

RELATÓRIO CONCLUSIVO DE ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

Nº 2019/07732

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Execução Contratual

2.2. Objetivo

Acompanhamento da execução dos contratos nº 25/SMSUB/SPUA/2019 no valor de R\$ 3.225.000,00, cujo objeto é o fornecimento de emulsão asfáltica catiônica de ruptura rápida RR-2C, nº 26/SMSUB/SPUA/2019 no valor de R\$ 6.400.317,20 e nº 27/SMSUB/SPUA/2019 no valor de R\$ 51.279.726,00, ambos para o fornecimento de cimento asfáltico de petróleo tipo CAP 50/70, firmados com a empresa Brasquímica Produtos Asfálticos Ltda. Processos de contratação SEI nº 6012.2019/0004931-9, nº 6012.2019/0004007-9 e nº 6012.2019/0006635-3. Memorando GAB-RB nº 044/2019.

2.3. Área auditada

12.10 - Secretaria Municipal das Subprefeituras

2.4. Período da realização

01.10.19 a 03.07.20

2.5. Período de abrangência

16.09.19 a 04.06.20

2.6. Equipe técnica

Eduardo Antonio Oliveira RF nº 923

Eduardo Silveira Carvalho RF nº 20.189

2.7. Procedimentos

- Identificar, nas unidades fiscalizadas, os responsáveis pelas informações, com as respectivas funções e registros funcionais.
- Avaliar, por amostragem, os procedimentos adotados pelas unidades fiscalizadas, no âmbito de sua competência.
- Verificar *in loco*, por amostragem, se os serviços prestados estão sendo realizados de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas nos ajustes.

2.8. Siglas

ARP	-	Ata de registro de preços
ART	-	Anotação de Responsabilidade Técnica
CAP	-	Cimento asfáltico de petróleo
CBUQ	-	Concreto betuminoso usinado a quente
Cogel	-	Coordenadoria geral de licitações
Confea	-	Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
DNIT	-	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte
e-TCM	-	Processo eletrônico do Tribunal de Contas do Município de São Paulo
IE	-	Instrução de execução
Inmetro	-	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
PMSP	-	Prefeitura do Município de São Paulo
SEI	-	Sistema Eletrônico de Informações
Siurb	-	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras
SMSP	-	Secretaria Municipal das Subprefeituras (atual SMSUB)
SMSUB	-	Secretaria Municipal das Subprefeituras
Spua	-	Superintendência das Usinas de Asfalto
TC	-	Processo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata o presente do acompanhamento da execução de três contratos firmados entre a Secretaria Municipal das Subprefeituras e a empresa Brasquímica Produtos Asfálticos Ltda.

O Contrato nº 25/SMSUB/SPUA/2019 (Peça 9, fls. 24/29) no valor de R\$ 3.225.000,00 e prazo de 5 meses foi firmado em 16.09.19 através do processo de contratação nº 6012.2019/0004931-9 e tem como objeto o fornecimento de emulsão asfáltica catiônica de ruptura rápida RR-2C. O contrato é oriundo da Ata de Registro de Preços nº 37/SMSUB/COGEL/2018 (Peça 9, fls. 1/13), originária do Pregão Eletrônico nº 06/SMSUB/COGEL/2018 (Peça 7) (acompanhamento do edital tratado no TC nº 72.005.757/18-00).

O Contrato nº 26/SMSUB/SPUA/2019 (Peça 10, fls. 21/26) no valor de R\$ 6.400.317,20 e prazo de 45 dias foi firmado em 16.09.19 através do processo de contratação nº 6012.2019/0004007-9. O Contrato nº 27/SMSUB/SPUA/2019 (Peça 11, fls. 16/21) no valor de R\$ 51.279.726,00 e prazo de 12 meses foi firmado em 31.10.19 através do processo de contratação nº 6012.2019/0006635-3. Ambos têm como objeto o fornecimento de cimento asfáltico de petróleo tipo CAP 50/70 e são oriundos da Ata de Registro de Preços nº 29/SMSUB/COGEL/2019 (Peça 10, fls. 1/10), originária do Pregão Eletrônico nº 10/SMSUB/COGEL/2019 (Peça 8).

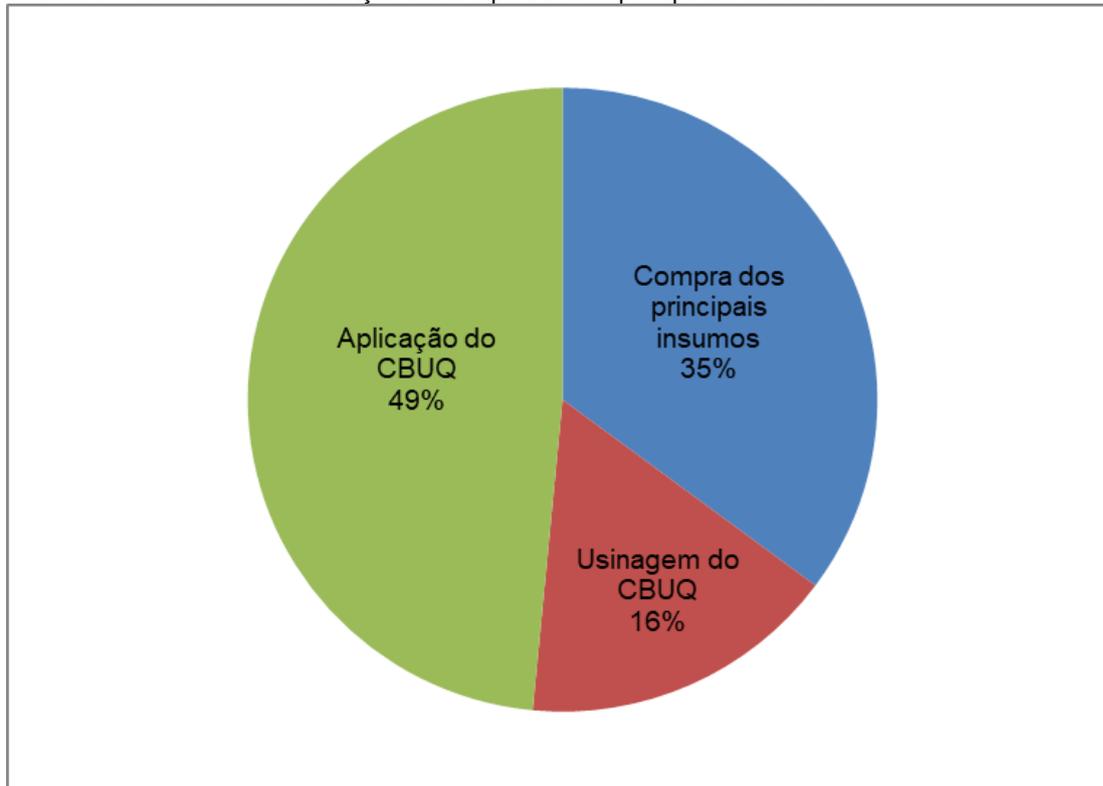
Os produtos fornecidos através desses três contratos (cimento asfáltico de petróleo e emulsão asfáltica) são os principais insumos necessários à realização dos serviços de manutenção viária denominados tapa-buracos.

O valor total gasto pela PMSP para realização dos serviços de manutenção viária tapa-buracos é de aproximadamente R\$ 165 milhões por ano¹, distribuídos em contratos que podem ser classificados em três grupos distintos:

¹ Vide Quadro 11 do Anexo II, Peça 24.

- Compra dos principais insumos (aproximadamente R\$ 58 milhões por ano);
- Usinagem do CBUQ (aproximadamente R\$ 27 milhões por ano);
- Aplicação do CBUQ (aproximadamente R\$ 80 milhões por ano).

Gráfico 1 – Gastos com manutenção viária tapa-buracos por tipo de contrato



Fonte: e-TCMs indicados nos subitens 3.1.1 a 3.1.3 deste relatório.

3.1.1. Compra dos principais insumos

A Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB) é responsável pela compra dos dois principais insumos (cimento asfáltico de petróleo e emulsão asfáltica) necessários à realização dos serviços de tapa-buracos.

O cimento asfáltico de petróleo (CAP) é utilizado para a produção do concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), que é o material utilizado no preenchimento dos buracos nas vias. É o insumo de maior relevância financeira na usinagem do

CBUQ e representa 70% do seu valor². Esse insumo é comprado pela SMSUB através de contratos oriundos da ARP nº 29/SMSUB/COGEL/2019 e entregue nas usinas produtoras de CBUQ. O presente trabalho tem como objeto o acompanhamento da execução dos contratos nº 26 e nº 27/SMSUB/SPUA/2019 para fornecimento do CAP.

A emulsão asfáltica é utilizada na realização da pintura de ligação (camada que garante aderência entre a base existente e o CBUQ). Esse insumo é comprado pela SMSUB através de contratos oriundos da ARP nº 37/SMSUB/COGEL/2018 e entregue nas usinas produtoras de CBUQ. O presente trabalho tem como objeto o acompanhamento da execução do contrato nº 25/SMSUB/SPUA/2019 para fornecimento de emulsão asfáltica.

De acordo com os contratos de usinagem de CBUQ (vide Quadro 1), compete às usinas de asfalto a responsabilidade pelo recebimento, custódia, distribuição, controle de pesagem e controle de qualidade da emulsão asfáltica e do CAP adquiridos pela PMSP.

De acordo com os contratos de realização dos serviços de tapa-buracos, compete às empresas que realizarão os serviços de tapa-buracos a responsabilidade pelo transporte da usina aos locais de utilização da emulsão asfáltica e do CBUQ.

3.1.2. Usinagem do CBUQ

Atualmente, a Secretaria Municipal das Subprefeituras é responsável pela fiscalização da usinagem do CBUQ, realizada através de contratos com três empresas privadas. Esses contratos foram acompanhados por esta Coordenadoria, conforme detalhado no Quadro 1.

² item 36061 da tabela de custos da Siurb data-base: jul/2019.

Quadro 1 – Acompanhamentos de contratos de usinagem de CBUQ

e-TCM	Contrato	ARP	Empresa contratada	Agrupamento	
19704/2019	04/SMSUB/SPUA/2019	26/SMSUB/COGEL/2019	Usicity Pavimentação Ltda.	II	Zona norte, centro e mini anel viário
	07/SMSUB/SPUA/2019				
19709/2019	08/SMSUB/SPUA/2019	28/SMSUB/COGEL/2019	Jofege Pavimentação e Construção Ltda.	III	Zona oeste e zona sul
19711/2019	09/SMSUB/SPUA/2019	27/SMSUB/COGEL/2019	Versátil Engenharia Ltda.	I	Zona leste

Fonte: processos e-TCM citados no quadro.

3.1.3. Aplicação do CBUQ

A aplicação do CBUQ nos serviços de tapa-buracos é realizada por empresas contratadas especificamente para esse fim. Cada subprefeitura é responsável pela fiscalização do contrato em sua jurisdição e a Secretaria Municipal das Subprefeituras é responsável pela fiscalização de três contratos de aplicação de CBUQ nas avenidas marginais Pinheiros e Tietê e no mini anel viário.

3.1.4. Demais contratos de manutenção da malha viária

Os contratos da Prefeitura do Município de São Paulo para manutenção da malha viária denominados “Programa Asfalto Novo” ou “Programa de Recapeamento” são remunerados pela realização completa do serviço, portanto não utilizam emulsão asfáltica ou CAP adquiridos através dos contratos ora analisados.

3.1.5. Manifestação prévia da origem e da empresa contratada

Em conformidade com o disposto no art. 2º da Resolução nº 18/2019 deste TCMSP, o Relatório Preliminar e seus anexos (Peças 23/25) foram encaminhados aos responsáveis indicados no item 3.4 do Relatório Preliminar (Peça 25).

A Origem e a empresa contratada apresentaram as manifestações detalhadas no Quadro 2.

Quadro 2 - Responsáveis pelas infringências/irregularidades e manifestações apresentadas

Item da conclusão	Nome	Cargo	RF	Manifestação prévia
4.1 a 4.4	José Donizete Venâncio	Fiscal dos contratos / SMSUB	504.320.4	Peças 62/64
4.1 a 4.4	Adriana Siano Boggio Biazzi	Fiscal do contrato e Superintendente das Usinas de Asfalto / SMSUB	753.966.5	Peças 68/70
4.4	Jedais José de Oliveira	Contador / SMSUB	563.848-8	Peças 76/78
4.1 a 4.4	Radyr Llamas Papini	Chefe de Gabinete / SMSUB	755.908.9	Peça 73
4.1 a 4.4	Alexandre Modonezi de Andrade	Secretário / SMSUB	748.892.1	Não apresentou
-	Brasquímica Produtos Asfálticos Ltda.	Empresa contratada	-	Peças 44/47

Fonte: eTCM 21.580/2019.

Neste momento processual, em atendimento ao determinado pelo conselheiro relator (Peça 79), as manifestações apresentadas serão analisadas no item **3.3** deste relatório.

3.2. Escopo do presente trabalho

Com o objetivo de verificar se os serviços são realizados de acordo com as normas legais pertinentes e em conformidade com as cláusulas estabelecidas nos ajustes foram realizadas consultas aos processos administrativos da licitação, contratação e de pagamentos. Também foram realizadas solicitações de documentação complementar e vistorias *in loco* nas usinas de CBUQ responsáveis pelo recebimento, custódia e distribuição dos insumos.

A análise dos sistemas de controle interno da Secretaria Municipal das Subprefeituras e a verificação do atendimento às exigências contratuais, normas legais pertinentes e conformidade com os padrões mínimos de qualidade compreende 11 quesitos:

- Recolhimento e manutenção da garantia contratual;
- Instrução e prazo dos processos de contratação e pagamento;

- Documentação tributária e trabalhista;
- Controle de pesagem das balanças nas usinas que recebem e distribuem os insumos;
- Condições do tanque de armazenamento da emulsão;
- Controle de qualidade da emulsão;
- Proporcionalidade entre a emulsão entregue e o CBUQ produzido;
- Condições do tanque de armazenamento do CAP;
- Controle de qualidade do CAP;
- Proporcionalidade entre o CAP recebido e o CBUQ produzido;
- Compatibilidade entre os pagamentos e os produtos entregues.

3.3. Infringências / impropriedades nos controles internos e na execução dos contratos

Da análise dos 11 quesitos que compõem o escopo do presente trabalho (vide item 3.2) foram detectadas as seguintes infringências / impropriedades:

3.3.1. Ausência de junção de todos os documentos relativos à regularidade fiscal e trabalhista nos processos

Apontamento constante do Relatório Preliminar (Peça 25)

Quanto à documentação necessária para instrução do processo de contratação, o item 6.2 das ARPs nº 37/SMSUB/COGEL/2018 e nº 29/SMSUB/COGEL/2019 estabelece:

6.2. Além da comprovação do recolhimento da garantia, para assinatura do termo de contrato ou retirada da Nota de Empenho deverá a contratada apresentar: [...]

6.2.8. Programas de Controle Médico de Saúde Ocupacional; Prevenção de Riscos Ambientais, Serviços de Segurança e

Medicina do Trabalho prevendo as condições e os riscos do trabalho dos funcionários da contratada. (Peça 9, fl. 4 e Peça 10, fls. 4/5).

Compulsando os processos que originaram os contratos nº 25 e nº 26/SMSUB/SPUA/2019 para aquisição de emulsão e CAP (vide Quadro 1 do Anexo II, Peça 24), constata-se que não foram juntados os documentos exigidos no item 6.2.8 das ARPs. Ressalva-se que essa documentação foi apresentada quando da assinatura do Contrato nº 27/SMSUB/SPUA/2019 (Peça 11, fls. 49/108).

Quanto à documentação necessária para instrução do processo de pagamento, o item 7.2 das ARPs nº 37/SMSUB/COGEL/2018 e nº 29/SMSUB/COGEL/2019 estabelece:

7.2. Os pedidos de pagamento deverão vir devidamente instruídos com a documentação necessária conforme Portaria nº 92/SF/2014. (Peça 9, fl. 5 e Peça 10, fl. 5).

Para os contratos em análise, o inciso IX do art. 1º da Portaria 92/SF/2014, com redação alterada pela Portaria SF 159/2017, determina que:

Art. 1º O processo de liquidação e pagamento das despesas provenientes de compras, de prestação de serviços ou de execução de obras será formalizado pelo fiscal do contrato em expediente devidamente autuado, com a junção dos seguintes documentos, em ordem cronológica, conforme o caso: [...]

IX- prova de regularidade com o FGTS e as contribuições previdenciárias, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, além de outras certidões de regularidade fiscal reputadas necessárias, conforme previsão no respectivo contrato ou documento que o substitui

Compulsando os processos de liquidação e pagamento dos contratos nº 25, 26 e nº 27/SMSUB/SPUA/2019 para aquisição de emulsão e CAP (vide Quadro 2 do Anexo II, Peça 24), constata-se que não foram juntados os documentos exigidos no inciso IX do art. 1º da Portaria 92/SF/2014.

Diante do exposto, conclui-se que não houve junção da documentação relativa à segurança do trabalho na instrução dos processos dos contratos nº 25 e nº 26/SMSUB/SPUA/2019, em desacordo com o item 6.2.8 das ARPs

nº 37/SMSUB/COGEL/2018 e nº 29/SMSUB/COGEL/2019. Ademais, não houve junção da documentação de regularidade fiscal na instrução dos processos de liquidação e pagamento dos contratos nº 25, nº 26 e nº 27/SMSUB/SPUA/2019, em desacordo com o inciso IX do art. 1º da Portaria 92/SF/2014.

Manifestações prévias da Origem e da empresa contratada

Manifestações do Sr. José Donizete Venâncio, da Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi e do Sr. Jedais José de Oliveira

No que se refere aos Contratos nº 25 e nº 26/SMSUB/SPUA/2019, infelizmente não foi observado o item 6.2.8 das ARPs. Porém, a empresa encaminhou tais documentos para junção no processo administrativo referente ao Contrato nº 27/SMSUB/SPUA/2019, como foi ressaltado no item 3.3.1 do Relatório Preliminar e que compõe a peça 11, fls. 49/108 deste Processo TC/021580.

Embora o disposto no Art. 1º da Portaria 92/SF/2014 (Art. 1º da Portaria nº 170 de 31/08/2020) determina que o processo de pagamento deva ser formalizado pelo fiscal do contrato, estes foram formalizados pela Seção de Contabilidade da SPUA. Segue como Anexo IV, as Certidões de Regularidade Fiscal da época, que serão juntadas aos processos de liquidação e pagamento, dos respectivos contratos. (Peça 62, fl. 6)

Manifestação da empresa Brasquímica Produtos Asfálticos Ltda.

Salientamos que o documento relativo ao Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) foi entregue junto com os demais documentos exigidos à época.

Em complemento a este documento, enviamos anexo programa apresentado anteriormente para conhecimento. (Peça 44, fl. 8)

Análise e conclusão

A Origem admite a ausência de junção da documentação relativa à segurança do trabalho na instrução dos processos dos contratos nº 25 e nº 26/SMSUB/SPUA/2019 e a ausência de junção da documentação de regularidade fiscal na instrução dos processos de liquidação e pagamento dos contratos nº 25, nº 26 e nº 27/SMSUB/SPUA/2019.

Neste momento processual foi juntada cópia da documentação relativa à segurança do trabalho vigente à época da contratação (Peça 47, fls. 1/16); no entanto os contratos foram firmados sem junção dessa documentação à época (vide Quadro 1 do Anexo II, Peça 24), em desacordo com o item 6.2.8 das ARPs nº 37/SMSUB/COGEL/2018 e nº 29/SMSUB/COGEL/2019.

Também neste momento processual foi juntada cópia da documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista vigente em parte do período dos contratos (Peça 64, fls. 39/55); no entanto as liquidações e pagamentos dos contratos nº 25, nº 26 e nº 27/SMSUB/SPUA/2019 foram realizadas sem junção dessa documentação à época (vide Quadro 2 do Anexo II, Peça 24), em desacordo com o inciso IX do art. 1º da Portaria 92/SF/2014.

Diante do exposto, reitera-se integralmente a conclusão anterior.

3.3.2. Controle deficiente de quantidades e pesagem dos insumos

Apontamento constante do Relatório Preliminar (Peça 25)

Compete à fiscalização da SMSUB a responsabilidade pela verificação das quantidades fornecidas de emulsão asfáltica e CAP previamente ao seu pagamento. Essas quantidades são verificadas através da pesagem dos caminhões nas usinas de asfalto antes e depois de sua descarga.

O controle de pesagem nas usinas de asfalto é de fundamental importância para o erário municipal, visto que os valores de pesagem são utilizados para remuneração de todos os contratos relativos ao serviço de tapa-buracos: aquisição da emulsão, aquisição do CAP, usinagem do CBUQ e aplicação do CBUQ.

Face à importância das pesagens e de seus registros, os contratos com as usinas de asfalto (vide Quadro 1) estabelecem cláusulas específicas detalhando exigências de controle e fiscalização. Os itens 9.7 e 9.8 das ARPs nº 26, nº 27 e nº 28/SMSUB/COGEL/2019 (usinagem de CBUQ) determinam que:

9.7. A pesagem do carregamento de cada caminhão será efetuada na presença de um servidor indicado e credenciado pela Unidade Requisitante, ao qual incumbirá conferir e assinar o tíquete da Balança.

9.8. A área da balança deve dispor de câmeras fotográficas que possam identificar o caminhão no momento da pesagem e as fotos, assim como o tíquete da balança devem ser enviados imediatamente após o carregamento para o requisitante do material em e-mail indicado no respectivo contrato. (eTCM 19704/2019, Peça 10, fl. 24)

O item 11.5.6.5 dos editais que deram origem às ARPs de usinagem de CBUQ também exigem que as empresas vencedoras:

11.5.6.5. Possuam carregador e balança equipada com câmeras para acessos ininterruptos à PMSP, conforme descrito no item 9.8 do Anexo I – Especificações Técnicas deste Edital. (eTCM 19704/2019, Peça 9, fl. 16)

Compulsando os processos administrativos e após vistorias realizadas *in loco*, não foram localizadas evidências de existência de câmeras com acesso ininterrupto da PMSP no carregador e na balança da usina; não foi localizada a indicação e credenciamento de servidor responsável pela conferência das pesagens na usina e não foram localizadas fotos e tíquetes da balança assinados (vide eTCMs listados no Quadro 1).

Face à ausência dessas informações relevantes nos autos, foi encaminhada a Requisição de Documentos nº 03 solicitando à fiscalização da SMSUB:

3. Esclarecer se a usina possui carregador e balança equipados com câmeras para acesso ininterrupto à PMSP e se o acesso está funcionando (item 11.5.6.5 do edital). Em caso afirmativo apresentar “print” da tela na data de recebimento desta requisição contendo imagem do carregador e da balança para cada contrato em epígrafe.

4. Informar o nome e o número do documento de identidade do servidor indicado e credenciado para conferir e assinar os tíquetes da balança de cada contrato em epígrafe (item 9.7 do Anexo I do edital);

5. Apresentar todas as fotos e tíquetes de pesagem assinados dos dias 01.10.19, 11.10.19 e 21.10.19 dos contratos em epígrafe (item 9.8 do Anexo I do edital); (Peça 18, grifo no original)

Após reiteradas dilações de prazo, a fiscalização da SMSUB não apresentou até o presente momento a documentação solicitada.

Diante do exposto, conclui-se que a verificação das quantidades de fornecimento de emulsão asfáltica e cimento asfáltico de petróleo é deficiente, visto que os controles de pesagem da SMSUB nas usinas de asfalto são inadequados, pois inexistem câmeras com acesso ininterrupto da PMSP na balança, inexistente servidor credenciado responsável pela conferência das pesagens, inexistente registro de tíquetes de pesagem assinados e inexistem fotografias das pesagens, em desacordo com as exigências de controle dos contratos com as usinas de asfalto.

Manifestações prévias da Origem e da empresa contratada

Manifestações do Sr. José Donizete Venâncio e da Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi

Apresenta fotografias de câmeras na área das usinas, datadas de outubro de 2020 e informa que:

Quanto ao servidor credenciado, ficamos impossibilitados de disponibilizar funcionários para prestar serviços nas empresas contratadas, por deficiência do quadro de pessoal, bem como em consequência da paralização das atividades operacionais da Superintendência das Usinas de Asfalto.

Em alternativa, para todos os carregamentos, são emitidas Notas Fiscais eletrônicas em tempo real e encaminhadas por e-mail, sendo que essas notas fiscais, ficam a disposição não só da Prefeitura, como também do sistema de emissão de notas fiscais eletrônicas.

As Usinas possuem câmeras instaladas na balança, bem como na área onde são carregados os caminhões. As câmeras estão com acesso ininterrupto da PMSP. (Peça 62, fl. 2)

Manifestação da empresa Brasquímica Produtos Asfálticos Ltda.

Oportuno registrar que a responsabilidade da verificação das quantidades de fornecimento de emulsão asfálticas e cimento asfálticos, são das Usinas de Asfalto. (Peça 44, fl. 8)

Análise e conclusão

O apontamento aborda quatro irregularidades no controle que são obrigatórias por força dos itens 9.7 e 9.8 das ARPs nº 26, nº 27 e nº 28/SMSUB/COGEL/2019 (usinagem de CBUQ):

- Ausência de acesso ininterrupto da PMSP às câmeras na usina;
- Ausência de servidor credenciado da PMSP na usina;
- Ausência de tíquetes de pesagem assinados;
- Ausência de fotografias dos carregamentos.

A Origem admite a ausência do servidor credenciado, quanto à ausência das fotos e dos tíquetes de pesagem assinados não houve manifestação e não houve comprovação de sua existência.

Ressalte-se que durante os procedimentos da auditoria a Origem foi solicitada a apresentar todas as fotos e tíquetes de pesagem assinados dos dias 01.10.19, 11.10.19 e 21.10.19 (Peça 18) e após reiteradas dilações de prazo não apresentou os documentos requisitados. Neste momento processual nem a Origem nem a empresa contratada apresentaram essa documentação solicitada.

Quanto à ausência de acesso ininterrupto da PMSP às câmeras do carregador e da balança, durante os procedimentos da auditoria a Origem foi solicitada a apresentar cópia da tela contendo imagem do carregador e da balança do dia 16.03.20 (Peça 18), após reiteradas dilações de prazo não apresentou as imagens requisitadas.

Neste momento processual a Origem não apresentou cópia da tela referente à data requisitada. As fotografias ora apresentadas não correspondem ao período de

abrangência deste trabalho (16.09.19 a 04.06.20, item 2.5 do Relatório) e foram tiradas após o recebimento do Relatório Preliminar deste TCM.

Diante dos documentos ora apresentados, retifica-se a conclusão anterior que passa a ser: a verificação das quantidades de fornecimento de emulsão asfáltica e cimento asfáltico de petróleo é deficiente, visto que os controles de pesagem da SMSUB nas usinas de asfalto são inadequados, pois não foi comprovada a existência de acesso ininterrupto da PMSP às câmeras no carregador e na balança durante o período de abrangência deste trabalho, inexistente servidor credenciado responsável pela conferência das pesagens, inexistente registro de tíquetes de pesagem assinados e inexistem fotografias das pesagens, em desacordo com as exigências de controle dos contratos com as usinas de asfalto.

3.3.3. Deficiência no controle de qualidade da emulsão asfáltica

Apontamento constante do Relatório Preliminar (Peça 25)

Compete à fiscalização da SMSUB a responsabilidade pela verificação da qualidade da emulsão asfáltica previamente ao seu pagamento. A emulsão asfáltica é utilizada nos serviços de tapa-buracos para realização da pintura de ligação (camada que garante aderência entre a base existente e o CBUQ) e o controle de qualidade adequado desse insumo é essencial para garantir a qualidade e a durabilidade dos serviços de tapa-buracos.

Além da documentação técnica anexa ao edital de Pregão Eletrônico nº 06/SMSUB/COGEL/2018 (Peça 7), a Norma DNIT 165/2013 – EM (Peça 22) encontra-se em vigor e estabelece os requisitos técnicos exigidos e os controles tecnológicos para as emulsões asfálticas empregadas nos serviços asfálticos. O Anexo A da norma lista dez ensaios de controle tecnológico que devem ser realizados para verificação da qualidade da emulsão asfáltica tipo RR2C.

A SMSUB possui contratos que possibilitam a realização do controle de qualidade da emulsão asfáltica de três formas independentes: pela empresa fornecedora da

emulsão asfáltica, pelas usinas de asfalto e pelas empresas de assessoria e consultoria contratadas pela SMSUB.

Com o intuito de verificar se a SMSUB está realizando os procedimentos de controle de qualidade da emulsão asfáltica fornecida, foram selecionados os meses de setembro a novembro de 2019 para verificação. Após análise foram constatadas as seguintes irregularidades:

Controle de qualidade a cargo da empresa fornecedora da emulsão asfáltica

O item 9.2.14 da ARP nº 37/SMSUB/COGEL/2018 determina que:

9.2.14 A cada lote fornecido a empresa deverá apresentar o respectivo “Laudo de Aprovação do Material” emitido por laboratório credenciado pelo INMETRO, devidamente identificados com o laudo. (Peça 9, fl. 6)

O item 3.3.c do Anexo I do edital de Pregão Eletrônico nº 06/SMSUB/COGEL/2018 determina que:

c) A análise do produto deverá ser realizada em uma amostra representativa do mesmo, obtida de acordo com a norma ABNT NBR 14883 – Petróleo e produtos de petróleo – Amostragem manual ou ASTM D4057 Practice for Manual Sampling of Petroleum and Petroleum Products. (Peça 7, fl. 33)

Compulsando os processos administrativos não foram localizados laudos de aprovação do material ou ensaios de controle tecnológico emitidos por laboratório credenciado pelo Inmetro, em desacordo com o item 9.2.14 da ARP nº 37/SMSUB/COGEL/2018.

Controle de qualidade a cargo das usinas de asfalto

Os contratos da SMSUB com as usinas de asfalto (vide Quadro 1) estabelecem cláusulas específicas detalhando exigências de controle de qualidade da emulsão asfáltica; no entanto, conforme detalhado nos processos de fiscalização da execução desses contratos (eTCM nº 19704/2019, 19709/2019 e 19711/2019), a

SMSUB não apresentou nenhum ensaio de controle tecnológico referente à emulsão asfáltica.

Controle de qualidade a cargo das empresas de assessoria e consultoria

A SMSUB possui contratos de assessoria e consultoria com empresas especializadas para realização de ensaios de controle tecnológico e acompanhamento dos serviços de usinagem de CBUQ e dos serviços de manutenção viária tapa-buracos (contratos nº 21, nº 22 e nº 23/SMSUB/COGEL/2019).

Com o intuito de verificar se essas empresas realizam ensaios de controle de qualidade da emulsão asfáltica foi encaminhada a Requisição de Documentos nº 02 solicitando à fiscalização da SMSUB:

2. Encaminhar cópia (via e-mail) de todos os relatórios de controle tecnológico elaborados pelas empresas gerenciadoras (Falcão Bauer e JBA) de análise do CBUQ produzido e de recebimento de CAP e emulsão asfáltica, abrangendo os meses de setembro, outubro e novembro de 2019. (Peças 15/17, fl. 1, grifo no original)

Em resposta a fiscalização da SMSUB encaminhou relatórios contendo ensaios de controle tecnológico (Peças 15, 16 e 17); no entanto, não apresentou nenhum ensaio de controle tecnológico referente à emulsão asfáltica.

Diante do exposto, conclui-se que não foram localizados laudos de aprovação da emulsão asfáltica, emitidos por laboratório credenciado pelo Inmetro, quando de seu fornecimento, em desacordo com o item 9.2.14 da ARP nº 37/SMSUB/COGEL/2018; ademais, inexistente verificação da qualidade da emulsão asfáltica, visto que as usinas de asfalto contratadas pela SMSUB não realizam ensaios de controle tecnológico desse insumo e as empresas de assessoria e consultoria contratadas pela SMSUB tampouco realizam esses ensaios. A ausência de controle de qualidade adequado pode comprometer os serviços de tapa-buracos e ocasionar prejuízo ao erário em face de sua deterioração precoce.

Manifestações prévias da Origem e da empresa contratada

Manifestações do Sr. José Donizete Venâncio e da Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi

Todos os fornecimentos de emulsão asfáltica, são acompanhados de Certificado de Análise da empresa (Anexo I), que possui um rigoroso processo de análise de qualidade e de rastreabilidade de seus produtos, desde a aquisição da matéria prima, produção até a entrega ao cliente. O laboratório da empresa está preparado para execução de todos os ensaios de caracterização dos produtos industrializados e das matérias primas recebidas, principalmente o CAP. Possui equipamentos, conforme requisitados nas normas técnicas (ABNT, DER, DNIT, entre outras) capazes de realizar todos os ensaios para atestar a qualidade exigida pelas normas técnicas nacionais e internacionais. (Anexo II) (Peça 62, fl. 3)

Manifestação da empresa Brasquímica Produtos Asfálticos Ltda.

Conforme descrito no procedimento de qualidade e rastreabilidade dos produtos industrializados pela Brasquímica, são enviados junto com todas as cargas entregues para prefeitura os certificados dos produtos conforme exemplos abaixo:

[...]

Ratificamos que todos os procedimentos, amostragem e ensaios da empresa são realizados conforme normas vigentes.

[...]

O laboratório é montado e especializado na análise de produtos asfálticos, e nossos profissionais têm idoneidade para realização dos ensaios e apresentação dos resultados obtidos. (Peça 44, fls. 9/10)

Análise e conclusão

Neste momento processual foram juntadas cópias de cinco certificados de análise da emulsão asfáltica (Peça 64, fls. 1/23), no entanto durante a abrangência do presente trabalho (16.09.19 a 04.06.20) foram realizados mais de 60 entregas de emulsão asfáltica nas usinas (média de oito cargas mensais, vide eTCM nº 19704/2019, nº 19709/2019 e nº 19711/2019).

Quanto aos resultados dos ensaios elaborados pelo laboratório interno da empresa Brasquímica, deve-se levar em conta que há prejuízo na qualidade, visto que esse laboratório não consta no rol de laboratórios acreditados pelo Inmetro³ e há prejuízo na independência, face à ausência de segregação de funções, já que a mesma empresa responsável pela comercialização é responsável pelo laboratório.

Os controles de qualidade a cargo das usinas de asfalto e das empresas de assessoria e consultoria foram tratados em processos específicos (eTCM nº 19704/2019, nº 19709/2019 e nº 19711/2019).

Diante dos documentos ora apresentados, retifica-se a conclusão anterior que passa a ser: não foram localizados laudos de aprovação da emulsão asfáltica a cada lote fornecido, emitidos por laboratório credenciado pelo Inmetro, em desacordo com o item 9.2.14 da ARP nº 37/SMSUB/COGEL/2018. A ausência de controle de qualidade adequado pode comprometer os serviços de tapa-buracos e ocasionar prejuízo ao erário em face de sua deterioração precoce.

3.3.4. Deficiência no controle de qualidade do cimento asfáltico de petróleo

Apontamento constante do Relatório Preliminar (Peça 25)

Compete à fiscalização da SMSUB a responsabilidade pela verificação da qualidade do cimento asfáltico de petróleo (CAP) previamente ao seu pagamento. O cimento asfáltico de petróleo é o insumo de maior relevância financeira na produção do concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ) - material utilizado no preenchimento dos buracos nos serviços de tapa-buracos - e o adequado controle de qualidade desse insumo é essencial para garantir a qualidade e a durabilidade dos serviços de tapa-buracos.

Além da documentação técnica anexa ao edital de Pregão Eletrônico nº 10/SMSUB/COGEL/2019 (Peça 8), a Norma DNIT 095/2006 – EM (Peça 21)

³ <<http://inmetro.gov.br/laboratorios/rble/>>, acessado em 16.02.21.

encontra-se em vigor e estabelece as características exigíveis para cimentos asfálticos de petróleo empregados em pavimentação.

Os contratos vigentes da SMSUB possibilitam a realização do controle de qualidade do CAP de três formas independentes: pela empresa fornecedora do CAP, pelas usinas de asfalto e pelas empresas de assessoria e consultoria contratadas pela SMSUB.

Com o intuito de verificar se a SMSUB está realizando os procedimentos de controle de qualidade do CAP fornecido, foram selecionados os meses de setembro a novembro de 2019 para verificação. Após análise foram constatadas as seguintes irregularidades:

Controle de qualidade a cargo da empresa fornecedora do CAP

O item 9.2.14 da ARP nº 29/SMSUB/COGEL/2019 determina que:

9.2.14 A cada lote fornecido a empresa deverá apresentar o respectivo “Laudo de Aprovação do Material” emitido por laboratório credenciado pelo INMETRO, devidamente identificados com o laudo. (Peça 10, fl. 7)

Compulsando os processos administrativos não foram localizados laudos de aprovação do material ou ensaios de controle tecnológico emitidos por laboratório credenciado pelo Inmetro, em desacordo com o item 9.2.14 da ARP nº 29/SMSUB/COGEL/2019.

Controle de qualidade a cargo das usinas de asfalto

Os contratos da SMSUB com as usinas de asfalto (vide Quadro 1) estabelecem cláusulas específicas detalhando exigências de controle de qualidade do cimento asfáltico de petróleo; no entanto, conforme detalhado nos processos de fiscalização da execução desses contratos (eTCM nº 19704/2019, 19709/2019 e 19711/2019), a SMSUB não apresentou nenhum ensaio de controle tecnológico referente ao cimento asfáltico de petróleo.

Controle de qualidade a cargo das empresas de assessoria e consultoria

A SMSUB possui contratos de assessoria e consultoria com empresas especializadas para realização de ensaios de controle tecnológico e acompanhamento dos serviços de usinagem de CBUQ e dos serviços de manutenção viária tapa-buracos (contratos nº 21, nº 22 e nº 23/SMSUB/COGEL/2019).

Com o intuito de verificar se essas empresas realizam ensaios de controle de qualidade do cimento asfáltico de petróleo foi encaminhada a Requisição de Documentos nº 02 solicitando à fiscalização da SMSUB:

2. Encaminhar cópia (via e-mail) de todos os relatórios de controle tecnológico elaborados pelas empresas gerenciadoras (Falcão Bauer e JBA) de análise do CBUQ produzido e de recebimento de CAP e emulsão asfáltica, abrangendo os meses de setembro, outubro e novembro de 2019. (Peças 15/17, fl. 1, grifo no original)

Em resposta a fiscalização da SMSUB encaminhou relatórios contendo ensaios de controle tecnológico, alguns referentes ao CAP fornecido (Peças 15, 16 e 17); no entanto, não apresentou nenhum ensaio de ductilidade do CAP utilizado.

Diante do exposto, conclui-se que não foram localizados laudos de aprovação do CAP, emitidos por laboratório credenciado pelo Inmetro, quando de seu fornecimento, em desacordo com o item 9.2.14 da ARP nº 29/SMSUB/COGEL/2019; ademais, inexistente verificação da qualidade do CAP pelas usinas de asfalto contratadas pela SMSUB e as empresas de assessoria e consultoria contratadas pela SMSUB não realizam ensaio de ductibilidade do CAP. A deficiência no controle de qualidade pode comprometer os serviços de tapa-buracos e ocasionar prejuízo ao erário em face de sua deterioração precoce.

Manifestações prévias da Origem e da empresa contratada

Manifestações do Sr. José Donizete Venâncio e da Sra. Adriana Siano Boggio Biazzi

Todos os fornecimentos de CAP 50 70, são acompanhados de Certificado de Qualidade da Petrobrás (Anexo III).

O CAP 50 70 é carregado na Petrobras e descarregado nos tanques das Usinas de Asfalto contratadas pela PMSP sem que haja interrupção no trajeto para preservar as características do produto, como determina a legislação vigente.

[...]

A Ductibilidade: consiste na capacidade do material asfáltico alongar-se sem romper, quando tracionado. Nos casos em que o leito rodoviário é sujeito a vibrações e a grandes mudanças de temperatura, é importante que se utilizem asfaltos com elevada ductilidade na faixa de temperatura ambiente da região em que é aplicado. A ductibilidade de um material asfáltico é medida pela distância, em centímetros, no qual esse material pode ter suas extremidades alongadas com velocidade e temperatura definidas, sem sofrer ruptura. Considerando que pela especificação dos cimentos asfálticos, a ductibilidade do CAP 50 70 é de 60 cm no mínimo e o resultado obtido nos Certificados da Petrobras apresentam resultados maiores que 150 cm a uma temperatura de 25 graus. Essa propriedade pode ser facilmente verificada. (Peça 62, fls. 3/4)

Manifestação da empresa Brasquímica Produtos Asfálticos Ltda.

O cimento asfáltico de petróleo (CAP) é produzido única e exclusivamente pelas refinarias da Petrobrás, empresa de capital aberto (sociedade anônima), cujo acionista majoritário é o Governo do Brasil (União), sendo, portanto, uma empresa estatal de economia mista.

A Petrobrás é reconhecida mundialmente pela qualidade de seus produtos e detém certificações ISO 14.001 e 9002 além da OHSAS 18001, entre outras.

Na prática a Brasquímica revende o CAP da Petrobrás para seus clientes fornecendo a todos eles, inclusive a SPUA, o certificado de qualidade emitido pela própria Petrobrás uma vez que o produto é carregado na refinaria e enviado para as usinas da prefeitura sem passar pela nossa unidade industrial, o que configura uma simples revenda. (Peça 44, fl. 10)

Análise e conclusão

Neste momento processual foram juntadas cópias de três certificados de análise do CAP (Peça 64, fls. 24/35), no entanto durante a abrangência do presente trabalho

(16.09.19 a 04.06.20) foram realizados mais de 300 entregas de CAP nas usinas (média de trinta e oito cargas mensais, vide eTCM nº 19704/2019, nº 19709/2019 e nº 19711/2019).

Quanto aos resultados dos ensaios ora apresentados, elaborados pelo laboratório interno da empresa Petrobras, verifica-se que esse laboratório não consta no rol de laboratórios acreditados pelo Inmetro⁴ para os ensaios exigidos pelas normas técnicas.

Os controles de qualidade a cargo das usinas de asfalto e das empresas de assessoria e consultoria foram tratados em processos específicos (eTCM nº 19704/2019, nº 19709/2019 e nº 19711/2019).

Diante dos documentos ora apresentados, retifica-se a conclusão anterior que passa a ser: não foram localizados laudos de aprovação do CAP a cada lote fornecido, emitidos por laboratório credenciado pelo Inmetro, em desacordo com o item 9.2.14 da ARP nº 29/SMSUB/COGEL/2019. A deficiência no controle de qualidade pode comprometer os serviços de tapa-buracos e ocasionar prejuízo ao erário em face de sua deterioração precoce.

3.4. Responsáveis

Item da conclusão	Nome	Cargo	RF	Fls.
4.1 a 4.4	José Donizete Venâncio	Fiscal dos contratos / SMSUB	504.320.4	Peça 9, fls. 28 Peça 10, fls. 25 Peças 12, 13 e 14
4.1 a 4.4	Adriana Siano Boggio Biazzi	Fiscal do contrato e Superintendente das Usinas de Asfalto / SMSUB	753.966.5	Peça 11, fls. 20
4.4	Jedais José de Oliveira	Contador / SMSUB	563.848-8	Peças 12, 13 e 14
4.1 a 4.4	Radyr Llamas Papini	Chefe de Gabinete / SMSUB	755.908.9	Peça 9, fls. 24/29 Peça 10, fls. 21/26 Peça 11, fls. 16/21
4.1 a 4.4	Alexandre Modonezi de Andrade	Secretário / SMSUB	748.892.1	Nomeação DOC de 24.11.18, pág. 8

⁴ <<http://inmetro.gov.br/laboratorios/rble/>>, acessado em 16.02.21.

4. CONCLUSÃO

À vista dos exames documentais e das verificações realizadas *in loco* e das manifestações preliminares da Origem e da empresa contratada, conclui-se que a execução dos Contratos nº 25/SMSUB/SPUA/2019, nº 26/SMSUB/SPUA/2019 e nº 27/SMSUB/SPUA/2019 apresenta as seguintes infringências/impropriedades:

- 4.1. A verificação das quantidades de fornecimento de emulsão asfáltica e cimento asfáltico de petróleo é deficiente, visto que os controles de pesagem da SMSUB nas usinas de asfalto são inadequados, pois não foi comprovada a existência de acesso ininterrupto da PMSP às câmeras no carregador e na balança durante o período de abrangência deste trabalho, inexistente servidor credenciado responsável pela conferência das pesagens, inexistente registro de tíquetes de pesagem assinados e inexistem fotografias das pesagens, em desacordo com as exigências de controle dos contratos com as usinas de asfalto. **(item 3.3.2);**
- 4.2. Não foram localizados laudos de aprovação da emulsão asfáltica a cada lote fornecido, emitidos por laboratório credenciado pelo Inmetro, em desacordo com o item 9.2.14 da ARP nº 37/SMSUB/COGEL/2018. A ausência de controle de qualidade adequado pode comprometer os serviços de tapa-buracos e ocasionar prejuízo ao erário em face de sua deterioração precoce **(item 3.3.3);**
- 4.3. Não foram localizados laudos de aprovação do CAP a cada lote fornecido, emitidos por laboratório credenciado pelo Inmetro, em desacordo com o item 9.2.14 da ARP nº 29/SMSUB/COGEL/2019. A deficiência no controle de qualidade pode comprometer os serviços de tapa-buracos e ocasionar prejuízo ao erário em face de sua deterioração precoce **(item 3.3.4);**
- 4.4. Não houve junção da documentação relativa à segurança do trabalho na instrução dos processos dos contratos nº 25 e nº 26/SMSUB/SPUA/2019, em desacordo com o item 6.2.8 das ARPs nº 37/SMSUB/COGEL/2018 e

nº 29/SMSUB/COGEL/2019. Ademais, não houve junção da documentação de regularidade fiscal na instrução dos processos de liquidação e pagamento dos contratos nº 25, nº 26 e nº 27/SMSUB/SPUA/2019, em desacordo com o inciso IX do art. 1º da Portaria 92/SF/2014 (**item 3.3.1**).

Em 16.02.21

EDUARDO SILVEIRA CARVALHO
Agente de Fiscalização

RODRIGO MACHADO SILVA
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle

RP.: APV