



Relatório Final

Comissão Especial de Inquérito para apurar supostas violações às Leis Federais nº 4.320/1964 e nº 14.133/2021, praticadas em tese, pelo Senhor Marcus Augustin Soliva, Prefeito Municipal de Guaratinguetá, quando das aplicações de recursos oriundos do FINISA, em diversas ações e obras no município de Guaratinguetá

06.11.2024

GRACIANO ARILSON DOS SANTOS (Presidente)

VANTUIR FARIA DE CARVALHO (Relator)

ROSALICE GALVÃO FILIPPO FERNANDES (Secretária)

MARCELO AUGUSTO DE ASSIS (Membro)

CLAUDINEI BENEDITO LOPES (Membro)



Introdução.....	5
Metodologia de Investigação.....	6
A. Procedimentos Adotados.....	6
B. Critérios de Avaliação.....	7
Contexto e Histórico.....	8
A. Análise das Solicitações e das Respostas Fornecidas.....	11
B. Tabela Recebida indicando Obras Financiadas pelo Programa FINISA.....	14
Análise Técnica Individual dos Processos Licitatórios Recebidos conforme listagem acima.....	16
Rua das Hortências.....	16
Av. Ministro Salgado Filho e Rua Comandante Salgado.....	17
Pavimentação e Drenagem trecho Rua Goiânia - Bairro Vista Alegre.....	25
Reforma da Praça Joaquim Vilela.....	27
Drenagem e Pavimentação Rua Guaranis.....	27
Rua Joaquim Maia.....	28
ESF Jardim Esperança.....	31
Obras em Andamento.....	32
Vala de retenção 01.....	32
Análise dos Projetos e Memoriais Descritivos e de Cálculo.....	32
Memoriais Descritivos Genéricos.....	33
Ausência de Memorial de Cálculo.....	34
Planilha Orçamentária Incompatível.....	35
Falha nos Princípios de Transparência e Execução.....	35
Análise Técnica das Medições.....	35
Conclusão Preliminar.....	37
Teatro Carlos Gomes.....	38
Dados do Processo.....	38
Análise dos Projetos e Memoriais Descritivos.....	38
Divergências na Execução do Tapume (Medições 2 e 3):.....	39
Uso do Guindaste (Medição 3):.....	40
Pagamentos Antecipados e Inconsistências nas Demolições (Medições 5 e 6):.....	40
Item Não Medido e Registrado (Medição 6):.....	40
Divergência de Datas no Relatório Fotográfico (Medição 7):.....	40



Medição Integral do Aditamento (Medição 8):.....	40
Análise Técnica das Medições.....	41
Medição 1.....	41
Medição 2.....	41
Medição 3.....	44
Medição 4.....	45
Medição 5.....	46
Medição 6.....	46
Medição 7.....	47
Medição 8.....	48
Aditamento - Escoramento das Paredes Após Queda da Fachada.....	49
Descaracterização do Objeto do Contrato do Teatro Carlos Gomes.....	50
Aditamento para Nova Fachada.....	50
Conclusão Preliminar da Auditoria.....	51
Coopavalpa.....	52
I. Dados do Processo.....	52
Rua Hélio Manzanette.....	53
I. Dados do Processo.....	53
II. Análise dos Documentos do Processo.....	53
Nossa Rua 1 e Nossa Rua 2.....	54
I. Dados do Processo Nossa Rua 1.....	54
II. Dados do Processo Nossa Rua 2.....	54
Área De Lazer Parque Das Garças.....	70
I. Dados do Processo.....	70
II. Análise dos Documentos do Processo.....	71
Programa Nossa Quadra - Parque Multivale Santa Clara, Chico Vaz, Cohab, Parque São Francisco.....	71
I. Dados do Processo.....	71
II. Análise da Documentação.....	71
III. Conclusão Preliminar.....	72
Rua Alberto Barbeta.....	72
I. Dados do Processo.....	72
II. Análise dos Documentos do Processo.....	73
Resultados das Oitivas.....	73
Conclusões Finais.....	80
Falta de Planejamento.....	80



Conclusão.....	82
Falta de Documentação.....	83
Indícios de Superfaturamento e Medições Incorretas.....	90
Má Execução das Obras.....	90
Negligência com o Patrimônio Público Tombado (Teatro Municipal).....	90
Recomendações.....	90
Finalização.....	91
ANEXOS.....	92



Introdução

Este relatório foi elaborado pela Comissão Especial de Inquérito (CEI) da Câmara Municipal de Guaratinguetá para investigar a gestão e aplicação dos recursos provenientes do contrato de financiamento FINISA (Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento), firmado entre a Prefeitura Municipal e a Caixa Econômica Federal. O financiamento FINISA foi criado com o propósito de viabilizar obras de infraestrutura e saneamento em municípios brasileiros, fomentando o desenvolvimento urbano e promovendo a melhoria da qualidade de vida da população.

Diante de indícios de irregularidades na aplicação desses recursos em Guaratinguetá, a CEI foi instituída para apurar possíveis desvios de finalidade, má utilização dos recursos, ausência de transparência e falhas de gestão na execução das obras financiadas. Esta investigação abrangeu contratos já concluídos e outros em andamento, examinando a conformidade dos projetos, a adequação dos memoriais descritivos, a execução técnica das obras e o uso eficiente e correto dos recursos públicos.

A investigação conduziu a um levantamento detalhado das ações relacionadas aos contratos FINISA, incluindo o exame de documentos, depoimentos de gestores e servidores públicos, visitas técnicas, análise de relatórios independentes e a verificação das práticas de fiscalização adotadas. Foram avaliados vários aspectos que, se inadequadamente aplicados, comprometem a execução correta e transparente dos contratos públicos, incluindo:

Planejamento: Verificação da estruturação inicial dos projetos, a qualidade dos estudos preliminares e a adequação dos projetos, que são essenciais para a boa execução de obras e serviços.

Documentação: Revisão da presença e integridade dos projetos executivos, memoriais descritivos, cálculos orçamentários e registros de medições, que constituem a base técnica e legal para a realização das obras.

Execução e Fiscalização: Avaliação dos métodos e rigor da fiscalização empregada durante o andamento das obras, incluindo acompanhamento técnico, cumprimento dos prazos e gestão de eventuais aditamentos.

Uso dos Recursos Públicos: Análise de conformidade com as diretrizes do programa FINISA, com especial atenção para o uso adequado dos recursos, comparando valores desembolsados e valores que deveriam ser aplicados em conformidade com os critérios de elegibilidade do financiamento.

A investigação revelou uma série de falhas recorrentes em várias fases do processo, desde o planejamento até a execução final das obras. Entre as irregularidades, foram constatadas a falta de planejamento prévio, falta de documentação essencial para embasar tecnicamente os projetos, indícios de negligência dos responsáveis, indícios de superfaturamento e medições incorretas, e inconsistências na fiscalização, que comprometem a qualidade das obras entregues.



Este relatório tem como objetivos complementares apurar eventuais:

Irregularidades e Desvios de Conformidade: Analisar a aderência dos contratos às diretrizes do programa FINISA, destacando desvios de finalidade e irregularidades identificadas na aplicação dos recursos.

Inconsistências na Execução dos Serviços: Identificar falhas e inconsistências durante a execução dos serviços, visando esclarecer pontos críticos que comprometam a qualidade e eficiência dos trabalhos realizados.

Falhas Técnicas e Administrativas na Contratação e Fiscalização: Examinar os processos de contratação, execução e fiscalização das obras, apontando deficiências técnicas e administrativas. Além disso, estabelecer as responsabilidades diretas pelas irregularidades observadas, a fim de promover maior transparência e responsabilização.

Este relatório abrange contratos firmados sob as Leis 8.666/1993 e 14.133/2021, que regem os contratos públicos. Embora a Lei 14.133 substitua a legislação anterior, muitos dispositivos permanecem alinhados aos princípios e diretrizes da Lei 8.666, o que permite uma análise contínua e coerente dos contratos firmados sob ambas as legislações.

Por fim, este relatório servirá de base para que os órgãos competentes adotem medidas corretivas e preventivas, assegurando que os futuros contratos e aplicações de recursos públicos sejam mais rigorosamente planejados e fiscalizados. A CEI espera que esta investigação contribua para a promoção de uma administração pública mais eficiente, transparente e comprometida com o uso responsável dos recursos públicos, em benefício da população de Guaratinguetá.

Metodologia de Investigação

Para realizar uma investigação abrangente e técnica sobre a gestão e aplicação dos recursos do financiamento FINISA em Guaratinguetá, a Comissão Especial de Inquérito (CEI) estruturou uma metodologia rigorosa, composta por procedimentos detalhados de análise documental, oitivas, inspeções e auditorias independentes. O objetivo foi assegurar uma apuração completa das eventuais irregularidades em todas as fases dos contratos, desde o planejamento inicial até a execução final das obras.

A. Procedimentos Adotados

A investigação da CEI incluiu os seguintes procedimentos investigativos, escolhidos para garantir uma análise exaustiva dos processos:

- **Análise Documental Completa:** Todos os documentos pertinentes aos contratos financiados pelo FINISA, os quais foram solicitados e encaminhados pela Prefeitura foram examinados, incluindo contratos e aditivos, termos de



referência, editais de licitação, projetos, memoriais descritivos, relatórios de medição, comprovantes de pagamento, e registros de fiscalizações e vistorias. O objetivo foi verificar a completude e conformidade de cada documento com as diretrizes do programa FINISA, as normas de contratação pública e os requisitos técnicos e administrativos.

- **Oitivas Estruturadas:** Foram realizadas oitivas com gestores públicos, secretários municipais e servidores envolvidos diretamente nos projetos. As oitivas foram estruturadas para abordar temas específicos, como o processo de planejamento das obras, critérios de seleção de projetos, conformidade com a legislação, práticas de fiscalização, execução e decisões administrativas. Esses depoimentos ajudaram a esclarecer as práticas e responsabilidades de cada setor envolvido.
- **Análise de Relatórios de Auditoria Independente:** A investigação incluiu a análise detalhada de relatórios de auditoria independentes que avaliaram a aplicação dos recursos do FINISA. Esses relatórios forneceram subsídios técnicos, destacando pontos críticos na execução das obras, falhas na fiscalização e no controle dos contratos, além de indícios de superfaturamento e desvios de finalidade. A análise dos relatórios complementou a investigação ao fornecer uma visão técnica e imparcial das deficiências em diferentes etapas do processo.
- **Inspecções e Visitas Técnicas:** A CEI conduziu visitas técnicas em campo nas principais obras financiadas pelo FINISA, com o objetivo de inspecionar a execução e avaliar a qualidade dos serviços prestados. As inspecções incluíram a verificação da adequação dos métodos construtivos, cumprimento das normas de acessibilidade, uso dos materiais especificados, e análise da qualidade e durabilidade das infraestruturas. As visitas permitiram observar diretamente a execução das obras, registrando eventuais inconformidades com os projetos aprovados e os padrões técnicos exigidos.

B. Critérios de Avaliação

A CEI adotou critérios técnicos, administrativos e legais para avaliar a execução e a conformidade dos contratos. Os critérios de análise foram selecionados para garantir que as obras e serviços financiados pelo FINISA atendam aos princípios de eficiência, legalidade e transparência exigidos na gestão de recursos públicos. Os critérios incluíram:

- **Aderência às Diretrizes do Programa FINISA:** Avaliação da conformidade dos projetos, do planejamento e da execução dos contratos com os objetivos e diretrizes estabelecidos pelo FINISA.
- **Conformidade com a Legislação Vigente (Leis 8.666/1993 e 14.133/2021):** Revisão detalhada do cumprimento dos requisitos legais das licitações e contratações públicas, garantindo que os processos estejam de acordo com os preceitos de transparência,



impressoalidade e controle de custos estabelecidos pelas Leis 8.666 e 14.133. Foram analisados também os procedimentos de aditamento e prorrogação de prazos, identificando possíveis irregularidades ou inconsistências com a legislação.

- **Qualidade e Integralidade dos Documentos Técnicos e Administrativos:** Avaliação da presença e completude de documentos essenciais. A ausência ou insuficiência desses documentos compromete o planejamento e a fiscalização adequada das obras, impedindo o acompanhamento preciso dos recursos e da qualidade dos serviços executados.
- **Procedimentos de Fiscalização e Controle de Qualidade:** Exame dos métodos de fiscalização adotados para monitorar o andamento das obras e assegurar o cumprimento das especificações técnicas, cronogramas e custos estabelecidos nos contratos. Foi verificada a periodicidade das inspeções, a regularidade dos relatórios de acompanhamento e a documentação de qualquer alteração ou aditamento durante o curso das obras.
- **Análise de Custos e Controle Financeiro:** Verificação dos custos estimados e efetivamente desembolsados, comparando os valores com tabelas de referência e custos de mercado. O objetivo foi identificar possíveis indícios de superfaturamento, desperdícios e inconsistências nas medições de serviços executados.

Essa metodologia permitiu à CEI uma visão abrangente e rigorosa das práticas de gestão, controle e execução das obras financiadas pelo FINISA, proporcionando uma base sólida para identificar falhas, apontar responsabilidades e propor medidas corretivas. A aplicação desse processo investigativo técnico e detalhado assegura que o relatório final seja um instrumento confiável para avaliar o uso dos recursos públicos e recomendar melhorias para a gestão de futuros contratos.

Contexto e Histórico

Este relatório busca esclarecer as irregularidades na aplicação dos recursos oriundos do contrato de financiamento FINISA, celebrado entre o Município de Guaratinguetá e a Caixa Econômica Federal. A seguir, apresenta-se o contexto detalhado do programa, o histórico da celebração dos contratos, o arcabouço legal aplicável e a importância do planejamento técnico na execução das obras.

- **Finalidade e Estrutura do Programa FINISA**

O programa FINISA (Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento) foi instituído com o objetivo de prover suporte financeiro aos municípios para a realização de obras de infraestrutura urbana e saneamento, atuando como um mecanismo de apoio ao desenvolvimento regional. A estrutura do financiamento impõe rigorosos requisitos técnicos,



econômicos e administrativos, tanto para a adesão ao programa quanto para a execução dos recursos concedidos.

Os contratos celebrados no âmbito do FINISA exigem o atendimento a critérios de elegibilidade específicos, incluindo a obrigatoriedade de que os recursos sejam destinados exclusivamente a obras de infraestrutura e saneamento consideradas prioritárias para a gestão municipal. Adicionalmente, é necessário que o ente beneficiário apresente documentos comprobatórios detalhados, como projetos executivos, estudos de viabilidade técnica e econômica, memoriais descritivos, cronogramas físico-financeiros e previsões orçamentárias. Esses documentos não apenas justificam a necessidade das obras, mas também orientam o uso preciso e eficiente dos recursos, assegurando que os objetivos do programa sejam atendidos.

- **Histórico da Celebração do Contrato em Guaratinguetá**

A adesão do Município de Guaratinguetá ao programa FINISA, foi formalizada mediante aprovação de uma legislação municipal específica que autorizou a celebração do contrato de financiamento com a Caixa Econômica Federal. O contrato inicial, seguido por seus respectivos aditamentos, foi firmado para atender a um conjunto de projetos definidos como prioritários pela administração municipal, incluindo obras de infraestrutura viária, saneamento e urbanização.

O cronograma operacional e financeiro estabelecido no contrato previa a execução das obras financiadas ao longo dos anos de 2022 e 2023. No entanto, durante a fase de execução, constatou-se uma série de divergências significativas em relação ao planejamento inicial. Surgiram indícios de que parcelas dos recursos do FINISA foram alocadas para projetos e despesas que não atendiam ao escopo previamente autorizado cominando em aditivos para a mudança de escopo.

Além disso, o contrato sofreu alterações legislativas posteriores à sua celebração, incluindo aditamentos e adequações que levantaram questionamentos sobre a conformidade legal dessas modificações com o marco normativo vigente. Essas alterações reforçaram a necessidade de uma análise rigorosa para verificar se as adaptações foram realizadas de forma consistente com os requisitos técnicos, legais e de transparência impostos pelo programa e pela legislação federal.

- **Legislação Pertinente e Aplicável**

A análise jurídica e administrativa dos contratos investigados fundamenta-se em um conjunto de diplomas normativos que regulam a aplicação de recursos públicos, a execução orçamentária e a gestão de contratos, com destaque para os seguintes:

- **Lei nº 8.666/1993:** Vigente durante parte da execução dos contratos, estabelece as normas gerais de licitações e contratos administrativos, impondo transparência, competitividade e controle administrativo. Suas disposições norteiam as etapas de licitação, execução e fiscalização, definindo critérios para a correta aplicação dos recursos.



- **Lei nº 14.133/2021:** A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos introduz atualizações importantes para a gestão de contratos públicos, especialmente nas áreas de planejamento, transparência e controle de riscos. A Lei nº 14.133 aplica-se aos contratos celebrados após sua vigência, orientando a execução dos contratos do FINISA quanto ao controle, fiscalização e regularidade na prestação de contas.
- **Lei nº 4.320/1964:** Esta lei rege as normas de contabilidade pública e execução orçamentária, definindo os procedimentos para empenho, liquidação e pagamento de despesas públicas. A Lei nº 4.320 estabelece os conceitos de crédito e dotações orçamentárias, além de exigir o registro detalhado das despesas, indispensável para o acompanhamento financeiro e a prestação de contas dos recursos FINISA.
- **Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000):** Impondo rigorosos controles sobre o gasto público, a LRF estabelece limites e diretrizes para a gestão fiscal, com o objetivo de assegurar o equilíbrio das contas públicas e a eficiência na aplicação dos recursos. Essa lei demanda que os gestores planejem e controlem os gastos para evitar compromissos financeiros insustentáveis e assegurar a prestação de serviços essenciais.
- **Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP):** Essas normas, publicadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, regulamentam a execução orçamentária e a contabilidade de recursos públicos, exigindo transparência e clareza na apresentação das contas públicas. As NBCASP são de observância obrigatória e orientam a correta apresentação das despesas, registros contábeis e análise financeira das operações de crédito.

Esses dispositivos legais fornecem o arcabouço para o planejamento, execução e monitoramento dos recursos públicos e estabelecem padrões para a prestação de contas e a integridade do processo licitatório. Sua aplicação exige que todos os contratos e obras estejam devidamente respaldados por documentação completa, como projetos executivos, memoriais descritivos e relatórios de fiscalização, que são essenciais para a conformidade e transparência.

- **Importância do Planejamento e do Controle Técnico**

A estruturação de contratos de financiamento público, demanda um planejamento criterioso e uma base documental técnica robusta, formada por documentos como estudos de impacto e viabilidade, cronogramas físico-financeiros e projetos executivos detalhados. Esses documentos não apenas servem como referência para a execução das obras, mas também constituem instrumentos de controle e fiscalização, viabilizando a aplicação precisa e a prestação de contas dos recursos.

No caso específico dos contratos investigados, foi identificada uma série de deficiências em todas as etapas de execução, incluindo falhas no planejamento inicial e na elaboração de documentos técnicos. A ausência ou insuficiência de projetos executivos completos e



memoriais descritivos detalhados foi um dos fatores que contribuíram para as irregularidades, visto que esses documentos são indispensáveis para o acompanhamento e fiscalização adequados das obras e para garantir a conformidade dos contratos com as diretrizes legais e regulamentares.

- **Conformidade e Fiscalização**

A conformidade dos contratos com o programa FINISA e com a legislação de regência exige um processo contínuo e rigoroso de fiscalização. A responsabilidade pela correta execução das obras recai sobre a alta administração do município, que deve garantir o cumprimento dos prazos, a execução dos serviços conforme especificações e a aplicação dos recursos de maneira eficiente e transparente. A fiscalização deve incluir inspeções regulares, emissão de relatórios técnicos e verificação de conformidade (diversas vezes não sendo observada na documentação analisada) com as especificações contratuais e legais.

No contexto dos contratos investigados, foi constatada uma fragilidade nas práticas de fiscalização, o que contribuiu para o surgimento de inconsistências e para o possível desvio de finalidade. Essa deficiência indica a necessidade de reforço nos mecanismos de controle e fiscalização, para assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de forma adequada e que as obras atendam às demandas locais com a qualidade exigida.

- **Análise Técnica da Documentação Solicitada e Recebida**

Este tópico apresenta uma análise técnica detalhada das respostas aos ofícios emitidos pela Comissão da CEI às autoridades municipais, com o intuito de obter documentação completa sobre os processos licitatórios e a alocação dos recursos do programa FINISA. As solicitações visavam garantir a rastreabilidade e transparência dos recursos aplicados em cada obra, observando os aspectos técnicos e financeiros pertinentes. Embora os ofícios tenham sido endereçados a autoridades distintas, buscou-se esclarecer os procedimentos administrativos e financeiros vinculados aos contratos.

As respostas recebidas apresentaram variações em nível de detalhamento e consistência das informações fornecidas, o que será tecnicamente avaliado a seguir.

A. Análise das Solicitações e das Respostas Fornecidas

1. Ofício nº 05/2024 – Câmara Municipal para o Prefeito Marcus Soliva

- **Data de Expedição:** 21 de maio de 2024.
- **Objeto:** Requisição de documentação completa referente aos processos licitatórios que utilizaram recursos do FINISA, com especificação dos montantes aplicados em cada obra.

- **Conteúdo do Pedido:**

Documentos Licitatórios: Cópias integrais dos processos licitatórios, abrangendo todas as etapas (fases interna e externa), em formato físico e



digital (PDF pesquisável), com o objetivo de proporcionar uma auditoria completa de conformidade processual.

Especificação dos Montantes: Discriminação detalhada dos valores do FINISA destinados à execução de cada obra, assegurando transparência financeira.

Conformidade com a Legislação: Observância das normas previstas nas Leis Federais nº 4.320/1964, 8.666/1993 e nº 14.133/2021, com vistas à legalidade e responsabilidade fiscal na aplicação dos recursos.

2. Resposta ao Ofício nº 05/2024 – Prefeito Marcus Soliva

- **Data da Resposta:** 10 de junho de 2024.
- **Número do Ofício de Resposta:** Ofício nº 110/2024-SMA/ECP.

- **Conteúdo Fornecido:**

Documentação Licitatória: Remessa de 18 processos licitatórios, disponibilizados em formato físico (9 caixas) e digital (pendrive).

Planilhas Financeiras e Operacionais: Informações sobre obras concluídas e em andamento, contendo valores iniciais dos contratos, aditamentos, reduções e valores finais empenhados e pagos.

- **Valores Discriminados por Status:**

- Obras concluídas: R\$12.607.597,01.
- Obras em andamento: R\$5.292.023,07.

- **Análise Crítica:** Embora a resposta tenha atendido parcialmente às solicitações, não houve a vinculação direta entre os processos licitatórios e os valores empenhados e pagos. Tal ausência compromete a rastreabilidade dos recursos e dificulta a conferência integral entre o que foi contratado, empenhado e pago, afetando a transparência e dificultando a análise aprofundada da aplicação dos recursos.

3. Ofício nº 06/2024 – Câmara Municipal para o Secretário de Administração Ademar dos Santos Filho

- **Data de Expedição:** 21 de maio de 2024.
- **Objeto:** Requisição de documentação integral dos processos licitatórios financiados pelo FINISA, com discriminação dos montantes destinados à execução de cada obra.

- **Conteúdo do Pedido:**



- Cópias completas dos processos licitatórios (fases interna e externa), em formato físico e digital (PDF pesquisável), assegurando a integridade das informações contratuais e financeiras para uma análise técnica completa.
- Detalhamento dos valores FINISA alocados a cada obra.
- Garantia de conformidade com a legislação federal aplicável e transparência dos atos administrativos.

Resposta ao Ofício nº 06/2024 – Secretário Ademar dos Santos Filho

- **Data da Resposta:** 5 de junho de 2024.
- **Número do Ofício de Resposta:** Ofício nº 240/2024-SOSM/PABF/mir.

- **Conteúdo Fornecido:**

Planilhas detalhando as obras finalizadas e em andamento, com especificação de valores iniciais dos contratos, aditamentos, reduções, valor final empenhado e total pago até o momento.

Discriminação dos processos licitatórios vinculados a cada obra.

- **Valores Discriminados por Status:**

- Obras concluídas: R\$12.607.597,01.
- Obras em andamento: R\$5.292.023,07.

- **Análise Crítica:** A resposta estruturada oferece dados para uma análise inicial das obras e valores. Contudo, faltou clareza na vinculação entre valores contratados e efetivamente pagos, bem como informações sobre a conformidade técnica das obras em relação aos valores empenhados, o que limita a possibilidade de uma avaliação completa do progresso físico-financeiro dos projetos.

4. Ofício nº 07/2024 – Câmara Municipal para a Secretaria da Fazenda Tânia Mara Reis de Souza Rodrigues

- **Data de Expedição:** 21 de maio de 2024.
- **Objeto:** Requisição de documentação integral dos processos licitatórios vinculados ao FINISA, com discriminação dos valores destinados a cada obra.

- **Conteúdo do Pedido:**

Cópias completas dos processos licitatórios (fases interna e externa) em formato físico e digital (PDF pesquisável), garantindo a integridade dos documentos para análise técnica completa.



Especificação detalhada dos montantes FINISA alocados a cada obra.
Garantia de conformidade e transparência em conformidade com as normas legais.

Resposta ao Ofício nº 07/2024 – Secretária Tânia Mara Reis de Souza Rodrigues

- **Data de Resposta:** 5 de junho de 2024.

- **Conteúdo Fornecido:**

Relação de 39 processos de empenho vinculados às obras do FINISA, fornecida em formato digital (pendrive), contendo a listagem das empresas contratadas, incluindo a Companhia de Desenvolvimento de Guaratinguetá (CODESG) e J B do Nascimento.

- **Análise Crítica:** Embora a resposta tenha listado os empenhos, faltou estabelecer a relação direta entre esses contratos e os respectivos processos licitatórios, dificultando a rastreabilidade dos valores licitados, empenhados e pagos. Essa lacuna compromete a transparência dos atos e prejudica a análise de conformidade entre o valor licitado e a execução financeira.

B. Tabela Recebida indicando Obras Financiadas pelo Programa FINISA

Para facilitar a compreensão e análise das obras realizadas com recursos do programa FINISA, este relatório inclui uma tabela contendo o resumo de cada obra, com os seguintes dados:





RELAÇÃO DE OBRAS DO FINISA EM ANDAMENTO - CONTRATO 0556.509-18

MOD	CONTR	OBJETO	VALOR INICIAL	ADITAMENTOS	SUPRESSÕES	VALOR FINAL	EMPRESA	TOTAL LIQUIDADO	TOTAL PAGO	EMPENHADO	SALDO EMPENHADO
Disp 7/22	134/22	Vala de Retenção 01	R\$ 1.426.760,66	R\$ 99.244,68		R\$ 1.526.005,34	CODESG-Cia de Desenvolvimento de Guaratinguetá	R\$ 771.838,36	R\$ 754.836,20	R\$ 1.526.005,34	R\$ 754.166,98
CP 5/23	289/23	Teatro Carlos Gomes	R\$ 10.600.000,00	R\$ 525.541,07		R\$ 11.125.541,07	Incoplan Engenharia Ltda	R\$ 313.495,32	R\$ 304.425,17	R\$ 3.473.004,88	R\$ 3.169.509,66
Disp 12/23	088/23	Coopavalpa	R\$ 2.225.315,76			R\$ 2.225.315,76	CODESG-Cia de Desenvolvimento de Guaratinguetá	R\$ 363.418,36	R\$ 355.328,71	R\$ 2.225.315,76	R\$ 1.861.897,40
TP 14/23	344/23	Rua Hânio Manzanetto	R\$ 728.167,54			R\$ 728.167,54	Eskelsen Artefatos de Cimento Ind e Com Ltda			R\$ 728.167,54	R\$ 728.167,54
CP 12/23	339/23	Nossa Rua 1	R\$ 6.589.367,34	R\$ 590.559,47	R\$ 595.616,75	R\$ 6.584.310,06	MSJ Engenharia e Rental Ltda	R\$ 1.855.829,81	R\$ 1.416.966,63	R\$ 3.484.051,10	R\$ 1.628.221,29
CP 13/23	345/23	Nossa Rua 2	R\$ 5.284.091,56			R\$ 5.284.091,56	MSJ Engenharia e Rental Ltda	R\$ 1.987.441,22	R\$ 1.835.787,90	R\$ 3.145.149,60	R\$ 1.157.708,38
TP 15/23	047/24	Área de Lazer Pq das Garças	R\$ 193.277,25			R\$ 193.277,25	Azevedo Frank Assossoria, Planejamento e Construção Ltda			R\$ 193.277,25	R\$ 193.277,25
CP 02/24	027/24	Programa Nossa Quadra - Pq Sta Clara, Chico Vaz, Cohab, Pq s. Francisco.	R\$ 628.341,14			R\$ 628.341,14	Multivale Construtora Ltda			R\$ 628.341,14	R\$ 628.341,14
CE 03/24	074/24	Rua Alberto Barbata	R\$ 5.480.000,00			R\$ 5.480.000,00	MSJ Engenharia e Rental Ltda			R\$ 5.480.000,00	R\$ 5.480.000,00
TOTAL:			R\$ 33.155.321,25	R\$ 1.215.345,22	R\$ 595.616,75	R\$ 33.775.049,72	TOTAL:	R\$ 5.292.023,07	R\$ 4.997.344,61	R\$ 20.883.312,61	R\$ 15.591.289,54



RELAÇÃO DE OBRAS DO FINISA ENCERRADAS - CONTRATO 0556.509-18

MOD	CONTR	OBJETO	VALOR INICIAL	ADITAMENTOS	SUPRESSÕES	VALOR FINAL EMPENHADO	EMPRESA	TOTAL PAGO
TP 10/22	181/22	Rua das Hortências	R\$ 1.447.580,62	R\$ 361.892,83	R\$ 413.532,01	R\$ 1.395.941,44	J B do Nascimento Guaratinguetá	R\$ 1.395.941,44
TP 16/22	300/22	Av. Min Salgado e Comandante Salgado	R\$ 1.476.817,76	R\$ 59.051,84		R\$ 1.535.869,60	J B do Nascimento Guaratinguetá	R\$ 1.535.869,60
Disp 6/22	117/22	Pavimentação e Drenagem trecho rua Goiânia	R\$ 257.249,11	R\$ 28.223,38	R\$ 24.149,68	R\$ 261.322,81	CODESG-Cia de Desenvolvimento de Guaratinguetá	R\$ 261.322,81
TP 24/22	10/2023	Reforma da Praça Joaquim Vilela	R\$ 907.794,24	R\$ 124.367,92	R\$ 0,00	R\$ 1.032.162,16	Engelply	R\$ 1.032.162,16
TP 27/22	21/23	Drenagem e Pavimentação rua Guaranis	R\$ 2.257.636,93	R\$ 411.377,19	R\$ 105.888,63	R\$ 2.563.125,49	ARS CONSTRUÇÕES	R\$ 2.563.125,49
TP 28/22	26/23	Rua Joaquim Maia	R\$ 694.537,93	R\$ 0,00	R\$ 73.921,81	R\$ 620.616,12	ARS CONSTRUÇÕES	R\$ 620.616,12
CP 6/22	113/23	Ruas do Coopemi	R\$ 4.282.935,96	R\$ 679.977,65	R\$ 183.557,50	R\$ 4.779.356,11	J B do Nascimento Guaratinguetá	R\$ 4.779.356,11
TP 6/23	127/23	ESF Jd Esperança	R\$ 343.603,28			R\$ 343.603,28	ENGEPLY	R\$ 343.603,28
PE 33/23	-	Equipamento Rebocável CONISHI Mod EP2500 Proc Nacional	R\$ 75.600,00			R\$ 75.600,00	Conishi Máq. e Eq. Rod. Ltda EPP	R\$ 75.600,00
PE 33/23	-	Implemento de hidrojateamento Bemel ECB	R\$ 269.500,00			R\$ 269.500,00	Bemel Ind. Met. Ltda	R\$ 269.500,00
PE 33/23	-	Capinadeira mec autopropelida PIONEIRA	R\$ 329.900,00			R\$ 329.900,00	Pioneira ind. de Eq. de Limpeza Ltda	R\$ 329.900,00
PE 33/23	-	Caminhão zero km, IVECO mod Tector 17-280 ano 22/23	R\$ 486.800,00			R\$ 486.800,00	Rodonaves Caminhões Com. E Serv. Ltda	R\$ 486.800,00
PE 33/23	-	Caminhão zero km, IVECO mod Tector 9-190 ano 22/23	R\$ 549.900,00			R\$ 549.900,00	Rodonaves Cam. Com. E Serv. Ltda	R\$ 549.900,00
VALORES ATUALIZADOS EM 02/04/2024			R\$ 11.743.755,83	R\$ 1.664.890,81	R\$ 801.049,63	R\$ 12.607.597,01	TOTAL:	R\$ 12.607.597,01



Análise Técnica Individual dos Processos Licitatórios Recebidos conforme listagem acima.

Neste subtópico, apresentam-se as principais divergências e irregularidades identificadas em cada um dos contratos financiados pelo programa FINISA. A análise técnica detalhada de cada contrato expõe pontos críticos que comprometem a conformidade, a eficiência e a regularidade na execução das obras. Esta seção destaca, para cada contrato, os principais aspectos que indicam falhas documentais, desvio de finalidade, deficiências na execução e outras inconformidades.

A presente análise tem caráter analítico e visa proporcionar um entendimento detalhado das principais irregularidades de cada contrato. Na **Conclusão** deste relatório, será fornecido um **resumo sintético** das irregularidades, consolidando as observações e oferecendo uma visão resumida das principais inconformidades encontradas ao longo da investigação.

Rua das Hortências

Dados do Processo

- Tomada de Preço: 10/2022
- Contrato: 181/2022
- Empresa Vencedora: JB DO NASCIMENTO GUARATINGUETÁ (CNPJ: 03.750.447/0001-76)
- Valor Inicial: R\$ 1.447.580,62
- Valor dos Aditamentos: R\$ 361.892,83
- Valor das Supressões: R\$ 413.532,01
- Valor Pago: R\$ 1.395.941,44
- Objeto: Contratação de empresa para execução de drenagem e pavimentação de trecho da Rua das Hortências - Clube dos 500, conforme especificações constantes nos anexos integrantes do Edital.

Impedimento de Auditoria pela Ausência de Documentação Completa

Embora tenha havido resposta ao ofício encaminhado pela CEI, constatou-se a ausência de documentação essencial para a fiscalização deste contrato específico, como o processo licitatório completo, projetos, relatórios de medição, boletins de fiscalização, termos aditivos e outros documentos necessários para a análise técnica da execução contratual.

A ausência desses documentos impede uma avaliação detalhada e compromete diretamente a efetividade da investigação, uma vez que não é possível verificar se a execução do contrato foi realizada em conformidade com os termos originalmente contratados. Ressalte-se que o artigo 175 da Lei nº 14.133/2021 estabelece expressamente a obrigatoriedade de que a Administração Pública "mantenha e disponibilize, de forma centralizada, organizada, atualizada e acessível, os dados e documentos pertinentes à licitação e à execução do contrato".

Nesse sentido, a omissão quanto ao envio da documentação exigida constitui uma violação não apenas das normas procedimentais estabelecidas pela Lei de Licitações e



Contratos Administrativos, mas também compromete o princípio constitucional da transparência, conforme previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988.

Ademais, o artigo 174 da Lei nº 14.133/2021 reforça que o acompanhamento e a fiscalização da execução contratual devem ser devidamente documentados e registrados. A ausência de boletins de medição e relatórios de fiscalização impede a verificação da aderência dos serviços executados ao contrato firmado, o que compromete a análise de conformidade e a aferição da qualidade dos serviços realizados.

A não disponibilização dos documentos também acarreta sérias consequências em relação ao controle dos recursos públicos. Sem esses elementos, é inviável validar se os recursos foram aplicados adequadamente e se as exigências contratuais foram rigorosamente cumpridas, criando um obstáculo à fiscalização e comprometendo a eficiência da gestão pública.

Portanto, a ausência de documentação não só impede o avanço da investigação no que concerne à execução deste contrato específico, mas também caracteriza uma falha grave na gestão documental, com consequências relevantes no campo da transparência e do controle público.

A inobservância desses requisitos normativos atinge diretamente os princípios da legalidade, eficiência e publicidade, que são pilares da administração pública. Dessa forma, é essencial que a gestão documental seja aprimorada, garantindo não apenas a efetiva fiscalização da execução contratual, mas também o resguardo do interesse público e a correta aplicação dos recursos.

Av. Ministro Salgado Filho e Rua Comandante Salgado

Dados do Processo

- **Tomada de Preço:** 16/2022
- **Contrato:** 300/2022
- **Empresa Vencedora:** JB DO NASCIMENTO GUARATINGUETÁ (CNPJ: 03.750.447/0001-76)
- **Valor Inicial:** R\$ 1.476.817,76
- **Valor dos Aditamentos:** R\$ 59.051,84
- **Valor das Supressões:** R\$ 0,00
- **Valor Pago:** R\$ 1.535.869,60
- **Objeto:** Execução de serviços de recapeamento asfáltico da Avenida Ministro Salgado Filho e pavimentação asfáltica da Avenida Comandante Salgado, conforme especificações constantes nos anexos integrantes do Edital.

Falhas Identificadas no Processo

Ausência de Projeto Executivo Completo: Foi constatada a ausência de um projeto executivo detalhado, o que comprometeu diretamente a qualidade e eficácia da obra, em especial no que tange à acessibilidade e à pavimentação, conforme verificado in loco. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 46, § 1º, proíbe a execução de obras e serviços de engenharia sem um projeto executivo, salvo em situações específicas descritas no § 3º do art. 18. No entanto, o projeto fornecido limita-se a um projeto básico, sem atender os requisitos



mínimos de detalhamento técnico e de qualidade para garantir a correta execução da obra. Além disso, o art. 6º, incisos XXV e XXVI, da mesma lei, define que o projeto básico e o projeto executivo devem conter informações detalhadas, incluindo levantamentos topográficos, especificações técnicas dos materiais e orientações sobre métodos construtivos, indispensáveis para a execução segura e eficiente.

Durante vistoria realizada, foi identificado que o projeto apresentado possui deficiências graves, com características comparáveis a um estudo preliminar, apresentando informações técnicas insuficientes e sem detalhamento adequado. Isso resultou em problemas na execução das rampas de acessibilidade e na qualidade do recapeamento asfáltico. As rampas de acessibilidade, por exemplo, foram construídas com inclinações irregulares e desníveis que violam as normas estabelecidas pela NBR 9050:2020, que exige inclinações máximas de 8,33% para rampas e largura mínima de 1,20m para calçadas. As não conformidades verificadas comprometem a segurança e acessibilidade de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

As principais falhas observadas foram:

- **Inclinações Irregulares nas Rampas:** Em diversos pontos, as rampas de acesso apresentam inclinações acima do permitido, o que dificulta o uso por cadeirantes e outros indivíduos com mobilidade reduzida, ferindo diretamente os padrões de acessibilidade da NBR 9050.
- **Largura Insuficiente das Calçadas:** Em vários trechos, as calçadas não atendem à largura mínima de 1,20m, prejudicando a circulação segura dos pedestres.
- **Desníveis Excessivos e Obstruções:** Foram observados desníveis excessivos e obstáculos nas calçadas, o que impede o cumprimento das normas de acessibilidade.



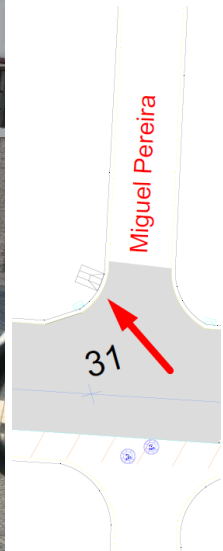


Imagem 01 – Vistoria 12/09/2024 – Rampa de acessibilidade Av. Min. Salgado Filho com a Rua Miguel Pereira – Inclinações incorretas.

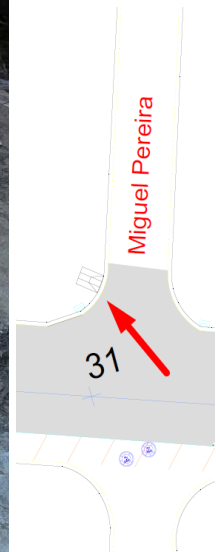


Imagem 02 – Vistoria 12/09/2024 – Rampa de acessibilidade Av. Min. Salgado Filho com a Rua Miguel Pereira – Inclinações incorretas.





Imagem 03 – Vistoria 12/09/2024 – Rampa de acessibilidade Av. Min. Salgado Filho com a Rua Mario Pernambuco – Inclinações incorretas e sem distância mínima para raio de manobra.



Imagem 04 – Vistoria 12/09/2024 – Rampa de acessibilidade Av. Min. Salgado Filho com a Rua Arinor da Fonseca Pereira – Inclinações incorretas e sem distância mínima para raio de manobra.



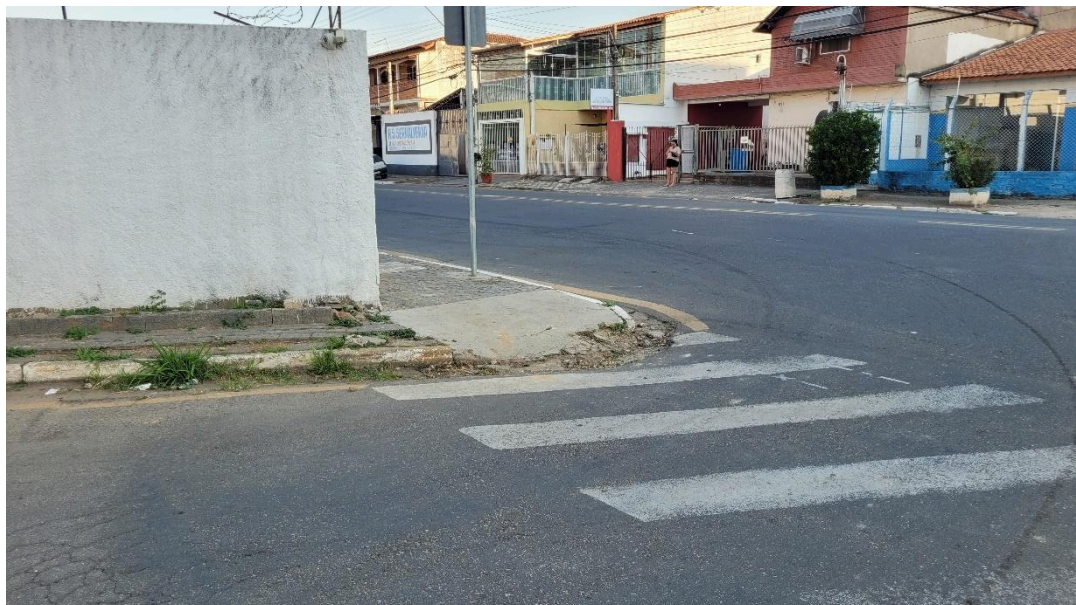


Imagem 05 – Vistoria 12/09/2024 – Rampa de acessibilidade Av. Min. Salgado Filho com a Rua Profª Léia Marcia Pasquim – – Inclinações incorretas, sem distância mínima para raio de manobra e obstáculos.



Imagem 06 – Vistoria 12/09/2024 – Rampa de acessibilidade Av. Min. Salgado Filho com a Rua Célio Ribeiro dos Santos – – Inclinações incorretas, sem distância mínima para raio de manobra e obstáculos.





Imagem 07 – Vistoria 12/09/2024 – Rampa de acessibilidade Av. Min. Salgado Filho com a Rua Antônio Nelson Ribeiro dos Santos – Inclinações incorretas.

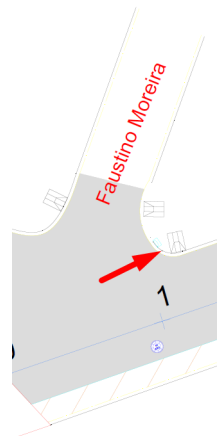


Imagem 08 – Vistoria 12/09/2024 – Rampa de acessibilidade Av. Min. Salgado Filho com a Rua Faustino Moreira – Inclinações incorretas.



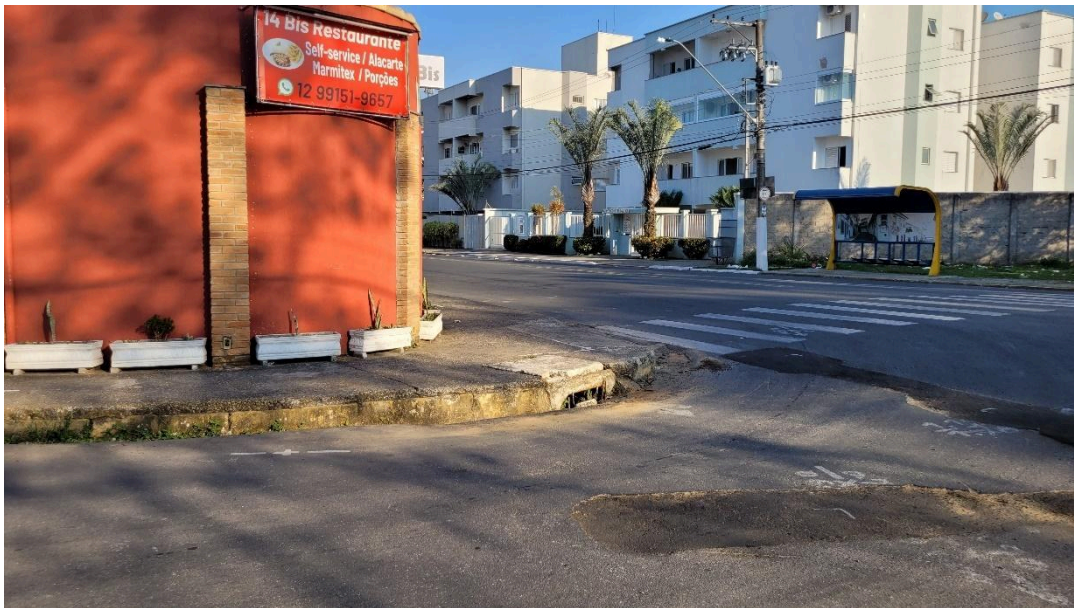


Imagem 09 – Vistoria 12/09/2024 – Rampa de acessibilidade Av. Min. Salgado Filho com a Rua Faustino Moreira – Rampa de acessibilidade não executada.



Imagem 10 – Vistoria 12/09/2024 – Rampa de acessibilidade Av. Min. Salgado Filho com a Rua Faustino Moreira – Inclinações incorretas, sem distância mínima para raio de manobra e obstáculos.

O projeto, que deveria proporcionar uma base sólida para a execução dos serviços, falhou em atender aos critérios necessários de detalhamento. Isso impactou tanto a execução das rampas quanto a qualidade do pavimento, comprometendo a durabilidade da obra e gerando um aumento no custo de eventuais correções futuras. O Manual de Pavimentação do DNIT destaca a importância de especificações detalhadas, como as espessuras das camadas do pavimento, materiais a serem utilizados e métodos de correção para o pavimento existente, todas ausentes ou inadequadamente tratadas no projeto atual.



A ausência de um planejamento adequado para drenagem também foi observada, o que aumenta o risco de acúmulo de água e pode comprometer a durabilidade da pavimentação. Assim, a simplicidade do projeto não apenas dificultou a execução de uma obra de qualidade, mas também prejudicou o acompanhamento técnico e a fiscalização, fundamentais para garantir a conformidade dos serviços com as normas e diretrizes estabelecidas.

Portanto, o que foi apresentado corresponde a um projeto insuficiente, sem a complexidade necessária para assegurar a correta execução dos serviços. Conforme a Lei nº 14.133/2021, a falta de um projeto executivo robusto viola os princípios de eficiência, economicidade e transparência, comprometendo a gestão dos recursos públicos e a qualidade do serviço entregue à população.

Solicitação de Aditamento Alarmante: A empresa contratada, J. B. do Nascimento Guaratinguetá – Minerais São José, requisitou um aditamento contratual de R\$59.052,72 apenas 12 dias após o recebimento da ordem de serviço, conforme consta nos autos (fls. 346). A justificativa apresentada pela Prefeitura Municipal, com a concordância do Secretário e Subsecretário de Obras, menciona a necessidade de recomposição da base em trechos da Avenida Ministro Salgado Filho, onde foram identificados pontos frágeis (“borrachudos”) que poderiam comprometer a qualidade final do recapeamento.

Essa conduta revela uma falha de planejamento e viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto nos artigos 3º e 41 da Lei nº 8.666/93, que determinam que a administração pública deve seguir estritamente as normas e condições estabelecidas no edital. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao qual a Administração está subordinada, existe para garantir que todas as empresas participantes do certame tenham clareza sobre os serviços contratados e as condições de execução, assegurando isonomia e transparência no processo licitatório.

O edital e o contrato, bem como o Termo de Referência anexo, assinado por Luiz Augusto Barbosa Gonçalves (fls. 100), previam condições que deveriam ter sido conhecidas e assumidas pela empresa contratada desde o início. A empresa, ao participar da licitação, firmou declaração concordando com essas condições (fls. 242). O pedido de aditamento baseado em um relatório unilateral apresentado pela contratada sugere falta de diligência na análise inicial da obra e no planejamento técnico, elementos que deveriam constar no projeto básico conforme o art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, o qual exige o detalhamento necessário para minimizar a necessidade de reformulações ou variantes no projeto executivo.

A decisão da Prefeitura em aprovar o aditamento também traz preocupações quanto à transparência e à economicidade, pois o serviço adicional requerido pela empresa poderia ter atraído outras propostas se estivesse especificado no projeto inicial. A empresa vencedora do certame, portanto, não deveria justificar o aditamento com base em um problema "inesperado" durante a execução, pois este poderia ter sido previsto e incluído no escopo inicial da licitação.

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é firme ao apontar que ajustes contratuais com esse nível de antecipação após a assinatura do contrato evidenciam a insuficiência do projeto básico e indicam que as modificações introduzidas não se



enquadram em situações supervenientes. Alterações feitas para "compatibilização" de elementos fundamentais, como sistemas de drenagem, deveriam ter sido identificadas e planejadas no projeto básico, que, conforme a Lei nº 8.666/93, deve assegurar uma visão global e detalhada da obra, evitando a necessidade de variantes.

Esse episódio destaca a ausência de um planejamento robusto e revela uma condução inadequada do processo, na medida em que o aditamento foi aprovado sem que fossem demonstradas justificativas técnicas ou imprevisibilidades reais, contrariando o previsto no art. 65, inciso I, da Lei nº 8.666/93. Em resumo, a falta de rigor no planejamento e no detalhamento do projeto inicial resultou em uma elevação dos custos da obra e violou os princípios da economicidade e da transparência, comprometendo o processo de fiscalização e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Consequências e Repercussões para a Administração Pública: As falhas identificadas – ausência de um projeto executivo completo e a solicitação precoce de aditamento – apontam para uma gestão inadequada do contrato, que compromete a eficiência e a economicidade da Administração Pública. A qualidade inferior da pavimentação e das rampas de acessibilidade indica não apenas uma execução deficiente, mas também uma possível necessidade de correções futuras, o que poderá implicar em novos custos para os cofres públicos.

Essas deficiências reforçam a importância de uma fiscalização rigorosa e da adoção de boas práticas de planejamento e gestão contratual. O descumprimento dos requisitos básicos de planejamento e execução fere os princípios da economicidade, eficiência e transparência, impactando negativamente a administração dos recursos públicos e a qualidade do serviço prestado à população.

Pavimentação e Drenagem trecho Rua Goiânia - Bairro Vista Alegre

Dados do Processo

- **Dispensa de Licitação:** 6/2022
- **Contrato:** 117/2022
- **Empresa Vencedora:** CODESG (CNPJ: 46.682.761/0001-71)
- **Valor Inicial:** R\$ 257.249,11
- **Valor dos Aditamentos:** R\$ 28.223,38
- **Valor das Supressões:** R\$ 24.149,68
- **Valor Pago:** R\$ 261.322,81
- **Objeto:** Execução de pavimentação e drenagem de trecho da Rua Goiânia.

Falhas Identificadas:

- **Ausência de Detalhamento Executivo no Projeto** A análise do projeto revelou uma falta de detalhamento executivo, o que compromete a execução e a fiscalização da obra. Embora o projeto técnico apresenta uma geometria adequada para o traçado e



dimensionamento do pavimento, ele carece de orientações claras sobre métodos construtivos e especificações técnicas. Essa lacuna torna a fiscalização ineficaz, pois não existem diretrizes precisas que possam garantir a qualidade dos serviços executados.

Além disso, o memorial descritivo é excessivamente genérico, restringindo-se a descrever os itens de pagamento sem detalhar a execução dos serviços. A falta de informações técnicas pode resultar em interpretações divergentes durante a obra e comprometer a qualidade final, evidenciando uma deficiência no planejamento técnico.

- **Ausência de Memorial de Cálculo** Não foi encontrado um memorial de cálculo, documento essencial para assegurar a compatibilização entre o projeto e a planilha orçamentária. Sem o memorial, é inviável verificar a correspondência entre as quantidades de materiais e serviços previstos na planilha e as exigências do projeto. Isso compromete o controle financeiro e a precisão técnica, além de violar os princípios de economicidade e eficiência exigidos pela Lei nº 14.133/2021, ao dificultar a aferição da adequação do orçamento.
- **Extensão Injustificada do Prazo da Obra** A obra, originalmente prevista para ser concluída em três meses, estendeu-se por um ano devido a três aditivos de prazo. Considerando que a extensão total da obra é de apenas 135 metros, a demora reflete uma falta de planejamento adequado e uma execução ineficiente, além de fragilidades na fiscalização. A administração pública não conseguiu garantir a execução nos prazos contratados, apontando para uma falha tanto da construtora quanto na supervisão da obra pela prefeitura.

Falhas na Medição e Duplicidade de Pagamentos: A análise das medições revelou problemas graves. A primeira medição incluiu um valor de R\$6.267,44 referente apenas à instalação de uma placa, locação de um contêiner e um banheiro químico, um montante baixo para o tempo transcorrido e que evidencia um planejamento inadequado da execução. Além disso, verificou-se a duplicidade de fotos no relatório de medição, com imagens de um contêiner e banheiro químico reutilizadas em outro contrato (Vala de Retenção 01).

Esse compartilhamento de itens entre contratos indica um pagamento indevido, uma vez que os itens foram duplicados em ambos os contratos, contrariando a Lei nº 14.133/2021 e a Súmula nº 230 do TCU, que veda pagamentos por bens ou serviços não executados. A despesa com o canteiro de obras e o banheiro químico deveria ter sido alocada a apenas um dos contratos, pois o pagamento duplicado configura uma irregularidade grave e contrária aos princípios da economicidade e eficiência.

Fragilidade na Fiscalização e Falta de Acompanhamento Técnico: A duplicidade de itens nas medições e a extensão exagerada do prazo de conclusão apontam para uma fiscalização insuficiente por parte da administração pública. A ausência de controle rigoroso sobre os prazos, os recursos empregados e a qualidade dos serviços evidencia uma falta de acompanhamento técnico adequado, que permitiu a ocorrência de pagamentos indevidos e uma execução lenta e pouco comprometida com a eficiência.



Reforma da Praça Joaquim Vilela

Dados do Processo:

- **Tomada de Preço:** 24/2022
- **Contrato:** 10/2023
- **Empresa Vencedora:** Engeply (CNPJ: 16.793.191/0001-26)
- **Valor Inicial:** R\$ 907.794,24
- **Valor dos Aditamentos:** R\$ 124.367,92
- **Valor das Supressões:** R\$ 0,00
- **Valor Pago:** R\$ 1.032.162,16
- **Objeto:** Reforma da Praça Joaquim Vilela – Bairro São Benedito

Análise dos Documentos do Processo

A análise do contrato da reforma da Praça Joaquim Vilela demonstrou um detalhamento, garantindo uma execução de qualidade e sem desvios técnicos durante a obra. As medições e os aditivos contratuais seguiram os parâmetros estabelecidos, não sendo identificadas por essa comissão inconsistências nos valores ou serviços executados, refletindo conformidade com os termos contratuais e respeito aos princípios de transparência e eficiência.

Drenagem e Pavimentação Rua Guaranis

Dados do Processo:

- **Tomada de Preço:** 27/2022
- **Contrato:** 21/2023
- **Empresa Vencedora:** JB do Nascimento Guaratinguetá (CNPJ: 03.750.447/0001-76)
(Observação: Correção necessária quanto à empresa vencedora, que difere da mencionada nas respostas aos ofícios disponibilizados.)
- **Valor Inicial:** R\$ 2.257.636,93
- **Valor dos Aditamentos:** R\$ 411.377,19
- **Valor das Supressões:** R\$ 105.888,63
- **Valor Pago:** R\$ 2.563.125,49
- **Objeto:** Execução de serviços de drenagem, pavimentação asfáltica, acessibilidade e sinalização da Rua Guaranis, conforme especificações constantes nos anexos integrantes do Edital.

Análise dos Projetos e Memoriais

Durante a investigação, a Comissão constatou que o contrato referente à drenagem e pavimentação da Rua Guaranis apresenta um projeto de pavimentação mais detalhado em comparação aos demais processos analisados. Esse nível mais alto de detalhamento, embora positivo, levanta questionamentos sobre a falta de uniformidade na elaboração dos projetos em outros contratos de pavimentação, indicando uma possível necessidade de adoção de modelos mais completos em futuras licitações.



Apesar desse diferencial, o projeto ainda apresenta deficiências relevantes. A análise dos memoriais descritivos demonstrou que, embora sejam suficientes para a remuneração dos itens, eles carecem de especificidade técnica sobre os métodos de execução dos serviços. A ausência de detalhes sobre a forma de realização dos trabalhos pode comprometer o acompanhamento técnico e a fiscalização da obra. Além disso, a falta de um memorial de cálculo impede a verificação precisa das quantidades de materiais e serviços indicados na planilha orçamentária, prejudicando o controle financeiro e a exatidão na execução da obra.

Verificação Técnica das Medições

Durante a investigação, a Comissão não pôde realizar uma verificação completa das medições e do acompanhamento da execução deste contrato, pois foi identificado que o processo está dividido em dois volumes. Apenas o volume 1, contendo o projeto e as documentações iniciais, foi disponibilizado. O volume 2, que deveria incluir as medições, relatórios de fiscalização e registros da execução dos serviços, não foi apresentado à Comissão, impossibilitando a análise integral.

A ausência desse volume é uma falha grave que compromete a transparência do processo, impedindo a verificação dos serviços executados e a conformidade entre os pagamentos e os serviços realizados. Essa omissão dificultou a validação dos dados apresentados na planilha orçamentária e impossibilitou a análise das condições reais de execução da obra, contrariando os princípios de transparência e publicidade previstos para contratos de obras públicas.

Conclusão Preliminar da Investigação

A investigação preliminar conduzida pela Comissão apontou que, apesar de o projeto da Rua Guaranis ser mais detalhado em relação aos demais contratos analisados, ele ainda apresenta deficiências significativas que impactam a fiscalização e o acompanhamento da obra. A ausência de um memorial de cálculo compromete a compatibilização entre as quantidades previstas e as efetivamente executadas, o que afeta diretamente o controle financeiro e a precisão na utilização dos recursos. Além disso, os memoriais descritivos, embora adequados para o pagamento dos serviços, carecem de detalhes técnicos essenciais, o que pode gerar dificuldades na fiscalização.

Ainda, cabe salientar que a ausência do volume 2 do processo de contratação, que presumivelmente conteria as medições e relatórios necessários para um acompanhamento efetivo da obra. Sem esse volume, a Comissão ficou impossibilitada de verificar integralmente a conformidade entre os serviços executados e os pagamentos realizados. Essa falha compromete a integridade da verificação e a capacidade de garantir que o contrato esteja sendo executado conforme o previsto.

Rua Joaquim Maia

Dados do Processo:

- **Tomada de Preço:** 26/2022
- **Contrato:** 26/2023



- **Empresa Vencedora:** ARS Construções (CNPJ: 39.751.472/0001-11)
- **Valor Inicial:** R\$ 694.537,93
- **Valor dos Aditamentos:** R\$ 0,00
- **Valor das Supressões:** R\$ 73.921,81
- **Valor Pago:** R\$ 620.616,12
- **Objeto:** Contratação de empresa especializada para a execução de serviços de pavimentação asfáltica, acessibilidade e sinalização viária da Rua Joaquim Maia.

Análise e Conclusão

A investigação sobre o contrato de pavimentação asfáltica, acessibilidade e sinalização viária da Rua Joaquim Maia revelou que, embora o projeto fornecido seja simples, ele oferece um detalhamento técnico satisfatório para orientar a execução dos serviços. Diferentemente de outros contratos analisados, este projeto apresentou coerência e adequação para a realização dos serviços previstos, garantindo uma execução alinhada ao objeto contratado. A Comissão observou, entretanto, que o projeto poderia ser mais detalhado em certos aspectos, o que contribuiria para evitar dúvidas durante a obra.

O memorial descritivo, embora suficiente para a remuneração dos itens, não fornece orientações detalhadas sobre os métodos de execução, materiais a serem empregados e critérios de controle de qualidade. Um memorial mais robusto teria beneficiado a fiscalização e o acompanhamento técnico. Além disso, constatou-se a ausência de um memorial de cálculo, documento essencial para compatibilizar as quantidades orçadas com a execução real dos serviços. A falta desse memorial dificulta a verificação precisa das quantidades orçamentárias, limitando o controle financeiro e a fiscalização.

Durante a análise das medições e da execução dos serviços, a Comissão não identificou irregularidades. O processo foi conduzido de maneira eficiente e organizada, contando com um relatório fotográfico completo que documenta todas as etapas da obra com fotos de alta qualidade, facilitando a compatibilização das informações e reforçando a transparência na fiscalização. Esse relatório é um exemplo de boa prática e serve como referência para futuros contratos.

A vistoria in loco realizada em 12/09/2024 confirmou a qualidade da execução da obra, evidenciando uma sinalização viária adequada, acessibilidade corretamente implementada e rampas construídas em conformidade com as normas técnicas. Observou-se um padrão elevado de qualidade na execução, com resultados visivelmente satisfatórios.

Em resumo, o contrato de pavimentação da Rua Joaquim Maia destaca-se pela eficiência na execução e pela qualidade dos serviços realizados, demonstrando uma boa condução, tanto na documentação quanto no acompanhamento em campo. Embora o projeto possa ser aprimorado para melhorar a compatibilização entre as quantidades orçadas e executadas, os resultados observados indicam uma obra bem-sucedida e uma entrega que atende aos padrões esperados.

Ruas do Coopemi

Dados do Processo:

- **Concorrência Pública:** 6/2022



- **Contrato:** 113/2023
- **Empresa Vencedora:** JB do Nascimento Guaratinguetá (CNPJ: 03.750.447/0001-76)
- **Valor Inicial:** R\$ 4.282.935,96
- **Valor dos Aditamentos:** R\$ 679.977,65
- **Valor das Supressões:** R\$ 183.557,50
- **Valor Pago:** R\$ 4.779.356,11
- **Objeto:** Execução de serviços de pavimentação, drenagem e acessibilidade nas Ruas do Coopemi, conforme especificações do edital e seus anexos.

Falhas Identificadas no Edital e Documentação

A investigação revelou duas falhas principais no processo de contratação e execução das obras nas Ruas do Coopemi: a falta de documentação completa e deficiências no edital que comprometem a transparência e a vinculação ao instrumento convocatório.

Deficiências no Edital e Aditivos Contratuais O edital foi elaborado em conformidade com a Lei nº 8.666/93, com observância dos princípios da publicidade, legalidade e eficiência. No entanto, foram identificadas lacunas que podem comprometer a clareza e a competitividade do certame. O edital menciona de forma genérica a possibilidade de prorrogação de prazos, sem detalhar critérios específicos, o que contraria o art. 57 da Lei nº 8.666/93, que exige justificativas claras para a prorrogação, com motivos devidamente acordados entre as partes.

Além disso, a empresa contratada solicitou aditivos contratuais que aumentaram significativamente o valor do contrato. Esse pedido de aditamento, aprovado sem uma justificativa técnica robusta, aponta para uma possível falta de planejamento na fase inicial do projeto. A prática de alterações contratuais após a assinatura do contrato pode violar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3º da Lei nº 8.666/93, e limitar a competitividade do processo, afastando potenciais concorrentes que poderiam oferecer propostas mais vantajosas. A ausência de um planejamento adequado pode ser interpretada como negligência e, em casos extremos, pode configurar atos de improbidade administrativa conforme os artigos 10 e 11 da Lei nº 8.429/92, que visam proteger o erário e os princípios da administração pública.

Falta de Documentação Completa Embora a Câmara Municipal tenha solicitado a documentação referente ao contrato, a resposta encaminhada pela administração não incluiu a totalidade dos documentos necessários para uma verificação completa da execução contratual. Entre os documentos faltantes estão o processo licitatório, projetos completos, relatórios de medição, boletins de fiscalização e aditivos, todos essenciais para validar a conformidade dos serviços realizados.

A falta de documentação detalhada impede a verificação de conformidade entre os serviços executados e os termos contratuais, comprometendo a fiscalização e o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos. De acordo com o art. 175 da Lei nº 14.133/2021, a administração pública é responsável por manter centralizados, organizados e acessíveis os dados referentes à licitação e execução de contratos. A ausência de boletins de medição e relatórios de fiscalização infringe o art. 174 da mesma lei, prejudicando o controle de



qualidade e a fiscalização da obra. Essa lacuna documental representa uma falha séria na gestão pública, comprometendo o princípio da transparência e dificultando a comprovação de que os recursos foram aplicados conforme o previsto no contrato.

Conclusão Preliminar

A investigação sobre o contrato de pavimentação e drenagem das Ruas do Coopemi evidenciou falhas no edital, com critérios insuficientemente detalhados sobre a prorrogação de prazos e uma possível falta de planejamento, resultando em aditivos que elevaram significativamente o valor contratual. Além disso, a ausência de documentação completa impede a validação detalhada da execução da obra e do uso dos recursos públicos, comprometendo a transparência e dificultando o controle dos serviços prestados. Essa falta de clareza e de documentação adequada aponta para a necessidade de aprimoramentos na gestão dos contratos e na elaboração dos editais, visando garantir maior transparência, competitividade e controle na execução dos serviços públicos.

ESF Jardim Esperança

Dados do Processo

- **Tomada de Preço:** 6/2023
- **Contrato:** 127/2023
- **Empresa Vencedora:** Engeply (CNPJ: 16.793.191/0001-26)
- **Valor Inicial:** R\$ 343.603,28
- **Valor dos Aditamentos:** R\$ 0,00
- **Valor das Supressões:** R\$ 0,00
- **Valor Pago:** R\$ 343.603,28
- **Objeto:** Reforma e complementação dos serviços de ampliação da ESF Jardim Esperança, conforme especificações constantes nos anexos do Edital.

Falta de Documentação Completa

A análise do contrato de reforma e ampliação da ESF Jardim Esperança foi prejudicada pela ausência de documentos essenciais para a verificação da execução dos serviços, como o processo licitatório, projetos detalhados, relatórios de medição e boletins de fiscalização. Esses documentos são fundamentais para assegurar que os serviços realizados estão em conformidade com o contrato e para validar a aplicação dos recursos públicos.

Conforme o art. 175 da Lei nº 14.133/2021, a administração pública é responsável por centralizar e disponibilizar de forma acessível toda a documentação relacionada à licitação e à execução de contratos. A falta desses registros específicos impede a comprovação da conformidade dos serviços com o objeto contratado e compromete a transparência e a fiscalização da gestão pública.

REGISTRO DE PREÇOS PARA COMPRA DE MAQUINÁRIO PESADO

Dados do Processo

- **PREGÃO ELETRÔNICO:** 33/2023



- **Valor Inicial:** R\$ 1.523.500,00
- **Objeto:** Registro de Preços para futura aquisição de veículos pesados, máquinas e equipamentos destinados à operação em demandas relacionadas à conservação e manutenção das vias urbanas do município.

Análise das Falhas Identificadas

O Pregão Eletrônico Nº 033/2023, conduzido para registro de preços para aquisição futura de maquinário pesado e veículos para a manutenção urbana, seguiu as diretrizes da Lei nº 10.520/02 e da Lei nº 8.666/93, além de respeitar os princípios de publicidade, isonomia e economicidade. O processo foi amplamente divulgado, assegurando ampla participação de fornecedores e competitividade, com as propostas classificadas de acordo com o critério de menor preço. Embora o processo tenha sido eficiente e transparente, garantindo a contratação a preços vantajosos, foram identificadas oportunidades de melhoria, especialmente no planejamento de entrega dos veículos, previsto para até 90 dias após a assinatura do contrato. Não foram estabelecidas medidas preventivas para atrasos, o que pode comprometer a pontualidade do cronograma. Sugere-se que futuros contratos incluam uma gestão de riscos mais detalhada para mitigar possíveis atrasos e assegurar o cumprimento dos prazos estipulados.

Em resumo, o pregão foi conduzido corretamente, observando todos os princípios legais, mas uma atenção maior à gestão de prazos e riscos contribuiria para aprimorar a execução do contrato e garantir a eficácia na entrega dos veículos e equipamentos essenciais para o município.

Obras em Andamento

Vala de retenção 01

Dados do Processo:

- **Dispensa de Licitação:** 7/2022
- **Contrato:** 134/2022
- **Empresa Vencedora:** CODESG (CNPJ: 46.682.761/0001-71)
- **Valor Inicial:** R\$ 1.426.760,66
- **Valor dos Aditamentos:** R\$ 99.244,66
- **Valor das Supressões:** R\$ 0,00
- **Valor Pago:** R\$ 754.836,20
- **Objeto:** Execução de vala de retenção 01, no bairro Vista Alegre.

Análise dos Projetos e Memoriais Descritivos e de Cálculo

A análise do processo e da documentação referente à execução da Vala de Retenção 01 no bairro Vista Alegre revelou sérias deficiências nos projetos, memoriais descritivos e na planilha orçamentária. Tais deficiências não apenas impactam a execução correta da obra como comprometem a conformidade técnica do processo, levantando questionamentos sobre a



adequação do planejamento e execução, além de indicar riscos significativos para a gestão financeira e operacional da obra.

Deficiências no Projeto

O projeto apresentado para a execução da vala é extremamente básico e insuficiente para orientar de maneira segura e adequada os trabalhos de construção. Entre as falhas identificadas, destacam-se:

- **Ausência de Cortes e Volumetrias:** A falta de cortes transversais e longitudinais no projeto impede uma avaliação precisa dos volumes de escavação e aterro, etapas fundamentais para o cálculo das quantidades de material a serem removidos e transportados para o bota-fora. A volumetria de corte e aterro é essencial para garantir o correto dimensionamento da obra e o controle de custos, além de orientar a execução. A ausência desses elementos representa uma grave falha de planejamento, dificultando a gestão e execução dos serviços pela empresa contratada.
- **Lista de Materiais Incompleta:** O projeto também falha em apresentar uma lista detalhada dos materiais a serem utilizados, o que impossibilita a verificação dos insumos necessários. Sem essa especificação, há um comprometimento direto do controle de custos e da gestão de recursos durante a execução, criando uma lacuna que aumenta o risco de ineficiências e retrabalhos.
- **Inadequação com o Projeto Executivo:** Em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, o projeto deveria apresentar-se como um projeto executivo completo antes da contratação, contendo todos os elementos técnicos necessários para garantir a qualidade e a segurança da execução. No entanto, o projeto fornecido não atende a esses requisitos mínimos, demonstrando uma carência de informações detalhadas que prejudicam tanto a execução quanto a fiscalização. A ausência de um projeto executivo detalhado compromete o acompanhamento técnico e, por consequência, a qualidade e a durabilidade da obra.

Essas deficiências tornam a execução da vala um processo complexo e ineficiente, uma vez que faltam informações essenciais sobre o terreno, volumetrias e especificações técnicas para orientar a construtora. A escavação e disposição dos materiais ficam prejudicadas pela falta de dados precisos, o que resulta em um risco elevado de erros executivos e retrabalhos.

Memoriais Descritivos Genéricos

Os memoriais descritivos da obra também apresentam deficiências significativas. Em vez de fornecerem orientações técnicas detalhadas sobre como os serviços devem ser executados, eles se concentram na descrição de como os itens serão remunerados, criando um cenário de incerteza e abrindo margem para falhas na execução. A execução de uma vala de retenção exige especificações claras, principalmente em relação a:



- **Profundidade e Dimensões da Vala:** Sem especificações detalhadas, as equipes de execução ficam sujeitas a interpretações que podem comprometer a eficácia da obra.
- **Material de Revestimento:** Em caso de necessidade de revestimento da vala, seria essencial especificar o tipo e a quantidade de material a ser utilizado para garantir a durabilidade e segurança da estrutura.
- **Crítérios de Compactação do Solo:** Os critérios de compactação são fundamentais para assegurar a estabilidade da vala, e sua ausência dificulta a execução de um serviço de qualidade.
- **Detalhes de Drenagem e Estruturas Complementares:** Elementos críticos para a eficiência da vala e a prevenção de erosões ou inundações devem ser descritos com precisão no memorial, o que não foi observado neste caso.

A falta dessas especificações no memorial descritivo compromete tanto a qualidade quanto a durabilidade da obra, além de dificultar a fiscalização técnica pela administração pública, uma vez que não há parâmetros técnicos para avaliar se a execução está em conformidade com o planejado.

Ausência de Memorial de Cálculo

Outro ponto de extrema gravidade é a ausência de um memorial de cálculo que justifique as quantidades apresentadas na planilha orçamentária. Sem esse memorial, não é possível garantir que as quantidades orçadas estão alinhadas com as reais necessidades da obra. Essa falta de compatibilização resulta em uma grave lacuna no processo de planejamento e orçamentação, com impacto direto sobre a transparência e a precisão dos custos. A ausência do memorial de cálculo impede a verificação de itens essenciais, tais como:

- **Quantidades de Terra a Ser Escavada e Removida:** Sem essa informação, o controle sobre as atividades de escavação fica comprometido, levando a possíveis sobrecustos e desperdícios.
- **Volume de Aterro:** A definição do volume de aterro necessário é crucial para garantir que o material seja alocado corretamente, e a ausência dessa informação cria incertezas no planejamento da obra.
- **Materiais para Execução:** Sem um cálculo detalhado dos materiais necessários, a gestão da obra se torna ineficiente e sujeita a retrabalhos, já que os insumos podem ser aplicados em quantidades inadequadas.

A falta de um memorial de cálculo adequado compromete o controle financeiro e técnico do projeto, criando um risco elevado de custos adicionais e retrabalhos.



Planilha Orçamentária Incompatível

Devido à falta de detalhamento no projeto e à ausência de um memorial de cálculo, a planilha orçamentária também se torna limitada como ferramenta de controle. A ausência de parâmetros técnicos claros impede a verificação precisa das quantidades e custos indicados na planilha, o que compromete o controle financeiro da obra e a conformidade com os valores previstos. Sem a compatibilização entre o projeto, o memorial descritivo e o memorial de cálculo, a planilha orçamentária não fornece segurança de que os valores ali especificados refletem o escopo real da obra, criando incertezas no orçamento e dificultando o acompanhamento dos custos.

Falha nos Princípios de Transparência e Execução

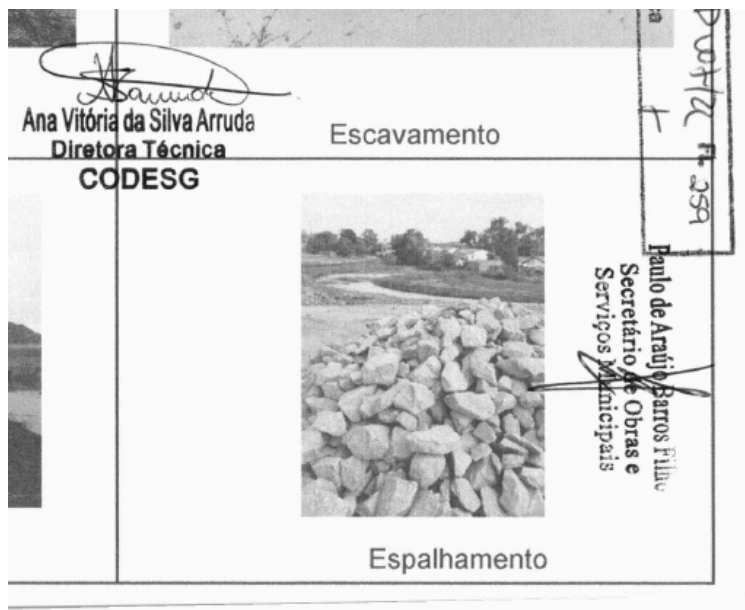
As deficiências identificadas – falta de um projeto executivo completo, ausência de memorial de cálculo e inadequação nos memoriais descritivos – ferem os princípios de transparência e execução correta de obras públicas, conforme determinado pela legislação. Essas falhas podem resultar em retrabalhos, aumento dos custos e atrasos na obra, impactando diretamente a eficiência e a durabilidade da vala de retenção. Além disso, a falta de informações claras no processo prejudica o controle pela administração pública e pode comprometer a credibilidade e a transparência na aplicação dos recursos.

Análise Técnica das Medições

As medições analisadas, em especial a **Medição 13** e a medição do **aditivo**, apresentaram **graves inconsistências** que sugerem falhas no controle financeiro e na execução dos serviços:

- **Medição 13:** Identificou-se uma **diferença significativa no valor acumulado**. A Medição 13 registrou **R\$672.448,75**, enquanto as respostas aos ofícios indicavam **R\$726.167,54**, uma diferença de **R\$53.718,79**, que precisa ser justificada. Além disso, o pagamento de **R\$230.380,66** pelo item de **enrocamento com pedra assentada** foi baseado em **418,06 m³**, o que representa 40% do item total. No entanto, a **quantidade real de pedras** na obra foi estimada em **aproximadamente 15 m³**, o que evidencia um **pagamento indevido** por serviços não executados, contrariando a **Súmula nº 230 do TCU**, que veda o pagamento de serviços não executados.





○ Imagem 01 – Retirada do Relatório de Medição da 13ª Medição (fl. 259) – Indica a disposição das pedras na obra, mas não assentadas.



● Imagem 02 – Vistoria 12/09/2024 – Quantidade de pedras dispostas na obra (aproximadamente a capacidade máxima de um caminhão basculante).





○ Imagem 03 – Vistoria 12/09/2024 – Quantidade de pedras dispostas na obra (aproximadamente a capacidade máxima de um caminhão basculante).

- **Medição do Aditivo:** O pagamento do aditivo foi realizado de forma **integral**, sem vinculação a um período de execução regular, o que contraria as práticas usuais de medição. Além disso, o relatório de fiscalização não justifica adequadamente os serviços medidos, mostrando apenas imagens de **supressão vegetal**, item não previsto na planilha orçamentária.
- **Medições Zeradas:** Entre as medições **8 e 11** e a **medição 14**, não houve progresso na obra, sendo justificadas pela **ocorrência de chuvas**. Embora a paralisação devido às chuvas seja plausível, a **falta de relatórios detalhados** e o **questionamento tardio sobre a adequação do projeto**, levantado somente na Medição 14, indicam uma **falta de planejamento e controle técnico** da obra.

Conclusão Preliminar

A análise do contrato de execução da Vala de Retenção 01 no bairro Vista Alegre revela uma série de inconsistências e deficiências graves nos aspectos técnicos e financeiros. A falta de detalhamento no projeto, a ausência de memorial de cálculo e os memoriais descritivos genéricos comprometem a precisão do planejamento e aumentam o risco de sobrecustos e retrabalhos. As medições apresentaram **graves inconsistências**, incluindo fortes indícios de valores pagos por serviços não executados, o que evidencia um cenário alarmante de **controle financeiro deficiente** e falhas significativas no acompanhamento técnico. Tais irregularidades representam uma séria violação dos princípios de transparência e responsabilidade fiscal, levantando suspeitas de práticas que comprometem gravemente a correta aplicação dos recursos públicos. Diante da gravidade dessas inconsistências, torna-se essencial uma **investigação aprofundada por órgãos de controle**, como o Tribunal de Contas e o Ministério



Público, para garantir que os recursos públicos sejam aplicados com rigor e que medidas efetivas de fiscalização e controle sejam implementadas para prevenir novos abusos e assegurar a conformidade dos processos.

Teatro Carlos Gomes

Dados do Processo

- **Concorrência Pública:** 5/2023
- **Contrato:** 289/2023
- **Empresa Vencedora:** Incorplan Engenharia (CNPJ: 04.147.114/0001-10)
- **Valor Inicial:** R\$ 10.600.000,00
- **Valor dos Aditamentos:** R\$ 525.541,07
- **Valor das Supressões:** R\$ 0,00
- **Valor Pago:** (valor atualizado com aditamento, se houver)
- **Objeto:** Intervenção e restauro do patrimônio Teatro Carlos Gomes, localizado na Praça Homero Ottoni, 75 – Centro, conforme legislação vigente e Normas Técnicas, nas condições detalhadas nos Anexos integrantes deste edital.

Análise dos Projetos e Memoriais Descritivos

A análise dos documentos referentes ao contrato do Teatro Carlos Gomes evidenciou graves falhas nos projetos e memoriais descritivos, que prejudicam diretamente a execução, o acompanhamento e a fiscalização da obra.

Em primeiro lugar, a ausência de memoriais de cálculo para as quantidades especificadas nas planilhas orçamentárias dificulta extremamente a compatibilização entre o que foi projetado, descrito nos memoriais e incluído nas planilhas. Sem esses memoriais, falta transparência nas bases de cálculo, impossibilitando a verificação de que as quantidades orçadas sejam realmente condizentes com as necessidades da obra.

Além disso, os projetos de elétrica, hidráulica e de estruturas de concreto armado e metálicas não apresentam listas de materiais, comprometendo o controle dos insumos. A ausência desses dados essenciais impede a confirmação de que os materiais utilizados estejam de acordo com o previsto, gerando riscos como o uso insuficiente ou excessivo de materiais. Essa falta de controle afeta diretamente a qualidade da obra e pode resultar em custos adicionais, além de comprometer sua durabilidade e segurança.

A situação se agrava no projeto de estruturas, onde faltam detalhamentos críticos para a execução correta, como especificações das armaduras para os elementos de concreto armado e as conexões nas estruturas metálicas. Sem essas informações, a construtora fica sujeita a interpretações equivocadas, o que pode levar a erros de execução, necessidade de retrabalhos, atrasos e até mesmo riscos à integridade estrutural do edifício.



Essas falhas foram formalizadas pela construtora em diversos ofícios, como o Ofício "Teatro Carlos Gomes: 02" (fl. 1886), onde a equipe de execução levanta questionamentos técnicos sobre a viabilidade dos projetos fornecidos. Esse documento reforça a análise de que os projetos apresentados são incompletos e insuficientes para uma obra dessa magnitude.

As lacunas nos projetos não só comprometem a execução em campo, mas também dificultam severamente a fiscalização. Sem um projeto detalhado e consistente, os fiscais carecem de informações para verificar se o que está sendo construído corresponde ao planejamento original, o que abre margem para retrabalhos, discrepâncias e até desvio de materiais.

Um exemplo claro dessas falhas é o aditamento necessário para o escoramento das paredes laterais, que permaneceram em pé após a queda da fachada devido a uma chuva intensa. A necessidade de escoramento deveria ter sido prevista no projeto e na planilha orçamentária desde o início, e sua ausência expôs uma falha grave de planejamento.

Adicionalmente, questiona-se a qualidade do contrato firmado com a projetista responsável, uma vez que a insuficiência dos projetos causou sérios prejuízos à obra, inclusive com possíveis implicações financeiras. A falta de listas de materiais, por exemplo, pode gerar tanto um uso excessivo quanto insuficiente de insumos, comprometendo a qualidade e o tempo de entrega da obra. Esses problemas, se não corrigidos, podem elevar significativamente os custos totais e comprometer o cumprimento dos prazos e das especificações contratuais.

Dado esse contexto, fica evidente que a ausência de um projeto completo e adequado impacta profundamente todas as etapas da obra, desde o planejamento até a execução. O porte e a complexidade da construção exigem um detalhamento rigoroso para garantir que a obra atenda aos padrões de qualidade, segurança e economicidade — exigências que, infelizmente, não foram observadas neste caso.

Resumo Geral das Análises das Medições

Durante a análise das medições do contrato em questão, foram identificadas várias inconsistências e pontos críticos que afetam a correta aplicação dos recursos públicos e a conformidade com o progresso real da obra. A seguir, listamos os principais pontos discutidos nas análises das medições:

Divergências na Execução do Tapume (Medições 2 e 3):

- A execução do tapume foi realizada com **telha metálica trapezoidal**, enquanto o previsto no projeto e na planilha orçamentária era o uso de **polipropileno estruturado com madeira pontaletada**, com altura de 1,20m.
- A área de tapume executada, conforme as imagens e a verificação in loco, é **significativamente menor** do que os 300m² previstos na planilha, com uma discrepância nos valores pagos.



- A **memória de cálculo da construtora** indicou dimensões irreais (33,33m de comprimento e 4,40m de altura) para o tapume, o que não corresponde à realidade da obra, evidenciando dificuldades de compatibilização entre projeto, memorial descritivo e execução.

Uso do Guindaste (Medição 3):

- A medição registrou o uso de um **guindaste**, mas **não houve comprovação fotográfica ou documental** que evidenciasse a utilização desse equipamento na obra.

Pagamentos Antecipados e Inconsistências nas Demolições (Medições 5 e 6):

- Nas medições 5 e 6, foram **pagos apenas os valores referentes ao canteiro de obras** da administração local, mas as imagens mostravam **demolições em andamento**, que já haviam sido quitadas na medição 4.
- Isso sugere que **houve um adiantamento indevido** dos valores pagos na medição 4, o que contraria as práticas recomendadas para medições em obras públicas, conforme estabelecido pela **Súmula 230 do TCU**.

Item Não Medido e Registrado (Medição 6):

- O item **03.03.100.1** foi registrado como medido na coluna de medições acumuladas, mas **não havia sido medido em nenhuma das medições anteriores**.
- Não houve **nota fiscal** apresentada para o valor de R\$101.240,14 e o serviço não foi encontrado em nenhuma imagem dos relatórios fotográficos, levantando suspeitas sobre um possível erro de digitação ou lançamento incorreto na planilha de medições.

Divergência de Datas no Relatório Fotográfico (Medição 7):

- A medição 7 foi encerrada no dia **4 de maio de 2024**, mas o relatório fotográfico incluiu imagens de **13 de maio de 2024**, mostrando a chegada de escoras na obra.
- As escoras não foram pagas nesta medição, sendo incluídas apenas na medição 8, mas a **discrepância nas datas** indica que o relatório fotográfico pode estar cobrindo eventos fora do período de medição, comprometendo a precisão do acompanhamento.

Medição Integral do Aditamento (Medição 8):

- A medição 8 referiu-se integralmente ao **aditivo contratual**, realizado em um único dia (24 de maio de 2024), sem representar um período contínuo.



- O aditivo deveria ter sido executado ao longo de **4 meses e meio**, mas foi **pago integralmente de forma antecipada**, contrariando as boas práticas de medição e a **Súmula 230 do TCU**, que veda o pagamento antecipado de serviços não executados.

Análise Técnica das Medições

Medição 1

- **Página:** 1897
- **Período:** 05/10/2023 a 04/11/2023
- **Valor:** R\$ 84.326,85
- **Descrição dos Serviços:** Canteiro de obras, demolição de pisos e forros, retirada de elétrica e hidráulica.
- **Análise Técnica:** Durante a verificação dos documentos de medição, foi identificado o **pagamento referente à locação de containers para o canteiro de obras**. No entanto, **não há evidências** no relatório fotográfico ou no acompanhamento de campo de que esses containers tenham sido efetivamente utilizados. O que foi constatado durante a execução foi a utilização de tapumes para a execução de um possível canteiro de obras, em substituição aos containers pagos.

Adicionalmente, o **fechamento da obra foi realizado com telhas metálicas trapezoidais, divergindo do especificado na planilha orçamentária**, que previa o uso de tapumes em polipropileno estruturado com madeira pontaletada, com uma altura de 1,20m. Essa diferença entre o previsto e o executado não foi justificada adequadamente e representa uma falha de execução em relação ao planejamento inicial.

É importante destacar que o valor desse serviço não foi considerado na medição em questão.

Medição 2

- **Página:** 1920
- **Período:** 05/11/2023 a 04/12/2023
- **Valor:** R\$ 72.906,85
- **Descrição dos Serviços:** Finalização da demolição do piso, forros, retirada de elétrica e hidráulica.
- **Análise Técnica:** Nesta segunda medição, foi evidenciado o pagamento de **50% do fechamento em tapume**, que já havia sido apontado na primeira medição da nossa análise. No entanto, mais uma vez verificamos uma **discrepância na execução**: o fechamento foi realizado com **telha metálica trapezoidal**, enquanto a planilha orçamentária e o memorial descritivo previam o uso de **tapume de polipropileno estruturado com madeira pontaletada**, com altura de 1,20m. Essa divergência de



material, que não foi justificado nos documentos, gera questionamentos quanto à **conformidade da execução** com o projeto.

Além disso, uma questão crucial levantada nesta medição refere-se à **quantidade de tapume** prevista e executada. O memorial descritivo e a planilha indicam um tapume com **1,20m de altura**. Entretanto, as imagens da obra sugerem que o tapume executado **tem mais de 1,20m de altura**, com aproximadamente **2,20m**. Se considerarmos que a frente da obra tem aproximadamente 20 metros, a área resultante com um tapume de 1,20m de altura seria cerca de **24m²**. Mesmo que o fechamento tenha sido executado com uma altura de 2,20m, a área seria de aproximadamente **44m²**, o que ainda está **muito abaixo dos 300m²** previstos na planilha orçamentária.

Essa discrepância nas **quantidades** e **dimensões** do tapume não foi devidamente explicada, e não há **projeto específico** ou **memorial de cálculo** que justifique o valor orçado para esse item. O memorial de cálculo de medição da construtora utiliza uma referência de tapume de **33,33m de comprimento por 4,40m de altura**, o que é completamente **incompatível com a realidade da obra**, conforme evidenciado pelas imagens. **Nenhum tapume** nessas dimensões foi executado no local, tornando o cálculo apresentado **absurdo e irreal**. Essa informação já foi destacada nesta segunda medição e será retomada na terceira, onde a questão das quantidades será novamente analisada.

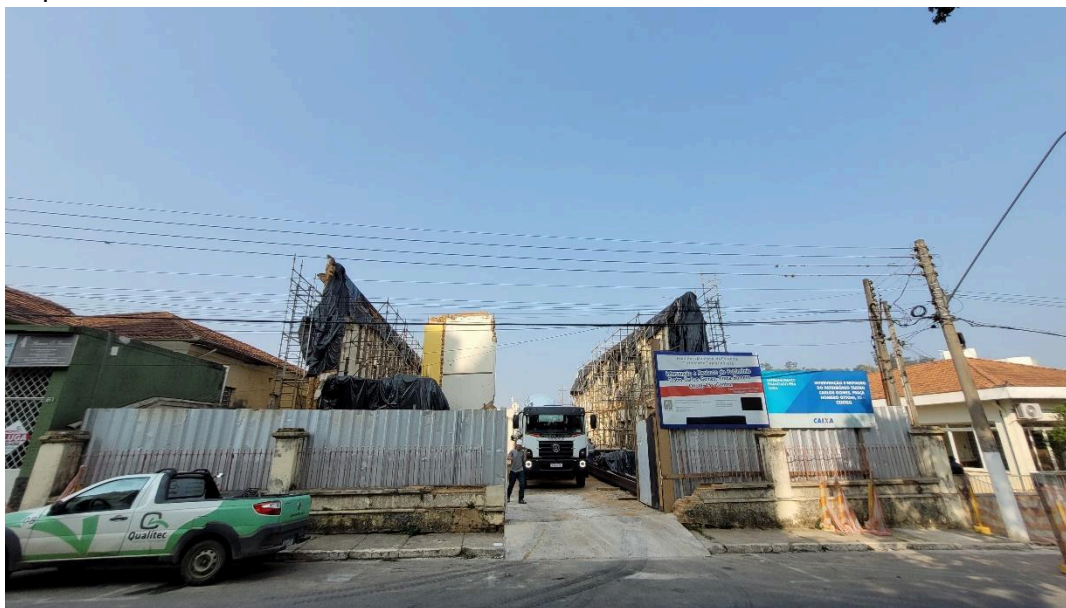


Imagem 01 – Vistoria 09/09/24 – Fechamento da obra em telha metálica, vista externa.





Imagem 02 – Vistoria 09/09/24 – Fechamento da obra em telha metálica, vista interna.

Além disso, as imagens da obra também evidenciam que o **canteiro de obras** foi montado utilizando uma espécie de **barracão de madeira ou tapume**, em vez de containers alugados, conforme estava previsto na planilha. Esse fato gera mais uma **divergência** significativa entre o que foi pago e o que realmente foi executado, uma vez que o aluguel dos containers continua sendo pago mensalmente, apesar de não haver evidências da utilização dos mesmos na obra.



Imagem 03 – Vistoria 09/09/24 – Canteiro de obras em tapumes, almoxarifado.





Imagem 04 – Vistoria 09/09/24 – Canteiro de obras em tapumes, refeitório.

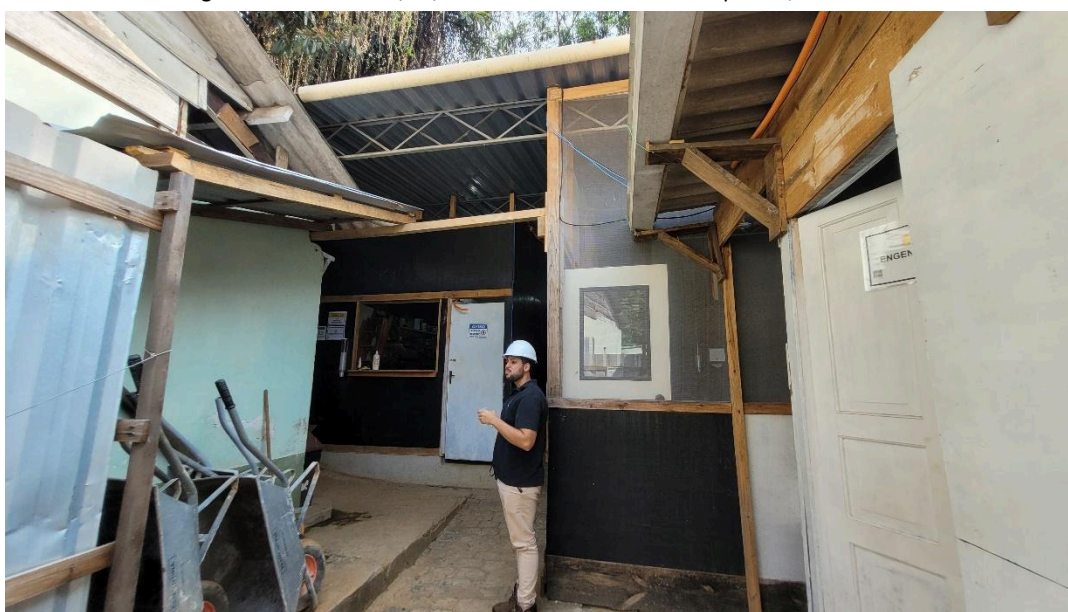


Imagem 05 – Vistoria 09/09/24 – Canteiro de obras em tapumes, visão geral.

Medição 3

- **Página:** 1946/2006
- **Período:** 05/12/2023 a 04/01/2024
- **Valor:** R\$ 63.344,13
- **Descrição dos Serviços:** Demolição de alvenarias, escada e contrapeso externo.



- **Análise Técnica:** Na terceira medição, foi registrado o pagamento dos **outros 50% do fechamento em tapume**, complementando o valor já parcialmente quitado na segunda medição. Ao final desta medição, o relatório indicaria que **100% do tapume** foi executado. No entanto, **não há evidências fotográficas** no relatório de fiscalização que comprovem a execução total deste serviço conforme o previsto. Além disso, **durante a vistoria in loco**, não foi possível verificar a execução do tapume de acordo com o que consta nas medições, o que levanta sérias dúvidas quanto à execução real do serviço.

Um ponto crítico a ser destacado é o fato de que, na memória de cálculo de medição da construtora, o tapume é descrito como tendo **33,33 metros de comprimento e 4,40 metros de altura**, o que gera uma **dimensão irreal** quando comparada com a execução verificada em campo. Essas medidas não refletem o que foi observado, evidenciando uma **discrepância significativa** entre o que foi orçado, descrito no memorial e o que foi efetivamente realizado na obra.

Essa inconsistência nas dimensões do tapume, tanto em termos de **quantidade** quanto de **especificação**, reforça a **dificuldade de compatibilização** entre o memorial descritivo, a planilha orçamentária e a execução da obra. A falta de um **memorial de cálculo adequado** e detalhado sobre os quantitativos do tapume agrava essa situação, impossibilitando a verificação precisa das áreas e dimensões executadas.

Com base nos registros e nas imagens disponíveis, a execução do tapume aparenta ser muito inferior à dimensão indicada pela construtora. Esse fato gera **incertezas sobre a real quantidade de serviços** executados e pagos, e coloca em questão a fidedignidade dos cálculos utilizados para justificar os pagamentos.

A ausência de documentação fotográfica que comprove a execução integral do serviço, somada à incompatibilidade entre as medições e a realidade da obra, sugere que o pagamento dos 100% do tapume, distribuído entre a segunda e a terceira medição, **não está devidamente justificado**.

Medição 4

- **Página:** 1977
- **Período:** 05/01/2024 a 04/02/2024
- **Valor:** R\$ 75.252,10
- **Descrição dos Serviços:** Utilização do guindaste (02.01.109), demolição de alvenarias e retirada da cobertura.
- **Análise Técnica:** Na terceira medição, também foi registrado o uso de um **guindaste**, conforme previsto na planilha orçamentária e nos documentos de medição. No entanto, **não há evidências visuais ou documentais** que comprovem o uso efetivo deste equipamento na obra. Nenhum relatório fotográfico anexado à medição apresenta imagens que demonstrem a utilização do guindaste durante a execução dos serviços.

A ausência de provas concretas e a falta de clareza na documentação tornam impossível verificar se o serviço foi realmente executado com o auxílio do guindaste, conforme previsto no



contrato. Isso indica mais uma **falha de compatibilização** entre o que foi medido e o que foi de fato executado na obra.

Medição 5

- **Página:** 2037
- **Período:** 05/02/2024 a 04/03/2024
- **Valor:** R\$ 26.315,45
- **Descrição dos Serviços:** Retirada de transformador, canteiro de obras e administração da obra.
- **Análise Técnica:** Na quinta medição, foi registrado **pouco avanço na obra**, com os únicos serviços pagos sendo a **retirada de um transformador, canteiro de obras e administração local da obra**. No entanto, **não há evidências claras** no relatório fotográfico anexado que comprovem a execução deste serviço de retirada do transformador. Devido à natureza do serviço, seria realmente **difícil comprovar** a retirada do transformador apenas por meio de imagens, mas a ausência de qualquer documentação adicional que suporte essa atividade **impede a validação completa** deste pagamento.

O relatório fotográfico, por outro lado, apresenta **várias imagens de demolições em andamento**, mas é importante destacar que **nenhuma demolição foi paga** nesta medição, pois os serviços de demolição de alvenarias **já haviam sido quitados até a quarta medição**. Essa discrepância entre o que está documentado fotograficamente e o que foi efetivamente pago gera questionamentos quanto à coerência entre o progresso registrado e o andamento financeiro da obra.

Uma questão central levantada nesta medição é o possível **adiantamento de valores** referentes às demolições, que já foram pagos integralmente na quarta medição, embora ainda estivessem sendo executados no período desta quinta medição. Isso levanta a possibilidade de que **valores tenham sido pagos antes da completa execução do serviço**, o que contraria as boas práticas de medição e pagamento em contratos de obras públicas.

Conforme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), as medições de obras públicas devem refletir **fielmente os serviços executados** no período correspondente, sem **adiantamento** para serviços futuros que ainda não foram efetivamente realizados. A **Súmula 230 do TCU** estabelece que "*não é permitido o pagamento antecipado em contratos de obras, salvo se houver previsão contratual expressa, acompanhada da devida justificativa técnica e da garantia correspondente*". No caso desta obra, **não há justificativa** ou previsão contratual que permita o adiantamento, o que reforça a necessidade de esclarecimento e correção na forma como os serviços estão sendo medidos e pagos.

Portanto, é fundamental que as medições reflitam o **real andamento dos serviços**, evitando adiantamentos que possam gerar **inconsistências** no acompanhamento da execução e no controle dos recursos públicos.



Medição 6

- **Página:** 2141
- **Período:** 05/03/2024 a 04/04/2024
- **Valor:** R\$ 26.073,71
- **Descrição dos Serviços:** Canteiro de obras e administração da obra.

Análise Técnica: A sexta medição, assim como a quinta, **não reflete um avanço expressivo na execução da obra**. O único item pago nesta etapa foi novamente o **canteiro de obras da administração local**, conforme previsto na planilha. Entretanto, **não houve outros serviços significativos** registrados ou pagos, mesmo que o **relatório fotográfico** continue mostrando **várias demolições em andamento**. É importante ressaltar que essas demolições **não foram pagas** nesta medição, pois, como já discutido na análise da quinta medição, esses serviços foram integralmente quitados na quarta medição.

Isso reforça a observação de que os **valores pagos até a quarta medição podem ter sido adiantamentos** para serviços que continuam sendo executados até esta sexta medição, o que vai contra as boas práticas de medição. Mais uma vez, deve-se reforçar que as **medições de obras públicas devem refletir os serviços executados no período** correspondente, sem antecipações de pagamentos para serviços futuros, conforme estabelecido pela **Súmula 230 do TCU**.

Além disso, outro ponto crítico levantado nesta sexta medição é a inclusão do item **03.03.100.1 – Fornecimento e montagem de estrutura metálica em perfis W e HP, aço ASTM-a572 grau 50, conforme projeto** (cujos detalhes específicos não foram encontrados nas medições anteriores) na **coluna de medições acumuladas**, indicando que o serviço teria sido medido e pago. No entanto, **não há registros anteriores deste item** em medições anteriores e **não há nenhuma nota fiscal anexada** ou apresentada para justificar o valor de **R\$101.240,14** referente a esse serviço. Isso gera um forte questionamento sobre a **execução real do serviço** e sobre a consistência dos registros de medição.

Além da ausência de notas fiscais, o serviço relacionado ao item 03.03.100.1 **não foi documentado em nenhuma imagem** do relatório fotográfico, o que adiciona mais incerteza sobre sua execução. A falta de registros visuais ou documentais impede a verificação técnica necessária e levanta a suspeita de que pode se tratar de um **erro de digitação** ou de um **erro no lançamento da planilha de medições**.

Dado que esse serviço não foi registrado nas medições anteriores e que não existem evidências que comprovem sua execução, é essencial que haja uma **investigação mais detalhada** sobre o lançamento deste item, para evitar **erros de pagamento** ou **inconsistências financeiras** na execução do contrato.

Medição 7

- **Página:** 2118



- **Período:** 05/04/2024 a 04/05/2024
- **Valor:** R\$ 130.730,71
- **Descrição dos Serviços:** Execução de estacas de reação.
- **Análise Técnica:** A sétima medição, cujo período se encerra em **04 de maio de 2024**, apresenta uma **discrepância temporal** em relação ao relatório fotográfico. O relatório de fiscalização inclui imagens datadas de **13 de maio de 2024**, que mostram a **chegada das escoras** no canteiro de obras, indicando que esses materiais ainda **não haviam sido montados** até aquele dia.

Apesar dessas escoras aparecerem nas fotos do dia 13 de maio, **não foi registrado o pagamento** delas na medição 7. Este fato é importante, pois demonstra que, embora o relatório fotográfico apresente a chegada dos materiais, o pagamento correspondente **não foi realizado nesta medição**. O pagamento das escoras será tratado posteriormente, na **medição 8**, que será analisada com mais detalhes adiante.

Essa situação aponta para uma **potencial divergência entre o momento em que os serviços foram executados e o relatório fotográfico**, que cobre eventos ocorridos após o encerramento oficial da medição 7. Embora não tenha havido pagamento antecipado neste caso, é importante destacar que a medição deve refletir **exclusivamente os serviços executados dentro do período especificado**, evitando confusões ou incoerências na fiscalização.

Esse descompasso entre o período da medição e o relatório fotográfico reforça a necessidade de um **acompanhamento mais rigoroso** das datas de execução e registro, para garantir que os pagamentos sejam sempre compatíveis com o andamento real da obra.

Medição 8

- **Página:** 2338
- **Período:** 24/05/2024 a 24/05/2024
- **Valor:** R\$ 525.541,07
- **Descrição dos Serviços:** Medido por completo o aditivo.
- **Análise Técnica:** A oitava medição apresenta uma **situação atípica** em relação às medições anteriores, pois foi realizada em um único dia, **24 de maio de 2024**, sem representar um período contínuo de execução, como ocorre com as demais medições. Essa medição refere-se **integralmente ao aditivo contratual**, que será detalhado no próximo tópico do relatório.

O que torna essa medição especialmente **problemática** é o fato de que o termo aditivo contempla serviços que deveriam ser executados **ao longo de aproximadamente 4 meses e meio**. A medição, no entanto, foi feita em um único dia e **registrou a totalidade do valor do aditivo**, o que **não condiz com a execução gradual dos serviços**. Conforme boas práticas de controle de obras públicas, os serviços incluídos no aditivo deveriam ter sido medidos e pagos **mensalmente**, conforme o andamento real da obra ao longo do período estipulado.

O pagamento integral de um serviço que deveria ser executado de forma parcelada ao longo de vários meses configura uma **grave divergência** em relação às normas de medição e à correta aplicação dos recursos públicos. Isso **contraria diretamente o entendimento da Súmula**



230 do Tribunal de Contas da União (TCU), que estabelece que "não é permitido o pagamento antecipado em contratos de obras, salvo se houver previsão contratual expressa, acompanhada da devida justificativa técnica e da garantia correspondente". Nesse caso, **não há justificativa** para o pagamento integral de um serviço que deveria ser medido e pago conforme o avanço real da execução.

Essa situação requer **atenção especial** para assegurar que os pagamentos sejam compatíveis com o progresso efetivo da obra e que **não sejam feitos adiantamentos** indevidos, o que poderia gerar inconsistências no controle financeiro e comprometer a transparência do contrato.

Aditamento - Escoramento das Paredes Após Queda da Fachada

O aditamento foi necessário após a **queda da fachada** do Teatro, durante os primeiros meses de execução da obra. Com essa queda, surgiu a necessidade de **escoramento das paredes laterais**, que permaneceram de pé. A construtora, reconhecendo a ausência desse item na planilha orçamentária original, emitiu um ofício formal mencionando:

"Saliento a inexistência do item na planilha contratual. Portanto, será necessário o aditamento dos itens..."

"Conforme o item de escoramento não é previsto em planilhas de referência, foi necessário utilizar orçamentos de fornecedores de escoramento."

É importante destacar que o orçamento apresentado para o escoramento foi **elaborado pela própria construtora**. Sob a alegação de que o serviço não constava nas planilhas de referência, foi realizada uma **cotação**. De acordo com a **Lei nº 14.133/2021**, deveriam ter sido obtidas **três cotações distintas** (conforme o **art. 23, inciso V** da referida lei), no entanto, **não foram apresentadas as três cotações**, configurando uma falha no cumprimento das exigências legais.

Além disso, a cotação fornecida cobriu apenas o valor da **locação das escoras**, enquanto o custo de montagem e desmontagem foi baseado em um item da **CDHU**, referente à **montagem e desmontagem de andaime tubular fachadeiro**. Isso levantou o questionamento sobre o porquê de a CDHU ter uma referência para montagem e desmontagem, mas não para a locação de andaimes. Na verdade, a CDHU **possui** um item para a locação de andaimes, identificado pelo código **02.05.212**.

O **item 02.01.301.1 da planilha orçamentária**, que trata da **locação de andaimes**, já estava previsto na **planilha orçamentária inicial**. Ou seja, o escoramento poderia ter sido coberto por esse item da planilha original, cabendo apenas um aditamento de quantidades a fim de suprir a necessidade atual para a execução do escoramento das paredes. A seguir, apresentamos uma tabela que compara os valores previstos em planilha com os valores cotados pela construtora:

DESCRIÇÃO	ÁREA (M ² XMES)	PERÍODO (MESES)	VALOR UNITÁRIO (R\$/M ² XMES)	VALOR TOTAL (R\$)
VALOR PREVISTO EM PLANILHA SEM BDI	120	1	R\$ 14,68	R\$ 1.761,59



VALOR PREVISTO EM PLANILHA COM BDI	120	1	R\$ 18,05	R\$ 2.166,20
VALOR ADITADO NECESSÁRIO (BASEANDO-SE NO ITEM DA PLANILHA) SEM BDI	1.430	4,5	R\$ 14,68	R\$ 94.465,80
VALOR ADITADO NECESSÁRIO (BASEANDO-SE NO ITEM DA PLANILHA) COM BDI	1.430	4,5	R\$ 18,05	R\$ 116.162,48
VALOR COTADO PELA CONSTRUTORA SEM BDI	1.430	4,5	R\$ 85.000,00	R\$ 382.500,00
VALOR COTADO PELA CONSTRUTORA COM BDI	1.430	4,5	R\$ 104.524,50	R\$ 470.360,25

Conforme a tabela acima, o valor que deveria ter sido aditado com base no item já previsto em planilha seria de **R\$94.465,80 sem BDI** e **R\$116.162,48 com BDI**. Em contrapartida, a construtora apresentou uma cotação de **R\$382.500,00 sem BDI** e **R\$470.360,25 com BDI**, representando um valor de mais de **4 vezes o valor do item já previsto em planilha, considerando aditamento de quantidades**. O valor aditado, apenas neste item, corresponde a aproximadamente 4,44% do valor da obra, mas, se fosse considerado o item de planilha, com aditamento de quantidades, este aditamento representaria aproximadamente 1,10%.

Essa discrepância considerável levanta sérios questionamentos quanto à **adequação da cotação** apresentada pela construtora e à necessidade de seguir o que já estava previsto na planilha orçamentária original. O uso do item de locação de andaimes previsto poderia ter gerado uma economia significativa para o contrato. Se o escoramento previsto na planilha original não fosse suficiente, apenas os itens adicionais necessários deveriam ter sido cotados, respeitando o processo legal de cotações, e não a substituição completa pelo valor cotado externamente.

Por fim, durante nossa vistoria in loco, foi constatado que a obra enfrentava **atrasos**, o que sugere que o **período necessário para o escoramento pode ser ainda maior** do que o inicialmente previsto. Isso implicaria na **necessidade de um novo aditamento**, para estender o prazo de locação das escoras, gerando um impacto financeiro adicional no contrato. Dessa forma, fica claro que a utilização de valores previstos na planilha original, com ajustes adequados, teria sido uma solução mais econômica e alinhada com as melhores práticas de controle de obras públicas. O aditamento realizado, como está, apresenta **falhas graves na sua justificativa e execução**, com um impacto significativo nos custos da obra.

Descaracterização do Objeto do Contrato do Teatro Carlos Gomes

Durante a execução da obra de recuperação do Teatro Carlos Gomes, foi constatada a queda da fachada tombada, que representava um dos elementos arquitetônicos mais importantes e históricos do prédio. O fato de a fachada ter ruído durante a execução da obra altera completamente o objeto do contrato original, que previa a recuperação e preservação da fachada tombada, conforme as diretrizes de preservação do patrimônio histórico.

Com o desabamento da fachada, a obra passou a ser executada sem o principal elemento histórico que caracterizava o projeto. Isso resulta em uma descaracterização do objeto original do contrato, que tinha como premissa a preservação do patrimônio tombado. Consequentemente, qualquer continuidade da obra sem a fachada original pode ser vista como uma transformação completa da natureza do projeto licitado.



Aditamento para Nova Fachada

Se for considerado o aditamento para a execução de uma nova fachada, é importante destacar que esta nova estrutura não será tombada, uma vez que se trata de um elemento moderno que substituirá o original. Portanto, a execução de uma nova fachada, mesmo que inspirada na original, descaracteriza ainda mais o objetivo do contrato original, que era a preservação de um bem histórico.

O aditamento, nesse contexto, traria um custo adicional não previsto inicialmente e para um elemento que não mais corresponde ao patrimônio tombado. O projeto licitado originalmente visava a recuperação da fachada existente, mas a reconstrução de uma nova fachada implica em um novo objeto, que não se enquadra no âmbito de preservação do patrimônio histórico.

Conclusão Preliminar da Auditoria

Após a análise detalhada da documentação fornecida e das medições realizadas até o momento, bem como a vistoria in loco no Teatro, constatamos diversas **inconsistências e falhas procedimentais** que impactaram diretamente os custos e o andamento da obra.

- **Falta de Previsão de Escoramento no Projeto:** Um dos pontos mais críticos foi a ausência de previsão de escoramento da fachada e das paredes laterais no **projeto original** e na planilha orçamentária. Isso resultou na necessidade de um **aditamento significativo**, que, em parte, poderia ter sido evitado se o projetista tivesse contemplado essa necessidade desde o início. A ausência de uma previsão adequada para o escoramento não apenas **afetou a estabilidade da obra**, como também gerou **danos ao patrimônio tombado**, que poderiam ter sido mitigados com o planejamento correto.
- **Aditamento para Escoramento:** O valor do aditamento proposto pela construtora, conforme detalhado em nossa análise, foi de mais de **4 vezes o valor** que poderia ter sido empregado com base no item já previsto na planilha orçamentária inicial. A cotação apresentada não considerou a utilização de itens já existentes, e **não houve a apresentação de três cotações**, conforme exigido pela **Lei nº 14.133/2021**. Essa falha no cumprimento dos procedimentos legais e o valor excessivo levantam **sérios questionamentos sobre a gestão dos recursos públicos** e a adequação dos custos apresentados.
- **Atrasos na Obra:** A obra apresenta evidentes **atrasos**, conforme constatado na vistoria in loco. Isso impacta diretamente o período necessário para a locação das escoras, podendo gerar a necessidade de novos aditamentos, o que acarretará em **custos adicionais** ao contrato. Esses atrasos poderiam ter sido parcialmente evitados se o planejamento inicial tivesse sido mais rigoroso, especialmente em relação aos itens de escoramento.
- **Pagamentos Antecipados e Incompatibilidades:** Ao longo das medições, foram identificadas diversas **incompatibilidades entre o que foi pago e o que foi efetivamente executado**. Serviços como o **tapume** e a **locação de guindastes** foram pagos sem a devida comprovação fotográfica ou documental de sua execução. Além disso, o



pagamento de serviços que ainda não haviam sido executados, em especial nas medições 5 e 6, **contraria as diretrizes do TCU** e reforça a necessidade de uma fiscalização mais rigorosa dos pagamentos relacionados ao progresso real da obra.

- A execução da obra sem a fachada original do Teatro Carlos Gomes representa uma **descaracterização total do objeto original** do contrato. A eventual construção de uma nova fachada, por meio de aditamento contratual, não poderia ser considerada como parte da preservação do patrimônio, visto que o novo elemento não seria tombado. Nesse sentido, há um **desvio claro do objeto original da obra**, o que pode requerer uma **reformulação completa do projeto** ou a **rescisão e recontração** conforme as novas exigências, sob pena de a obra não atender aos parâmetros estabelecidos no contrato original.

Diante das falhas identificadas e do elevado risco de superfaturamento decorrente dos aditamentos desproporcionais, da falta de previsibilidade orçamentária para conclusão da obra e das evidências de gestão inadequada, fica evidente a **necessidade urgente de intervenção por parte dos órgãos de controle**. É imperativo que o Tribunal de Contas e o Ministério Público aprofundem as investigações para garantir a correta aplicação dos recursos e a transparência nas ações, protegendo, assim, o interesse público e evitando novos prejuízos ao erário.

Coopavalpa

I. Dados do Processo

- **Dispensa de Licitação:** 12/2023
- **Contrato:** 088/2023
- **Empresa Vencedora:** CODESG (CNPJ: 46.682.761/0001-71)
- **Valor Inicial:** R\$ 2.225.315,76
- **Valor dos Aditamentos:** R\$ 0,00
- **Valor das Supressões:** R\$ 0,00
- **Valor Pago:** R\$ 355.328,71

Impedimento de Auditoria pela Ausência de Documentação Completa

Embora tenha havido uma resposta ao ofício encaminhado pela Câmara Municipal, a documentação completa deste contrato, incluindo projetos, relatórios de medição, boletins de fiscalização, aditivos e demais documentos essenciais, não foi disponibilizada. A ausência desses registros compromete diretamente a auditoria, dificultando a verificação da conformidade entre o que foi executado e o que estava previsto no contrato.

Segundo o art. 175 da Lei nº 14.133/2021, cabe à administração pública o dever de “manter e disponibilizar de forma centralizada, organizada, atualizada e acessível” toda a documentação pertinente à licitação e à execução do contrato. A falta desses documentos prejudica a transparência e limita a fiscalização da execução contratual, infringindo os princípios de publicidade e de prestação de contas.

O art. 174 da mesma lei reforça que o acompanhamento e a fiscalização dos contratos devem ser documentados com rigor. Sem os boletins de medição e relatórios de fiscalização, torna-se impossível verificar se os serviços ou obras executados realmente estão em



conformidade com os termos contratuais. Essa falta de registros não só enfraquece a base legal do processo, mas também compromete a integridade do controle dos recursos.

Esses documentos são indispensáveis para validar a correta aplicação dos recursos públicos e assegurar que as obrigações contratuais estejam sendo cumpridas. A falta dessa documentação essencial representa uma séria falha de gestão e controle, comprometendo a transparência e a responsabilidade administrativa e expondo os recursos públicos a um alto risco de má administração.

Rua Hélio Manzanette

I. Dados do Processo

- **Tomada de Preço:** 14/2023
- **Contrato:** 344/2023
- **Empresa Vencedora:** Eskelsen Artefatos de Cimento (CNPJ: 46.694.964/0001-88)
- **Valor Inicial:** R\$ 728.167,54 (corrigido para R\$ 1.401.958,47)
- **Valor dos Aditamentos:** R\$ 0,00
- **Valor das Supressões:** R\$ 0,00
- **Valor Pago:** R\$ 0,00
- **Objeto:** Execução de serviços de terraplenagem, drenagem e pavimentação com blocos intertravados em trecho da Rua Hélio Manzanette, Parque das Garças, conforme especificações dos anexos do edital.

II. Análise dos Documentos do Processo

A Comissão Especial de Inquérito (CEI) realizou uma análise da documentação relacionada ao contrato de pavimentação da Rua Hélio Manzanette, constatando diversas falhas de planejamento e insuficiências técnicas no projeto apresentado. O projeto de pavimentação é superficial e carece de informações executivas detalhadas; a única especificação minuciosa refere-se às bocas de lobo. Para a pavimentação, o projeto apresenta uma discrepância técnica relevante, indicando o uso de areia como sub-base, enquanto a planilha orçamentária prevê uma camada de brita graduada, o que representa uma incompatibilidade grave entre o planejamento e o orçamento.

O memorial descritivo também mostrou-se inadequado, pois limita-se a abordar as condições de pagamento dos itens contratados, sem descrever de forma detalhada como os serviços devem ser executados — informação essencial para orientar corretamente o andamento da obra. Além disso, a falta de um memorial de cálculo impede que as quantidades indicadas na planilha orçamentária sejam comparadas e compatibilizadas com o que foi projetado, dificultando assim a validação técnica dos materiais e serviços necessários para a execução.

Essas falhas desrespeitam as diretrizes estabelecidas pela Legislação, que exige que projetos executivos de obras públicas incluam todos os elementos necessários para garantir a execução completa e o controle rigoroso da obra, desde a fiscalização até as medições e



pagamentos. A ausência de elementos fundamentais, como o memorial de cálculo, somada às inconsistências técnicas, compromete a transparência e o controle técnico da obra.

Ainda de acordo com as respostas enviadas pela prefeitura aos ofícios da CEI, este contrato não teve início. Dessa forma, não foi possível realizar auditoria na execução física da obra, e a análise atual está limitada aos documentos apresentados no processo licitatório, como o projeto, os memoriais e a planilha orçamentária.

Nossa Rua 1 e Nossa Rua 2

I. Dados do Processo Nossa Rua 1

- **Concorrência Pública:** 12/2023
- **Contrato:** 339/2023
- **Empresa Vencedora:** MSJ Engenharia e Rental (CNPJ: 03.750.447/0001-76)
- **Valor Inicial:** R\$ 6.589.367,34
- **Valor dos Aditamentos:** R\$ 590.559,47
- **Valor das Supressões:** R\$ 595.616,75
- **Valor Pago:** R\$ 1.416.966,63
- **Objeto:** Contratação de empresa especializada para execução de serviços de recuperação de vias não pavimentadas, com aplicação de base de brita graduada tratada com cimento e revestimento primário, conforme as especificações técnicas detalhadas nos Anexos do edital, em conformidade com a legislação vigente e Normas Técnicas aplicáveis.

II. Dados do Processo Nossa Rua 2

- **Concorrência Pública:** 13/2023
- **Contrato:** 345/2023
- **Empresa Vencedora:** MSJ Engenharia e Rental (CNPJ: 03.750.447/0001-76)
- **Valor Inicial:** R\$ 5.284.091,56
- **Valor dos Aditamentos:** R\$ 0,00
- **Valor das Supressões:** R\$ 0,00
- **Valor Pago:** R\$ 1.835.787,90
- **Objeto:** Contratação de empresa especializada para serviços de recuperação de vias não pavimentadas, com aplicação de base de brita graduada tratada com cimento e revestimento primário, de acordo com as especificações técnicas e normas vigentes.

Análise Dos Projetos E Memoriais

A análise da documentação referente ao contrato para a **recuperação de vias não pavimentadas** do programa **Nossa Rua 1** e **Nossa Rua 2**, foi realizada em conjunto, considerando que ambos os processos tiveram a empresa MSJ Engenharia (CNPJ: 03.750.447/0001-76) Como vencedora dos certames. E em ambos os processos foram identificadas as mesmas falhas iniciando por uma **grave deficiência** logo no início: a **ausência**



dos projetos que deveriam ter servido de base para essa licitação. A **Legislação** exige que toda obra pública seja precedida por um **projeto técnico** detalhado, que oriente a execução, a fiscalização e o controle da qualidade dos serviços. A inexistência desse projeto compromete seriamente a conformidade e a viabilidade da execução do contrato, pois sem ele, torna-se **impossível compatibilizar as informações** da planilha orçamentária e assegurar a precisão das especificações técnicas.

Embora o **memorial descritivo** apresentado seja **satisfatório**, considerando a simplicidade da obra, ele poderia conter **informações técnicas mais detalhadas**, especialmente no que se refere à **camada de Tratamento Superficial Duplo (TSD)**, que deve seguir especificações técnicas precisas para garantir a durabilidade e a qualidade do pavimento. Um **memorial descritivo mais técnico** proporcionaria maior clareza na execução, sobretudo em relação à espessura da camada, aos tipos de materiais a serem usados e às taxas de aplicação de ligante e agregados.

Outro ponto importante é a **ausência de um memorial de cálculo**. O **memorial de cálculo** é um documento fundamental para assegurar que as **quantidades previstas na planilha orçamentária** estejam compatíveis com o projeto e a execução real da obra. Sem esse memorial e sem o projeto executivo, é impossível validar as quantidades e a adequação dos serviços a serem realizados. Essa falha se torna ainda mais crítica porque, sem essas informações, o processo de fiscalização e acompanhamento da obra fica comprometido, assim como a garantia de que os recursos públicos serão aplicados corretamente. Portanto, a **combinação da ausência de projeto executivo** e da falta de um **memorial de cálculo** torna o serviço **inviável** e **impossível de executar** conforme as boas práticas e as exigências legais. Além disso, essas falhas contrariam os princípios de **transparência, economicidade e eficiência**, que são pilares da **Lei 14.133/2021** para a contratação de obras públicas.

Análise Técnica das Medições

Na análise técnica das medições e documentação dos contratos Nossa Rua 1 e Nossa Rua 2, foram identificadas sérias inconsistências que comprometem a execução, o controle e a transparência dessas obras.

Para ambos os contratos, os relatórios fotográficos fornecidos apresentam qualidade insuficiente, o que torna quase impossível a verificação precisa dos serviços executados. As legendas nas fotos são inadequadas, dificultando a comprovação do que foi feito e registrado nas planilhas de medição. Esse problema é ainda mais agravado pelo fato de que os relatórios foram elaborados pela construtora responsável, sem que houvesse uma documentação paralela e independente da equipe de fiscalização da prefeitura. A falta de um acompanhamento fotográfico próprio por parte da fiscalização compromete a confiabilidade das medições e, por consequência, o controle de qualidade, principalmente em virtude das patologias observadas posteriormente.

Além das medições, ambos os processos contêm um laudo técnico de caracterização de solos, feito pela empresa Hormigon Engenharia, abrangendo ensaios de CBR e de Brita Graduada Tratada com Cimento (BGTC). No entanto, esse laudo é restrito a apenas algumas vias



específicas, como a Rua Euphrásio Fernandes no caso do contrato Nossa Rua 1 e ruas como Jorge Amado e Avenida dos Escritores no contrato Nossa Rua 2. Esse número limitado de laudos é insuficiente para cobrir a quantidade de vias e a extensão prevista nos contratos. Na planilha orçamentária, constam 173 ensaios para Nossa Rua 1 e 154 para Nossa Rua 2, mas apenas uma pequena fração foi realizada e paga até a quinta medição, indicando um acompanhamento técnico insatisfatório.

A discrepância entre os ensaios previstos e os executados gera preocupações sobre o controle da qualidade e da conformidade dos serviços prestados, principalmente considerando as condições geotécnicas identificadas pelo laudo. Essas condições incluem alta permeabilidade e baixa coesão dos solos, fatores que impactam a estabilidade e a durabilidade da pavimentação. Um projeto executivo adequado teria incluído um estudo geotécnico completo para orientar a escolha de materiais e métodos compatíveis com o solo local. Contudo, ambos os projetos carecem de um memorial de cálculo detalhado, essencial para ajustar as especificações e a planilha orçamentária às condições reais do terreno.

A ausência de um projeto executivo completo e tecnicamente detalhado configura uma falha de planejamento que coloca em risco a qualidade e a longevidade da pavimentação, deixando a obra vulnerável a problemas estruturais precoces, como recalques e fissuras. A falta de consideração das propriedades do solo, exigência básica segundo a Lei 14.133/2021, compromete o cumprimento de padrões essenciais para a durabilidade de obras públicas.

A gravidade das deficiências constatadas em ambos os contratos torna-se ainda mais relevantes ao se considerar que, somados, representam um investimento público superior a R\$ 10 milhões. Tal valor impõe uma obrigação de máxima diligência na execução, acompanhamento e fiscalização desses contratos para garantir que os recursos sejam aplicados de maneira eficiente e transparente. As falhas identificadas ressaltam a necessidade de uma fiscalização mais rigorosa e criteriosa para evitar desperdícios, assegurar a qualidade da execução e preservar o patrimônio público.

Patologias Evidenciadas

No dia 13 de setembro de 2024 foi realizada uma vistoria **in loco** nas ruas dos bairros Pingo de Ouro e Vila Bela, com o objetivo de verificar as condições da pavimentação recentemente executada. Durante a inspeção, foram constatadas diversas patologias que comprometem a integridade e a durabilidade do pavimento. As patologias observadas sugerem falhas significativas no processo de execução, especialmente no que tange à compactação e à dosagem de materiais, levantando questionamentos sobre a qualidade da obra e o acompanhamento técnico. A seguir, serão apresentadas imagens capturadas durante a vistoria, seguidas de uma análise detalhada sobre as principais patologias identificadas, suas causas prováveis, e as responsabilidades envolvidas.





Imagem 01 – Vistoria 13/09/2024 - Bairro Pingo De Ouro.



Imagem 02 – Vistoria 13/09/2024 Bairro Pingo De Ouro.





Imagem 03 – Vistoria 13/09/2024 - Bairro Pingo De Ouro.



Imagem 04 – Vistoria 13/09/2024. Bairro Pingo De Ouro





Imagem 05 – Vistoria 13/09/2024 - Bairro Pingo De Ouro.



Imagem 06 – Vistoria 13/09/2024 - Bairro Pingo De Ouro.



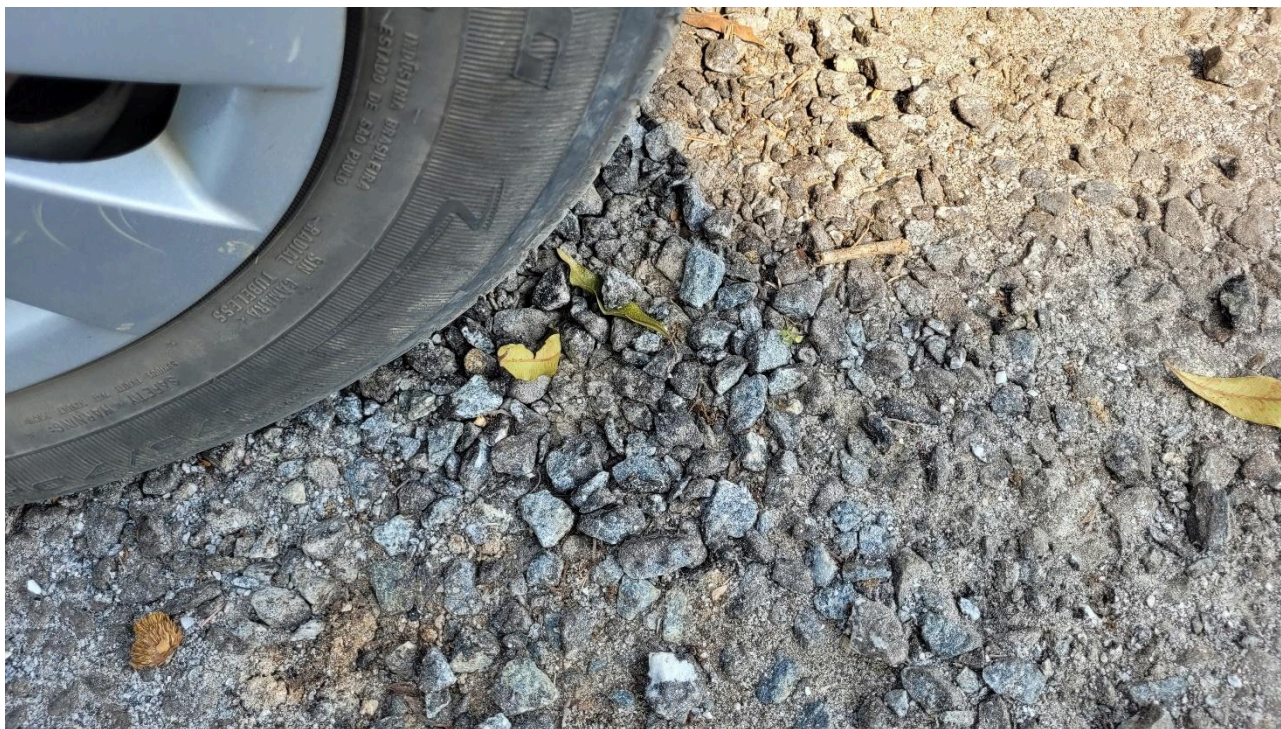


Imagem 07 – Vistoria 13/09/2024 - Bairro Pingo De Ouro.



Imagem 08 – Vistoria 13/09/2024 - Bairro Pingo De Ouro.





Imagem 09 – Vistoria 13/09/2024 - Bairro Pingo De Ouro.

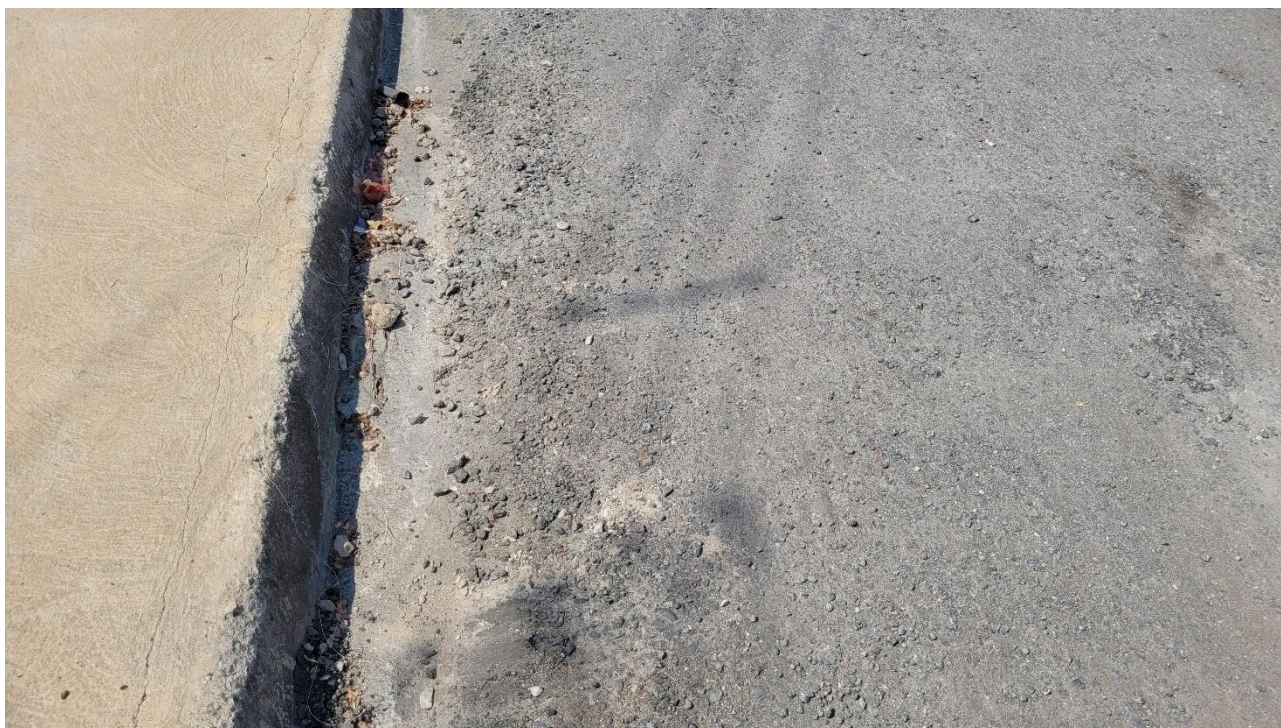


Imagem 10 – Vistoria 13/09/2024 - Bairro Pingo De Ouro.





Imagem 11 – Vistoria 13/09/2024 - Bairro Pingo De Ouro.



Imagem 12 – Vistoria 13/09/2024 - Bairro Pingo De Ouro.





Imagem 13 – Vistoria 13/09/2024 – Bairro Vila Bela.



Imagem 14 – Vistoria 13/09/2024 – Bairro Vila Bela.





Imagem 15 – Vistoria 13/09/2024 – Bairro Vila Bela.



Imagem 16 – Vistoria 13/09/2024 – Bairro Vila Bela.





Imagem 17 – Vistoria 13/09/2024 – Bairro Vila Bela.



Imagem 18 – Vistoria 13/09/2024 – Bairro Vila Bela.





Imagem 19 – Vistoria 13/09/2024 – Bairro Vila Bela.



Imagem 20 – Vistoria 13/09/2024 – Bairro Vila Bela.





Imagem 21 – Vistoria 13/09/2024 – Bairro Vila Bela.



Imagem 22 – Vistoria 13/09/2024 – Bairro Vila Bela.





Imagem 23 – Vistoria 13/09/2024 – Bairro Vila Bela.

Desagregação da Superfície

- **Observação:** Em várias áreas, há uma desagregação da camada superficial do pavimento, com britas soltas visíveis na superfície. As fotos mostram acúmulo de material granular que deveria estar fixo no pavimento.
- **Causa provável:** Esse tipo de problema pode ser resultado de uma compactação inadequada da camada superficial ou de falhas no processo de impregnação do ligante. A falta de compactação adequada, unida a uma possível dosagem incorreta do material ligante, pode ter causado uma ruptura precoce das britas, levando à desagregação.

Afloramento de Brita

- **Observação:** As imagens mostram pedras soltas e aflorando da base do pavimento, o que indica uma falha na união entre as camadas de revestimento e a base/sub-base.
- **Causa provável:** Pode ser consequência de uma má execução na fase de compactação, onde as camadas inferiores não foram corretamente estabilizadas, ou de uma falta de adesão entre as camadas devido ao ligante insuficiente ou inadequado.

Desgaste Prematuro



- **Observação:** Há sinais de desgaste prematuro da camada superficial, o que pode comprometer rapidamente a integridade do pavimento.
- **Causa provável:** Falhas na escolha dos materiais ou no método de execução, como uma dosagem insuficiente do ligante ou materiais inadequados, podem acelerar o desgaste.

Questionamento sobre a Fiscalização:

Essas patologias levantam sérios questionamentos sobre a fiscalização da obra pela prefeitura e o acompanhamento técnico da empresa contratada para a elaboração dos laudos e execução da obra. A falta de um acompanhamento rigoroso durante a execução pode ter contribuído para a má qualidade do pavimento final.

Acompanhamento Técnico e Fiscalização da Prefeitura:

- A ausência de laudos técnicos que cubram todas as etapas da execução da obra, conforme mencionado, levanta dúvidas sobre o grau de controle de qualidade que foi aplicado durante a obra.
- A documentação existente menciona apenas um laudo técnico para um trecho específico da obra, o que é insuficiente para garantir a qualidade total da pavimentação.

Falhas no Projeto ou na Execução:

- Como não foi fornecido o projeto não foi possível verificar as informações detalhadas sobre as camadas de sub-base e base. Porém, conforme o padrão dos projetos utilizados nas obras de pavimentação, provavelmente a sua ineficiência pode ter levado à execução inadequada. Entretanto, a execução mostra sinais claros de falhas técnicas, principalmente nas fases de compactação e no uso do material ligante.
- O controle inadequado da compactação e a possível dosagem incorreta do ligante, somados à falta de fiscalização adequada, indicam que as patologias observadas podem ser atribuídas majoritariamente a falhas na execução.

Essa análise demonstra que, sem o acompanhamento técnico adequado e a fiscalização rigorosa, a durabilidade e a qualidade do pavimento ficam seriamente comprometidas, gerando problemas prematuros e aumentando os custos de manutenção.

As patologias identificadas são indicativas de falhas de execução, possivelmente exacerbadas por um projeto deficiente e pela ausência de fiscalização eficaz. Isso resultou em uma obra que apresenta desgaste prematuro e instabilidade, com risco de novas intervenções serem necessárias em breve.

Garantia e Correção de Defeitos

A Lei nº 14.133/2021, em seu **artigo 47**, estabelece que "os contratos de obras, serviços e fornecimentos são regidos pelos princípios da eficiência, economicidade e responsabilidade", entre outros. Isso implica que as empresas contratadas para a execução de obras públicas são



responsáveis pela entrega do serviço em conformidade com as especificações técnicas e normativas, e em estado adequado de conservação e durabilidade.

Além disso, o **artigo 140** da mesma Lei reforça que a administração pública tem o direito de exigir o cumprimento das obrigações contratuais, incluindo a correção de eventuais defeitos detectados na obra, dentro do prazo de garantia estipulado. Nesse sentido, os serviços executados pela construtora que apresentarem vícios ou defeitos deverão ser refeitos, a fim de garantir a segurança e funcionalidade do objeto contratado.

O contrato celebrado para a pavimentação do bairro Pingo de Ouro deve prever a garantia da obra, e é de responsabilidade da construtora sanar os defeitos constatados sem qualquer ônus adicional à administração pública. A não conformidade verificada nas vias pavimentadas, evidenciada pelas patologias encontradas, demonstra a necessidade de execução corretiva e, em última instância, a responsabilização financeira e técnica da construtora.

A construtora deve ser notificada oficialmente para realizar a correção imediata das falhas observadas nas vias do bairro Pingo de Ouro. Isso inclui a reconstrução dos trechos afetados pelas patologias, como o deslocamento, desagregação de material e afloramento de britas. A não execução das correções, ou sua realização de forma inadequada, pode gerar penalidades conforme a legislação vigente, incluindo a retenção de pagamentos e até a aplicação de multas, como disposto no **artigo 92 da Lei 14.133**.

A administração pública deve zelar pelo cumprimento das garantias contratuais e assegurar que a obra atenda ao seu objetivo de forma eficiente e segura, exigindo que os serviços sejam executados de acordo com as boas práticas da engenharia e os critérios técnicos estabelecidos no contrato e nas normas vigentes.

Assim, a construtora deverá ser responsabilizada pela recomposição do pavimento danificado e pela reparação das não conformidades identificadas. Isso se alinha aos princípios da economicidade e da responsabilidade, evitando gastos adicionais por parte da administração pública com manutenções não previstas.

Área De Lazer Parque Das Garças

I. Dados do Processo

- **Tomada de Preço:** 15/2023
- **Contrato:** 047/2024
- **Empresa Vencedora:** Azevedo Frank (CNPJ: 07.263.313/0001-81)
- **Valor Inicial:** R\$ 193.277,25
- **Valor dos Aditamentos:** R\$ 0,00
- **Valor das Supressões:** R\$ 0,00
- **Valor Pago:** R\$ 0,00
- **Objeto:** Revitalização da Área de Lazer do Parque das Garças, conforme especificações detalhadas nos anexos integrantes deste edital.



II. Análise dos Documentos do Processo

A documentação referente ao contrato de revitalização da Área de Lazer do Parque das Garças apresenta deficiências significativas, com um projeto incompleto que se limita a um estudo preliminar, sem informações técnicas detalhadas essenciais para a execução e fiscalização da obra. A ausência de um memorial descritivo e de um memorial de cálculo compromete a compatibilização entre o projeto e a planilha orçamentária, inviabilizando a validação técnica das quantidades e dos materiais previstos.

Conforme exigido pela Lei 14.133/2021, um projeto executivo adequado deve apresentar detalhes técnicos suficientes para garantir a precisão na execução e no controle dos serviços. Entretanto, a falta desses elementos essenciais na documentação analisada afeta diretamente a transparência e o controle técnico-financeiro da obra.

A prefeitura informou que o contrato ainda não foi iniciado, o que limitou a análise à documentação disponível no processo licitatório.

Programa Nossa Quadra - Parque Santa Clara, Chico Vaz, Cohab, Parque São Francisco

I. Dados do Processo

- **Concorrência Pública:** 02/2024
- **Contrato:** 027/2024
- **Empresa Vencedora:** Multivale Construtora
- **Valor Inicial:** R\$ 628.341,14
- **Valor dos Aditamentos:** R\$ 0,00
- **Valor das Supressões:** R\$ 0,00
- **Valor Pago:** R\$ 0,00
- **Objeto:** Contratação de empresa de engenharia capacitada para executar a recuperação da quadra poliesportiva localizada na Praça Rosa Maria de Paula Palma, no Parque São Francisco. Os serviços incluem recuperação e pintura de piso esportivo em concreto, execução de alambrado e instalações e equipamentos para iluminação do espaço, sob a forma de execução indireta e regime de menor preço global.

II. Análise da Documentação

A documentação analisada para o contrato do programa "Nossa Quadra" aponta deficiências importantes na disponibilização dos projetos técnicos. Apesar de incluírem o memorial descritivo, a planilha orçamentária e o memorial de cálculo dos itens, os projetos completos não foram apresentados de forma física ou digital. Essa ausência impede uma análise técnica aprofundada dos itens a serem executados e das especificidades necessárias para cada quadra.

Ausência de Projetos Completo e Adequado - Os projetos foram apresentados apenas em digitalizações de folhas dobradas no formato A4, indicando que os originais estavam em formatos maiores, como A0 ou A1. Essa limitação na digitalização não permite uma visualização



clara dos detalhes técnicos necessários para uma análise completa e aprofundada. Em contratos similares, os projetos foram apresentados integralmente, possibilitando uma verificação técnica mais precisa e detalhada do que será executado. Aqui, a ausência de projetos completos representa uma falha significativa na transparência e no fornecimento de informações técnicas necessárias.

Memorial Descritivo, Planilha Orçamentária e Memorial de Cálculo - Embora a ausência dos projetos seja um ponto crítico, o memorial descritivo, a planilha orçamentária e o memorial de cálculo apresentam informações detalhadas sobre os itens e quantidades, o que permite uma compreensão geral dos serviços a serem realizados. No entanto, sem a referência dos projetos, não é possível garantir que os dados orçamentários e as especificações técnicas atendam às reais necessidades de cada local, dificultando a compatibilização entre esses documentos.

Ausência de Medições - Até a data da análise, nenhuma medição ou pagamento foi realizado, o que indica que a obra ainda não foi iniciada. A ausência de registros de execução restringe a auditoria à análise documental, sem a possibilidade de verificar avanços físicos ou o cumprimento prático das especificações técnicas.

Implicações e Falhas no Processo - A falta de projetos completos e a inexistência de medições indicam um comprometimento significativo dos princípios de transparência e fiscalização. Sem projetos completos, não é possível verificar:

- Se as especificações do memorial e da planilha orçamentária refletem as condições e requisitos específicos de cada quadra;
- A inclusão e conformidade com normas técnicas de segurança, acessibilidade e durabilidade estrutural.

III. Conclusão Preliminar

A análise da documentação para o programa "Nossa Quadra" evidencia uma carência de projetos técnicos completos, comprometendo a verificação e fiscalização. Embora os documentos orçamentários e descritivos sejam detalhados, sem o suporte dos projetos técnicos a análise permanece insuficiente. A falta de medições e registros de execução confirma que nenhuma obra foi realizada até o momento, limitando a auditoria ao exame dos documentos de planejamento e gerando preocupações quanto ao cumprimento das exigências técnicas e à transparência do processo.

Rua Alberto Barbeta

I. Dados do Processo

- **Concorrência Pública:** 03/2024
- **Contrato:** 074/2024



- **Empresa Vencedora:** MSJ Engenharia e Rental (CNPJ: 03.750.447/0001-76)
- **Valor Inicial:** R\$ 5.480.000,00
- **Valor dos Aditamentos:** R\$ 0,00
- **Valor das Supressões:** R\$ 0,00
- **Valor Pago:** R\$ 0,00
- **Objeto:** Execução de projeto de ampliação da Rua Alberto Barbeta e implantação de ciclovia/ciclofaixa.

II. Análise dos Documentos do Processo

A análise da documentação relacionada ao contrato para a ampliação da Rua Alberto Barbeta e a implantação de ciclovia/ciclofaixa revelou uma falha crucial: a ausência do projeto executivo que deveria estar incluído no processo. A falta deste projeto compromete a capacidade de compatibilizar as informações do memorial descritivo, do memorial de cálculo e da planilha orçamentária, dificultando uma fiscalização eficaz e uma execução precisa da obra. O memorial descritivo presente nos documentos do processo é detalhado e contém informações importantes para a execução dos serviços licitados, incluindo especificações dos métodos construtivos. O memorial de cálculo, por sua vez, permite uma avaliação preliminar das quantidades planejadas e dos custos previstos. No entanto, sem o projeto executivo, é impossível realizar uma verificação cruzada dos dados técnicos e financeiros, deixando a análise incompleta e comprometendo o controle da obra.

Além disso, a documentação do processo foi dividida em volumes, e apenas o primeiro volume foi disponibilizado para análise. Este volume contém os documentos relativos à fase de licitação, mas não inclui o credenciamento das empresas participantes, o detalhamento da escolha da empresa vencedora, o contrato finalizado ou outros documentos relevantes para uma auditoria abrangente. A ausência destes dados impossibilita uma verificação completa da regularidade do processo licitatório e da conformidade com os requisitos contratuais.

Conforme a Lei 14.133/2021, o projeto executivo é um elemento essencial para assegurar a precisão e integridade da execução de obras públicas. A falta deste projeto não apenas compromete a transparência e o controle dos serviços, mas também impede uma análise técnica que possa confirmar se as quantidades e serviços previstos estão de fato dimensionados e orçados de maneira apropriada. A falta de documentação essencial, como o contrato e o credenciamento, agrava a situação, impedindo uma visão completa e transparente sobre o andamento e a conformidade do processo.

Resultados das Oitivas

- **Principais Pontos Levantados nas Oitivas:** Analisar os depoimentos apontando os principais pontos abordados pelos depoentes, organizados por área (Administração, Fazenda, Obras, Planejamento).
- **Análise de Contradições e Convergências:** Apontar eventuais divergências entre os depoimentos e pontos de convergência que ajudam a entender melhor os problemas ou as falhas.



No decorrer das oitivas foi possível, de forma geral, identificar respostas genéricas, contradições, bem como ficou evidente falhas no planejamento, execução ou supervisão dos recursos. As oitivas serviram para corroborar o que a CEI identificou nas investigações, bem como serviu para a Comissão formar seu conhecimento sobre as matérias averiguadas. A íntegra dos depoimentos podem ser acessadas, conforme anexo deste relatório.

Conclusões Finais

Falta de Planejamento

Descrição das Deficiências: A investigação da CEI evidenciou graves falhas no planejamento estratégico das obras financiadas pelo programa FINISA, que impactaram a operação de crédito, a escolha das benfeitorias, os processos licitatórios, o cronograma financeiro e a qualidade dos serviços entregues. A ausência de um planejamento coordenado comprometeu a execução eficaz dos projetos e gerou um desperdício de recursos que poderia ter sido evitado com um plano bem estruturado. A seguir, destacam-se as principais falhas:

- **Falta de Planejamento para a Contratação da Operação de Crédito:** A decisão de contratar o empréstimo de R\$50 milhões foi tomada sem estudos técnicos ou financeiros que comprovassem a necessidade de endividamento. Conforme constatado nas oitivas, nenhum gestor assumiu responsabilidade pela iniciativa, e não foram realizadas análises estratégicas que justificassem a contratação desse crédito em termos de impacto financeiro e benefícios para o município. Essa ausência de planejamento inicial deixou a operação de crédito vulnerável, transformando-a em uma decisão desorganizada e sem respaldo técnico.
- **Falta de Planejamento Técnico para Definição das Benfeitorias:** A escolha das áreas e obras a serem beneficiadas com os recursos do FINISA foi realizada sem critérios técnicos claros. Não houve um estudo para identificar as prioridades e as necessidades da população, o que resultou em uma seleção aleatória das benfeitorias a serem realizadas. Essa falta de direcionamento técnico comprometeu a eficácia dos recursos, pois diversas intervenções realizadas não atenderam às necessidades mais críticas do município. Além disso, a qualidade inferior dos serviços executados agrava o problema, pois a população, que esperava melhorias significativas, foi deixada com obras que provavelmente necessitarão de reparos em pouco tempo — uma situação ainda mais prejudicial considerando a incerteza de novos recursos para correções futuras.



- **Falta de Planejamento Estratégico na Execução dos Processos Licitatórios:** Observou-se uma ausência de planejamento estratégico nas licitações, essencial para garantir uma execução eficiente e maximizar os recursos do FINISA. Não houve uma organização para realizar as licitações de forma integrada, e nenhum cronograma licitatório foi estabelecido para coordenar os processos ao longo do tempo. Em vez de agrupar contratos de forma a obter economias de escala — por exemplo, com pacotes de pavimentação ou infraestrutura de drenagem —, os processos foram realizados de maneira desarticulada, resultando em custos mais altos e em uma execução desordenada das obras. A ausência desse planejamento prejudicou a execução dos contratos e contribuiu para que os projetos fossem implementados de maneira fragmentada e com menor impacto positivo para a população.
- **Falta de Planejamento para os Desembolsos:** O cronograma financeiro original previa que o valor total do empréstimo seria liquidado entre os anos de 2022 e 2023. No entanto, até o final desse período, menos da metade dos recursos foi efetivamente desembolsada. Esse atraso nos desembolsos não apenas desrespeita o cronograma financeiro planejado, mas também indica uma má gestão financeira e uma subutilização dos recursos contratados. Essa ineficiência gerou impacto negativo na execução das obras, já que os recursos que deveriam ser aplicados de forma ordenada e eficaz ficaram parados, reduzindo a efetividade e o retorno social do investimento.
- **Falta de Planejamento para Fiscalização e Acompanhamento:** A fiscalização das obras também careceu de um planejamento estratégico adequado. Em diversas intervenções, como nas ruas Guaranis e Goiânia, a falta de um plano de fiscalização estruturado comprometeu a qualidade das obras e permitiu que problemas técnicos graves passassem despercebidos. Sem uma supervisão rigorosa e organizada, os projetos foram entregues com falhas estruturais e de acabamento, que impactam a segurança e a usabilidade das melhorias implementadas, além de gerarem custos adicionais futuros com reparos. Essa ausência de um planejamento de fiscalização adequado contribuiu para a entrega de serviços de qualidade questionável, deixando a população frustrada e os cofres públicos onerados.

Diante disso, podemos concluir que a falta de planejamento estratégico em todas as fases desse projeto financiado pelo FINISA resultou em um prejuízo massivo para o erário e para a população de Guaratinguetá. A contratação de um empréstimo de grande vulto sem estudos técnicos adequados, a seleção desorganizada de benfeitorias e a ausência de um cronograma licitatório comprometeram gravemente a eficácia da gestão pública, revelando uma condução amadora e irresponsável dos gestores envolvidos, sobretudo do Chefe do Poder Executivo Municipal.



A aplicação desordenada e ineficiente dos recursos públicos, aliada à baixa qualidade dos serviços prestados, constitui uma utilização indevida dos recursos obtidos por meio de endividamento. Sem critérios técnicos que fundamentassem as intervenções e sem um planejamento de fiscalização contínuo, a administração falhou em garantir obras que atendessem às reais necessidades da população. Ao invés de promover melhorias de longo prazo, o financiamento de R\$50 milhões foi utilizado para implementar obras que, pela baixa qualidade de execução, provavelmente demandarão constantes reparos, resultando em um ciclo contínuo de gastos adicionais e desgaste para os cofres públicos.

A incompetência técnica dos gestores envolvidos neste projeto é evidente e resulta em consequências prejudiciais a toda a comunidade, que está agora sujeita a uma infraestrutura insuficiente e de curta durabilidade. Além disso, a ausência de planejamento nos desembolsos expõe uma incapacidade de gestão financeira que agrava o impacto negativo dessa operação de crédito. Com menos da metade do valor previsto efetivamente aplicado até o final do prazo estipulado, os recursos, que poderiam ter sido utilizados para transformar áreas prioritárias e resolver problemas estruturais, acabaram sendo aplicados de forma ineficaz e sem atender ao propósito original de desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida da população.

Em resumo, a ausência de competência técnica e de responsabilidade na gestão dos recursos públicos comprometeu profundamente a possibilidade de transformar o investimento em benefícios reais e duradouros. A gestão desorganizada e os inúmeros erros de planejamento geraram um verdadeiro desperdício de dinheiro público, enfraquecendo a confiança da população na administração municipal e impondo um ônus financeiro que impactará o Município e seus cidadãos por muitos anos.

Falta de Documentação

Descrição das Deficiências: A investigação da CEI, baseada na análise da documentação encaminhada pela Prefeitura, indicou a existência de lacunas significativas em registros técnicos e administrativos das obras financiadas pelo programa FINISA. Essa documentação parcial sugere limitações no controle, na fiscalização e na transparência dos contratos, especialmente em aspectos críticos como contratação, definição dos serviços e acompanhamento de qualidade. Em função dessas condições, identificaram-se potenciais riscos para uma condução eficiente, especialmente em relação a custos e competitividade. A seguir, destacam-se os principais pontos observados:

- **Ausência de Projetos Executivos Completos:** A maioria das obras carecia de projetos executivos completos, elementos fundamentais para garantir uma orientação técnica e assegurar a qualidade da execução. A falta de especificações completas nos projetos tende a dificultar a previsibilidade dos custos e pode representar desafios na obtenção de parâmetros objetivos de precificação, além de influenciar o modo como os contratos são estruturados e geridos. Conforme a verificação individualizada dos processos licitatórios encaminhados



pela prefeitura, identificou-se uma série de contratos que apresentaram ausência ou deficiências nos projetos executivos. A tabela a seguir ilustra esses processos:

MODALIDADE	CONTRATO	OBJETO
TP 10/22	181/22	Rua das Hortências
TP 16/22	300/22	Av. Min. Salgado Filho e Comandante Salgado
DISP 6/22	117/22	Pavimentação e Drenagem trecho Rua Goiânia
CP 6/22	113/23	Ruas do Coopemi
TP 6/23	127/23	ESF Jd Esperança
DISP 7/22	134/22	Vala de Retenção 01
CP 5/23	289/23	Teatro Carlos Gomes
DISP 12/23	088/23	Coopavalpa
TP 14/23	344/23	Rua Hélio Manzanette
CP 12/23	339/23	Nossa Rua 1
CP 13/23	345/23	Nossa Rua 2
TP 15/23	047/24	Área de Lazer Pq das Garças
CP 02/24	027/24	Programa Nossa Quadra
CE 03/24	074/24	Rua Alberto Barbeta

Esses contratos apresentaram ausência ou deficiências graves em seus projetos executivos, comprometendo a execução e o controle técnico das obras. **De acordo com a Lei 14.133/2021, art. 46, §1º, todas as obras devem ser precedidas por projetos executivos completos**, requisito essencial que não foi cumprido em muitos desses casos.

- **Memoriais Descritivos e Especificações Insuficientes:** Foi constatada a ausência de memoriais descritivos detalhados, documentos fundamentais para especificar métodos e materiais nas obras. A inexistência de detalhes técnicos torna o controle de qualidade menos preciso, podendo impactar as estimativas de preços e a consistência entre o que foi licitado e o que é executado. Além disso, a



definição superficial de especificações técnicas pode influenciar o grau de competitividade do processo licitatório, uma vez que empresas diferentes podem interpretar de modo distinto as exigências, comprometendo a homogeneidade das propostas.

Em uma análise dos processos encaminhados, observou-se que os memoriais descritivos dos contratos listados a seguir foram considerados genéricos e insuficientes, trazendo poucas ou nenhuma especificação técnica necessária para uma execução adequada. A falta de detalhes dificultou o controle da obra e a compatibilização com as planilhas orçamentárias.

MODALIDADE	CONTRATO	OBJETO
TP 10/22	181/22	Rua das Hortências
TP 16/22	300/22	Av. Min Salgado Filho e Comandante Salgado
DISP 6/22	117/22	Pavimentação e Drenagem trecho rua Goiânia
TP 27/22	021/23	Drenagem e Pavimentação rua Guaranis
TP 26/22	026/23	Rua Joaquim Maia
CP 6/22	113/23	Ruas do Coopemi
TP 6/23	127/23	ESF Jd Esperança
DISP 7/22	134/22	Vala de Retenção 01
CP 5/23	289/23	Teatro Carlos Gomes
DISP 12/23	088/23	Coopavalpa
TP 14/23	344/23	Rua Hélio Manzanette
CP 12/23	339/23	Nossa Rua 1
CP 13/23	345/23	Nossa Rua 2
TP 15/23	047/24	Área de Lazer Pq das Garças



A insuficiência nos memoriais descritivos desses contratos limitou a clareza sobre os métodos e materiais a serem utilizados, o que dificultou o controle técnico das obras e a compatibilização com as planilhas orçamentárias.

- **Ausência de Memoriais de Cálculo:** Em diversas intervenções, verificou-se a ausência de memoriais de cálculo, documentos fundamentais para validar quantitativos e orçamentos e assegurar que os valores estimados reflitam o volume de trabalho e materiais efetivamente necessários. Sem esses memoriais, torna-se mais complexo comprovar a exatidão das quantidades e dos custos, influenciando a transparência dos valores contratados.

A seguir, a tabela lista os processos em que se verificaram ausências ou deficiências nos memoriais de cálculo:

MODALIDADE	CONTRATO	OBJETO
TP 10/22	181/22	Rua das Hortências
TP 16/22	300/22	Av. Min Salgado Filho e Comandante Salgado
DISP 6/22	117/22	Pavimentação e Drenagem trecho rua Goiânia
TP 24/22	010/23	Reforma da Praça Joaquim Vilela
TP 27/22	021/23	Drenagem e Pavimentação Rua Guarani
TP 26/22	026/23	Rua Joaquim Maia
CP 6/22	113/23	Ruas do Coopemi
TP 6/23	127/23	ESF Jd Esperança
DISP 7/22	134/22	Vala de Retenção 01
CP 5/23	289/23	Teatro Carlos Gomes
DISP 12/23	088/23	Coopavalpa
TP 14/23	344/23	Rua Hélio Manzanette
CP 12/23	339/23	Nossa Rua 1
CP 13/23	345/23	Nossa Rua 2



TP 15/23	047/24	Área de Lazer Pq das Garças
----------	--------	-----------------------------

A ausência de memoriais de cálculo nesses contratos impossibilitou a verificação precisa das quantidades de materiais e serviços especificados nas planilhas orçamentárias. Essa carência documental gera incerteza sobre a adequação dos valores orçados e pagos, expondo o município ao risco de pagamentos indevidos ou superdimensionados.

Justificativas que Não Demonstram a Real Necessidade dos Serviços Executados: Durante a análise dos processos licitatórios encaminhados pela prefeitura, constatou-se que as justificativas para várias contratações apresentaram falhas em demonstrar claramente a necessidade e urgência dos serviços executados. Em vez de serem fundamentadas em estudos técnicos ou na avaliação concreta das necessidades da população, muitas justificativas careciam de clareza e de informações que respaldassem adequadamente o investimento dos recursos públicos.

Um exemplo emblemático é a justificativa apresentada para a contratação dos serviços de restauração do Teatro Municipal, que não trazia uma análise detalhada sobre o estado estrutural do edifício nem apontava claramente os riscos ou impactos à comunidade caso o projeto não fosse executado. Essa falta de fundamentação técnica torna difícil avaliar se o investimento no teatro estava realmente alinhado com as necessidades prioritárias do município ou se outros projetos essenciais ficaram em segundo plano. Esse tipo de justificativa insuficiente levanta questionamentos sobre o processo de priorização dos recursos e compromete a transparência no uso do dinheiro público.

Tais lacunas nas justificativas tornam as contratações mais suscetíveis a interpretações subjetivas e dificultam a garantia de que os recursos foram aplicados com base em critérios objetivos e relevantes. A ausência de embasamento técnico sólido para demonstrar a real necessidade dos serviços executados expõe o município a riscos de investimentos em projetos que podem não representar as necessidades mais urgentes da população.





Prefeitura Municipal da Estância
Turística de Guaratinguetá
Secretaria de Planejamento, Coordenação e Habitação


Proc. OPWJ/23 Fl. 56
Fabrica K

**INTERVENÇÃO E RESTAURO DO TEATRO CARLOS GOMES
PRAÇA HOMERO OTTONI, 75 – CENTRO**

31.05.2023

Justificativa

Esta obra se justifica pela necessidade do Município tomar uma postura diante das condições físicas e degradação de uma edificação que é tombada pelo Condephaat, mas também pela importância da existência de um equipamento público de cultura deste porte para a cidade de Guaratinguetá.


Eng. Gonçalo Ferraz Cardoso
Secretaria Municipal de Planejamento,
Coordenação e Habitação

✉: Av. Duque de Caxias, 100 – Guaratinguetá, SP - CEP 12 501-030

☎ : 12 3133 3555 / 12 3132 6442



✉: planejamento@guaratingueta.sp.gov.br

documento em <https://www.guaratingueta.sp.gov.br>

Página - 4

com o identificador 350033003100340031003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

Concluimos que a ausência de documentação técnica e justificativas adequadas nas obras financiadas pelo programa FINISA trouxe consequências profundas e prejudiciais tanto para a gestão pública quanto para a população de Guaratinguetá. A falta de projetos executivos completos, memoriais descritivos e memoriais de cálculo comprometeu a qualidade e a transparência dos contratos, resultando em uma gestão pública que carece de bases técnicas



Autenticar documento em <https://guaratingueta.camarasempapel.com.br/autenticidade>

com o identificador 350033003100340031003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

para assegurar o correto uso dos recursos. Conforme exigido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), todos os projetos deveriam ser precedidos de documentação detalhada que assegurasse a qualidade e a relevância dos serviços contratados, um requisito que foi amplamente desrespeitado.

Essas falhas, ao não observar requisitos técnicos essenciais, violam diretamente os princípios constitucionais previstos no Art. 37 da Constituição Federal, como a **legalidade**, que exige que a administração atue rigorosamente dentro dos limites da lei; a **eficiência**, que demanda que os recursos sejam usados para maximizar os benefícios à população; e a **publicidade**, que obriga a administração a ser transparente em seus atos e a esclarecer como e por que os recursos estão sendo aplicados. A ausência de justificativas objetivas para contratações específicas, como no caso da restauração do Teatro Municipal, sugere um processo de decisão arbitrário, sem um embasamento técnico que assegure que a obra era realmente uma prioridade para o Município.

Essas deficiências não se limitam ao plano administrativo. Na prática, a população de Guaratinguetá, que deveria ser a principal beneficiária desses recursos, é a parte mais diretamente prejudicada. Obras entregues sem o respaldo técnico e a qualidade esperada refletem uma falta de cuidado com os interesses e o bem-estar da comunidade. A ausência de projetos executivos e memoriais detalhados resultou em serviços com baixa durabilidade e inadequações estruturais, que rapidamente necessitarão de novos reparos. Isso representa um ciclo de intervenções que impacta negativamente a vida diária dos cidadãos, que dependem dessas obras para melhorar a infraestrutura local e ter acesso a serviços de qualidade.

Essa situação revela não apenas um descumprimento das normas legais, mas um desrespeito ao direito da população de ser atendida por serviços públicos seguros e de qualidade. A confiança da comunidade na gestão pública é gravemente abalada quando os recursos, que poderiam ser aplicados em melhorias duradouras, são utilizados em projetos que não cumprem as necessidades reais ou que carecem de transparência e justificativa. Essa falta de compromisso com o uso responsável dos recursos públicos gera um sentimento de frustração e desamparo na população, que vê seu direito a serviços eficientes ser prejudicado por uma gestão que negligencia os princípios fundamentais da administração pública e compromete o futuro financeiro do Município em detrimento do bem comum.

Em resumo, a ausência de documentação adequada e a falta de fundamentação técnica e legal para os projetos financiados configuram uma administração que falha em garantir um retorno efetivo dos recursos públicos. Esse cenário evidencia uma gestão pública que não só desconsidera os direitos dos cidadãos, mas que compromete o desenvolvimento e a qualidade de vida em Guaratinguetá, deixando a população à mercê de uma infraestrutura insuficiente e de obras que, ao invés de solucionar problemas, acabam criando novos obstáculos ao bem-estar social.



Indícios de Superfaturamento e Medições Incorretas

Descrição das Deficiências: A investigação conduzida pela CEI revelou sérios indícios de superfaturamento e medições incorretas nas obras financiadas pelo programa FINISA, com destaque para o aditamento referente ao escoramento do Teatro Municipal. A necessidade de um aditivo após a queda da fachada expôs uma gestão frágil dos contratos e uma alarmante disparidade nos valores cotados, comprometendo a economicidade e a transparência do processo. Em vez de utilizar os itens previstos na planilha orçamentária original, a construtora apresentou um orçamento próprio, superando em mais de quatro vezes o valor necessário caso o item original fosse utilizado no aditamento. Essa prática representa um desvio significativo dos valores de referência e indica uma potencial elevação futura dos custos, dado o atraso das obras e a necessidade de manter o escoramento por um período adicional. A seguir, detalham-se as principais irregularidades:

- **Orçamento Superestimado para Serviços de Escoramento no Teatro Municipal:** O valor cotado pela construtora para o escoramento das paredes foi de R\$470.360,25 com BDI, em comparação aos R\$116.162,48 que poderiam ter sido aplicados caso o item original fosse utilizado no aditamento. Essa diferença exorbitante — mais de quatro vezes o valor original — levanta graves questionamentos sobre a adequação e razoabilidade dos preços apresentados e compromete a integridade financeira do contrato. Além disso, com os atrasos já constatados durante a vistoria in loco, existe a possibilidade de que o período de locação das escoras seja estendido, aumentando ainda mais o impacto financeiro. Essa extensão potencial reforça a gravidade do superfaturamento inicial, expondo o Município a custos adicionais desnecessários e a um passivo que pode comprometer o orçamento futuro da cidade.
- **Falta de Cotações para Serviços Adicionais:** A Lei nº 14.133/2021 exige que aditamentos e contratações de serviços adicionais sejam respaldados por pelo menos três cotações distintas, com o objetivo de garantir competitividade e economicidade. No entanto, para o escoramento do Teatro Municipal, foi utilizada apenas a cotação da própria construtora, sem as cotações comparativas que a lei exige. A ausência dessas cotações representa uma séria falha no cumprimento das exigências legais e fragiliza a justificativa para o valor inflacionado do aditamento, que está sendo sustentado sem o respaldo de uma análise de mercado.
- **Medições Inflacionadas de Materiais e Serviços:** Em diversas intervenções, foram observadas medições que indicam quantidades de materiais e serviços superiores ao volume realmente aplicado nas obras. Esse tipo de irregularidade afeta diretamente o custo dos contratos, gerando pagamentos acima do necessário para serviços e materiais que não foram completamente aplicados. Essas práticas evidenciam a falta de controle rigoroso sobre as medições, elevando o custo final das obras sem justificativa técnica adequada.



Assim, os indícios de superfaturamento e medições incorretas no aditamento para o escoramento do Teatro Municipal configuram uma grave afronta aos princípios constitucionais da **eficiência**, **moralidade** e **economicidade**, previstos no Art. 37 da Constituição Federal. A cotação apresentada pela construtora, que ultrapassa em mais de quatro vezes o valor previsto na planilha original, representa um desvio expressivo dos valores de mercado e suscita sérias dúvidas sobre a razoabilidade e adequação do montante aditado, evidenciando um potencial superfaturamento.

A ausência de cotações comparativas, conforme exigência da Lei nº 14.133/2021, é outro ponto alarmante, revelando uma falha processual grave e o descumprimento de um requisito básico para assegurar a economicidade e evitar a dependência de um único fornecedor. Tal negligência na busca de cotações compromete a transparência e integridade do processo, expondo o Município a custos inflacionados que poderiam ser evitados e tornando a administração suscetível a acusações de conivência com práticas contrárias ao interesse público.

As medições incorretas exacerbam ainda mais o quadro de descumprimento das boas práticas administrativas. A contabilização de quantidades superiores às efetivamente executadas distorce a base de pagamento e abre espaço para dispêndios indevidos, que drenam o orçamento público sem a devida correspondência em serviços reais. Essa falha revela uma fragilidade na fiscalização que seria crucial para garantir que os valores medidos correspondessem fielmente ao que foi executado, protegendo o erário contra desvios.

A gravidade desses indícios de superfaturamento e medições incorretas é potencializada pela possibilidade de extensão do aditamento para o escoramento, que foi inicialmente previsto para quatro meses. Considerando os atrasos já observados na execução das obras, existe um risco concreto de que o período de locação das escoras se prolongue, ampliando o impacto financeiro do contrato de forma substancial. Tal prorrogação resultaria em uma carga adicional ao orçamento municipal, desviando recursos que poderiam ser aplicados em outras necessidades prioritárias da população.

Para a comunidade de Guaratinguetá, as consequências dessas irregularidades são palpáveis e profundamente prejudiciais. O uso excessivo de recursos públicos para cobrir valores superfaturados e medições incorretas representa uma aplicação desproporcional do orçamento, o que impede o município de realizar novos investimentos e atender demandas urgentes. Esse quadro de negligência administrativa, além de inflacionar os custos das obras, reduz drasticamente o potencial de entregas efetivas e duradouras para a população.

Em última análise, a administração pública, ao tolerar tais falhas, afasta-se dos princípios fundamentais de legalidade, eficiência e responsabilidade fiscal, criando uma carga financeira desnecessária para os cidadãos e comprometendo a credibilidade da gestão municipal. Esse ciclo de ineficiência mina a confiança pública e limita a capacidade do município de promover o desenvolvimento sustentável e o bem-estar dos habitantes, constituindo um prejuízo inaceitável ao interesse coletivo.



Má Execução das Obras

Descrição das Deficiências: A investigação da CEI evidenciou problemas graves na execução das obras de pavimentação e acessibilidade, financiadas pelo programa FINISA, com destaque para as intervenções realizadas na Avenida Ministro Salgado Filho e na Rua Comandante Salgado. As falhas identificadas nessas vias comprometem a durabilidade das obras e infringem normas de acessibilidade e engenharia, afetando diretamente a segurança e a mobilidade dos cidadãos. A seguir, detalham-se as principais irregularidades:

- **Problemas de Qualidade na Pavimentação:** Durante a vistoria in loco realizada no dia 13 de setembro de 2024 nos bairros Pingo de Ouro e Vila Bela, foram observadas diversas patologias na pavimentação, que indicam falhas significativas no processo de execução, especialmente na compactação e dosagem dos materiais. Os principais problemas incluem:
 - **Desagregação da Superfície:** Em várias áreas, notou-se que a camada superficial do pavimento estava desagregada, com britas soltas, possivelmente devido a uma compactação inadequada ou uma falha na aplicação do ligante, comprometendo a durabilidade do pavimento.
 - **Afloramento de Brita:** O surgimento de pedras soltas na superfície sugere uma falha na adesão entre as camadas do pavimento, possivelmente causada por compactação inadequada ou ligante insuficiente.
 - **Desgaste Prematuro:** Observou-se desgaste precoce na camada superficial, indicando a utilização de materiais inadequados ou a execução deficiente, acelerando o desgaste e reduzindo a vida útil do pavimento.

Esses problemas foram atribuídos à falta de acompanhamento técnico e fiscalização da obra, tanto por parte da empresa contratada quanto da prefeitura. Os únicos laudos técnicos existentes cobrem apenas um trecho específico da obra (Nossa Rua 1 e Nossa Rua 2), o que não é suficiente para garantir a qualidade integral da pavimentação.

- **Falhas na Acessibilidade:** A obra na Avenida Ministro Salgado Filho e Rua Comandante Salgado apresentou falhas significativas nas rampas de acessibilidade. Em vários pontos, as rampas construídas possuem inclinações superiores ao permitido, largura insuficiente, desníveis excessivos e obstáculos, contrariando as normas da ABNT NBR 9050:2020, que exige inclinações máximas de 8,33% e largura mínima de 1,20m para calçadas. Essas falhas dificultam o acesso de cadeirantes e pessoas com mobilidade reduzida, comprometendo a segurança e acessibilidade do espaço público.
- **Aditamento Contratual e Planejamento Insuficiente:** Doze dias após a emissão da ordem de serviço, a empresa contratada (J. B. do Nascimento Guaratinguetá) solicitou um aditamento contratual de R\$59.052,72, para recomposição de base em trechos da Avenida Ministro Salgado Filho. Esse aditamento foi justificado pela identificação de áreas frágeis (“borrachudos”) que, supostamente, comprometeriam a qualidade do recapeamento. No entanto, essa solicitação precoce indica uma falha de planejamento e viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, conforme os Art. 3º e Art.



41 da Lei nº 8.666/93, que exigem que todas as condições de execução sejam claramente estabelecidas no edital para assegurar isonomia e transparência. A aprovação do aditamento sugere negligência na avaliação inicial da obra e falta de planejamento técnico, uma vez que esses problemas poderiam ter sido antecipados no projeto básico.

Desta forma, a má execução das obras, associada à ausência de processos de contratação completos e à aprovação de aditamentos precoces, revela uma administração negligente e descomprometida com a qualidade e a responsabilidade no uso dos recursos públicos. A falta de um planejamento detalhado e a deficiência na fiscalização resultaram em pavimentações de baixa durabilidade e rampas de acessibilidade inadequadas, que desrespeitam normas técnicas e comprometem seriamente a segurança dos usuários, especialmente das pessoas com mobilidade reduzida.

Para a população de Guaratinguetá, essas deficiências representam um descaso inaceitável. A comunidade, que deveria ser beneficiada por melhorias urbanas duradouras e inclusivas, é prejudicada por obras que rapidamente se deterioram e demandam constantes manutenções, drenando recursos que poderiam ser melhor empregados em outras necessidades do município. Em particular, o desrespeito às normas de acessibilidade reflete uma insensibilidade ao direito básico de mobilidade e inclusão de pessoas com deficiência, idosos e todos aqueles que enfrentam desafios de mobilidade, que agora se deparam com obstáculos adicionais no ambiente urbano em vez de facilidades.

O pedido de aditamento logo após o início das obras evidencia uma falta de rigor no planejamento e execução dos contratos, além de sugerir uma despreocupação com o controle dos custos e da qualidade. A falta de clareza e previsibilidade na gestão desses projetos fere os princípios da economicidade, transparência e eficiência, estabelecidos na Constituição Federal e nas legislações específicas, como a Lei nº 14.133/2021 e a Lei nº 8.666/93, que demandam uma administração pública atenta às reais necessidades da comunidade e ao uso eficiente dos recursos.

Em última análise, o que se observa é um descaso com os cidadãos que esperam, e têm direito a serviços de qualidade e uma infraestrutura urbana que promova a acessibilidade e a inclusão. Essa falta de compromisso com a excelência nas obras públicas compromete a qualidade de vida e a segurança da população de Guaratinguetá, reforçando um ciclo de má gestão e subaproveitamento dos recursos públicos. O impacto dessas falhas recai diretamente sobre a população, que continua desassistida e frustrada em suas necessidades, esperando uma administração que honre sua responsabilidade com o bem-estar coletivo.

8.5 Negligência com o Patrimônio Público Tombado (Teatro Municipal)

Descrição das Deficiências: Durante a execução das obras no Teatro Municipal, bem tombado e de significativo valor cultural, foram identificadas falhas críticas de planejamento, execução e fiscalização, que comprometem a preservação e integridade do patrimônio. A ausência de um



planejamento específico e de medidas adequadas para garantir a segurança e a preservação do edifício evidenciam uma falta de cuidado na condução das obras em um imóvel de relevância histórica. A queda da fachada do teatro durante a execução e a necessidade de escoramento emergencial são sinais de uma execução deficiente e da ausência de medidas preventivas adequadas.

Conclusão: A negligência com o Teatro Municipal revela um descompromisso com a preservação do patrimônio cultural e com a responsabilidade de zelar por bens públicos de valor histórico. A falta de um plano preventivo e de fiscalização rigorosa compromete a durabilidade das intervenções e expõe o município a despesas adicionais para a correção de problemas que poderiam ter sido evitados. Para a população de Guaratinguetá, esse descuido não apenas representa um desrespeito ao patrimônio local, mas também uma aplicação ineficiente dos recursos públicos, que deveriam ser direcionados à preservação responsável e ao fortalecimento da cultura local.

Recomendações

Considerando as graves irregularidades e deficiências identificadas na execução das obras financiadas pelo programa FINISA, que incluem indícios de superfaturamento, medições incorretas, ausência de fiscalização adequada e descumprimento de normas técnicas e de acessibilidade, recomenda-se o encaminhamento deste relatório, juntamente com toda a documentação comprobatória e elementos técnicos, aos seguintes órgãos, para que sejam adotadas as providências necessárias no âmbito de suas competências:

1. **Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP):** Recomenda-se o envio deste relatório ao Ministério Público Estadual, que detém a atribuição de promover a responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos por atos de improbidade administrativa, conforme disposto na Lei nº 8.429/1992. As falhas apontadas, como superfaturamento e ausência de planejamento e controle, caracterizam, em tese, violação aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, podendo ensejar a responsabilização cível dos responsáveis. Adicionalmente, o MP-SP poderá instaurar inquérito civil ou ação civil pública para assegurar o ressarcimento ao erário e solicitar medidas cautelares, se necessário, para prevenir o agravamento do prejuízo ao patrimônio público.
2. **Ministério Público Federal (MPF):** Dado que o financiamento do programa FINISA envolve recursos federais geridos pela Caixa Econômica Federal, recomenda-se o encaminhamento deste relatório ao Ministério Público Federal para que, no exercício de sua competência, apure possíveis infrações no uso de recursos federais. O MPF poderá investigar a responsabilidade de eventuais agentes públicos e privados por desvios de finalidade, superfaturamento e irregularidades que comprometam a gestão de recursos



federais, e, se necessário, propor medidas judiciais ou extrajudiciais, incluindo ações para o ressarcimento ao erário e sanções aos responsáveis, conforme a legislação federal aplicável.

3. **Presidência da Caixa Econômica Federal, Brasília:** Sugere-se o envio deste relatório à Presidência da Caixa Econômica Federal, em Brasília, para que sejam adotadas medidas de auditoria interna e controle sobre os recursos repassados no âmbito do programa FINISA. A Caixa Econômica Federal, como instituição financiadora, possui responsabilidade subsidiária na fiscalização do uso correto dos recursos concedidos e deverá realizar uma análise detalhada da conformidade contratual e das obrigações de fiscalização estabelecidas no contrato. A Caixa poderá, ainda, revisar suas práticas e aprimorar os mecanismos de controle e monitoramento para evitar que irregularidades semelhantes ocorram em futuros financiamentos.
4. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), Unidade Regional de Campinas (UR-3):** Este relatório deverá ser encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com recomendação de instauração de uma auditoria especial sobre os contratos e aditamentos relacionados ao programa FINISA. O TCE-SP possui competência para apurar a legalidade, economicidade e conformidade dos gastos públicos, e poderá determinar uma análise minuciosa dos contratos de pavimentação, acessibilidade e serviços relacionados. O Tribunal dispõe de competência para auditar os contratos e identificar eventuais falhas nos procedimentos licitatórios e nos aditamentos contratuais, propondo, se for o caso, sanções administrativas aos responsáveis e recomendações para ajustes nos processos de contratação e fiscalização.
5. **Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (MPC-SP):** Recomenda-se que este relatório seja remetido ao Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, para que este, no exercício de sua função fiscalizadora, requeira ao TCE-SP as providências necessárias para apuração das irregularidades e solicite, se cabível, a instauração de representações visando ao ressarcimento ao erário. O MPC-SP, como órgão de controle, pode promover representação formal junto ao Tribunal de Contas e requerer medidas adicionais, como a realização de inspeções in loco, audiências com os responsáveis e a exigência de novos relatórios de conformidade, buscando garantir que os recursos públicos sejam aplicados de maneira adequada, transparente e eficiente.
6. **Setor Especializado de Combate aos Crimes de Corrupção, Crime Organizado e Lavagem de Dinheiro da Seccional de Guaratinguetá:** Sugere-se o encaminhamento deste relatório ao Setor Especializado, que possui competência para avaliar indícios de irregularidades envolvendo recursos públicos. A análise desse setor pode contribuir para esclarecer os indícios de superfaturamento e outras inconsistências apontadas, assegurando o cumprimento das normas e a integridade do patrimônio público.
7. **Controladoria Interna da Prefeitura Municipal de Guaratinguetá:** Recomenda-se o envio deste relatório à Controladoria Interna da Prefeitura, a fim de que o órgão, em sua função de controle, realize uma análise dos processos e práticas administrativas relacionadas aos contratos investigados. Esse exame pode contribuir para aprimorar os processos internos de contratação e fiscalização, garantindo maior transparência e conformidade com as normas municipais.



A Comissão Especial de Inquérito, após a conclusão de suas atividades investigativas e da elaboração deste relatório final, submete-o, em conformidade com o caput do art. 71 da Resolução nº 493, de 8 de agosto de 2002 - Regimento Interno da Câmara Municipal de Guaratinguetá, ao Presidente da Câmara para que seja lido, discutido e votado em Plenário, na fase do Pequeno Expediente da primeira Sessão Ordinária subsequente ao protocolo. Cabe ao Presidente da Câmara, neste momento, levar o relatório ao Plenário para apreciação e deliberação dos vereadores, sendo a sua aprovação requisito indispensável para a efetivação e continuidade das medidas recomendadas.

Somente após a aprovação pelo Plenário, as conclusões e recomendações deste relatório estarão formalmente validadas, permitindo o envio aos órgãos competentes para que as medidas necessárias sejam efetivadas. Esse processo é fundamental para garantir que as investigações realizadas pela Comissão possam resultar em melhorias concretas para o município e atender às expectativas de todos os cidadãos de Guaratinguetá. A Comissão reitera seu compromisso com a transparência e com a defesa dos interesses da população, que espera uma administração responsável, obras de qualidade e serviços que realmente atendam às suas necessidades e promovam o bem-estar de todos.

GRACIANO ARILSON DOS SANTOS
Presidente

VANTUIR FARIA DE CARVALHO
Relator

ROSALICE GALVÃO FILIPPO FERNANDES
Secretária

MARCELO AUGUSTO DE ASSIS
Membro

CLAUDINEI BENEDITO LOPES
Membro



ANEXOS

Toda documentação está disponível no link:

<https://guaratingueta.camarasempapel.com.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=155730&arquivo=Arquivo/Documents/CEI/155730-CEI12024-202405210954337024427.pdf&identificador=3100350035003700330030003A005000&tipold=P155730#P155730>

