



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

---

**RELATÓRIO DE AUDITORIA PLANEJADA**  
**REFERENTE AOS MEIOS DE CONTROLE DOS**  
**CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE**  
**MANUTENÇÃO DE ÁREAS VERDES E DE TAPA-**  
**BURACO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE**  
**SERVIÇOS PÚBLICOS**

---



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

---

**Sumário**

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO .....  | 3  |
| 2. ESCOPO DA AUDITORIA .....   | 3  |
| 3. QUADRO RESUMO .....   | 4  |
| 4. ANÁLISE DA AUDITORIA .....  | 6  |
| 4.1. Departamento de Parques e Jardins - Serviços de Manutenção de Áreas Verdes Municipais ..... | 6  |
| 4.1.1. Contextualização .....  | 6  |
| 4.1.2. Forma de Atuação dos Gestores .....   | 7  |
| 4.1.2.1. Ordens de serviço .....   | 7  |
| 4.1.2.2. Planilhas diárias de medição .....  | 9  |
| 4.1.2.3. Verificação dos serviços .....  | 11 |
| 4.1.2.4. Medição .....   | 12 |
| 4.2. Departamento de Serviços Públicos - Serviços de Tapa-Buraco .....                           | 13 |
| 4.2.1. Contextualização .....  | 13 |
| 4.2.2. Forma de atuação dos gestores .....   | 15 |
| 4.2.2.1. Carência de ordens de serviço .....   | 16 |
| 4.2.2.2. Carência de verificação de qualidade .....  | 17 |
| 4.2.2.3. Fragilidade na verificação de quantidade .....  | 18 |
| 4.2.2.4. Ausência de verificação de produtividade .....  | 23 |
| 4.2.2.5. Verificação dos serviços .....  | 24 |
| 4.2.3. Medição .....   | 24 |
| 4.2.4. Boa ordem do processo administrativo .....  | 26 |
| 4.3. Outros Achados .....  | 26 |
| 4.3.1. Ausência de Parâmetros de Qualidade e Produtividade dos Serviços (Áreas Verdes) .....     | 26 |
| 4.3.2. Início da prestação de serviços anterior à assinatura da ARP (Tapa-buraco) .....          | 27 |
| 4.3.3. Trajeto do CBUQ entre sua produção, pesagem e entrega (Tapa-buraco) .....                 | 28 |
| 4.3.4. Existência de órgão não integrante da estrutura administrativa .....                      | 29 |
| 5. CONCLUSÃO .....   | 30 |



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

---

## **1. INTRODUÇÃO**

O presente relatório refere-se à auditoria realizada junto à Secretaria Municipal de Serviços Públicos, em atendimento ao Plano Anual de Auditoria Interna 2014 (PAAI-2014), o qual baseou-se no mapeamento de risco<sup>1</sup> elaborado pelo Departamento de Auditoria da Secretaria Municipal de Gestão e Controle.

Os trabalhos iniciaram-se com a realização de entrevistas com os gestores da Pasta (secretário, assessor do secretário e diretores), cujo objetivo foi conhecer todas as áreas de atuação do órgão, a fim de obter elementos que propiciassem a definição do objeto e do escopo da auditoria, em atendimento ao estabelecido no PAAI-2014.

A auditoria, após apropriar-se dos trabalhos desenvolvidos pela Pasta em tela, procedeu à sua análise, baseando-se nas áreas de gestão da Secretaria de Serviços Públicos e concluiu que a auditoria abrangeria dois de seus departamentos, quais sejam o Departamento de Parques e Jardins (DPJ) e o Departamento de Serviços Públicos (DESP)<sup>2</sup>. Tal conclusão adveio do fato dos dois departamentos elencados prestarem serviços de natureza distinta, porém com equivalente impacto direto sobre os cidadãos e com demanda de parcela significativa de recursos do orçamento da Secretaria de Serviços Públicos.

Aliado a tais elementos, vislumbrou, a auditoria, a oportunidade de verificar o aperfeiçoamento das ferramentas de gestão da Pasta em questão, posto que contratos referentes à manutenção de áreas verdes e tapa-buraco já haviam sido objeto de auditorias realizadas anteriormente.

## **2. ESCOPO DA AUDITORIA**

Após a identificação dos departamentos a receberem os trabalhos de auditoria e acompanhando os mesmos parâmetros norteadores da definição destes, exposta no item

---

<sup>1</sup> Ferramenta adotada pela Secretaria Municipal de Gestão e Controle, desde 2013, para a definição de auditorias prioritárias, elencando procedimentos e processos administrativos de acordo com o grau de exposição destes à potenciais fatores que ameacem sua execução e não por serem em si mesmos um risco à Administração Municipal.

<sup>2</sup> O funcionamento do Departamento de Serviços Públicos é tratado de forma pormenorizada no item 4.3.4



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

---

anterior, associada, ainda, à dimensão do universo dos trabalhos e atribuições dos departamentos eleitos, definiu-se que seriam auditados os seguintes Termos de Contrato e Atas de Registro de Preços (ARP):

- Contrato nº 243/13, empresa Colepav Ambiental Ltda<sup>3</sup>;
- Contrato nº 244/13, empresa MB Engenharia e Meio Ambiente Ltda<sup>4</sup>;
- ARP nº 353/13, empresa Valéria Andreoli de Almeida Construções - EPP<sup>5</sup>;
- ARP nº 50/14, empresa Camargo Campos S/A Engenharia e Comércio<sup>6</sup>;

Por sua vez, considerando a grande amplitude dos expedientes que abrigam os contratos e Atas de Registro de Preços elencados, desde a licitação até o pagamento, definiu-se que a presente auditoria cingir-se-ia à análise dos meios de controle aplicados ao acompanhamento/verificação da execução dos serviços objeto dos contratos e ARPs, cuja apuração subsidia os valores a serem pagos às empresas.

### 3. QUADRO RESUMO

| Nº   | Ponto de Auditoria           | Análise   | Item    |
|--|------------------------------|---|---------|
| <b>Tema / Processo: Departamento de Parques e Jardins - Manutenção de Áreas Verdes</b> |                              |   |         |
| 01   | Ordens de serviço            | 1) Não apresentam o recebimento pelas empresas;<br>2) Não indicam o local de realização dos serviços;<br>3) Ausência de especificação de quantidades e tipos de equipes/dia para cada local.  | 4.1.2.1 |
| 02   | Planilhas diárias de medição | 1) Sem registro de ausências e presenças dos integrantes por equipe;<br>2) Apontamento global dos locais de trabalho das equipes. Ausente correlação de cada equipe (ou agrupamento) com seu local de trabalho;<br>3) Falta de detalhamento dos serviços realizados em cada local, por cada equipe. | 4.1.2.2 |

---

<sup>3</sup> Contrato nº 243/13, referente a Serviços de Manutenção de Áreas Verdes Municipais, celebrado com a empresa Colepav Ambiental Ltda e gerenciado pelo Departamento de Parques e Jardins.

<sup>4</sup> Contrato nº 244/13, referente a Serviços de Manutenção de Áreas Verdes Municipais, celebrado com a empresa MB Engenharia e Meio Ambiente Ltda e gerenciado pelo Departamento de Parques e Jardins.

<sup>5</sup> ARP nº 353/13, Registro de Preços referente a serviços de Tapa-Buraco, celebrada com a empresa Valéria Andreoli de Almeida Construções - EPP e gerenciado pelo Departamento de Serviços Públicos.

<sup>6</sup> ARP nº 50/14, Registro de Preços referente a serviços de Tapa-Buraco, celebrada com a empresa Camargo Campos S/A Engenharia e Comércio e gerenciado pelo Departamento de Serviços Públicos.

---



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

|   |   |  |         |
|---|---|--|---------|
| 03  | Verificação dos serviços  | 1) Carência de registro das atividades de acompanhamento e fiscalização da prestação do serviço do local, da quantidade, das condições e das especificações determinados estabelecidos previamente;<br>2) Ausência de designação de fiscal/gestor, respeitando-se a segregação de funções. | 4.1.2.3 |
| 04  | Medição   | 1) Ausência de planilha de medição específica e padronizada.   | 4.1.2.4 |
| <b>Tema / Processo: Departamento de Serviços Públicos - Tapa-Buraco</b> |   |  |         |
| 05  | Carência de ordens de serviço   | 1) Não emissão, impossibilitando controle de prazos e gerenciamento.   | 4.2.2.1 |
| 06  | Carência de verificação de qualidade  | 1) Ausência de registro de verificação efetiva da qualidade pelos métodos previstos e das condições específicas para realização dos serviços.  | 4.2.2.2 |
| 07  | Fragilidade na apuração da quantidades  | 1) Utilização apenas de documento referente a fornecimento de material à empresa contratada como comprovação da quantidade dos serviços realizados;<br>2) Ausência de clareza nos registros da comprovação da realização dos serviços, nos locais, quantidade e condições específicas.     | 4.2.2.3 |
| 08  | Ausência de verificação de produtividade  | 1) Falta de registro do acompanhamento e verificação da manutenção da quantidade mínima de equipes de trabalho.  | 4.2.2.4 |
| 09  | Verificação dos serviços  | 1) Carência de registro de acompanhamento e fiscalização da prestação do serviço no local, na quantidade, nas condições e nas especificações determinadas;<br>2) Falta de fiscal designado, respeitando-se segregação de funções (idem ao 4.1.2.3).  | 4.2.2.5 |
| 10  | Medição   | 1) Ausência de relatórios mensais de totalização com indicação de locais e quantidades dos serviços realizados;<br>2) Ausente procedimento de aceite dos serviços baseados em ações de fiscalização e controle.  | 4.2.3   |
| 11  | Boa ordem do processo administrativo  | 1) Inversão de documentos de medição;<br>2) Repetição de numero da medição;  | 4.2.4   |
| <b>Tema / Processo: Outros Achados</b>                                  |   |  |         |
| 12  | Ausência de Parâmetros de Qualidade e Produtividade dos Serviços (Áreas Verdes) | 1) Ausência de parâmetros de avaliação da qualidade e da produção dos serviços executados.   | 4.3.1   |
| 13  | Início da prestação de serviços anterior à assinatura da ARP (Tapa-buraco)      | 1) Início da prestação dos serviços anterior à data de assinatura do contrato e da emissão de empenho na ARP de tapa-buraco com a empresa Camargo Campos.  | 4.3.2   |



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

|    |  |   |       |
|----|--|---|-------|
| 14 | Trajetos do CBUQ entre sua produção, pesagem e entrega (Tapa-buraco) | 1) Carece de mais esclarecimentos o processo de trabalho e a logística envolvendo a distância percorrida entre a produção, a pesagem e o local de entrega do material CBUQ.   | 4.3.3 |
| 15 | Existência de órgão não integrante da estrutura administrativa       | 1) Responsável pelo Departamento de Serviços Públicos desempenha funções inerentes a este Departamento, encontrando-se nomeado para o Departamento Administrativo Financeiro. | 4.3.4 |

#### **4. ANÁLISE DA AUDITORIA**

##### **4.1. Departamento de Parques e Jardins - Serviços de Manutenção de Áreas Verdes Municipais**

###### **4.1.1. Contextualização**

Com a finalidade de proporcionar ao leitor o entendimento da situação a ser analisada, registramos que o Termo de Contrato nº 243/13 foi celebrado com a empresa Colepav Ambiental Ltda e o Termo de Contrato nº 244/13, com a empresa MB Engenharia e Meio Ambiente Ltda,<sup>7</sup> cujo objeto foi a contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção contínua de áreas verdes municipais, em conformidade com o especificado no Projeto Básico, integrante do Anexo I do Edital de Licitação.

Insta registrar a que empresa Colepav Ambiental Ltda venceu o Lote 01(um) da licitação, com o valor total do contrato no importe de R\$ 51.939.992,24 (cinquenta e um milhões, novecentos e trinta e nove mil, novecentos e noventa e dois reais e vinte e quatro centavos), com duração de 12 (doze) meses, o qual é composto dos seguintes itens: 1.1 - Manutenção de Praças e áreas verdes (Equipe A), 1.2 - Manutenção em Parques Públicos (Equipe B), 1.3 - Serviços Complementares de áreas verdes (Equipe C) e 1.4 - Locação de Equipamentos Extraordinários (Equipe D) fls. 1075/1078 - vol. 05.

Já a empresa MB Engenharia e Meio Ambiente Ltda, por sua vez, venceu o Lote 02 (dois) da mesma licitação, com o valor total do contrato no importe de R\$ 21.064.999,30 (vinte e um milhões, sessenta e quatro mil, novecentos e noventa e nove reais e trinta centavos), com

---

<sup>7</sup> Termo de Contrato nº 243/13, celebrado com a empresa Colepav Ambiental Ltda e Termo de Contrato nº 244/13 foi celebrado com a empresa MB Engenharia e Meio Ambiente Ltda, ambos firmados em 10 de dezembro de 2013 e decorrentes do Pregão Presencial nº 198/2013, protocolado administrativo nº 2013/10/22.929, fls. 1227 e segts. e fls.1243 e segts., vol.06.



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

---

duração de 12 (doze) meses, que é composto dos seguintes itens: 2.1- Manutenção de Arborização (Equipe A), 2.2 - Plantio de Árvores (Equipe B) e 2.3 - Equipe técnica (Equipe C). - fls. 1075/1078 - vol. 05.

Salienta-se que em ambas as contratações foi estabelecida como unidade de medida a equipe/dia trabalhada. Nota-se que a composição das equipes abrange a mão de obra, os materiais (ferramentas, uniformes, EPIs), os equipamentos, o transporte de materiais e de mão de obra até o local dos serviços, a remoção dos resíduos decorrentes da execução dos serviços até o local indicado pelo DPJ, assim como a sinalização e medidas de segurança necessárias à execução dos serviços. Ainda com relação às equipes, cabe esclarecer que o Projeto Básico descreveu as especificações técnicas para os serviços a serem prestados por cada uma das equipes/dia (Prot. nº 2013/10/22.929, fls. 593 e segts. - vol. 03).

#### **4.1.2. Forma de Atuação dos Gestores**

Desde já vale destacar que os documentos relacionados à gestão dos contratos em evidência encontram-se todos no protocolado em análise, conforme informado pela Secretaria Gestora em resposta ao ofício DAUD nº 003/2014, encaminhado por este Departamento de Auditoria.

Por sua vez, ao analisar o expediente, a auditoria percebeu que a atuação da Pasta é semelhante em ambos os contratos<sup>8</sup>. Nota-se que mensalmente são emitidas ordens de serviço firmadas pelo Diretor e que diariamente são elaboradas “Planilhas de Medição”, as quais são totalizadas ao final do mês, também subscritas pelo mesmo diretor que assina as ordens de serviço. Planilhas estas que subsidiarão a apuração dos pagamentos a serem realizados (medições).

##### **4.1.2.1. Ordens de serviço**

Examinando, a auditoria, as ordens de serviço constantes do expediente, percebeu que são idênticas às do contrato anterior (já auditado), constando: o número de ordem, o protocolado a que se referem, a empresa prestadora de serviço, o objeto licitado, qual seja “contratação de empresa para prestação de serviços de manutenção contínua de áreas verdes”, a identificação do pregão, o lote objeto do contrato e da ordem de serviço, o

---

<sup>8</sup> Colepav Ambiental Ltda e MB Engenharia e Meio Ambiente Ltda.



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

---

quantitativo (no caso em tela a quantidade de equipes), o período a que se refere (mês no qual serão executados os serviços), a condição de pagamento (conforme licitação e contrato), a data e assinatura do Diretor.

Percebe-se ainda, o recebimento da OS pelas empresas contratadas, porém desacompanhado do registro da data em que este se deu .

Nota-se, de início, que a ausência da data de recebimento na ordem de serviço compromete a identificação de eventual atraso para o início dos trabalhos e por consequência a aplicação das penalidades previstas nos itens 3.5.2, 5.4 e 6.4 do Projeto Básico (fls. 593 e segts. do vol. 03) e corroborada nos contratos firmados, especialmente em suas Cláusulas Décima Primeira (fls. 1227 e segts. e fls.1243 e segts. do vol. 06)<sup>9</sup>.

Vale destacar, ainda, que das ordens de serviço emitidas não consta a indicação dos locais onde os serviços devam ser executados, fato este que dificulta o acompanhamento, pela fiscalização, de seu integral cumprimento, inobservando ainda o previsto no Projeto Básico, em seu item 3.5.1 (fl. 596, vol. 03).

Por sua vez, a programação de distribuição geográfica das equipes de trabalho compete à fiscalização do DPJ, conforme estabelecido no item 3.4 do Projeto Básico (fls. 593 e segts. do vol. 03), ocorre, todavia, que os trabalhos de auditoria não encontraram registros desta programação (nem nas OSs e nem outras formas de registro), assim como, não foram encontrados registros de comunicação da referida programação com a empresa contratada e nem com a fiscalização.

Outro ponto a merecer realce e aperfeiçoamento, envolvendo as ordens de serviço, refere-se à ausência de especificação da quantidade de equipes para cada um dos locais onde os serviços devam ser desenvolvidos, bem como ausência da especificação da quantidade dos serviços a serem prestados pelas equipes em cada um dos locais designados. Elementos estes capazes de propiciar a fácil identificação, pela fiscalização e pelo executor, dos serviços a serem realizados.

Tal prática, além de dificultar o controle da fiscalização, compromete a transparência na demonstração da efetiva execução dos serviços contratados e também a apuração individual dos

---

<sup>9</sup> O prazo estabelecido para início da execução dos serviços é de até 05 (cinco) dias, conforme previsão no item 5.4.1 do Projeto Básico, (fl. 602v, vol. 03)





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

---

custos dos serviços prestados em cada um dos locais em que tenham sido executados (cujos somatórios resultarão nos valores a serem pagos às contratadas). Ademais, certamente dificultarão a formação de histórico capaz de nortear planejamento de serviços futuros.

Assim, **recomenda** a auditoria que as ordens de serviço a serem expedidas sejam específicas e detalhadas, de maneira que propiciem a identificação clara dos locais onde os serviços serão prestados, a especificação das atividades a serem executadas em cada local com seus respectivos quantitativos e número de equipes destinadas para cada uma delas, além da identificação das equipes indicadas para os serviços a serem executados, datas de emissão e recebimento. Enfim, que as ordens de serviço propiciem clara demonstração de cada serviço a ser prestado em cada local do município, permitindo-se, inclusive, a apuração do valor (custo) individual por local onde os trabalhos foram prestados.

#### **4.1.2.2. Planilhas diárias de medição**

##### **a) Quanto aos quantitativos das equipes**

Conforme já dito acima, os trabalhos desenvolvidos pela auditoria permitiram verificar que além das ordens de serviço são elaboradas “planilhas diárias de medição”. Estas planilhas, embora registrem dia a dia o comparecimento (frequência) dos membros e ferramentas que compõem as equipes de trabalho, o fazem de forma genérica/global.

Nota-se que as planilhas diárias especificam o tipo de Equipe (A, B, C, D e E), apresentam as suas composições, qual seja, os quantitativos de pessoas e equipamentos, indicando o número de presentes e ausentes. Todavia o fazem de forma global. Melhor esclarecendo, os quantitativos de presenças e ausências nelas registrados são expostos de maneira agrupada, assim considerada a quantidade total de membros/ferramentas de todas as equipes constantes da ordem de serviço.

Observa-se que este procedimento de registro agrupado não possibilita identificar/demonstrar, as presenças e ausências de cada equipe considerada individualmente, impossibilitando distinguir, com clareza, quando as ausências se referem a equipes completas ou quando ocorrem ausências dispersas em várias equipes.



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

---

Esta forma de registro, por sua vez, pode prejudicar a gestão do contrato, além do andamento dos serviços, por óbvio, dificultando, ainda, a eventual aplicação das penalidades previstas nos itens 6.3.4 e 6.4.2 do Projeto Básico. Cabe aqui esclarecer que Projeto Básico estabelece multas distintas para as duas hipóteses apresentadas no parágrafo anterior: a) em que os serviços foram executados com equipe ou ferramental incompletos (item 6.3.4 - valor de uma equipe dia e por pessoa); e b) não cumprimento ou cumprimento parcial de ordem de serviço (item 6.4.2 - valor de 01 equipe por dia e por infração).

Para melhor aclarar o leitor, tomamos como exemplo a planilha de fls. 1529 do vol. 07 do prot. 2013/10/22.929, referente à planilha de medição do dia 03.02.14. Das 15 (quinze) “Equipes A”, cuja composição somada de todas as 15 equipes para os “ajudantes de jardinagem” perfaz 150 (cento e cinquenta) pessoas, foram ali registradas 100 (cem) presenças e 50 (cinquenta) faltantes. Considerando que cada equipe é composta de 10 ajudantes de jardinagem, não resta claro se os 50 (cinquenta) ausentes estão dispersos entre as 15 (quinze) Equipes A, ou se a empresa deixou de disponibilizar, neste dia, 05 (cinco) equipes completas, das 15 (quinze) equipes.

**b) Quanto aos locais**

Ainda com relação às planilhas diárias de medição, o registro dos locais onde os serviços foram executados também se dá de maneira global e ampla, ou seja, nelas são elencados vários locais onde todas as equipes de determinado tipo executaram seus serviços naquele dia.

Assim sendo, não se possibilita correlacionar cada um dos locais com os serviços neles executados.

**c) Quanto à carência de especificação dos serviços**

No que se refere às planilhas de medição diárias, verificou a auditoria que estas não informam de modo detalhado, os serviços realizados pelas equipes. Não apresentam plantas, croquis, memorial descritivo ou descrição simples, conforme o caso, identificando qual dos serviços foi realizado, por cada uma das equipes ou por um grupo delas.

Esta especificação se faz necessária, visto que o item “4. Especificações Técnicas” (fl. 596, Vol. 03), do Projeto Básico, prevê uma ampla gama de serviços, que podem ser executados no todo ou parcialmente.



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

---

A inclusão destas informações deve permitir: a) a verificação posterior dos serviços, pelos gestores, por órgãos de controle interno/externo; b) delimitação da responsabilidade técnica do profissional responsável; c) mensuração do tempo empregado em cada atividade.

Assim, as ordens de serviço e as planilhas diárias de medição elaboradas nestes moldes se apresentam frágeis como instrumentos de controle.

Neste sentido, **recomenda** a auditoria que os gestores aperfeiçoem suas ferramentas de registro, de acompanhamento e de controle da execução dos contratos, no sentido de solidificar a evidenciação dos cumprimentos de seus objetos, propiciando, inclusive, correlacioná-las com cada um dos locais, espécies dos serviços, bem como as quantidades e seus prazos de realização, atentando-se às boas práticas de gestão. Elementos estes que ofertarão suporte aos pagamentos a serem efetivados.

#### **4.1.2.3. Verificação dos serviços**

Antes de adentrarmos nesta questão, cabe anotar que o Direito Administrativo atribuiu à Administração o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato, de modo que o exercício da fiscalização não se trata de uma faculdade mas de um dever (inciso III, art. 58 e o art. 67, ambos da Lei 8.666/93<sup>10</sup>).

Por sua vez, merece realce a detecção, pelos trabalhos de auditoria, da ausência de registros de verificação dos serviços prestados, ou seja, de demonstração da constatação de que os serviços contratados foram realizados no local determinado, que foram utilizados os materiais e equipamentos dentro da quantidade suficiente e em conformidade com as técnicas

---

<sup>10</sup> **Art. 58.** O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

...

**III** - fiscalizar-lhes a execução;

**Art. 67.** A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

**§ 1º** O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

**§ 2º** As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.



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

---

e/ou condutas determinadas pela Administração, de forma a assegurar sua qualidade e quantidade e ainda embasar as futuras medições e pagamentos.

Ainda neste enfoque, anota, a auditoria, que a verificação dos serviços prestados indica a designação formal (no contrato ou através de portaria) do gestor e fiscal do contrato (art. 67 da Lei 8.666/93), que será(ão) o (s) representante(s) da Administração responsável (eis) pelo acompanhamento e fiscalização dos serviços.

Neste aspecto vale lembrar que as boas práticas recomendam a segregação de funções, de modo a inibir que uma mesma pessoa indique, fiscalize, realize a medição e encaminhe para pagamento o serviço prestado.

Assim, **recomenda** a auditoria que os serviços sejam acompanhados e fiscalizados por servidor(es) formalmente designado(s) para tal mister, com o exame no local da prestação dos serviços, sugerindo que este(s) registre(m) as ocorrências em local próprio (por exemplo diário de obra) e ao final emita(m) documento específico de recebimento dos serviços, documento este diverso das planilhas diárias e também da medição, mas cuja finalidade seja atestar o local, a quantidade, a qualidade e a conformidade dos serviços prestados com o estabelecido no projeto básico e contrato, não se esquecendo de observar a segregação de funções.

#### **4.1.2.4. Medição**

Prosseguindo com os trabalhos de auditoria, pode-se verificar que os documentos que ofertam suporte aos valores constantes das notas fiscais/faturas tomam por base os registros das presenças e ausências constantes das planilhas diárias de medição (de cada uma das empresas), as quais são totalizadas no período, sendo que desta (totalização) obtém-se as quantidades de equipes trabalhadas no mês (período), as quais serão pagas. Enfim, registram os quantitativos de equipes, considerando como unidade de medida a equipe/dia, conforme contratado.

Notou, ainda, a auditoria, não existir um padrão a ser seguido (todos os meses e pelas duas empresas), ora há registros de planilha de medição, correspondente à totalização mensal, ora não foram encontrados tais registros totalizados. Aliado a tal, quando encontrado o registro do fechamento de quantidade de equipes/dia trabalhadas no mês, ora há o valor unitário de cada equipe, apurando-se o valor a ser pago (fls. 1643, vol. 07), ora não constam



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

---

tais informações, mas apenas o quantitativo das equipes/dia (fls. 1331 – 1341, vol. 06; 1422, vol. 06).

Ademais, vale consignar que as boas práticas recomendam, para serviços terceirizados, que exista um documento específico de medição, que a(s) Contratada(s) entrega(m) à Contratante, do qual conste a Contratante, o número do contrato, a vigência, o período medido, a quantidade de equipes/postos de trabalho, a especificação do tipo de equipe/posto de trabalho, o valor unitário, o valor total por equipe/posto (quantidade equipes x valor unitário), e, finalmente, a totalização bruta do valor apurado. Podendo ainda constar as retenções (INSS, ISS e outras), o total das retenções, e por fim o total líquido apurado. De posse deste documento, confrontando com seus controles, à Contratante cabe aprovar ou não a medição apresentada pela Contratada, bem como efetuar eventual glosa de valores relacionados a serviços não executados, identificando os valores que constarão na nota fiscal/fatura.

Vale aqui consignar que os trâmites referentes à apresentação da medição constam do Projeto Básico, especificamente no item 5.6 - Da Medição dos Serviços (fls. 604 do vol. 03), e constam também nos contratos firmados (cláusula 8.1 dos contratos firmados -fls. 1231 e fls. 1247 - vol. 06).

Sendo assim, **recomenda** a auditoria que os procedimentos relativos às medi es sejam padronizados e as peças de medi o sejam expedidas seguindo as indica es das boas práticas, de modo a conceder maior segurança aos dados nelas registrados.

#### **4.2. Departamento de Serviços Públicos - Serviços de Tapa-Buraco**

##### **4.2.1. Contextualiza o**

Mais uma vez objetivando possibilitar ao leitor alcançar a compreensão da situa o em análise, cumpre-nos consignar que as Atas de Registro de Preços (ARPs) celebradas são oriundas de procedimento licitatrio<sup>11</sup>, qual seja, o que apresentou por objeto o Registro de Preços de serviços de tapa-buraco, com fornecimento e aplica o de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ).

---

<sup>11</sup> Protocolado n  13/10/30.851, Pregão Eletrônico n  220/2013, Atas de Registro de Preços nós 353/13 e 50/14

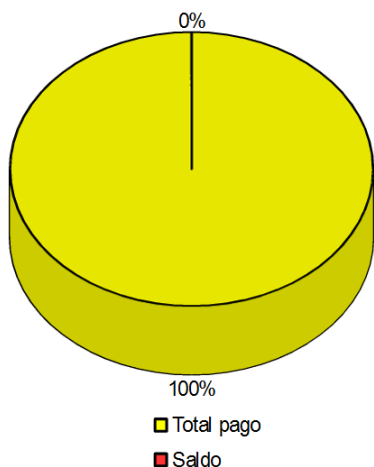


**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA**

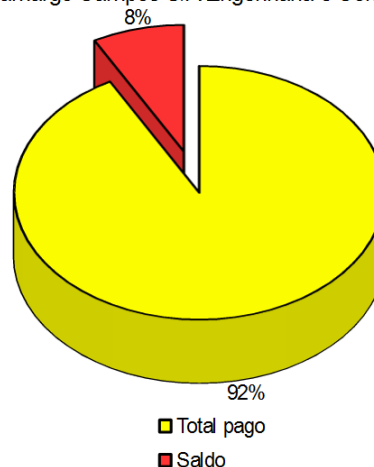
A ARP nº 353/13 foi firmada com a empresa Valéria Andreoli de Almeida Construções EPP, na data de 08/11/13, que sagrou-se vencedora no item 02, qual seja, “*serviços de tapa-buraco nas regiões leste e oeste*”, cujo quantitativo estabelecido foi de 20.000 t (vinte mil toneladas) de CBUQ, ao preço unitário de R\$ 318,99 (trezentos e dezoito reais e noventa e nove centavos) fls. 327, vol. 02, de forma que a ARP poderia atingir a cifra de R\$ 6.379.800,00 (seis milhões, trezentos e setenta e nove mil e oitocentos reais). Por sua vez, a Ata de Registro de Preços nº 50/14 foi firmada com a empresa Camargo Campos S/A Engenharia e Comércio, na data de 17/02/14, tendo por objeto a realização de “*serviços de tapa-buraco nas regiões norte e sul*”, com quantitativo estabelecido de 20.000 t (vinte mil toneladas) de CBUQ, ao preço unitário de R\$ 279,99 (duzentos e setenta e nove reais e noventa e nove centavos - fls. 704, vol. 03, de modo que esta ARP poderia alcançar o valor de R\$5.599.800,00 (cinco milhões, quinhentos e noventa e nove mil e oitocentos reais).

Quanto ao total dos pagamentos realizados pela Municipalidade às empresas detentoras das ARPs, foram identificados: R\$ 6.379.799,99 (seis milhões, trezentos e setenta e nove mil, setecentos e noventa e nove reais e noventa e nove centavos), a favor da empresa Valéria Andreoli e R\$ 5.151.765,24 (cinco milhões, cento e cinquenta e um mil, setecentos e sessenta e cinco reais e vinte e quatro centavos), para a empresa Camargo Campos, no período de vigência das ARPs<sup>12</sup>. Os gráficos a seguir ilustram os valores pagos a cada empresa.

Registro de Preços de Tapa Buraco  
Valéria Andreóli de Almeida Construções - EPP



Registro de Preços de Tapa Buraco  
Camargo Campos S/A Engenharia e Comércio



<sup>12</sup> Fonte: Sistema SIM, relatório 04.03.99.04.06 Histórico de Recepção de Pré-empenhos ou empenhos de um processo



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

---

Cabe esclarecer que a empresa Camargo Campos S/A Engenharia e Comércio foi a segunda colocada no procedimento licitatório (para o item 01, objeto da ARP), tendo firmado a correspondente ARP em decorrência da negativa da primeira colocada no item honrar a ARP celebrada, qual seja a ARP nº 352/13 (fls. 325, fls. 343/358, e fls. 363/480, vol. 02).

Nesta oportunidade vale lembrar que no Sistema de Registro de Preços a Administração estima as quantidades e posteriormente estará autorizada a contratar aquelas que forem adequadas à satisfação do interesse público, melhor esclarecendo, a proposta selecionada (licitação) ficará à disposição da Administração que, se e quando desejar adquirir, valer-se-á dos preços registrados, dentro dos limites estabelecidos no edital.

Em sendo assim, a cada aquisição é emitida uma ordem de serviço (ou de compra), a qual se trata de um documento formal emitido com o objetivo de autorizar o início da prestação do serviço, além de estabelecer o quantitativo adequado ao interesse público.

Ainda seguindo a linha de contextualizar o leitor, registramos que o Projeto Básico - Anexo IV do Edital do Pregão Eletrônico 220/2013 (verso de fls. 180/188 - vol. 01 do prot. 13/10/30.851) traz a especificação e definição dos serviços de tapa-buraco objeto da das ARPs, qual seja: *“é o reparo do pavimento asfáltico existente, atingindo sua camada de rolamento. Para efeito da aplicação deste Registro de Preços entende-se como serviços de tapa-buraco o corte com serra do asfalto deteriorado avançando 10cms as bordas do buraco e conseqüente remoção dos materiais. Compactação da superfície da base, aplicação (Concreto Betuminoso Usinado a Quente) conforme normas brasileiras vigentes e sua compactação, com rolo compactador de 2,5 ton. e placa vibratória. Para isto deverão ser utilizados equipamentos específicos e mão de obra especializada”*.(item 1.3 - fls. 184 e 184 verso).

#### **4.2.2. Forma de atuação dos gestores**

Inicialmente cabe registrar que ambas as ARPs são administradas de modo semelhante pelos gestores. Especificamente com relação aos documentos que registram os atos relacionados à gestão das ARPs em evidência, consigne-se que, em sua maioria, constam no protocolado em análise. Todavia, documentos complementares foram encaminhados pelos



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

---

gestores, conforme informado em resposta ao ofício DAUD-Nº 157/2014, expedido por este Departamento de Auditoria, protocolo Nº 2014/10/65.259.

A auditoria, por sua vez, analisando os documentos acima referidos, encontrou, para cada mês de prestação de serviços, a emissão, pelas empresas detentoras das atas, de uma nota fiscal/fatura. Estas (notas fiscais) estão acompanhadas das respectivas medições e do correspondente conjunto de DANFEs/NFs, os quais buscam ofertar suporte ao quantitativo faturado, posto que as medições e as notas fiscais/faturas refletem o seu somatório (dos DANFEs). Esclareça-se ainda, que os DANFEs aqui citados são referentes à aquisição de CBUQ pelas empresas detentoras das ARPs.

Verificou, também, a auditoria, nos documentos complementares encaminhados pelos gestores, a existência de uma listagem de localidades de prestação dos serviços, na qual se busca demonstrar as quantidades de CBUQ aplicadas em cada uma delas. Nota-se que referidos documentos relacionam os endereços com a tonelagem e a placa do caminhão que fez o transporte do material (CBUQ).

#### **4.2.2.1. Carência de ordens de serviço**

Examinando, a auditoria, o protocolado e os documentos complementares enviados pelos gestores e atinentes aos serviços de tapa-buraco em evidência, não encontrou nenhuma ordem de serviço emitida.

Por sua vez, no Sistema de Registro de Preços, a ordem de serviço é o documento formal que autoriza a prestação de serviços, não se confundindo com a ARP, a qual apenas disponibiliza à Administração o teto de quantitativo possível de utilização e estabelece o preço do serviço (no caso em tela).

Portanto, são as ordens de serviço emitidas que indicarão a quantidade e a localização dos serviços a serem prestados, de forma a atender às necessidades do município e também à disponibilidade financeira dos cofres, conforme já esclarecido no item 4.2.1 (§§ 5º e 6º) deste relatório.

Ademais, as ordens de serviço emitidas é que funcionarão como norteadoras e balizadoras para as empresas prestadoras de serviços, assim como para a sua fiscalização e





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

---

seu gerenciamento pela Municipalidade. Nelas deverão estar especificados e indicados os locais onde os serviços serão executados, as suas quantidades, bem como todos os demais elementos necessários ao seu desempenho.

Por outro lado, em que pese constar expressamente no item 2.2 do Edital de Licitação, ao tratar das Especificações Técnicas, *“que os serviços serão prestados de acordo com as necessidades apresentadas pela Secretaria Municipal de Serviços Públicos indicadas em ordens de serviço”* (item 2.2.1 do Edital - fls. 185 - vol. 01) e também que estas serão emitidas diariamente segundo modelo do Anexo II (fls. 174 e fls. 178/179 do vol. 01), realce nosso, referidas ordens de serviço não foram encontradas pela auditoria.

Entretanto, cabe destacar que a ausência de emissão de ordens de serviço reflete falta de autorização do início da prestação dos serviços, além da escassez de fixação do quantitativo adequado ao interesse público. Carências estas prejudiciais ao controle e à gestão dos serviços, em virtude da insuficiência de parâmetros norteadores e balizadores, tanto para o desenvolvimento dos serviços pelos executores, quanto para o seu acompanhamento pela fiscalização. Além destas dificuldades, também a transparência da execução dos serviços restou comprometida.

Neste sentido, **recomendamos** que em se tratando de Registro de Preços ou de Contratos, sempre sejam emitidas ordens de serviço, respeitadas as adequações atinentes ao interesse público, sendo, emitidas com observância das boas práticas (vide item 4.1.2.1 deste relatório), devendo, ainda, serem juntadas ao protocolado, tudo no sentido de registrar/demonstrar as ações de gestão da execução dos serviços.

#### **4.2.2.2. Carência de verificação de qualidade**

A exemplo da carência de ordens de serviço, não encontrou a auditoria registros da realização de ações da Administração voltadas ao controle da qualidade dos serviços, em que pese os métodos dos controles de qualidade haverem sido expressamente estabelecidos no Projeto Básico.

E, não podemos olvidar que as boas práticas recomendam que a qualidade dos serviços executados sejam, o tempo todo acompanhadas, constatadas e atestadas pela Administração, a fim de subsidiar o recebimento e o pagamento dos serviços prestados.



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

---

Note-se que os gestores se preocuparam em descrever as condições específicas para a realização dos serviços, conforme se verifica no item 2.3 do Projeto Básico, que integra o Edital de Licitação (fls. 185 vol. 01). Igualmente estabeleceram parâmetros para o controle de qualidade dos serviços prestados item 2.4<sup>13</sup>, entretanto deixaram de registrar as ações efetivamente exercidas e voltadas ao controle. Deste modo, a demonstração da qualidade dos serviços se apresenta prejudicada, merecendo aperfeiçoamento.

#### **4.2.2.3. Fragilidade na apuração da quantidades**

Com relação ao quantitativo, também os gestores se preocuparam, adequadamente, em estabelecer a sua forma de monitoramento/verificação. Nota-se que no Projeto Básico consta atribuição de tal responsabilidade exclusivamente à Secretaria gestora, consistindo na conferência do volume do material aplicado e a sua área de utilização (cada tapa-buraco)<sup>14</sup>.

Os trabalhos de auditoria, por sua vez, verificaram que tal controle se fez baseado unicamente na apresentação de Documentos Auxiliares de Nota Fiscal Eletrônica (DANFES) emitidos pelos fornecedores de (CBUQ), os quais foram juntados ao expediente.

Desde já vale destacar que estes documentos (DANFES) comprovam a aquisição, pela empresa contratada, de um insumo para a atividade desejada, mas, isoladamente se apresentam frágeis para demonstrar a efetiva realização dos serviços, mediante o cumprimento de todas as exigências técnicas especificadas.

---

<sup>13</sup> Projeto Básico, Item "**2.4 Controle de Qualidade**", (fl. 186 - vol. 01), que transcrevemos:

1) Compete à executante a realização de testes e ensaios que demonstrem as características físicas e mecânicas do material empregado (CBUQ - Concreto/ Betuminoso Usinado a Quente - Faixa C - DNIT), conforme previsto na norma DNIT 031/2006 e no Manual de Pavimentação DNIT - IPR719/2006, no que couber, e a realização do serviço de boa qualidade em conformidade com estas especificações;

2) Controle de temperatura do CBUQ: para todo carregamento que chegar ao serviço deve ser medida pelo fiscal da Prefeitura Municipal de Campinas - PMC, a temperatura imediatamente antes da compactação. A temperatura deverá ser sempre superior a 120°C e inferior a 177°C, excedidos estes limites o produto deverá ser rejeitado. A empresa deverá dispor dos termômetros para realização desta medição.

3) Controle de compressão: grau de compactação obtido não pode ser inferior a 95% ou superior a 101%.

4) Compete à Secretaria Municipal de Serviços Públicos - SMSP, a realização aleatória de testes e ensaios que comprovem os resultados obtidos pela executante, bem como, formar juízo quanto à aceitação ou rejeição dos serviços.

5) O controle geométrico, de responsabilidade exclusiva da SMSP, consiste em conferir a quantidade de material aplicado e a área de cada tapa-buraco.

<sup>14</sup> Item 2.4 do Projeto Básico (fl. 186 - vol. 01)



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

---

Ainda com relação aos registros de quantitativos, cumpre consignar que no expediente somente foram encontradas os DANFEs, outrossim, nos documentos complementares, encaminhados posteriormente e a pedido da auditoria, constam relatórios acompanhando as medições. Notou a auditoria que tais relatórios buscam demonstrar os locais onde os serviços foram executados, correlacionando-os com os quantitativos de CBUQ. Em tais documentos é possível identificar, de maneira genérica os locais, não sendo possível correlacionar a quantidade de material em cada tapa-buraco (contrariando o exposto no projeto básico). Ademais não foram encontrados registros das dimensões (largura, comprimento e profundidade) de cada buraco e nem indicação específica da localização de cada um deles. Para melhor ilustrar transcrevemos uma linha do relatório em questão “Endereço: Estrada dos Amarais; Bairro: Amarais; Equipe: DAF (Lena); Empresa: C. Campos; Nº NF: 8982; Quant. (toneladas): 14,48” (fls. 13 do expediente 14/10/65.259).

Assim, em que pese o esforço em demonstrar as quantidades de CBUQ utilizadas, correlacionando-as com os locais, o relatório ainda se apresenta tímido para ofertar demonstração clara que possibilite identificar especificamente o local de cada buraco, a sua dimensão e a quantidade de CBUQ utilizada em cada um deles.

Por outro lado, cabe salientar que referidos relatórios apresentam vulnerabilidades, como a ausência de padronização e divergências de somatórios, expostas a seguir:

**a) Vulnerabilidades dos Relatórios Diários**

**a.1) Ausência de padronização**

Ainda com relação aos relatórios, observou a auditoria que não são padronizados, carecem de assinaturas, de identificação de seus elaboradores e de registro de suas datas. Mesmo tendo sido produzidos pelo mesmo Departamento, possuem variação de conteúdo e forma de apresentação. Exemplifica-se: ora com a data de realização dos serviços, ora não. Ora discriminam a realização de serviços com um caminhão em mais de um local, ora não.

**a.2) Divergências no somatório**

Também verificou a auditoria a existência de situações em que o somatório das quantidades constantes do relatório não corresponde aos valores nele consignados como resultado da soma, conforme demonstrado nos exemplos a seguir:



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

---

1º) No Relatório Diário referente aos serviços prestados pela Empresa Valéria Andreoli de Almeida ME, quando realizado o somatório dos DANFES/NFs constantes do Relatório Diário (período de Abril/2014 - fl. 112 - 122) encontra-se o resultado de 3.358,26 t (três mil, trezentos e cinquenta e oito vírgula vinte e seis toneladas), valor este que diverge do valor apresentado ao seu final, qual seja 3.489,79 t; (três mil, quatrocentos e oitenta e nove vírgula setenta e nove toneladas). Portanto, uma diferença de 131,53 t (cento e trinta e uma vírgula cinquenta e três toneladas).

2º) O mesmo acontece no período de Maio/2014 - fls. 125/133, cujo somatório dos números ali registrados resulta em 3.239,26 t (três mil, duzentos e trinta e nove vírgula vinte e seis toneladas) e o valor exibido no final indica 3.213,26 t (três mil, duzentos e treze vírgula vinte e seis toneladas). Uma diferença de 26t (vinte e seis toneladas).

Em outras situações, pode-se verificar que o valor resultante do somatório do quantitativo do relatório não corresponde ao valor medido, como exemplificado abaixo (prot. 14/10/65.259).

1º) Conferindo-se a soma dos DANFES/NFs do Relatório Diário relativo ao período de Jan-Fev/2014 (fl. 13 - 15) resulta em 1.253,32 t (um mil, duzentos e cinquenta e três vírgula trinta e duas toneladas), porém, a quantidade medida e paga foi de 1.261,05 t (um mil, duzentos e sessenta e uma, vírgula zero cinco toneladas - fl. 11). Deste modo, a quantidade medida e paga superou em 7,73 t (sete vírgula setenta e três toneladas) a quantidade constante no Relatório Diário;

2º) Ainda conferindo a soma dos DANFES/NFs do Relatório Diário relativo ao período de Fev/2014 (fls. 18 - 19) encontramos 850 t (oitocentos e cinquenta toneladas), porém a quantidade medida e paga foi de 855,56 t (oitocentos e cinquenta e cinco vírgula cinquenta e seis toneladas - fl. 16). Assim, a quantidade medida e paga supera o pagamento realizado em 5,56 t (cinco vírgula cinquenta e seis toneladas), considerando o consignado no Relatório Diário;

3º) O mesmo acontece com relação do período de Março/2014 (fls. 22/30), cujo somatório dos DANFES do Relatório Diário resulta em 5.527,44 t (cinco mil, quinhentos e vinte vírgula quarenta e quatro toneladas), enquanto a quantidade medida e paga foi de 5.533,77 (cinco mil, quinhentos e trinta e três, vírgula setenta e sete toneladas). Deste modo a quantidade medida e paga supera em 26,33 t (vinte e seis vírgula trinta e três toneladas) as quantidades contidas nos Relatório Diários.



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

Enfim, os relatórios não demonstram com clareza o locais e as respectivas quantidades do material empregado no tapa-buraco, além de apresentarem vulnerabilidades em seus somatórios, fatos estes que expõem a fragilidade dos meios de controle exercidos pela Administração Municipal.

**b) Ausência/rasura de tickets de balança**

De início vale destacar que a emissão de tickets de pesagem, aliada a outros elementos, oferece confiabilidade à tonelagem registrada nos DANFEs, atuando como um instrumento de controle da quantidade de material, no caso em tela CBUQ, adquirida para a prestação dos serviços.

Foi analisada pela auditoria, uma amostra composta por 1.428 (um mil quatrocentos e vinte e oito) DANFEs e Notas Fiscais, referentes ao período de janeiro à junho de 2014, a qual abrange 24,25 mil toneladas de CBUQ. Tal amostra equivale a 65% (sessenta e cinco por cento) do total de 38,4 mil toneladas pagas pelos cofres públicos<sup>15</sup>. A amostra é detalhada na tabela a seguir:

| # | Período          | Empresa        |                  |                  |                  | Total        |                  |
|---|------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|--------------|------------------|
|   |                  | Camargo Campos |                  | Valéria Andreoli |                  | Qtd. DANFEs  | Ton. CBUQ        |
|   |                  | Qtd. DANFEs    | Ton. CBUQ        | Qtd. DANFEs      | Ton. CBUQ        |              |                  |
| 1 | Abr / 2014       | 182            | 3.592,69         | 189              | 3.489,79         | 371          | 7.082,48         |
| 2 | Fev / 2014       | 67             | 855,56           | 213              | 3.671,08         | 280          | 4.526,64         |
| 3 | Jan - Fev / 2014 | 188            | 2.570,71         |                  |                  | 188          | 2.570,71         |
| 4 | Jan / 2014       |                |                  | 147              | 2.138,35         | 147          | 2.138,35         |
| 5 | Jul / 2014       | 64             | 1.303,85         |                  |                  | 64           | 1.303,85         |
| 6 | Jun / 2014       | 120            | 2.284,27         |                  |                  | 120          | 2.284,27         |
| 7 | Mai / 2014       | 47             | 921,71           |                  |                  | 47           | 921,71           |
| 8 | Mar / 2014       |                |                  | 211              | 3.422,92         | 211          | 3.422,92         |
|   | <b>Totais:</b>   | <b>668</b>     | <b>11.528,79</b> | <b>760</b>       | <b>12.722,14</b> | <b>1.428</b> | <b>24.250,93</b> |
|   | (%)              | <b>46,78%</b>  | <b>47,54%</b>    | <b>53,22%</b>    | <b>52,46%</b>    |              |                  |

A auditoria verificou que nem todos os DANFEs encontram-se acompanhados dos respectivos tickets de pesagem. E, objetivando demonstrar visualmente tal situação, apresenta o gráfico a seguir, o qual ilustra as quantidade de DANFEs acompanhadas e desacompanhadas de tickets de pesagem, considerando a amostra referida no parágrafo anterior.

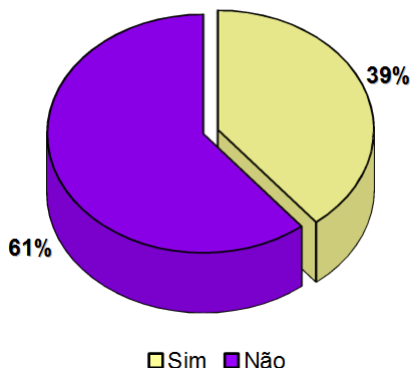
<sup>15</sup> Existem DANFEs e medições não examinados pelos trabalhos de auditoria, eis que não constam do protocolado e nem dos documentos complementares encaminhados pelos gestores.



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

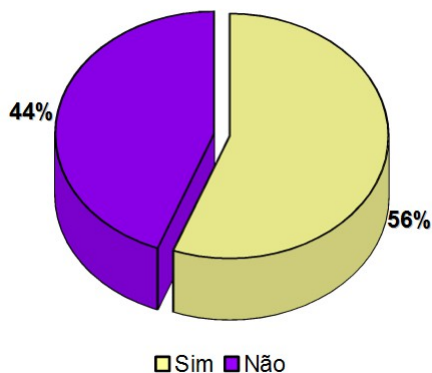
---

Preenchimento dos DANFES  
Presença do Ticket de Pesagem

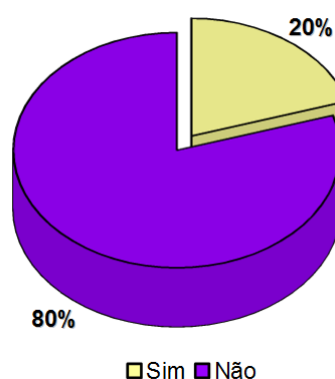


Apresenta, ainda, os gráficos demonstrando a situação de DANFES acompanhados e desacompanhados dos respectivos tickets de pesagem por empresa, tendo-se em conta a mesma amostra.

DANFES e Ticket de Pesagem  
Empresa Valéria Andreóli



DANFES e Ticket de Pesagem  
Empresa Camargo Campos



Registra, ainda a auditoria, a existência de tickets de pesagem rasurados e também tickets que não registram o peso inicial e o peso final, conforme encontrado às fls.837 do vol. 03.

Assim, vale realçar, que a ausência, rasura e a privação de registro de peso inicial e final dos tickets de balança fragilizam a confiabilidade da tonelagem anotada nos DANFES. Por sua vez, a demonstração clara e confiável das quantidades do material utilizado na execução dos serviços é indicada pelas boas práticas.



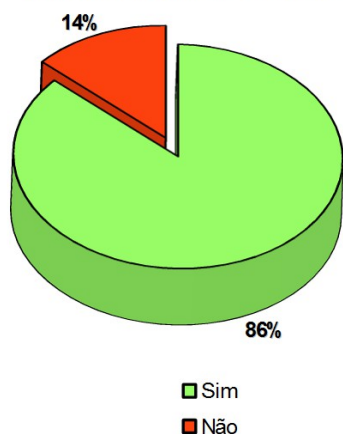
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO E CONTROLE**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA**

**c) DANFEs incompletas**

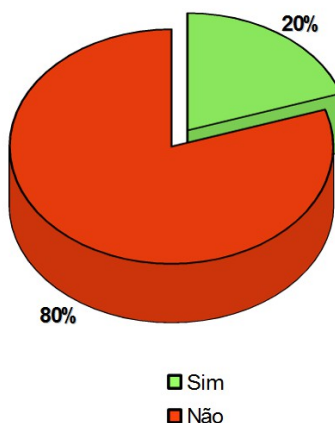
Outro aspecto observado pela auditoria e atinente à demonstração do controle da quantidade de material empregado na realização dos serviços, refere-se aos DANFEs. Considerando-se a amostra contendo 1.428 (um mil quatrocentos e vinte e oito) DANFEs, tratada no item anterior, avaliamos a seguir o preenchimento destes documentos.

| # | Avaliação                     | Sim  |        | Não  |        | Total |
|---|-------------------------------|------|--------|------|--------|-------|
| 1 | Indicação das placas veículo  | 1235 | 86,00% | 193  | 14,00% | 1428  |
| 2 | Indicação do recebedor        | 284  | 20,00% | 1144 | 80,00% | 1428  |
| 3 | Indicação do local de entrega | 755  | 53,00% | 673  | 47,00% | 1428  |

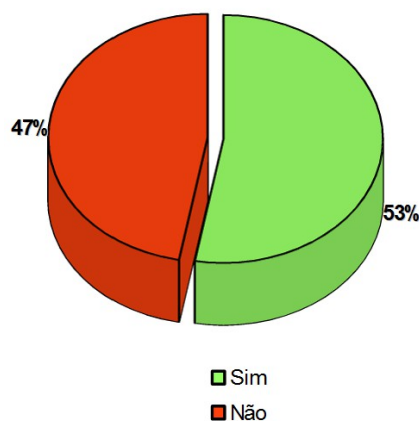
Preenchimento dos DANFEs  
Indicação das placas do veículo



Preenchimento dos DANFEs  
Indicação do recebedor



Preenchimento das DANFEs  
Indicação do local de entrega



Assim, foram verificadas três ocorrências distintas: 1) Não indicação das placas do veículo; 2) Não indicação do recebedor; 3) Não indicação do local da entrega, situações estas que revelam não haver padronização e conferência no preenchimento dos DANFEs, gerando um conjunto de documentos e informações que não propiciam dados seguros e confiáveis acerca do quantitativo efetivamente empregado na prestação de serviço. Tal fragilidade, aliada a outras referenciadas neste relatório, reforça a indicação de aperfeiçoamento do exercício dos meios de controle, visando conceder clareza, certeza e transparência nos quantitativos a serem suportados pelos cofres públicos.

**4.2.2.4. Ausência de verificação de produtividade**

Com relação à produtividade, verificou que também neste aspecto o gestores acertadamente especificaram um parâmetro, qual seja, as empresas detentoras das ARPs



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

---

deveriam dispor de no mínimo 10 (dez) equipes por item, sendo a aplicação média diária por equipe de 07 t (sete toneladas) - (item 2.2 do projeto básico – fls. 185).

Entretanto não foram encontrados registros que demonstrassem o monitoramento deste aspecto pela gestão/fiscalização da Municipalidade e nem a certificação de atendimento (ou não) destas exigências por parte das empresas detentoras das ARPs.

Assim, no que se refere à qualidade, quantidade e produtividade, **recomendamos** sejam aperfeiçoados os meios de controle exercidos pela Administração, de modo a permitir: a) revelar a qualidade do serviço prestado; b) identificar e correlacionar cada local e sua respectiva quantidade, onde os serviços foram prestados; c) verificar/atestar a produtividade exigida; e, d) assegurar a confiabilidade dos registros que ofertarão suporte à apuração e pagamento dos serviços realizados.

#### **4.2.2.5. Verificação dos serviços**

Especificamente com relação a este tema e objetivando não nos tornarmos repetitivos, reportamos o leitor ao item 4.1.2.3 deste relatório, o qual ora reiteramos.

#### **4.2.3. Medição**

Desde já vale lembrar que a medição é o registro do quantitativos dos serviços efetivamente realizados em conformidade com a descrição e especificação técnica constante do projeto básico e/ou contrato. Enfim, trata-se do documento que indica e registra a quantidade de serviço efetivamente realizada bem como o valor a ser pago pela Municipalidade à empresa prestadora do serviço.

Note-se que uma vez mais os gestores previamente estabeleceram, de forma apropriada, como as medições seriam apresentadas e aprovadas, conforme se observa no item 4.2 do Projeto Básico (fls. 188 do vol. 01)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Indica que serão apresentadas e aprovadas pela fiscalização, acompanhadas de relatório com projeto ou croquis identificando os locais onde se desenvolveram os serviços objeto do Registro de Preços, constando, ainda, que se necessário, será exigida a apresentação de relatório/laudo de controle de qualidade contendo o resultado dos ensaios atestando a qualidade dos serviços executados - hipótese em que vincula a aprovação da medição ao atestado da qualidade dos serviços.





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

---

No que se refere ao controle, em seus aspectos de qualidade, quantidade de produtividade, anota a auditoria que a Administração possui o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato, reiterando o exposto no item 4.1.2.3 deste relatório. Neste sentido, a realização de testes e ensaios demonstrativos da qualidade dos serviços/material empregado é obrigação da detentora da ARP (item 2.4 do Projeto Básico - fls. 186 - vol. 01) de modo que a apresentação de relatórios e laudos que atestem a qualidade dos serviços há de ser obrigatória, não sendo indicado estar sujeita à avaliação dos gestores a decisão acerca da sua necessidade, como constou no projeto básico. Há de notar que as boas práticas recomendam sua exigência anterior ao pagamento, devendo estar a realização deste vinculada não somente à apresentação de relatórios e laudos, mas também da expressa aceitação dos serviços por parte da Administração. Ressalte-se que o fato da medição estar acompanhada de tais documentos concede suporte ao pagamento.

Por sua vez, os trabalhos de auditoria verificaram, ainda, que as medições não estão acompanhadas de relatórios com projeto ou croquis que identifiquem os locais onde foram executados os serviços, nem de documento aceitando os serviços ou mesmo atestando a qualidade destes. Percebeu, também, que os únicos documentos que acompanham as medições no caso em tela são os DANFEs e os relatórios diários que foram remetidos posteriormente, documentos estes que exibem o quantitativo de CBUQ adquirido pelas empresas, cujo somatório das toneladas é consignado na medição, a qual, multiplicada pelo valor unitário, resulta no valor medido e a ser suportado pelos cofres públicos.

Em síntese, as medições e demais documentos demonstram aquisição de material pelas empresas prestadoras de serviços, todavia não demonstram com clareza e vigor os serviços efetivamente prestados.

Neste sentido, **recomendamos** que as medições sejam acompanhadas de documentos que outorguem maior robustez aos pagamentos a serem realizados, **recomendando**, ainda, que todas as medições e demais documentos relacionados ao protocolado, como relatórios por exemplo, sejam juntados ao expediente específico, neles sempre constando a identificação clara e assinatura do autor/responsável, a data de elaboração, a fim de que fique completo, e evitando-se, ainda, o extravio de documentos.



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

---

**4.2.4. Boa ordem do processo administrativo**

**a) Inversão de documentos que instruem a medição no protocolado**

Nas medições de mesmo número 01(um) do serviço de tapa-buraco foi identificada a anexação de DANFES invertidos, ou seja, o conjunto de DANFES que deveria acompanhar uma medição encontra-se subsidiando outra e vice-versa, senão vejamos:

- a) Os DANFES localizados às folhas 724 à 837 (vol. 03), dizem respeito à medição Jan-Fev/2014 e deveriam estar após à medição e nota fiscal localizados às folhas 841 à 842 (vol. 03);
- b) Os DANFES localizados às folhas 843 à 921 (vol. 03 e 04), se referem à medição Jan-Fev/2014 e deveriam estar após à medição e nota fiscal localizados às folhas 724 à 837;

No caso em tela, ao se somar todos os DANFES que acompanham as duas medições de número 01, o valor não apresenta diferença, mas tomando-se as medições individualmente, esta diferença se evidencia. Tal fato indica a inexistência de irregularidades na apuração dos valores a serem pagos pela Municipalidade, mas configura falha dos registros e procedimentos de trabalho.

**b) Repetição de número de medição**

Verificou a auditoria, nos serviços de tapa-buraco, a existência de duas medições de número 01(um) da empresa Camargo Campos (Tapa-Buraco), com períodos sobrepostos, quais sejam janeiro e fevereiro, folhas 722 e 841 (vol. 03).

Assim, **recomenda** a auditoria que o processo de produção e arquivamento da documentação seja aperfeiçoado, de modo a retratar com exatidão os atos da gestão praticados, registrando os autores e responsáveis pelas informações na ordem cronológica correta.

**4.3. Outros Achados**

**4.3.1. Ausência de Parâmetros de Qualidade e Produtividade dos Serviços (Áreas Verdes)**

Outro aspecto a merecer destaque alude ao fato da auditoria não haver encontrado nem no projeto básico e nem no contrato de manutenção de áreas verdes, o estabelecimento de parâmetros de avaliação da qualidade e da produção dos serviços de Manutenção de Áreas Verdes executados.



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

---

Observa-se que muito embora conste a descrição da forma como os serviços devem ser executados, não foram definidos os critérios para sua avaliação, nem para sua aceitação pela Administração e tampouco de sua produtividade.

Note-se que a ausência da estipulação de parâmetros de qualidade e produtividade prejudica os trabalhos de fiscalização/verificação dos serviços, além da exposição da Administração ao risco de comprometimento da eficácia, da eficiência e da economicidade.

Ademais, não se pode olvidar que a ausência dos indicadores ora em questão pode ensejar a caracterização dos contratos em análise, de manutenção de áreas verdes, como contratos de locação/fornecimento de mão de obra, contratações estas vedadas por lei. Cabe lembrar, ainda, nesta oportunidade, que essas carências, aliadas à fragilidade na demonstração das quantidades e dos locais das prestações de serviços, abordadas neste relatório de auditoria, aumentam ainda mais este risco.

Neste sentido, **recomendamos** sempre sejam estabelecidos no edital de licitação e no contrato parâmetros de avaliação de qualidade e produtividades dos serviços a serem prestados, bem como os critérios de aceitação destes serviços.

#### **4.3.2. Início da prestação de serviços anterior à assinatura da ARP (Tapa-buraco)**

Identificou a auditoria que os serviços de tapa-buraco foram iniciados anteriormente à assinatura da ARP e à emissão de empenho, evento que indica autorização de despesa sem prévio empenho, episódio este vedado expressamente pelo art. 60 da Lei Federal 4.320/64.

Nota-se 63 (sessenta e três) DANFES emitidos no período de 20/01/2014 a 16/02/2014 relativos à Empresa Camargo Campos (fls. 724 à 786) atestando a realização de serviços de tapa-buraco por esta, sendo que sua ARP data de 17/02/2014 (fls. 704, vol. 03) e o seu empenho de 19/02/2014 (fls. 717, vol. 03).

Assim, **recomenda** a auditoria a observância aos termos da legislação em vigor, **recomendando**, ainda ciência à Secretaria de Assuntos Jurídicos para análise acerca de eventual providência cabível.



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

---

**4.3.3. Trajeto do CBUQ entre sua produção, pesagem e entrega (Tapa-buraco)**

Especificamente com relação aos DANFES e seus respectivos tickets de pesagem, além da questão já abordada no item 4.2.2.3.b deste relatório, cabe à auditoria consignar a questão a seguir exposta.

Ao analisar os documentos, verificou que a empresa Camargo Campos (detentora de ARP) apresenta DANFES relativos ao fornecimento de CBUQ de três fontes distintas, quais sejam: a empresa “O Asfalto”, a empresa “Único Ambiental” e dela própria “Camargo Campos”.

Proporcionando suporte aos DANFES, acompanham os tickets de pesagem correspondentes (não para todos, conforme já abordado no item 4.2.2.3.b). Procedendo a confrontação dos DANFES com os respectivos tickets de pesagem, percebeu a auditoria as seguintes situações:

a) a empresa “O Asfalto” registra como endereço de emissão de seus DANFES com seus respectivos tickets de pesagem a cidade de Senador Canedo, Estado de Goiás, distante 800km (oitocentos quilômetros) da cidade de Campinas;

b) a empresa “Único Ambiental”, registra como endereço de emissão de seus DANFES a cidade de São Paulo e como endereço de emissão dos correspondentes tickets de pesagem a cidade de Senador Canedo, GO, tickets estes emitidos pela empresa “O Asfalto” e

c) a empresa “Camargo Campos”, por sua vez, registra como endereço de emissão de seus DANFES a cidade de São Paulo e como endereço dos correspondentes tickets de pesagem a cidade de Senador Canedo, GO, tickets estes também emitidos pela empresa “O Asfalto”.

Destaque-se que os DANFES e tickets analisados e referidos acima foram retirados da amostra mencionada no item 4.2.2.3.b, equivalendo a 2.812,50t (duas mil, oitocentos e doze vírgula cinquenta toneladas) das 11.528,78 t (onze mil, quinhentos e vinte e oito vírgula setenta e oito toneladas) correspondente à empresa Camargo Campos.

Para melhor entendimento da amostra descrita, apresentamos tabela com o detalhamento das informações.



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

| #  | (A)<br>Empresa contratada PMC | (B)<br>Fornecedor CBUQ | (C) Emissor ticket pesagem |                    |                   | (D)<br>Total     |
|----|-------------------------------|------------------------|----------------------------|--------------------|-------------------|------------------|
|    |                               |                        | (C1)<br>Basalto            | (C2)<br>Sem ticket | (C3)<br>O Asfalto |                  |
| 1  | Camargo Campos                | Camargo Campos         |                            | 2.393,05           | 69,30             | 2.462,35         |
| 2  |                               | GALVANI                |                            | 5.086,84           |                   | 5.086,84         |
| 3  |                               | O Asfalto              |                            |                    | 1.729,75          | 1.729,75         |
| 4  |                               | PRESSERV               |                            | 904,00             |                   | 904,00           |
| 5  |                               | Scala Guaçu            |                            | 81,18              |                   | 81,18            |
| 6  |                               | Único Ambiental        |                            | 251,22             | 1.013,45          | 1.264,67         |
| 7  |                               | <b>Total:</b>          |                            |                    | <b>8.716,29</b>   | <b>2.812,50</b>  |
| 8  | Valéria Andreoli              | Valéria Andreoli       | 7.094,00                   | 5.628,14           |                   | 12.722,14        |
| 9  |                               | <b>Total:</b>          | <b>7.094,00</b>            | <b>5.628,14</b>    |                   | <b>12.722,14</b> |
| 10 | <b>Total Geral:</b>           |                        | <b>7.094,00</b>            | <b>14.344,43</b>   | <b>2.812,50</b>   | <b>24.250,93</b> |

Por sua vez, os elementos constantes dos documentos não esclarecem:

a) os motivos que levaram o material a percorrer distâncias significativas entre as localidades neles consignadas envolvendo a produção, pesagem e entrega no destino (Campinas);

b) se o material, que depende de temperatura determinada para sua aplicação, não ficou comprometido em sua qualidade em decorrência do tempo demandado para o desenvolvimento do percurso;

c) O processo de pesagem de diferentes fornecedores ser realizado por uma mesma balança, situada em distância significativamente alta em relação ao local de produção e/ou destino do material.

Neste sentido, visando aclarar o processo trabalho e logística envolvidos na produção, pesagem e entrega do CBUQ, fatores que ultrapassam o escopo da auditoria, **recomendamos** sejam estes esclarecidos através de procedimento de apuração/pesquisa específico para tal finalidade, permitindo-nos sugerir a nomeação de comissão especial para tal mister.

#### **4.3.4. Existência de órgão não integrante da estrutura administrativa**

Por fim, registra a auditoria que o Departamento de Serviços Públicos, possui, dentro de suas atribuições de fato, a manutenção viária, de modo que realiza o gerenciamento de serviços de tapa-buraco. Entretanto este departamento não figura na estrutura formal da SMSP, de modo que o seu dirigente, ocupa o cargo de Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro.



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

---

Por sua vez, os gestores da Pasta esclareceram que existe solicitação para a regularização da situação, a qual inclui ampla revisão do organograma da Secretaria de Serviços Públicos.

Diante da situação aqui exposta, **recomenda-se** a sua adequação às normas vigentes, tanto em respeito à legislação em vigor, como também para conferir maior segurança às atividades realizadas no âmbito da referida diretoria.

## **5. CONCLUSÃO**

De uma forma geral, percebemos que os controles internos exercidos pela Municipalidade, no decorrer do protocolado administrativo nº 2013/10/22.929, apresentou progresso em relação à gestão do contrato anterior de manutenção de áreas verdes, embora este aperfeiçoamento tenha se mostrado acanhado frente aos controles indicados pelas boas práticas. Por outro lado, a gestão das Atas de Registro de Preços de Tapa-Buraco, não apresentou a evolução esperada quando comparada à gestão do contrato de asfaltamento, já realizados anteriormente por este Departamento de Auditoria.

Deste modo, os controles ora exercidos continuam frágeis para demonstrar os serviços efetivamente prestados, em que pesem os apontamentos e recomendações de auditorias anteriores.

Por outro lado, a auditoria não pode desconsiderar, que a alternância de gestores públicos, em virtude de novos mandatos eletivos, prejudica a ciência dos agentes públicos contemporâneos acerca de fatos já analisados anteriormente às suas atividades na Administração, afetando a evolução progressiva de procedimentos já objeto de análises e recomendações.

Neste sentido e objetivando que as análises e recomendações de auditoria anteriores perdurem, pedimos permissão para sugerir que seja elaborado manual de serviços terceirizados, pela Municipalidade, o qual ofertará elementos aos gestores de serviços terceirizados, sejam eles novatos ou veteranos, buscando evitar que condutas vulneráveis, sob a ótica do exercício do controle, se repliquem na Administração.

Ademais, cabe registrar que as observações e recomendações constantes deste relatório são propostas de melhoria para corrigir vulnerabilidades e implementar controles, na



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

---

busca de proporcionar um aumento na eficiência e efetividade, bem como ampliar a transparência das atividades da Municipalidade.

Por fim, após a conclusão do “Plano de Providências” com os gestores envolvidos, recomendamos a expedição de ofícios encaminhando cópias do presente relatório juntamente com a cópia do Plano de Providências a ser firmado, ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos no disposto no § 1º, do art. 61 da Lei Orgânica do Município de Campinas, à Secretaria de Assuntos Jurídicos para análise acerca de eventual providência cabível bem como ao chefe do Executivo Municipal para conhecimento e deliberação.

Campinas, 19 de maio 2015

106.842-3

65.239-3