, tais como, do prazo de vigência, bem como de estipulação obrigatória de índice de reajuste de preços para prestação de serviços que ultrapasse o período de 12 meses, de acordo com a Lei Federal nº. 9.065/1995, que tratou da implantação do Plano Real.

A atividade preponderante dos portais dos órgãos públicos na rede mundial de computadores tem por objetivo ofertar funcionalidades de governo eletrônico ao desenvolver serviços públicos aos cidadãos também pela via virtual. Desta forma, contratações para desenvolvimento de *websites*, corroborando o já exposto, não deveriam estar subordinados ao contrato específico dos serviços de publicidade ora auditados, mas sim serem objeto de contratação específicas submetidas ao regramento próprio desta natureza contratual.

Por tudo acima aduzido, esta Auditoria entende que as “contratações” realizadas com a empresa Converagência não podem ser confundidas com subcontratação



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

tendo em vista caracterizarem objeto estranho ao contrato; e que justificam a celebração de contrato específico.

4.5 AJUSTAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL À LEI FEDERAL 12.232/2010

No item 1.1 do Tópico introdutório deste trabalho fez-se menção à promulgação da Lei Federal n.º 12.232, de 29 de abril de 2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda.

A Lei instituiu normas que devem reger os procedimentos licitatórios, principalmente no que tange a uma melhor definição do escopo do objeto, qual seja publicidade institucional, vedando claramente serviços estranhos a este, bem como definindo regras para a condução dos contratos. Em geral, foram introduzidas inovações que tornaram mais rígidos os procedimentos licitatórios, bem como os das execuções contratuais deste segmento.

No mesmo tópico acima mencionado foram resumidas algumas das principais alterações jurídico-administrativas que devem incidir sobre as licitações e contratações de publicidade institucional, vigentes a partir da data da promulgação da Lei, conforme se conclui da observação dos artigos 20 e 21, reproduzidos a seguir em sequência:

“Art. 20 O disposto nesta Lei será aplicado subsidiariamente às empresas que possuem regulamento próprio de contratação, às licitações já abertas, aos contratos em fase de execução e aos efeitos pendentes dos contratos já encerrados na data de sua publicação”.(grifo nosso)

“Art. 21 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Isto posto, a Auditoria passou a analisar os documentos constantes no presente processo administrativo para avaliar a execução contratual também sob a égide da referida Lei após a obrigação de seu atendimento, ou seja, a partir da data de sua promulgação (29/04/2010).

A Auditoria não identificou no processo administrativo ações expressas em documentos relativas às adaptações necessárias em virtude das novas regras da recente



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

legislação. Por outro lado, também não foram identificadas ações que demonstrassem o atendimento à nova norma.

As alterações que recaem sobre a execução contratual estão concentradas no Capítulo III, “Dos Contratos dos Serviços de Publicidade e da sua Execução”.

Vale destacar algumas das obrigações:

- Cadastro prévio junto ao contratante (PMC) das empresas fornecedoras de bens e serviços à contratada;
- Realização de sessões públicas para abertura de coleta de orçamentos com empresas previamente cadastradas pelo contratante (PMC), quando envolver valores superiores a 0,5% (cinco décimos por cento) do valor global do contrato;
- disponibilização e manutenção em sítio próprio aberto para o contrato na rede mundial de computadores, garantido o livre acesso por quaisquer interessados, das informações sobre a execução do contrato, com os nomes dos fornecedores, de serviços especializados, veículos, etc.

Com relação às contratações com valores superiores a 0,5% (cinco décimos por cento) do valor global do contrato, que corresponde neste contrato a R\$37.500,00 (trinta e sete mil e quinhentos reais), após 29/04/2010, da amostra selecionada, foram emitidas 35 (trinta e cinco) ordens de serviço, no valor total de R\$ 2.678.172,89 (dois milhões, seiscentos e setenta e oito reais, cento e setenta e dois reais e oitenta e nove centavos), das quais podem ser exemplificados as seguintes e respectivas empresas e valores, cujas contratações não se realizaram por meio de sessões públicas, conforme exigido na Lei Federal nº 12.232/2010:

- Artes Brasil - Fabiane Ferreira Camargo Monteiro – EPP, para produção de lonas e banners para o evento festivo “Arraiá Nhô Tônico 2010”, em 12/07/2010 (ordem de serviço nº 448/2010, fls. 34564, Vol. 116), no valor de R\$39.097,30 (trinta e nove mil noventa e sete reais e trinta centavos);
- Normandie Comunicação Ltda., para Locação de carreta (com 3 metros eixos – 24 m de comprimento – 3,20m de largura – 4,60m de altura – Gerador de 180 KVA) e



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

painel de LED, em alta resolução. 01 diária, montagem e desmontagem para o evento “Arena Brasil”, em 02/07/2010 (ordem de serviço nº 469/2010, fls.34710, Vol. 117), no valor de R\$64.350,00 (sessenta e quatro mil trezentos e cinquenta reais);

- Normandie Comunicação Ltda., para Locação de carreta (com 3 metros eixos – 24 m de comprimento – 3,20m de largura – 4,60m de altura – Gerador de 180 KVA) e painel de LED, em alta resolução. 02 diárias, montagem e desmontagem para o evento “Arena Brasil”, em 02/07/2010 (ordem de serviço nº 461/2010, fls. 35224, Vol. 118), no valor de R\$ 128.700,00 (cento e vinte e oito mil setecentos reais);
- Convergência Comunicações Ltda., para uma das contratações de assessoria e manutenção do Portal Campinas, www.campinas.sp.gov.br - julho 2010; Assessoria e manutenção do portal Rede Jovem www.redejovemcampinas.com.br - julho de 2010; Assessoria e Manutenção do portal Tolerância Zero www.campinas.sp.gov.br/toleranciazero - "julho 2010" e parcela 2/3 do Portal Tolerância Zero, 23/07/2010 (ordem de serviço nº 509/2010, fls. 35492, Vol. 119), no valor de R\$ 45.527,20 (quarenta e cinco mil quinhentos e vinte e sete reais e vinte centavos);
- Imago Consultoria e Produção – Maria Yolanda de Oliveira Costa Me, para prestação de serviços de produção e captação de imagens de VT 30” para veiculação da campanha IPTU 2011 e uma diária de captação de imagens externas com equipe completa e contratação de figurantes (ordem de serviço nº 836/2011, fls. 42.130, vol. 141), no valor de R\$ 39.000,81 (trinta e nove mil reais e oitenta e um centavos).

A Lei Federal nº. 12.232/2010 impõe em seu artigo 15 que:

*“ (...) os custos e as despesas de veiculação apresentados ao contratante para pagamento **deverão ser acompanhados da demonstração do valor devido ao veículo, de sua tabela de preços, da descrição dos descontos negociados e dos pedidos de inserção correspondentes, bem como de relatório de checagem de veiculação, a cargo de empresa independente, sempre que possível**”.* (grifo nosso)

Como já mencionado no subitem 4.4.2, as despesas de veiculação são apresentadas ao contratante com a descrição dos valores, descontos e pedidos de inserção correspondentes, mas sem a apresentação das tabelas de preços das empresas veiculadoras. A



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

Auditoria não só já mencionou este fato, como destacou que elas não constam no processo e nem no arquivo próprio pela Coordenação de Comunicação.

Com relação à checagem das veiculações de mídia, a Auditoria não identificou controle por parte da PPR e nem do Município sobre os relatórios apresentados pelas veiculadoras (rádio, TV, busdoor, outdoor).

A Auditoria entende que os procedimentos de recebimento de veiculação de mídia neste processo estão frágeis sob o ponto de vista da fiscalização contratual. Entende a complexidade da questão, mas acredita que ações possam ser implementadas para oferecer maior garantia ao Município quanto ao recebimento dos serviços de veiculação de publicidade. Cabe aqui lembrar a possibilidade de contratação de empresa independente para a checagem, aberta pela Lei, como uma das que auxiliariam os órgãos contratantes a obter maior controle sobre a execução desses serviços.

Como visto, são várias as exigências impostas pela Lei Federal nº. 12.232/2010 ainda não implantadas pela Coordenação de Comunicação. É plenamente reconhecível a complexidade da questão, mas percebe-se que desde a promulgação da referida

Lei, há quase 2 (dois) anos, não há indícios da ocorrência de adequações aos ditames da Lei. Desta forma, recomendamos que o órgão responsável providencie as medidas cabíveis, de modo a cumprir a legislação em vigor.

Por fim, cabe consignar que até o presente exercício a Auditoria não identificou a discriminação em categorias de programação específicas na lei orçamentária anual das dotações orçamentárias destinadas às despesas com publicidade institucional e com publicidade de utilidade pública (art. 21).

5- “ACHADOS” DIVERSOS.

Neste tópico registramos, de maneira mais sintética, não significando menor importância, outros fatos/acometimentos observados na execução do contrato em tela que merecem destaque.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

5.1 Logomarca e slogan.

Conforme observado na documentação integrante do processo relativa às peças publicitárias, em todas as campanhas publicitárias divulgadas no rádio, na TV, nos jornais, revistas, busdoors, outdoors, adesivos de carros, dentre outros, constou o slogan “*Prefeitura Municipal de Campinas – Primeiro os que mais precisam*”. Além do *slogan*, também constou das campanhas o símbolo do governo, que no centro traz um círculo de cor avermelhada, entrelaçado por dois pares de semi-círculos na cor azul (exceção da imagem nas campanhas veiculadas somente por áudio).

Vale consignar, ainda, que os Guias FIPE, além do *slogan* e da marca de governo, também trazem uma fotografia do então Chefe do Executivo.

Esta prática não encontra abrigo no art. 37 da Constituição Federal e nem no art. 108 da Lei Orgânica do Município, inclusive já tendo sido objeto de apontamento pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em outros governos municipais, além de já ser matéria julgada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo neste mesmo sentido.

Cabe destacar que nos últimos meses a gestão do contrato promoveu a produção de campanhas publicitárias não mais fazendo uso dessa prática e sim adotando o brasão do Município sem qualquer referência outra ao governo vigente, entretanto ainda restam identificações em peças publicitárias instaladas em diversos próprios públicos. Assim, recomenda-se a sua supressão.

5.2 Captação de imagens do Chefe do Executivo.

Também não poderia deixar de registrar, esta Auditoria, a existência de captura de imagens do então Chefe do Executivo durante as festividades juninas do ano de 2008, cujos custos foram suportados pelos cofres públicos - Ordem de Serviço n° 429/2008 no valor de R\$ 41.800,00 e CD (fls. 10.567 - 10.568, vol. 36). Fato que esta Auditoria entende como impróprio.

5.3 Estrutura administrativa do órgão gestor (organizacional).

Por fim, vale destacar, que esta Auditoria, ao buscar as competências e atribuições da Coordenação de Comunicação e suas diretorias junto à Lei Municipal n°



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

10.248/1999 e suas alterações pelos Decretos nº 15.044/2005, 15.046/2005, 15.064/2005 e 15.885/2007, deparou-se com o fato das diretorias não se encontrarem dentro da estrutura administrativa do referido órgão, de modo que não há definição clara de suas atribuições. Os cargos de diretores, atualmente ocupados, foram movidos de fora da estrutura. Portanto, não existindo as diretorias na estrutura do órgão, não restam definidas suas competências e atribuições.

Esta situação, no entender da Auditoria, expõe a gestão do contrato a fragilidades, fase a ausência de uma estrutura organizacional que ofereça suporte aos procedimentos administrativos.

Neste sentido, esta Auditoria recomenda que ao se procederem remanejamentos de órgãos bem como alterações de competências e atribuições na máquina administrativa, não ocorram situações em que a estrutura do órgão reste incompleta e desprovida da identificação clara de suas competências e atribuições, recomendando ainda, que tal situação seja corrigida.

6. CONCLUSÕES DA AUDITORIA

Esta Auditoria, ao tomar conhecimento da extensão da missão a ela delegada, para auditar a execução do contrato nº. 39/2008, procurou conduzir os trabalhos orientando-os para a denominada auditoria de gestão (metodologia explicada no tópico 3), de modo a constituir uma avaliação consistente da execução do referido contrato, com o intuito de emitir opinião segura, acerca do objeto auditado.

Desta forma, esta Auditoria procedeu os trabalhos examinando a documentação original constante no processo administrativo 06/10/35.167, o qual, por possuir mais de 51.000 (cinquenta e uma mil) folhas, teve que se valer da técnica de amostragem; entrevistar oralmente os diretores responsáveis pelas áreas administrativa e publicidade da Coordenação de Comunicação; e obter informações de fontes independentes e distintas da própria Administração Municipal para aquisição de subsídios técnicos de especialidade distinta às dos Auditores responsáveis por este relatório.

A análise dos atos da execução do termo de contrato 39/2008 relacionados e analisados pela Auditoria indica que o objeto contratual foi estendido para



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

além de seu escopo, sendo incluídos serviços de outras áreas, o que permite a sua caracterização como um autêntico contrato “guarda-chuvas”, expressão comumente associada a contratos cujos objetos são excessivamente extensos, abrangendo diversas especialidades e objetivos, muitas vezes desconfigurando a finalidade principal a ser atingida, fato este que pode tornar mais complexa a ação da fiscalização.

Na análise do caso em pauta, os exemplos citados no decorrer deste relatório demonstram que a maioria dos serviços estranhos contratados associaram-se a diversos serviços vinculados ao segmento de entretenimento, cultura e atividades correlatas, como se fossem publicidade institucional. Tal fato constitui irregularidade, pois estes serviços deveriam ser licitados/contratados através de procedimentos próprios, observando-se as regras e exigências legais e técnicas para cada caso específico.

A Auditoria verificou a existência de diversas contratações de serviços de terceiros processadas sem a utilização da cotação de pelo menos três orçamentos, exigência esta mínima recomendada como a mais adequada para demonstrar que o valor orçado é condizente com o mercado. Ao contrário, a empresa PPR utilizou bastante o expediente da contratação com “justificativa de fornecedor único solicitado pelo cliente”, dentre outras justificativas, submetendo os orçamentos de fornecedores únicos à gestão do contrato, que os acolheu. Tais orçamentos viabilizaram diversas execuções de serviços por empresas “eleitas” pela contratada PPR. Justificativas estas que não se sustentam, conforme apresentado no item 4.4.3.2 do presente Relatório, ao qual reportamos a fim de não nos tornarmos repetitivos.

Uma outra questão digna de nota, que reflete fragilidade na execução do contrato, trata-se da apresentação de orçamentos para cotações de preços que não primaram pela observância das formalidades exigidas, submetendo, ao contratante propostas via e-mail, sem assinatura do responsável, desprovidas de identificação de CNPJ, dentre outras. Nesta esteira, há que se também destacar os orçamentos vagos, carentes das tabelas de preços das empresas veiculadoras de anúncios de mídia e de preços unitários.

A ausência da observância das formalidades acima elencadas expõe os orçamentos apresentados a susceptibilidades capazes de comprometer a sua credibilidade.

A multiplicidade de serviços estranhos ao objeto do contrato, as exclusividades concedidas a algumas empresas “quarteirizadas” aliados à realização de orçamentos frágeis colocam em xeque a condução da gestão do contrato auditado, cujos



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

pontos levantados e abordados foram esmiuçados no decorrer do relatório, os quais pontuamos seguir, relacionando-os às respectivas sugestões e/ou recomendações:

- Ausência dos Relatórios Mensais dos trabalhos realizados pela PPR, conforme determinação do item 7.8 da cláusula 7ª do contrato: recomendação para o cumprimento integral daquela cláusula contratual.
- Número Excessivo de Ordens de Serviço: conforme exposto no suitem 4.2.1, o número excessivo de ordens de serviços resultou no compilamento desordenado destas no processo, fato que prejudica o controle da execução contratual tanto em seu aspecto técnico quanto financeiro. Desta forma, a Auditoria sugere sejam empreendidos estudos objetivando a redução da quantidade de ordens de serviços emitidas, a fim de facilitar o controle e a gestão do contrato. Também neste sentido, a Auditoria aconselha a emissão de ordens de serviço por campanha publicitária completa, traduzindo o planejamento prévio, principalmente do ponto de vista financeiro. Ademais, propiciando a identificação do custo integral de cada campanha publicitária, o que é de difícil na atual circunstância. Vale aqui notar que por ocasião da licitação as propostas técnicas foram avaliadas considerando a campanha como um todo, desde a sua criação até a entrega de seus produtos (alcance da divulgação).
- Ausência de prazos das Ordens de Serviço, recomendação para que as ordens de serviço contenham a fixação dos prazos de execução dos serviços de modo a dar cumprimento ao estabelecido no edital/contrato, bem como municiar o gestor de ferramenta de controle e fiscalização da execução dos serviços pela contratada.
- Ordens de serviços extemporâneas: recomendação para que a emissão das ordens de serviço realmente precedam a sua execução, denotando planejamento, acompanhamento e fiscalização efetivos da execução contratual, por parte do Município.
- Ausência do recebimento dos serviços/materiais: recomendação para que sejam utilizados métodos capazes de atestar eficazmente o recebimento dos fornecimentos de produtos e de serviços, bem como identificar o agente público recebedor.
- Serviços estranhos ao objeto contratado: recomendação para que o órgão responsável pela gestão do contrato atue de modo a impedir o desvirtuamento do objeto contratual,



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

atentando-se exclusivamente ao estabelecido no contrato e balizando-se pelo contido na Lei Federal nº 12.232/2010.

- Duplicidade de notas fiscais emitidas contra o Município: diante da constatação da emissão de 02 (duas) notas fiscais relativas aos mesmos serviços contra o Município de Campinas, esta Auditoria recomenda a realização de auditoria fiscal no processo em tela, conforme exposto no subitem 4.2.6.
- Emissão de Nota de Empenho para cobrir despesas de exercício financeiro anterior: recomendação que seja realizado acompanhamento mais pormenorizado dos pagamentos efetuados ou a serem efetuados, de forma a prevenir a ocorrência de situações como as retratadas no subitem 4.3.1.
- Atrasos/adiantamentos de pagamentos: recomendação para que sejam observados os prazos estabelecidos no contrato quanto a realização dos pagamentos. E quanto às solicitações de adiantamentos, como apontado no subitem 4.3.2, recomendamos sejam evitados, atendo-se à ordem cronológica dos pagamentos, em cumprimento de exigência legal, bem como prevenindo apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE).
- Cumprimento parcial do item 12.5 da cláusula 12ª do Termo Contratual: recomendação para que haja o cumprimento integral do disposto nesta cláusula, mediante a apresentação mensal de cópias da relação de empregados (GE), da guia de recolhimento do Fundo de Garantia e Informações à Previdência Social (GFIP) e da Guia da Previdência Social (GPS), a fim de serem evitadas eventuais responsabilizações subsidiária e solidária acerca de processos trabalhistas e previdenciários.
- Ausência de demonstração de desconto sobre custos da Tabela SINAPRO: recomendação para que os demonstrativos dos descontos sempre acompanhem os orçamentos submetidos ao gestor contratual, inclusive com o destaque na cópia da Tabela, a fim de que se reste claramente demonstrada a incidência do desconto estabelecido em contrato.
- Subcontratação de serviço interno de publicidade desprovida de formalização: recomendação para que seja atendido o disposto na cláusula 11ª do contrato, procedendo-se de imediato à regularização da prestação dos serviços, inclusive com



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

observância dos custos da Tabela SINAPRO, nos termos da letra “b”, do item 3.1.2, da cláusula 3ª do contrato. Recomenda-se, ainda, que o órgão gestor proceda a apuração dos corretos valores relativos a tais serviços com base na Tabela SINAPRO, cujo demonstrativo deverá ser anexado ao processo, bem como efetivada a compensação dos valores pagos a maior com os eventuais valores a serem pagos à contratada, de forma a não causar prejuízo ao erário público.

- Ausência das tabelas de preços das empresas veiculadoras de mídia nos orçamentos (planos de mídia) submetidos à contratante: recomendação para para que o gestor detenha as tabelas de preços unitários de cada um dos veículos de comunicação a fim de obter os elementos necessários à formação de sua convicção quando da análise dos orçamentos apresentados pela contratada. Vale aqui salientar que tal conduta está disposta no artigo 15 da Lei Federal nº 12.232/2010.
Cabe acrescentar a recomendação de cautela quando da apresentação de “Pacotes” de serviços submetidos ao gestor, desprovidos de custos unitários, horários, dentre outros elementos vitais para a demonstração das suas adequabilidade e vantajosidade. A Auditoria recomenda evitar tais tipos de orçamentos.
- Orçamentos desprovidos de elementos (assinatura, CNPJ, dentre outros): recomendação para que o gestor diligencie junto à contratada no sentido de exigir a apresentação de orçamentos com informações completas, capazes de ofertar maior confiabilidade.
- Falta de parâmetros críticos sobre os preços apresentados nos orçamentos: recomendação para que o gestor providencie, principalmente, para serviços e fornecimentos superiores ao valor estabelecido no inciso II, artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/1993, banco de preços atualizado, ou pesquisa independente em paralelo.
- Contratações com justificativas de fornecedor único: recomendação para que a prática adotada no contrato não se repita e nem tenha continuidade quando a exclusividade de objeto e de fornecedor não atenda aos parâmetros estabelecidos na Lei de Licitações, conforme exposto no item 4.4.3.2 deste relatório. Caso exclusividade atenda aos requisitos da Lei, que estes sejam cabalmente comprovados no processo. Vale ressaltar que a declaração da contratada é inservível para demonstrar qualquer exclusividade.
- “Contratações” de empresa para assessoria, produção e manutenção do Portal Campinas e demais portais temáticos (exemplo: Rede Jovem, TAV, etc):



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. nº 06/10/35.167

recomendação para realização de licitação de contratação específica de prestação de serviços continuados em processo administrativo próprio, de acordo com a legislação pertinente.

- Adequação da execução contratual à Lei Federal nº 12.232/2010: recomendação para sua aplicação imediata ao contrato em vigor, de acordo com o artigo 20.
- Utilização de *slogan* e logomarca do governo: recomendação para a supressão destas nas peças onde ainda existam e que essa prática não volte a se repetir.
- Captação de imagem do Chefe do Executivo: recomendação para que a Secretaria de Assuntos Jurídicos adote as providências cabíveis para o ressarcimento dos cofres públicos.
- Estrutura administrativa do órgão gestor: recomendação para que a Diretoria de Controle Preventivo promova estudos e apresente proposta de estruturação do referido órgão.

Os fatos apurados pela Auditoria e registrados no presente relatório indicam a necessidade de providências objetivando o saneamento das falhas e fragilidades encontradas, bem como o aperfeiçoamento da execução do contrato, sob os aspectos da legalidade, eficiência e economicidade, no intuito de fortalecer a sua gestão e seus métodos de controle, para o alcance dos resultados pretendidos.

A Auditoria finaliza este trabalho com a indicação da remessa deste expediente ao Gabinete do Prefeito, sugerindo que o Sr. Chefe do Executivo determine as seguintes providências:

1. Expedição de ofício à Coordenação de Comunicação, acompanhado de cópia do presente relatório para ciência do seu conteúdo.
2. Após análise, agendamento de reunião conjunta do gestor do contrato com os auditores, objetivando a elaboração de Plano Estratégico de Aperfeiçoamento de Gestão do presente contrato, no qual constem soluções saneadoras para as questões apontadas, com o estabelecimento de cronograma de metas a serem estabelecidas.



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

3. Expedição de ofício à Secretaria de Finanças, encaminhando cópia do presente relatório, para sua ciência e a imediata abertura de auditoria fiscal, objetivando verificar as questões tributárias apontadas no subitem 4.2.6.
4. Expedição de ofício ao Departamento de Controle Preventivo, acompanhado da cópia do relatório a fim de que sejam empreendidos estudos, em conjunto com o Departamento de Auditoria, para o aperfeiçoamento das rotinas preventivas de gestão dos contratos desta natureza.
5. Expedição de ofício à Secretaria de Assuntos Jurídicos, encaminhando cópia do presente relatório, para sua ciência e adoção de medidas cabíveis, bem como eventual apuração de responsabilidade.
6. Após as providências acima, expedição de ofício ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, também encaminhando cópia do presente relatório, juntamente com cópia do Plano Estratégico de Aperfeiçoamento de Gestão, conforme disposto no §1º, do Art. 61, da Lei Orgânica do Município de Campinas.

Campinas, de 29 fevereiro de 2012.

Matrícula nº 63.116-7

Matrícula nº 106.842-3



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

Prot. 11/10/31.093 – ref. Relatório de Auditoria Prot. n° 06/10/35.167

ANEXO I – Tabelas