



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Prefeitura do Município de Camaçari/BA

Exercício 2020 a 2024

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Prefeitura do Município de Camaçari/BA

Unidade Auditada: Prefeitura do Município de Camaçari/BA

Município/UF: Camaçari/BA

Relatório de Avaliação: 1768643

Missão

Promover a integridade e o enfrentamento da corrupção de modo que o governo federal possa entregar políticas e serviços públicos efetivos.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Avaliação dos processos de contratação, bem como a execução, monitoramento e avaliação dos recursos provenientes das Emendas Parlamentares

n.º 202327420001 e n.º 202330610003, nos valores, respectivamente, de R\$ 8.000.000,00 e R\$ 7.000.000,00, transferidos ao Município de Camaçari/BA.

Sendo que o valor total avaliado de recursos provenientes das citadas emendas foi de R\$ 8.349.181,36.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O presente trabalho tem como objetivo atender, especificamente, à determinação contida nos itens 2 e 6 da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 7.688, ajuizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – Abraji contra o art. 1º da Emenda Constitucional n.º 105/2019, especificamente em relação ao art. 166-A, inciso I e seus parágrafos, inserido na Constituição Federal, que instituiu as transferências especiais destinadas por intermédio de emenda parlamentar individual pelos Deputados e Senadores.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?

A partir das análises realizadas sobre o município de Camaçari/BA, verificou-se insuficiência na elaboração dos planos de trabalho para a execução eficiente e eficaz do objeto.

Constatou-se ineficiência e prejuízos à efetividade na execução de serviços, uma vez que houve situações que implicaram em superfaturamento (em valor não apurado, em razão da proposta deste trabalho), desvio do objeto contratado, licitações sem o planejamento adequado, execução de obras sem projeto básico e precariedade na comprovação da execução dos serviços.

Por fim, o município não fornece transparência adequada à divulgação dos recursos recebidos.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abraji	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo.
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade.
ARP	Ata de Registro de Preços.
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica.
BM	Boletim de medição.
CF	Constituição Federal.
CP	Concorrência Pública.
CGU	Controladoria-Geral da União.
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia.
EC	Emenda Constitucional.
GEG	Grau de Endividamento.
Gepro	Gerência de Processamento (do TCM/BA).
IN	Instrução Normativa.
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias.
PMC	Prefeitura do Município de Camaçari/BA.
PP	Processo de pagamento ou Pregão Presencial.
Seges	Secretaria de Gestão.
SRP	Sistema de Registro de Preço.
STF	Supremo Tribunal Federal.
TCM/BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.
TCU	Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
RESULTADOS DOS EXAMES	12
1. Os planos de trabalho das emendas n.º 202330610003 e n.º 02327420001 não são suficientes para a execução eficiente e eficaz do objeto.	12
2. Irregularidades na execução das despesas de investimentos das emendas parlamentares n.º 202330610003 e n.º 202327420001, no Contrato n.º 320/2022.	14
2.1. O objeto do Edital da Concorrência Pública n.º 7/2022 não foi devidamente caracterizado.	15
2.2. Ausência de critérios de aceitabilidade dos serviços no Edital da Concorrência Pública (CP) n.º 7/2022.	16
2.3. Execução de obras sem o regular projeto básico/executivo.	16
2.4. Desvio do objeto do Contrato n.º 320/2022.	19
2.5. Inconsistências nas memórias de cálculos dos quantitativos, que implicam em superfaturamento de quantidades ou práticas antieconômicas, na execução das emendas.	21
3. Irregularidades na execução das despesas de custeio das transferências especiais n.º 202330610003 e n.º 202327420001, no Contrato n.º 159/2017.	31
3.1. Irregularidades no Edital do Pregão Presencial n.º 49/2017 que prejudicaram a eficiência e legalidade do objeto licitado.	32
3.3. Irregularidades nos Termos Aditivos de valor e de prorrogação de prazo ao Contrato n.º 149/2017.	35
3.4. Falta de comprovação de fiscalização técnica dos serviços de segurança prestados pela empresa Vigseg – Vigilância e Segurança de Valores Ltda.	36
4. Transparência ausente ou insuficiente na divulgação dos recursos recebidos de transferências especiais.	37
5. Prejuízo à rastreabilidade sobre a aplicação dos recursos públicos decorrentes de transferências especiais.	38
CONCLUSÃO	40
ANEXOS	43
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	43

TABELAS

Tabela 1: Representatividade dos duzentos municípios maiores recebedores de transferências especiais.....	9
Tabela 2: Dez municípios maiores recebedores de transferências especiais (2020 -2024).....	9
Tabela 3: Curva ABC das transferências especiais ao município de Camaçari/BA (2020 – 2024).	9
Tabela 4: Informações referentes à aplicação de recursos oriundos das emendas parlamentares selecionadas.....	10
Tabela 5: Relação de localidades e valor aplicado por emenda.....	14
Tabela 6: Dispêndios do Contrato n.º 159/2017, a partir das emendas n.º 202330610003 e n.º 202327420001.	31

QUADROS

Quadro 1: Avaliação dos Planos de trabalho das emendas n.º 202330610003 e n.º 202327420001.	13
Quadro 2: Exemplos de elementos necessários para a elaboração de projetos de drenagem urbana.....	18
Quadro 3: Índices de empolamento adotados pelo Sicro.....	27
Quadro 4: Medidas utilizadas nos cálculos de quantitativos da rede de drenagem executada na Travessa Jorge Amado.	29

FIGURAS

Figura 1: Recorte de fotografia de ampliação da rede de drenagem na Av. Concêntrica.	17
Figura 2: Recorte de fotografia de execução de ponte na Rua Carajás.	17
Figura 3: Recorte de planta do Projeto Executivo, disponibilizada pela Prefeitura do Município de Camaçari/BA.	18
Figura 4: Recorte de fotografia de ponte executada na Rua Carajás, em Camaçari/BA.....	19
Figura 5: Recorte de fotografia de execução de alvenaria de pedra na Rua Santa Rita, em Camaçari/BA.	20
Figura 6: Fotografia com detalhe da espessura do pavimento asfáltico na Av. Concêntrica, onde se atestou e pagou uma espessura de demolição de 20 cm.	21
Figura 7: Recorte de registro fotográfico na Rua Curió, onde foi pago transporte de material demolido com carrinhos de mão (jericas).	22
Figura 8 Recorte de registro fotográfico na Rua Curió, onde foi pago transporte de material demolido com carrinhos de mão (jericas).	24
Figura 9: Exemplo de situação em que se justifica a escavação manual, na Rua Jorge Amado, pelo menor volume e existência de interferências.	25
Figura 10: Exemplo de situação em que se justifica a escavação manual, na Rua do Cruzeiro, pela existência de interferências.....	25
Figura 11: Aterro mecanizado na Rua Carajás, onde foi paga escavação manual.	26

Figura 12: Diagrama dos volumes de aterro em areia, na execução de redes de drenagem..	28
Figura 13: Recorte de registro fotográfico da Rua Santa Rita, referente à execução de um muro em alvenaria de pedra.....	29
Figura 14: Reprodução de acesso ao Portal da Transparência do Município de Camaçari/BA.	38
Figura 15: Recorte de figura de grelha de concreto para boca de lobo.....	50
Figura 16: Recorte da memória de cálculo da execução de rede de drenagem na Rua Curió.	53
Figura 17: Recorte do relatório do boletim de medição n.º 13, onde teria sido executado um muro de arrimo, não localizado na inspeção física.	55
Figura 18: Reprodução de acesso ao Portal da Transparência do Município de Camaçari/BA.	64

FOTOGRAFIAS

Fotografia 1: Ponte na Rua Carajás. Camaçari/BA, em 14/04/2025.	17
Fotografia 2: Trecho com remuneração de transporte vertical na Av. Concêntrica – Camaçari/BA, em 14/04/2025.	24
Fotografia 3: Trecho com remuneração de transporte vertical na Rua Curió – Camaçari/BA, em 14/04/2025.	24
Fotografia 4: Local de execução de rede de drenagem na Rua Carajás – Camaçari/BA, em 14/04/2025.	26
Fotografia 5 Local de execução de rede de drenagem na Rua Carajás (vista oposta do acesso a ponte) – Camaçari/BA, em 14/04/2025.	26
Fotografia 6: Ponte na Rua Carajás – Camaçari/BA, em 14/04/2025.	51

INTRODUÇÃO

O presente Relatório tem o objetivo de atender especificamente à determinação contida nos itens 2 e 6 da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) proferida pelo Ministro relator, em 1º de agosto de 2024, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.688.

A referida ADI foi ajuizada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – Abraji contra o art. 1º da Emenda Constitucional n.º 105/2019, especificamente em relação ao art. 166-A, inciso I e seus parágrafos, inserido na Constituição Federal (CF), que instituiu as transferências especiais destinadas por intermédio de emenda parlamentar individual pelos Deputados e Senadores.

O item 2 da ADI 7.688 determina que as transferências especiais (comumente chamadas de “emendas Pix”) sejam fiscalizadas nos termos dos artigos 70, 71 e 74 da CF, ou seja, os controles devem ser exercidos mediante a atuação do TCU e da CGU, inclusive quanto as emendas executadas anteriormente à decisão do STF.

Por outro lado, o item 6 da ADI 7.688 determina que a CGU realize auditoria da aplicação, economicidade e efetividade sobre as transferências especiais, em execução em 2024.

Para fins de esclarecimento, a modalidade de Transferência Especial é uma forma de repasse de recursos de emendas individuais impositivas incluídas na lei orçamentária anual da União, quando destinados aos demais entes da federação, nas condições previstas no art. 166-A da CF, incluído pela Emenda Constitucional n.º 105/2019.

Conforme informado no comando constitucional, as transferências especiais são repassadas diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira e serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

De acordo com texto constitucional, 70% das transferências especiais devem ser destinadas a investimentos e apenas 30% a custeio. A norma proíbe a utilização da transferência especial para o pagamento de despesas com pessoal (ativo e inativo) ou encargos referentes ao serviço da dívida.

Ante a impossibilidade de identificação do beneficiário final das transferências de emendas parlamentares individual na modalidade especial até imposição de abertura de conta corrente específica por meio da LDO 2024, a CGU elaborou um formulário eletrônico para coleta de dados dos duzentos entes federativos que mais receberam transferências no período de 2020 a 2024, com valor total recebido aproximado de R\$ 5,6 bilhões de reais.

Tabela 1: Representatividade dos duzentos municípios maiores recebedores de transferências especiais.

Quantitativo de Entes Federativos	Valor Recebido	% sobre o valor
Duzentos maiores recebedores	R\$ 5.639.024.479,61	32,15%
Demais municípios (5.115)	R\$ 11.899.751.312,45	67,85%
Total (5.335)	R\$ 17.538.775.792,06	100%

Fonte: Elaboração própria.

Com base em critérios de materialidade, alinhados à capacidade produtiva da CGU e ao prazo estabelecido para a entrega do relatório de auditoria, previsto para 14 de julho de 2025 (com envio ao STF), foram selecionados os dez municípios que mais receberam transferências especiais no período de 2020 a 2024.

Tabela 2: Dez municípios maiores recebedores de transferências especiais (2020 -2024).

Município	Valor Recebido
Carapicuíba/SP	R\$ 150.910.404,00
Macapá/AP	R\$ 128.902.734,83
São Luiz/RR	R\$ 89.424.718,00
São João do Meriti/RJ	R\$ 58.391.555,85
Iracema/RR	R\$ 55.716.464,32
São Paulo/SP	R\$ 54.753.787,95
Rio de Janeiro/RJ	R\$ 50.680.680,94
Sena Madureira/AC	R\$ 46.726.220,47
Camaçari/BA	R\$ 45.000.000,00
Coração de Maria/BA	R\$ 44.333.605,55
Total	R\$ 1.511.781.723,93

Fonte: Elaboração própria.

Cumpra destacar que o montante de valores recebidos de emenda especial pelos dez municípios selecionados equivale a 26% em relação aos valores dos duzentos municípios que mais receberam recursos de transferência especial no período de 2020 a 2024.

Visando cumprir à determinação do STF, foram selecionadas as emendas de maior materialidade para verificação no município objeto deste trabalho, qual seja, Camaçari/BA.

Tabela 3: Curva ABC das transferências especiais ao município de Camaçari/BA (2020 – 2024).

Código da emenda n.º	Valor da emenda (R\$)	% sobre o total	% acumulado
202327420001	8.000.000,00	18%	18%
202330610003	7.000.000,00	16%	33%
202444080014	6.000.000,00	13%	47%
202337380001	5.000.000,00	11%	58%
202437380005	4.500.000,00	10%	68%
202327390004	3.000.000,00	7%	74%
202338980002	3.000.000,00	7%	81%
202331660007	2.500.000,00	6%	87%
202330910001	2.000.000,00	4%	91%
202340310003	2.000.000,00	4%	96%
202432390006	1.000.000,00	2%	98%

Código da emenda n.º	Valor da emenda (R\$)	% sobre o total	% acumulado
202332620003	1.000.000,00	2%	100%
202432620007	-	0%	100%
Total Geral	45.000.000,00	100%	100%

Fonte: Elaboração própria.

Em seguida, levantou-se quais seriam os contratos que receberiam mais recursos dessas duas emendas, bem como os respectivos boletins de medição.

Tabela 4: Informações referentes à aplicação de recursos oriundos das emendas parlamentares selecionadas.

Favorecido	CNPJ n.º	Código da emenda n.º	Boletim de Medição	Valor (R\$)
Consórcio Camaçari Distrito Sede SPE Ltda.	47.550.683/0001-14	202327420001	n.º 13	2.312.360,28
		202330610003	n.º 14	2.030.807,41
Vigseg Vigilância e Segurança de Valores Ltda.	04.542.518/0001-08	202327420001	mar/2023 mai/2023 jun/2023 jul/2023 nov/2024	1.906.013,67
		202330610003	mar/2023 abr/2023 mai/2023	2.100.000,00
Total				8.349.181,36

Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, este relatório apresenta os resultados dos exames realizados na Prefeitura do Município de Camaçari/BA, no período de 12/02/2025 a 30/04/2025, sobre a execução dos recursos oriundos das emendas parlamentares individuais, repassados ao município de Camaçari/BA, mediante Transferências Especiais.

Com o objetivo de avaliar a adequação da aplicação destes recursos, em consonância com legislação vigente, foram propostas as seguintes questões de auditoria:

- 1 - Os planos de trabalho dos recursos das transferências especiais realizadas pelos municípios são adequados às políticas públicas relacionadas ao objeto?
- 2 - Os recursos de emendas individuais alocados em transferências especiais foram executados em conformidade com as definições constantes da CF/88?
- 3 - As aquisições de bens e serviços dos recursos de transferências especiais foram executadas de forma eficiente e efetiva?
- 4 - Os mecanismos de controle e transparência existentes são suficientes para garantir o adequado acompanhamento da execução, a apresentação da prestação de contas e o atingimento dos objetivos dos recursos executados por meio de Transferências Especiais?

O trabalho foi realizado mediante utilização de técnicas de auditoria baseadas em inspeção física de obras e entregas de bens e serviços, análise documental, aferição de planos de trabalho e dados referentes às emendas auditadas, junto ao ente federativo beneficiário. As inspeções físicas ocorreram em 14/04/2025.

A auditoria em tela teve seu escopo ajustado às restrições de prazo, qualidade e tempestividade no fornecimento de documentação e dados relacionados.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Os planos de trabalho das emendas n.º 202330610003 e n.º 02327420001 não são suficientes para a execução eficiente e eficaz do objeto.

Constatou-se que os planos de trabalho das emendas n.º 202330610003 e n.º 02327420001 estavam incompletos e com metas e objetos demasiadamente genéricos.

A ausência de elaboração de um plano de trabalho adequado ou a apresentação de planos incompletos para a execução de objetos financiados por transferências especiais compromete a eficiência e a eficácia da gestão pública. A ADI 7688, de 1º de agosto de 2024, ao determinar a auditoria da CGU sobre os repasses realizados entre 2020 e 2024, evidenciou a necessidade de um planejamento detalhado e transparente para assegurar o correto emprego dos recursos públicos. O § 1º do art. 2º da Portaria de Legado das Transferências Especiais (PC n.º 2/2025) estabelece a obrigatoriedade de um plano de trabalho que contemple metas, prazos e indicadores, assegurando o adequado acompanhamento da execução dos recursos.

Ademais, o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n.º 210/2024 reforça a necessidade de compatibilização dos planos com os princípios da economicidade e transparência, exigindo que o Poder Executivo do ente beneficiário das transferências especiais, a que se refere o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal, tenha a obrigação de comunicar ao respectivo Poder Legislativo, ao Tribunal de Contas da União e aos respectivos tribunais de contas estaduais ou municipais, no prazo de 30 (trinta) dias, o valor do recurso recebido, o respectivo plano de trabalho e o cronograma de execução, do que dará ampla publicidade.

Esta deficiência pode ainda ensejar impedimentos na execução dos recursos, conforme previsto no art. 10 da Lei Complementar n.º 210/2024. Esse dispositivo define que a inexistência de planejamento adequado é um dos fatores que impedem a continuidade dos repasses, uma vez que compromete a rastreabilidade e o controle da aplicação dos valores transferidos. Da mesma forma, o § 6º do art. 2º da IN TCU n.º 93/2024 estabelece a necessidade de comprovação da adequação do planejamento para evitar desperdícios e desvio de finalidade. A previsão de mecanismos de fiscalização e correção de falhas é essencial para garantir que os recursos públicos sejam efetivamente utilizados para os propósitos determinados.

Por fim, a observância desses normativos é fundamental para assegurar a legalidade e a eficiência das transferências especiais, evitando situações de descontrole e possíveis irregularidades. O cumprimento das exigências estabelecidas na legislação vigente possibilita não apenas a correta execução dos projetos financiados, mas também a prestação de contas adequada à sociedade e aos órgãos de controle.

Segue a avaliação dos Planos de Trabalho vinculados às Transferências Especiais em exame, sendo que a avaliação se aplica a ambas as emendas.

Quadro 1: Avaliação dos Planos de trabalho das emendas n.º 202330610003 e n.º 202327420001.

Critério	Resultado da Avaliação
Descrição do objeto a ser executado, com as metas a serem alcançadas.	INADEQUADO
Correta vinculação do objeto à finalidade indicada, classificada pela função e subfunção orçamentárias.	INADEQUADO
Classificação orçamentária da despesa, informando o valor aplicado em despesas correntes e em despesas de capital.	ADEQUADO
Indicação no Transferegov.br da ação orçamentária por meio da qual o recurso recebido será alocado no orçamento do ente beneficiário.	ADEQUADO
Compatibilidade do objeto do plano de trabalho com as áreas de competências do executor da transferência especial.	ADEQUADO*
Planejamento com metas correspondentes ao valor total da transferência especial recebida pelo ente.	ADEQUADO**
Estimativa dos recursos financeiros necessários à consecução do objeto.	ADEQUADO
Mensurabilidade das metas informadas.	INADEQUADO
Vinculação de todo o montante da transferência especial ao objeto e às suas metas.	ADEQUADO**
Adequação do prazo de execução do plano de trabalho aos limites estabelecidos na Instrução Normativa TCU n.º 93, de 17 de janeiro de 2024.	ADEQUADO
Declaração do ente beneficiário sobre a não utilização dos recursos para pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, relativas a ativos e inativos, pensionistas, e encargos referentes ao serviço da dívida.	ADEQUADO
Indicação dos <i>e-mails</i> dos conselhos locais ou instâncias de controle social para notificação automática do Transferegov.br.	INADEQUADO

Fonte: Plataforma Transferegov.br, acesso em 02/05/2025.

*Considerando que, tratando-se de uma prefeitura, o executor possui amplas competências.

**Com a ressalva de que o município inadequadamente definiu objetos e metas demasiadamente genéricos.

O município de Camaçari descreveu os objetos a serem executados com os recursos das emendas de forma indeterminada como “Diversas Obras” e “Diversos Serviços, inviabilizando sua identificação e o adequado acompanhamento da execução dos recursos.

As metas também foram estabelecidas de forma genérica, tais como, “Diversas Obras”, “Diversos Serviços”, “Diversas Drenagens”, “Serviços – Atenção Básica” e “Serviços - Assistência Hospitalar e Ambulatorial”.

Verifica-se, dessa forma, que não foram definidas metas mensuráveis e passíveis de acompanhamento e avaliação da execução dos Planos de Trabalho, denotando a inexistência de planejamento adequado.

Também não houve a correta vinculação do objeto à uma finalidade, já que foi listada uma série de funções e subfunções orçamentárias como finalidade e selecionadas diversas

programações orçamentárias, de amplo espectro temático, nos dados básicos dos Planos de Ação das emendas sob análise.

Por fim, ressalta-se que, nos Planos de Trabalho relativos às emendas sob exame, o município não informou o *e-mail* da Câmara Municipal de Vereadores. Também não foram indicados *e-mails* de conselhos locais ou outras instâncias de controle social, limitando-se a indicar o do setor de protocolo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA.

Dessa forma, o achado revela que os planos de trabalho são insuficientes, não atendendo aos critérios estabelecidos na Portaria Conjunta MGI/MF n.º 2, de 24 de janeiro de 2025, revelando que o planejamento da aplicação dos recursos não foi adequada, o que prejudica a efetividade das políticas públicas financiadas por meio dessas transferências.

2. Irregularidades na execução das despesas de investimentos das emendas parlamentares n.º 202330610003 e n.º 202327420001, no Contrato n.º 320/2022.

Neste tópico serão apresentados os resultados da análise dos recursos – das emendas n.º 202330610003 e n.º 202327420001 – aplicados no Contrato n.º 320/2022, de 15 de agosto de 2022, firmado entre a Prefeitura do Município de Camaçari/BA e o Consórcio Camaçari Distrito Sede SPE Ltda. (CNPJ n.º 47.550.683/0001-14), no valor de R\$ 26.122.688,76.

O contrato foi firmado a partir da Concorrência Pública (CP) n.º 7/2022, que teve como objeto a contratação de empresa de engenharia na execução das obras e serviços de manutenção corretiva, preventiva, ampliação e construção de redes de drenagem nesse Município.

A análise ficou restrita aos boletins de medição pagos com recursos das emendas, de nº 13 e nº 14. Não se avaliou o processo licitatório, mas apenas os principais aspectos do Edital e seus anexos, quanto a suficiência da caracterização do objeto do certame.

Tabela 5: Relação de localidades e valor aplicado por emenda.

Emenda n.º	Localidades	Valor (R\$)
202327420001	1. Rua Santa Rita	2.312.360,28
	2. Travessa Jorge Amado	
	3. Rua Carajás	
	4. Av. Concêntrica (rede)	
	5. Rua Curió	
	6. Av. Concêntrica (caixa)	
202330610003	1. Rua do Areal	2.030.807,41
	2. Av. Concêntrica (caixas)	
	3. Av. Concêntrica (rede)	
	4. Rua B2	
	5. Rua Carajás	
	6. Rua Curió	
	7. Rua do Cruzeiro	
	8. Rua dos Horizontes	
Total		4.343.167,69

Fonte: Processos de pagamento.

Em relação à aplicação dos recursos provenientes das transferências especiais em análise, a prefeitura de Camaçari/BA destinou todos os recursos a investimentos, não havendo pagamentos relacionados a serviços de manutenção (custeio) no Contrato n.º 320/2022.

Foi executada uma inspeção física às localidades do município de Camaçari/BA em 14/04/2025. Embora se tenha observado a execução de serviços, a ausência de projetos ou *as built* não permite afirmar que foram suficientes ou na extensão em que foram remunerados.

2.1. O objeto do Edital da Concorrência Pública n.º 7/2022 não foi devidamente caracterizado.

Verificou-se que o objeto do Edital da Concorrência Pública (CP) n.º 7/2022 não foi adequadamente caracterizado, pois não foi acompanhado de um projeto básico para as obras de ampliação da rede de drenagem, nem de um plano de manutenção para as atividades relacionadas a essa rede.

O objeto foi dividido em dois grupos: um referente a serviços comuns de engenharia, que abrange atividades de manutenção corretiva e preventiva, e outro que se caracteriza como obra, relacionado à ampliação e construção de redes d e drenagem. Assim, há uma combinação de atividades continuadas com atividades por escopo.

As atividades de manutenção ocorrem de forma contínua e por prazo determinado, devendo ser realizadas de maneira planejada nas manutenções preventivas, que seguem um plano pré-estabelecido (plano de manutenção), ou de forma emergencial nas manutenções corretivas.

Embora a aplicação de recursos na manutenção da rede de drenagem não tenha sido avaliada, uma vez que todos os recursos das emendas foram destinados a investimentos na ampliação da rede, é fundamental destacar que, na ausência de um plano de manutenção, não é possível estabelecer os parâmetros mínimos de atendimento do serviço prestado, especialmente em relação à manutenção preventiva.

O Anexo VI – A do Edital menciona a necessidade desse plano (ou programa) de manutenção, afirmando¹:

Idealmente, todo órgão público deve possuir um Programa de Manutenção, que consiste em um conjunto de inspeções periódicas realizadas com o objetivo de evitar o surgimento de problemas. Esse programa deve ser estruturado com base nos componentes do empreendimento e sempre seguir as orientações técnicas dos fabricantes e fornecedores dos materiais e equipamentos instalados.

Além disso, as obras de ampliação da rede de drenagem deveriam ter sido acompanhadas de um projeto básico na licitação, conforme exigido pela legislação². No entanto, constatou-se que essas obras foram executadas sob demanda, após a contratação, uma vez que não foram especificadas no edital devido à ausência de um projeto básico, recebendo tratamento semelhante às atividades de manutenção, o que é irregular.

Mesmo após a contratação, não havia um projeto básico de engenharia que contemplasse os trechos a serem ampliados. Nas Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) apresentadas,

¹ Página 33 do processo licitatório.

² Lei n.º 8666/1993, art. 40, § 2º.

sequer constava o registro da atividade de elaboração do projeto básico ou executivo. Já para a licitação, a responsabilidade técnica foi limitada ao orçamento.

Como resultado, constata-se que o orçamento referencial foi elaborado sem um embasamento técnico adequado, o que comprometeu a elaboração das propostas pelas licitantes. Sem um projeto básico, não há como o orçamento refletir com precisão as atividades a serem executadas.

Os critérios utilizados para a definição dos serviços e quantitativos no orçamento de referência permanecem desconhecidos, uma vez que não foram apresentados documentos que os determinaram, tais como estudos e memórias de cálculo.

2.2. Ausência de critérios de aceitabilidade dos serviços no Edital da Concorrência Pública (CP) n.º 7/2022.

Identificou-se a falta de critérios de aceitação para a medição e pagamento dos serviços no Edital da Concorrência Pública (CP) n.º 7/2022. Os critérios de medição a serem utilizados na contratação e na avaliação de serviços relacionados a obras públicas devem ser aqueles especificados no edital de licitação, no contrato correspondente ou no caderno de encargos das instituições.

É responsabilidade da Administração assegurar que os critérios de medição adotados para o pagamento dos serviços de execução de obras sejam claros, compatíveis com os recursos disponíveis para a fiscalização do contrato e consistentes com aqueles utilizados na elaboração do orçamento de referência, que deve ser baseado em um projeto básico fornecido aos licitantes³.

A aceitação de serviços, conforme a Lei n.º 8.666/93, está diretamente relacionada à realização de uma vistoria e, em algumas situações, à elaboração de um laudo técnico que ateste a conformidade do serviço com o que foi contratado. Os critérios de aceitação, definidos no edital ou no contrato, precisam ser objetivos, precisos e adequados à natureza do serviço, garantindo que a Administração Pública receba um resultado que atenda às suas necessidades e expectativas.

Em resumo, a Lei n.º 8.666/93⁴ determina que a aceitação de serviços deve se basear em critérios técnicos e objetivos, previamente estabelecidos no edital ou no contrato.

2.3. Execução de obras sem o regular projeto básico/executivo.

Além da licitação, constatou-se que as obras de implantação de rede de drenagem também foram executadas sem os respectivos projetos básicos e/ou executivos. A situação foi detectada em todas as intervenções pagas pelos boletins de medição n.º 13 e n.º 14, do Contrato n.º 320/2022, ou seja, com recursos de ambas as emendas recebidas pelo município de Camaçari/BA.

³ A exemplo do Acórdão n.º 420/2010 – TCU – Segunda Turma: “Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida por ocasião da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações [...]”.

⁴ Lei n.º 8.666/93, art. 40, XVI e § 2º.

Não obstante se tratar de ilícito administrativo, executar obras sem projeto elaborado por profissional habilitado sujeita a prefeitura, a contratada e os responsáveis técnicos pela execução e fiscalização a sanções do Crea/BA.

Figura 1: Recorte de fotografia de ampliação da rede de drenagem na Av. Concêntrica.



Fonte: Processo de pagamento n.º 8367, pág. 344, relativo ao BM n.º 13.

Figura 2: Recorte de fotografia de execução de ponte na Rua Carajás.



Fonte: Processo de pagamento n.º 8367, pág. 323, relativo ao BM n.º 13.

Na rua Carajás houve inclusive a construção de uma ponte, assentada sobre galerias de seção retangular. Não obstante ser temerária a inexistência do projeto, por expor os usuários a riscos, já que não houve um dimensionamento das fundações e da estrutura em concreto armado, ressalta-se inclusive a impossibilidade de determinação dos serviços e quantitativos que foram atestados.



Fotografia 1: Ponte na Rua Carajás. Camaçari/BA, em 14/04/2025.

O dimensionamento de redes de drenagem é notadamente complexo, pois são diversas variáveis envolvidas no seu dimensionamento. Requer estudos hidrológicos, que darão amparo ao dimensionamento da rede, levantamentos topográficos, análise do impacto ambiental, dentre outros, como se pode observar no quadro exemplificativo adiante.

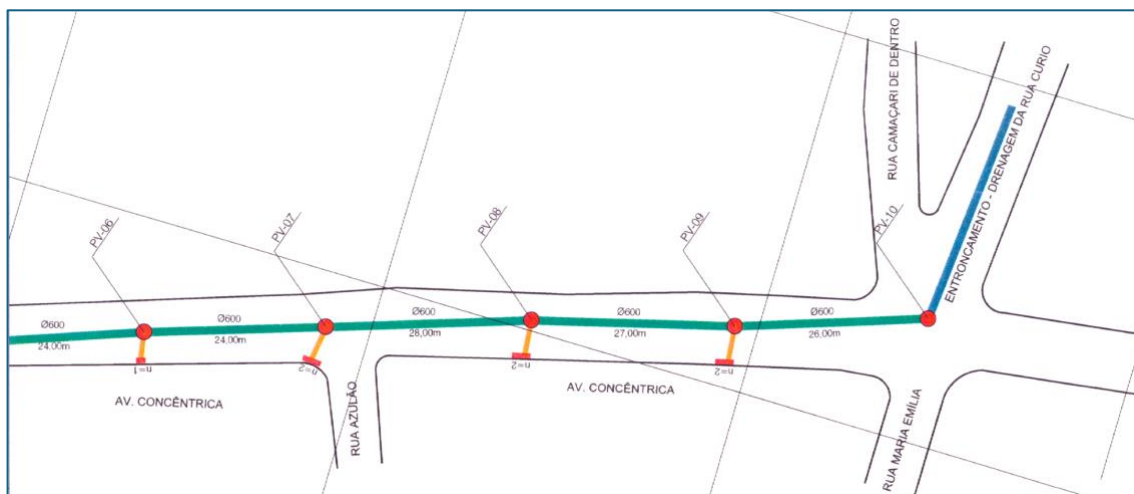
Quadro 2: Exemplos de elementos necessários para a elaboração de projetos de drenagem urbana.

Elemento	Descrição Breve
Estudo pluviométrico	Levantamento de dados históricos de precipitação, Definição de intensidade, duração e frequência (IDF) e escolha do período de retorno (ex.: 2, 5, 10, 25 anos).
Levantamento topográfico	Mapeamento detalhado da área, incluindo cotas de nível e características do terreno.
Divisão da bacia de contribuição	Delimitação das áreas de drenagem (microbacias), cálculo das áreas impermeáveis e permeáveis, e determinação do coeficiente de escoamento (C) para cada área.
Cálculo das vazões de projeto	Determina as vazões que o sistema terá que atender.
Definição do sistema de drenagem	Escolha do tipo de sistema de drenagem e dimensionamento de canais, valas e tubos.
Projeto de estruturas de drenagem	Locação e detalhamento das estruturas como bueiros, caixas de passagem e especificações técnicas.
Análise de Impacto Ambiental	Avaliação dos impactos ambientais e propostas de medidas mitigadoras.
Sistema de controle de cheias	Propostas para controle de cheias e gerenciamento de águas pluviais.
Manutenção e operação	Plano de manutenção do sistema de drenagem, incluindo periodicidade e métodos de conservação.
Documentação técnica	Elaboração de relatórios técnicos com cálculos, análises e justificativas do projeto.
Normas e Legislação	Conformidade com normas técnicas e legislações vigentes relacionadas à drenagem urbana.

Fonte: ABNT NBR 9649, ABNT NBR 12218, ABNT NBR 14044, Manual de Drenagem Urbana" da Sapesp, e Lei nº 6.938/1981.

Porém, apenas foi apresentado um memorial descritivo sucinto e plantas baixas com o traçado da rede, desprovido das cotas de instalação. Tampouco há estudos e cálculos do dimensionamento da rede ou metodologia de construção. Na ponte da Rua Carajás, apenas consta sua localização e o tipo de seção da galeria sobre a qual foi construída.

Figura 3: Recorte de planta do Projeto Executivo, disponibilizada pela Prefeitura do Município de Camaçari/BA.



Fonte: Prefeitura do Município de Camaçari/BA, Projeto Executivo – Prancha 2 da Av. Concêntrica.

Como consequência, a insuficiência de projetos implica em prejuízos ou até anula a efetividade do investimento realizado, uma vez que a obra pode não ter seus objetivos alcançados.

A falta de um projeto também fragiliza o processo de medição dos serviços, pois pode inviabilizar a determinação dos quantitativos dos boletins de medição. As fragilidades encontradas nas memórias de cálculos corroboram nesse sentido.

Por fim, excepcionalmente, apenas serviços comuns de engenharia podem ser realizados sem projeto específico prévio, que, no caso deste contrato, apenas os serviços de manutenção se enquadrariam nessa hipótese. Cabe pontuar que a ausência do *as built* da rede de drenagem inviabiliza a elaboração de qualquer plano de manutenção adequado.

2.4. Desvio do objeto do Contrato n.º 320/2022.

O desvio de objeto do contrato ocorre quando os recursos são aplicados em elemento estranho àquele anteriormente pactuado⁵. Esse desvio fere o art. 66 da Lei n.º 8666/1993 e o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Constatou-se que a Prefeitura de Camaçari expediu uma ordem de serviço⁶ e remunerou o Consórcio Camaçari Distrito Sede SPE Ltda. (CNPJ n.º 47.550.683/0001-14) para a execução de uma ponte na Rua Carajás. O serviço foi atestado por meio do Boletim de Medição n.º 13 (PP 8767-2023).

Figura 4: Recorte de fotografia de ponte executada na Rua Carajás, em Camaçari/BA.



Fonte: Relatório fotográfico constante no Boletim de Medição n.º 13, no PP n.º 8367/2023, pág. 320.

⁵ TCU, Acórdão 1798/2016 - Primeira Câmara.

⁶ Ordem de Serviço s/n, de 31 de agosto de 2023, no PP 867-2023, pág. 286.

A execução de pontes é estranha ao objeto do Contrato, qual seja, a execução da manutenção corretiva, preventiva, ampliação e construção de redes de drenagem no distrito sede do Município de Camaçari/BA.

Em termos técnicos e funcionais, a execução de uma ponte não se enquadra como parte da rede de drenagem. Embora ambas as estruturas possam estar relacionadas ao manejo de águas, elas têm finalidades distintas:

- a) rede de drenagem: refere-se a um sistema projetado para coletar e direcionar águas, evitando alagamentos e garantindo a adequada drenagem das áreas urbanas. Inclui elementos como tubos, canais, bueiros e valas; e
- b) ponte: é uma estrutura construída para permitir a passagem de veículos, pedestres ou outros meios de transporte sobre um obstáculo, como um rio ou um vale. Embora uma ponte possa ter um impacto na drenagem (por exemplo, ao permitir a passagem de água sob ela), sua função principal é a de facilitar a travessia.

Já na Rua Santa Rita, no mesmo Boletim de Medição, o serviço consistiu na execução de um muro de alvenaria de pedra, o qual também não se relaciona com o objeto do contrato, pois se trata de uma obra de contenção.

Figura 5: Recorte de fotografia de execução de alvenaria de pedra na Rua Santa Rita, em Camaçari/BA.



Fonte: Relatório fotográfico constante no Boletim de Medição n.º 13, no PP n.º 8367/2023, pág. 301.

Portanto, a execução de uma ponte ou de um muro de contenção, isoladamente, não devem ser considerados como parte de uma rede de drenagem. Ademais, não constou um projeto básico desses elementos no processo licitatório, que é mandatório em concorrências regidas pela Lei n.º 8.666/1993.

2.5. Inconsistências nas memórias de cálculos dos quantitativos, que implicam em superfaturamento de quantidades ou práticas antieconômicas, na execução das emendas.

Detectaram-se várias inconsistências nas memórias de cálculo que ampararam os boletins de medição n.º 13 e n.º 14. As inconsistências são referentes a metodologias antieconômicas, serviços não aderentes aos registros fotográficos, inadequados ou desnecessários às situações que se apresentam em cada local, conforme se detalha adiante.

Como são situações em que se constatou a existência de um padrão, não há como o ateste irregular de serviços tenha ocorrido sem a ciência do fiscal de contrato.

Ressalta-se que a apuração de superfaturamento iria requerer um esforço maior, com prazo incompatível com a proposta desta auditoria.

a) Situação: Demolição de pavimento em espessuras excessivas.

Serviço: 4.4. Demolição de pavimentação asfáltica, exclusive transporte do material retirado (m³).

Como a execução de redes de drenagem usualmente são realizadas sob as ruas, a demolição de asfalto é umas das primeiras etapas da obra. A espessura usual de um pavimento asfáltico, quando novo, não costuma superar os cinco centímetros. Entretanto, é comum que após recapeamentos essa espessura ultrapasse essa medida, sobretudo quando não ocorre a remoção (fresamento) da camada antiga.

Mesmo com essas considerações, constatou-se que ocorreu o pagamento de demolição de asfalto, que é medido pelo seu volume, em espessuras exageradas. Os quantitativos foram calculados com base em espessuras que variaram entre dez e trinta centímetros.

Figura 6: Fotografia com detalhe da espessura do pavimento asfáltico na Av. Concêntrica, onde se atestou e pagou uma espessura de demolição de 20 cm.



Fonte: Boletim de Medição n.º 13 (PP 8367-2023, pág. 348).

Salienta-se que uma camada padrão de pavimento asfáltico usualmente varia entre três (em tratamentos superficiais) a cinco centímetros (em CBUQ). As situações excepcionais – fora dos padrões – deveriam estar bem registradas nos boletins de medição, o que não ocorreu. E nas fotografias onde pode se observar o pavimento existente, não se observaram anormalidades nas espessuras.

Portanto, desde que não comprovado em contrário, avalia-se como razoável e conservadora a promoção de ajustes, nos volumes de demolição de pavimentação asfáltica, considerando uma espessura de cinco centímetros.

b) Situação: Transporte horizontal de materiais em quantidades elevadas.

Serviços: 4.16. / 8.20. Transporte horizontal, massa/granel, jerica 90l, 100m (m³).

5.9. Transporte horizontal, massa/granel, jerica 90l, 50m. af_06/2014 (m³).

O transporte horizontal mediante o uso de jerica (carrinho de mão) faz parte da rotina de obras, entretanto, seu uso deve ser restrito a situações pontuais, de pouco volume (inviabilidade econômica), ou que impossibilitem o acesso de equipamentos de maior capacidade e produtividade, tais como caminhões basculantes, pás carregadeiras, escavadeiras, dentre outros. Pela baixa capacidade e pela necessidade de mão-de-obra intensiva, o transporte por jericas é pouco eficiente.

Entretanto, por ser de uso comum, o Sinapi já contempla nas suas composições de preços unitários o transporte de material em pequenos deslocamentos, de até quinze metros. Portanto, a remuneração de transporte horizontal com uso de jerica deve ser utilizada apenas para distâncias superiores a essa (Sinapi – Metodologias e Conceitos, pág. 52).

Em obras de execução de redes de drenagem urbana, por serem executadas em vias públicas consolidadas, é incomum que haja grandes prejuízos à acessibilidade de veículos aos seus locais.

Figura 7: Recorte de registro fotográfico na Rua Curió, onde foi pago transporte de material demolido com carrinhos de mão (jericas).

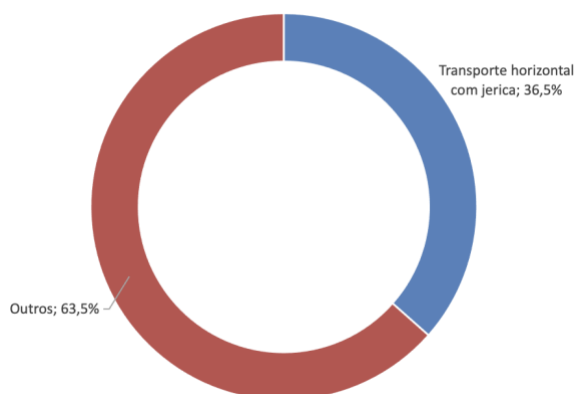




Fonte: Boletins de medição n.º 13 e n.º 14.

Das medições n.º 13 e n.º 14, assim como das respectivas memórias de cálculo, observou-se a remuneração de transporte horizontal para uma parte considerável do volume de material utilizado em aterros e bota-fora da obra. Da soma do volume de escavações manuais (considerando que na escavação mecanizada a carga e o transporte também o sejam), demolições e aterros⁷, 36,5% foram transportados em carrinhos de mão.

Gráfico 1: Percentual do volume de transporte horizontal de material com jérica.



Fonte: Boletins de medição n.º 13 e n.º 14.

Ademais, nos registros fotográficos de vários locais, nota-se que há acesso a caminhões basculantes. Na figura adiante está um registro da Rua Areal, onde as valas escavadas não ultrapassaram dez metros (conforme memória de cálculos). No entanto, foram atestados e pagos serviços de transporte horizontal para distâncias de até cem metros (serviço do item n.º 8.20).

⁷ Demolições: serviços n.º 4.1, 4.4 e 4.5.

Escavação manual: serviço n.º 5.4.

Aterro em areia: serviço n.º 5.10.

Figura 8 Recorte de registro fotográfico na Rua Curió, onde foi pago transporte de material demolido com carrinhos de mão (jericas).



Fonte: Processo de Pagamento n.º 8959-2023 (BM n.º 14), pág. 70.

A Prefeitura justificou que o transporte horizontal teria sido usado em situações em que havia veículos estacionados nas vias, impedindo o acesso de caminhões, ou quando a descarga ocorria em locais mais distantes, visando não bloquear o tráfego com o material, como seria o caso da Figura 8.

No entanto, na figura, assim como em outras situações registradas nas fotografias, não se observa a condição descrita pela Prefeitura. O serviço deve ser considerado uma excepcionalidade e, portanto, deveria estar claramente evidenciado na documentação de suporte às medições.

Durante a inspeção física às ruas que foram objeto das intervenções, tampouco se observou a existência de condições que necessitassem a remuneração de transporte horizontal.



Fotografia 2: Trecho com remuneração de transporte vertical na Av. Concêntrica – Camaçari/BA, em 14/04/2025.



Fotografia 3: Trecho com remuneração de transporte vertical na Rua Curió – Camaçari/BA, em 14/04/2025.

No exemplo das fotografias, nota-se a Avenida Concêntrica, que apresenta um tráfego mais intenso, mas possui largura suficiente para acomodar o acesso de caminhões basculantes, e a Rua Curió (ver também na Figura 7), que tem um fluxo de veículos baixo, mas também é acessível para equipamentos.

Conclui-se como razoável, que apenas sejam remunerados os serviços em comento, quando seja evidenciada a situação excepcional da necessidade de transporte horizontal em distâncias superiores a quinze metros.

c) Situação: Pagamento de escavação manual em locais acessíveis a máquinas.

Serviço: 5.4. Escavação manual de vala com profundidade menor ou igual a 1,30 m (m³).

A escavação manual também deve ser considerada apenas em situações de limitações de acesso para máquinas, quando se trata de pequenos volumes que não justificam a mobilização de equipamentos, ou para evitar interferências, como tubulações, calçadas e caixas de passagem. Isso se deve ao fato de que esse método é oneroso e menos eficiente. No Contrato n.º 320/2022, o custo da escavação manual de valas com até 1,3 metro de altura é de R\$ 75,98 por metro cúbico, enquanto a escavação mecanizada custa R\$ 13,73 por metro cúbico.

Figura 9: Exemplo de situação em que se justifica a escavação manual, na Rua Jorge Amado, pelo menor volume e existência de interferências.



Fonte: Processo de Pagamento n.º 8367-2023 (BM .º 13).

Figura 10: Exemplo de situação em que se justifica a escavação manual, na Rua do Cruzeiro, pela existência de interferências.



Fonte: Processo de Pagamento n.º 8959-2023 (BM .º 14).

Sem considerar a execução da ponte da Rua Carajás, onde houve grande volume de escavação em um córrego, 26% das escavações foram feitas de forma manual. Na mesma rua foi escutada uma rede de drenagem, cuja escavação foi paga como manual, apesar de ser acessível a escavadeiras, conforme evidenciado nas fotografias e na figura mais adiante.



Fotografia 4: Local de execução de rede de drenagem na Rua Carajás – Camaçari/BA, em 14/04/2025.



Fotografia 5 Local de execução de rede de drenagem na Rua Carajás (vista oposta do acesso a ponte) – Camaçari/BA, em 14/04/2025.

Na hipótese da escavação tenha ocorrido de fato de forma manual (não há evidências disso no registro fotográfico), resta o apontamento de metodologia antieconômica, que também implica em superfaturamento.

Figura 11: Aterro mecanizado na Rua Carajás, onde foi paga escavação manual.



Fonte: Processo de Pagamento n.º 8959-2023 (BM .º 14).

d) Situação: Utilização de índice de empolamento em desacordo com os sistemas referenciais.

Serviços: 4.16. / 8.20. Transporte horizontal, massa/granel, jérica 90l, 100m (m³).

5.9. Transporte horizontal, massa/granel, jérica 90l, 50m. af_06/2014 (m³).

4.17. Transporte com caminhão basculante 14 m³, em via urbana pavimentada, DMT até 30km (m³.km).

4.16. / 8.20. Transporte horizontal, massa/granel, jérica 90l, 100m (m³).

5.9. Transporte horizontal, massa/granel, jérica 90l, 50m. af_06/2014 (m³).

Em obras nas quais, devido às suas características, os ensaios tecnológicos de solos não são realizados⁸, a boa prática recomenda a utilização dos parâmetros estabelecidos pelos sistemas oficiais de referência de preços, como o Sinapi e o Sicro.

Observou-se que, na obra, houve um transporte predominante de areia, solo e material demolido. No orçamento, a Prefeitura do Município de Camaçari utilizou um índice de empolamento para areia de 1,12 (CPU-476). Esse valor é diferente, mas próximo do 1,15 utilizado pelo Sicro na relação de volume do material solto em comparação ao compactado.

Não foram encontradas justificativas para esse índice na documentação encaminhada pela Prefeitura; entretanto, não se avaliou a existência de prejuízo ou distorção relevante.

Já para solo, o Sicro e o Sinapi indicam a relação de 1,25, entre o material solto sobre o “in natura”, e de 1,38, entre o solto sobre o compactado.

Quadro 3: Índices de empolamento adotados pelo Sicro.

Materiais	Empolamento do material solto		
	<i>In natura</i>	Solto	Compactado
Materiais de 1ª categoria	1,25	1,00	1,38
Materiais de 2ª categoria	1,39	1,00	1,39
Materiais de 3ª categoria	1,75	1,00	1,40
Solos	1,25	1,00	1,38
Brita	1,75	1,00	1,40
Areia	1,00	1,00	1,15

Fonte: Tabela 2 do Manual de Custos de Infraestrutura de Transportes – Volume I (2017) – Dnit.

Entretanto, nas memórias das medições n.º 13 e n.º 14, observou-se a utilização de índices de empolamento de 1,3 para todos os materiais, o que inevitavelmente aumenta os quantitativos do transporte de areia (utilizada em aterros) e solo (bota-fora).

Sobre este achado, a Prefeitura informou que:

Analisando as composições de forma distintas, o transporte do volume solto do material resulta do empolamento, desta forma a aplicação do percentual de 30% para empolamento, encontra-se dentro dos parâmetros de média [...], a referência para material “in natura” é igual a 1,25 e material compactado é igual a 1,38, obtém-se uma média de 1,315. Justificamos que o coeficiente de 1,30 é considerado aceitável para a execução do serviço, e não causou prejuízos ou distorções ao Contrato

Ocorre que todos os aterros foram executados com areia, cujo empolamento é de 1,15, em relação ao volume compactado. Já para o material de bota-fora decorrente de escavação de valas, que é caracterizado como solo, o mais indicado seria a utilização do índice de 1,25. Ou seja, ambos são inferiores ao considerado pela Prefeitura do Município de Camaçari/BA.

⁸ A norma ABNT NBR-12266 (Projeto e execução de valas para assentamento de tubulação de água, esgoto ou drenagem urbana) determina que nos projetos de escavação devem indicar os ensaios necessários para a execução de reaterros/aterros.

A prática majorou os quantitativos dos momentos de transporte de serviços de transporte de materiais. No caso da areia, estima-se em 13% o superfaturamento de quantidade e em 4 % para o bota-fora de escavações⁹.

Cabe a realização de ajustes nos quantitativos dos momentos de transporte de materiais, considerando os índices de empolamento dos sistemas referenciais oficiais.

e) Situação: O cálculo dos volumes de aterro em areia não descontou os volumes da tubulação e da execução de base.

Serviços: 5.10. Aterro com areia compactada mecanicamente inclusive aquisição e carga do solo, exclusive transporte (m³).

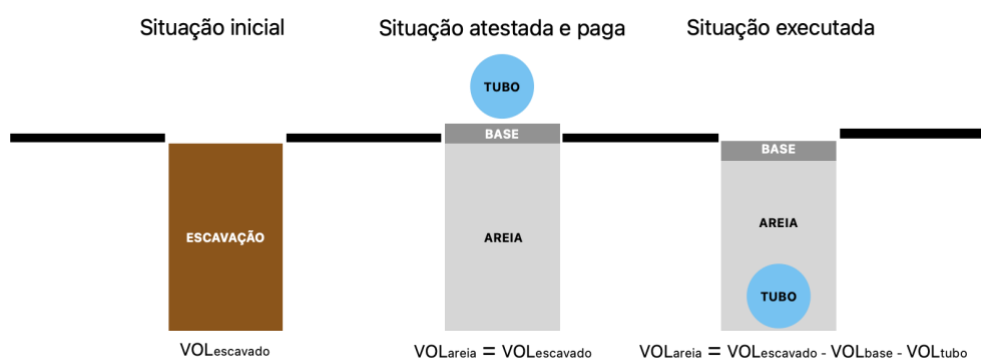
4.16. / 8.20. Transporte horizontal, massa/granel, jerica 90l, 100m (m³).

5.9. Transporte horizontal, massa/granel, jerica 90l, 50m. af_06/2014 (m³).

4.17. Transporte com caminhão basculante 14 m³, em via urbana pavimentada, DMT até 30km (m³.km).

Na análise das memórias de cálculo que ampararam os BMs n.º 13 e n.º 14, constatou-se que os volumes de aterro em areia foram calculados com base no volume escavado, sem descontar os volumes de outros serviços, tais como os da base em brita graduada e da tubulação assentada.

Figura 12: Diagrama dos volumes de aterro em areia, na execução de redes de drenagem.



Fonte: Elaboração própria.

Na Rua Santa Rita, por exemplo, foi executado um muro de arrimo e não foi descontado o volume da alvenaria no aterro da vala.

⁹ Pelo resultado das relações:

a) $VAR_{areia} = [(1,30 : 1,15) - 1]$; e

b) $VAR_{solo} = [(1,30 : 1,25) - 1]$.

Figura 13: Recorte de registro fotográfico da Rua Santa Rita, referente à execução de um muro em alvenaria de pedra.



Fonte: Boletim de medição n.º 13.

Já na Travessa Jorge Amado, foi executado o assentamento de tubos em duas valas, uma camada de base em brita graduada e outra camada em concreto, porém o volume de areia foi pago no mesmo volume escavado, sem o desconto desses outros elementos construtivos.

Quadro 4: Medidas utilizadas nos cálculos de quantitativos da rede de drenagem executada na Travessa Jorge Amado.

C _{esc/areia}	L _{esc/areia}	H _{esc/areia}	L _{concreto}	H _{concreto}	H _{brita graduada}	Tubo
30,00	0,70	1,00	0,70	0,25	0,25	PVC 100 mm
12,00	2,00	1,50			0,25	PEAD 1500 mm

Fonte: Boletim de medição n.º 13.

Onde: “C” é o comprimento; “L” é a largura; e “H” é a altura, em metros.

Essa prática foi observada em todas as memórias de cálculo, com impactos nos serviços de aterro e transporte da areia.

Conclui-se que é necessária a dedução dos volumes de base, tubulações, caixas e demais elementos construtivos executados (enterrados), dos volumes de aterros de valas, bem como seu impacto nos respectivos momentos de transporte já pagos.

f) Situação: Utilização exclusiva de areia nos aterros de valas.

Serviços: 5.10. Aterro com areia compactada mecanicamente inclusive aquisição e carga do solo, exclusive transporte (m³).

4.16. / 8.20. Transporte horizontal, massa/granel, jérica 90l, 100m (m³).

5.9. Transporte horizontal, massa/granel, jérica 90l, 50m. af_06/2014 (m³).

4.17. Transporte com caminhão basculante 14 m³, em via urbana pavimentada, DMT até 30km (m³.km).

Os serviços de aterro das redes de drenagem foram executados utilizando apenas areia, material de maior custo, apesar de seu uso não ser obrigatório em todas as situações, havendo alternativas tecnicamente viáveis e mais econômicas, tal como reaterro ou aterro com solo.

Em obras de drenagem, os aterros com areia são mais utilizados:

i) na cama e no envelopamento de tubos, notadamente os de PVC ou PEAD – sendo dispensável em tubulações de concreto;

ii) em valas estreitas, pois permite uma melhor acomodação do material de aterro ao redor da tubulação; e

iii) em valas sob tráfego de veículos, quando o material disponível não atende as condições de carga.

A NBR 12266 – *Projeto e execução de valas para assentamento de tubulação de água, esgoto ou drenagem urbana* versa que deveria existir um projeto onde constasse a especificação do material do reaterro, dentre outros requisitos.

Como não foram executados projetos e seu uso não foi justificado, na inviabilidade de reaterro ou aterro com solo, constata-se a execução mediante metodologia antieconômica.

i) Outras situações.

Além das situações mais abrangentes já descritas nos itens anteriores, na análise das memórias de cálculo e registros fotográficos, também foi constatado que:

- Na inspeção física, a fiscalização do contrato informou que foram executadas ligações de águas residuais provenientes de pias e chuveiros (água cinza) na rede de drenagem das vias Rua do Cruzeiro e Travessa Jorge Amado (figuras 9 e 10), o que justificaria o pagamento de assentamento de tubos de pequeno diâmetro (de até 100 mm). Tal prática é irregular, uma vez que essas águas são caracterizadas como esgoto sanitário e, portanto, devem possuir destinação específica, distinta da rede de drenagem pluvial.
- Na Rua Santa Rita, foi construída uma alvenaria de pedra e o aterro correspondente também foi realizado com areia, o que pode não representar a solução mais econômica.
- Nas ruas B2, Curió, Concêntrica e Carajás, foi paga a carga manual do pavimento asfáltico demolido. No entanto, a partir dos registros fotográficos foi constatado que a escavação foi realizada com o auxílio de equipamentos, que também poderiam ter sido utilizados para a carga mecanizada, de custo inferior.
- Na Rua do Cruzeiro, foi paga a escavação de uma vala com dimensões de 55,0 m (comprimento) x 2,0 m (largura) x 1,3 m (profundidade). Contudo, não foram observadas, no local ou nos registros fotográficos, evidências da instalação de rede de drenagem com essas dimensões.
- Ainda na Rua do Cruzeiro, foi pago o serviço de escoramento de valas com altura superior a 1,5 m, entretanto, verificou-se que a profundidade da vala na localidade não ultrapassa 1,3 m, o que não justificaria tal serviço.
- Na Rua dos Horizontes, foi paga a escavação manual de uma vala com dimensões de 16,6 m x 2,2 m x 1,7 m, mesmo sendo um local acessível a máquinas e caminhões. De acordo com a fiscalização da obra, os serviços efetivamente realizados correspondem à dragagem e à construção de bueiro celular de concreto.
- Também na Rua dos Horizontes, foi pago o volume de 84,29 m³ de concreto, sem que tenha sido apresentada comprovação de sua aplicação na obra.

Conclui-se que houve baixa eficiência e efetividade na execução de serviços, por meio dos planos de trabalho financiados com recursos de emendas RP6 de transferências especiais em análise.

A falta de comprovação da prestação regular de diversos serviços compromete os princípios constitucionais da eficiência (art. 37, CF/88) e da economicidade (art. 70, CF/88), conforme foi evidenciado neste achado de auditoria. Além disso, o §1º do art. 8º da Lei n.º 8.666/1993 estabelece que a execução dos contratos administrativos deve ser acompanhada de critérios objetivos, o que não ocorreu devido aos vícios na determinação do objeto executado e à ausência de fiscalização adequada.

3. Irregularidades na execução das despesas de custeio das transferências especiais n.º 202330610003 e n.º 202327420001, no Contrato n.º 159/2017.

Uma parcela dos recursos das emendas parlamentares n.º 2023306610003 e n.º 202327420001 foram aplicados no exercício de 2023, sob a prorrogação de prazo promovida pelo 6º e 7º Termo Aditivo ao Contrato n.º 159/2017, firmado entre a Prefeitura Municipal de Camaçari/BA e a empresa Vigseg – Vigilância e Segurança de Valores Ltda. (CNPJ n.º 04.542.518/0001-08), em 12/12/2017, tendo como objeto a prestação de serviços de vigilância patrimonial, no valor original de R\$ 34.756.289,80.

Os valores empregados nesse contrato estão detalhados na Tabela 6 adiante.

Tabela 6: Dispendios do Contrato n.º 159/2017, a partir das emendas n.º 202330610003 e n.º 202327420001.

Código da emenda n.º	Valor(R\$)
202330610003	2.100.000,00
202327420001	1.906.013,67
Total	4.006.013,67

Fonte: Prefeitura do Município de Camaçari.

Para avaliar a regularidade das despesas realizadas com os recursos das transferências especiais na execução desses termos aditivos, foram analisados o contrato original, seus aditivos e os autos do Pregão Presencial (PP) n.º 49/2017, realizado pela Prefeitura Municipal de Camaçari/BA em 31/08/2017.

Essa análise é fundamental, pois qualquer irregularidade na licitação ou nos aditivos anteriores aos 6º e 7º aditivos pode comprometer a validade desses documentos. Os achados de auditoria estão apresentados nos subitens a seguir.

Quadro 5: Aditivos ao Contrato n.º 159/2017 entre a Prefeitura Municipal de Camaçari/BA e a empresa Vigseg – Vigilância e Segurança de Valores Ltda.

Processo n.º	Objeto	Data	Valor (R\$)
411.21.05.533.2018	1º Aditivo de Valor-12,29%	19/08/2018	4.272.966,16
816.21.05.931.2018	2º Aditivo de Prorrogação de Prazo	10/12/2018	39.029.255,96
-	1º Apostilamento Reajuste de Valor	02/05/2019	43.421.199,08
381.28.05.364.2019	Reti-Ratificação do 1º Aditivo-20,79%	10/07/2019	7.244.958,06
504.28.05.364.2019	Reti-Ratificação do 2º Aditivo de Prorrogação de Prazo	26/09/2019	41.981.247,86
648.28.05.364.2019	Reti-Ratificação do 1º Aditivo-20,79%	19/11/2019	7.224.958,06
665.28.05.931.2019	3º Aditivo de Prorrogação de Prazo	28/11/2019	43.421.199,08
752.28.05.931.2020	4º Aditivo de Prorrogação de Prazo	08/12/2020	43.421.199,08
796.28.05.931.2021	5º Aditivo de Prorrogação de Prazo	22/11/2021	43.421.199,08

Processo n.º	Objeto	Data	Valor (R\$)
-	2º Apostilamento Reajuste de Valor	23/11/2021	45.366.484,05
-	3º Apostilamento Reajuste de Valor	24/11/2021	47.833.950,90
539.28.05.931.2022	6º Aditivo de Prorrogação excepcional de Prazo	08/12/2022	17.566.464,57
102.28.05.931.2023	7º Aditivo de Prorrogação excepcional de Prazo	30/03/2023	35.132.929,13

Fonte: Prefeitura do Município de Camaçari.

3.1. Irregularidades no Edital do Pregão Presencial n.º 49/2017 que prejudicaram a eficiência e legalidade do objeto licitado.

O objeto do Pregão Presencial n.º 49/2017 foi:

Registro de Preço para contratação de empresa especializada para prestação de serviço de segurança e vigilância desarmada e armada, diurna e noturna, de segunda a domingo, inclusive feriados e pontos com monitoramento eletrônico e ronda motorizada, inclusive domingos e feriados, e cobertura de eventos, em diversas unidades do município de Camaçari.

No exame dos autos do certame, verificou-se o descumprimento de diversos normativos que disciplinavam o procedimento licitatório.

a) O orçamento de referência não foi elaborado com base em estudos técnicos.

Apesar de requisitada a apresentar o planejamento que embasou os quantitativos do orçamento referencial¹⁰, a Prefeitura limitou-se a reapresentar os autos do certame, onde não constavam tais informações¹¹.

Não obstante a legislação federal¹² já exigir que o gestor autue os estudos que embasam as licitações, o próprio regramento do Município de Camaçari/BA também o exige, conforme determina o inciso II do art. 4º do Decreto Municipal n.º 5742/2014, que regulamenta o Sistema de Registro de Preço (SRP), adiante transcrito:

Art. 4º Cabe ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e de administração do SRP, e ainda o seguinte:

[...]

II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos, encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

Assim, as atividades que deveriam embasar os quantitativos do orçamento de referência não estão documentadas nos autos do Pregão Presencial n.º 49/2017 e não foram apresentadas.

b) O Edital do Pregão Presencial n.º 49/2017 não relacionou quais seriam os órgãos da Prefeitura Municipal de Camaçari/BA que participariam do Registro de Preço.

O Edital do Pregão Presencial n.º 49/2017 não relacionou quais seriam os órgãos da Prefeitura Municipal de Camaçari/BA que participariam do Registro de Preço, contrariando o disposto no inciso V do art. 7º. do Decreto Municipal n.º 5742/2014.

¹⁰ Mediante a Solicitação de Auditoria n.º 4, de 25/03/2025

¹¹ A exemplo do Ofício GABIS n.º 0180/2025, de 02/04/2025, quando mais uma vez foi encaminhado os autos do PP n.º 49/2017.

¹² Notadamente em decorrência do princípio da motivação e dos arts. 7º e 40 da Lei n.º 8666/1993.

A identificação das unidades, sua localização e área seria um parâmetro relevante para o planejamento da prestação do serviço vigilância patrimonial, especialmente no Município de Camaçari/BA, de grande extensão territorial e população pulverizada em diversos distritos. Trata-se de mais uma irregularidade relativa à fase preparatória do certame.

c) Limitação à competitividade do certame, em razão da limitação da quantidade de atestados para qualificação técnico-econômica.

A alínea “a1” do item 9.2.3 do Edital, que trata da qualificação técnica dos licitantes, estabeleceu um limite de três atestados para comprovar o desempenho nas atividades mais relevantes da licitação. No entanto, essa condição não é compatível com a jurisprudência do TCU, conforme o excerto do Acórdão n.º 1101/2020 – Plenário a seguir:

9.2.1. alteração dos dispositivos editalícios relativos à qualificação técnico-econômico e econômico-financeiro, abstendo-se de estipular requisitos não previstos nos arts. 30 e 31 da Lei 8.666/1993 ou incompatíveis com a jurisprudência deste TCU (Acórdãos 1.998/2013 e 2.379/2016 do Plenário e Acórdão 5.372/2012 da 2ª Câmara), que veda especialmente:

(i) a exigência de quantitativos mínimos de itens de serviços para comprovação da capacidade técnico-profissional;

(ii) a limitação do número máximo de atestados que podem ser apresentados para comprovação da execução dos serviços relacionados à capacidade técnico-operacional, quando injustificada;

Salienta-se que no processo administrativo que instruiu o Pregão n.º 49/2017 não continha justificativas à fixação do número máximo de três atestados para comprovação de capacitação técnica. Essa incompatibilidade pode comprometer a competitividade do processo licitatório, uma vez que limita a capacidade dos licitantes de comprovar sua experiência de forma adequada.

Registre-se que a empresa Vigseg apresentou três atestados que atendia essa cláusula restritiva do edital.

d) Adoção de índices arrazoados para a qualificação econômico-financeira.

A alínea “b” do item 9.2.4 do Edital, relativo à qualificação-econômica-financeira dos licitantes, determinou que o patrimônio líquido mínimo a ser comprovado seria de R\$ 2.010.463,64, equivalente a 5% do orçamento de referência (R\$ 40.209.274,76). E na alínea “c3” do item 9.2.4, a Administração considerou que o Grau de Endividamento (GEG) dos licitantes deveria ser menor ou igual a 0,50.

O valor do patrimônio líquido mínimo de 5% do orçamento de referência e de GEG menor ou igual a 0,50 diferem dos valores de 10% do orçamento de referência para o patrimônio líquido e de GEG menor ou igual a 1,0, recomendados, respectivamente, na alínea “c” e alínea “a”, do item 11.1, do Anexo VII-A, da Instrução Normativa n.º 5 da Secretaria de Gestão (Seges), de 26/05/2017.

Conforme o § 5º do art. 31 da Lei n.º 8.666/93, a Administração poderia adotar índices diferentes para a comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes, desde que fosse devidamente justificados no processo administrativo que deu início ao procedimento licitatório.

Todavia, no processo administrativo que deu início ao procedimento do Pregão n.º 49/2017, a Prefeitura não justificou a adoção de critérios de qualificação econômico-financeira distintos dos usualmente utilizados.

Registre-se que o valor de patrimônio líquido mínimo de 5% do orçamento referência foi objeto de impugnação ao edital pela empresa MJR Serviços de Segurança Ltda. (CNPJ n.º 03.434.777/0001-52), em 28/08/2017, para o qual a Administração Municipal procedeu o seguinte julgamento:

Pois bem, uma vez que o valor global estimado da contratação é de R\$ 40.209.274,76 (quarenta milhões, duzentos e nove mil, duzentos e setenta e quatro reais e setenta e seis centavos), conforme expressamente especificado no item 4 do edital, e que o patrimônio líquido mínimo exigido foi o de R\$ 2.010.463,74 (dois milhões dez mil quatrocentos e sessenta e três Reais e setenta e quatro centavos), verifica-se a claras luzes não haver o que se falar em vício ou ilegalidade, mas tão somente a fixação de critério legal de qualificação econômico-financeira que tem por objetivo garantir o adimplemento do contrato em exatos 5% (cinco por cento) do estimado pela Administração.

A resposta da Administração não apresenta justificativa para a escolha do percentual de 5% do orçamento de referência como valor mínimo do patrimônio líquido exigido para comprovação da qualificação econômico-financeira, dentro da faixa permitida entre 0% e 10%. O gestor limitou-se a reproduzir o disposto na alínea “b” do item 9.2.4 do Edital, sem oferecer motivação técnica para tal escolha.

Observa-se, em especial, que a redução do percentual exigido — de 10% para 5% do orçamento de referência — beneficiou diretamente a empresa Vigseg. Conforme o balanço patrimonial apresentado, seu patrimônio líquido era de R\$ 2.319.343,96. Caso o percentual exigido fosse de 10%, correspondente a R\$ 4.020.927,47 (considerando o orçamento de referência de R\$ 40.209.274,76), a Vigseg não atenderia ao critério de qualificação econômico-financeira.

Dessa forma, restou evidenciado que o Edital do Pregão Presencial nº 49/2017 continha irregularidades de natureza técnico-jurídica, as quais comprometeram a lisura do processo licitatório.

As irregularidades de ordem técnica descritas nos itens “a” e “b” evidenciam um planejamento deficiente para a contratação, ao não produzir estudos com os locais e quantitativos necessários, de modo a estimar a prestação mais adequada do serviço ao município.

Quanto as irregularidades de ordem jurídica, houve restrição à competitividade do certame, reduzindo a amplitude de licitantes (item “c”), e a flexibilização dos critérios usuais de habilitação econômico-financeira que terminou por favorecer a licitante que veio a ser contratada (item “d”).

Essas irregularidades infringem os princípios constitucionais da eficiência, da legalidade e da impessoalidade que regem a Administração Pública, estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal.

3.2. Ilegalidade na homologação do objeto Pregão Presencial n.º 49/2017 à empresa Vigseg – Vigilância e Segurança de Valores Ltda.

O Pregão Presencial n.º 49/2017 teve como licitantes as empresas:

- i) Vigseg – Vigilância e Segurança de Valores Ltda. (CNPJ n.º 04.542.518/0001-08);
- ii) Única – Segurança Patrimonial Ltda. (CNPJ n.º 03.037.698/0001-08);
- iii) AVI – Consultoria e Serviços de Segurança Ltda. (CNPJ n.º 07.738.828/0001-90);
- iv) Titã – Vigilância e Segurança EIRELLI – EPP (CNPJ n.º 16.850.970/0001-16); e
- v) Guardsecure – Segurança Empresarial Ltda. (CNPJ n.º 42.035.097/0001-18).

No exame dos autos da licitação, constatou-se que o objeto da licitação, no valor de R\$ 34.756.289,80, foi ilegalmente homologado à empresa Vigseg – Vigilância e Segurança de Valores Ltda., em 13/11/2017.

Na Ata de julgamento das propostas de preço e de análise dos documentos de habilitação, de 01/09/2023, a Comissão Central Permanente de Licitação (Compel) considerou que a empresa Vigseg – Vigilância e Segurança de Valores Ltda. cumpriu todas as exigências de habilitação estabelecidas no Edital do PP n.º 49/2017.

Não obstante a empresa Vigseg ter apresentado três atestados que atendiam o critério de qualificação técnica (restritivo, conforme apontado no item “c” do achado 3.1 desse Relatório), em nenhum deles se encontra acostada a Certidão do Instituto Profissional de Segurança Privada do Estado da Bahia – Inseg, condição descrita em alguns dos atestados para sua validade. Essa situação contraria o disposto no inciso I do art. 30 da Lei n.º 8.666/93.

Desta forma, houve ilegalidade na homologação do objeto da licitação à empresa Vigseg, visto que os documentos de qualificação técnica apresentados não reuniam todos os requisitos para sua validade como atestados de capacitação. Tal ocorrência infringiu os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da legalidade, previstos no art. 3º da Lei n.º 8.666/93.

3.3. Irregularidades nos Termos Aditivos de valor e de prorrogação de prazo ao Contrato n.º 149/2017.

No exame dos Processos Administrativos que instruíram os Termos Aditivos de aumento de valor¹³, bem como os Termos Aditivos de prorrogação de prazo¹⁴ ao Contrato n.º 149/2017, relacionados no Quadro 5, verificaram-se irregularidades na sua formalização.

a) Aditivos de valor.

Constatou-se que a Prefeitura do Município de Camaçari/BA firmou termo aditivo de valor ao Contrato n.º 159/2017, o que, embora encontre amparo da legislação federal, é vedado pelas normas do Município.

¹³ Processos n.º 411.21.05.533.2018, 381.28.05.364.2019 e 648.28.05.364.2019.

¹⁴ Processos n.º 816.21.05.931.2018, 504.28.05.364.2019, 665.28.05.931.2019, 752.28.05.931.2020, 796.28.05.931.2021, 539.28.05.931.2022 e 102.28.05.931.2023.

A irregularidade ocorreu no Primeiro Termo Aditivo (processo administrativo n.º 411.21.05.533.2018), que foi posteriormente reti-ratificado (processo administrativo n.º 648.28.05.364.201). A Secretaria de Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de Camaçari/BA elaborou o termo aditivo, com a concordância da Procuradoria-Geral do Município¹⁵, com base no art. 65, § 1º, da Lei n.º 8.666/93. O termo aditivo incrementou a avença em 20,79%.

Ocorre que o instrumento convocatório da Ata de Registro de Preços do Pregão Presencial n.º 49/2017 também é regido pelo Decreto Municipal n.º 5742/2014, que em seu art. 11, parágrafo 2º, assim dispõe: “§2º. É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela Ata de Registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o § 1º do art. 65 da Lei Federal 8.666/1993”.

Portanto, o acréscimo de quantitativos promovido pelo Primeiro Termo Aditivo é irregular, nos termos do regulamento do Município de Camaçari/BA.

b) Aditivos de prazo e valor.

Já no exame dos autos dos processos administrativos dos aditivos de valor e de prorrogação de prazo, verificou-se que não foi comprovado que foram mantidos todos os critérios de habilitação da licitação, uma vez que ficou restrita a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista da Vigseg.

Essa situação está em desacordo com a determinação do inciso XIII do art. 55 da Lei n.º 8.666/93, que assim dispõe:

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

c) Conclusão.

Desta forma, dadas as irregularidades apontadas na promoção dos termos aditivos ao Contrato n.º 159/2017, constata-se que as despesas na execução das emendas parlamentares n.º 2023306610003 e n.º 202327420001 no exercício de 2023, foram realizadas sem amparo legal.

3.4. Falta de comprovação de fiscalização técnica dos serviços de segurança prestados pela empresa Vigseg – Vigilância e Segurança de Valores Ltda.

A deficiência nos meios de comprovação e acompanhamento da execução dos recursos de transferências especiais representa um grave problema na gestão pública, comprometendo a eficiência na aplicação dos recursos e a efetividade dos resultados dos programas governamentais.

Quando solicitada a apresentar os relatórios de acompanhamento e medição do Contrato n.º 159/2017, que deveriam ter sido elaborados pela fiscalização, a Prefeitura limitou-se a fornecer uma declaração de sua Diretoria Administrativa Financeira, datada de 09/08/2023. Essa declaração continha apenas o seguinte relato: “Informamos que o Contrato n.º 0159/2017, celebrado com a empresa Vigseg Vigilância e Segurança de Valores Ltda,

¹⁵ Parecer n.º 1668/2018 e Parecer n.º 3268/2019, referentes ao Primeiro Termo Aditivo e à reti-ratificação, respectivamente.

transcorreu sem intercorrências no mês de julho de 2023. Segue NF 1956 devidamente atestada”.

Constata-se que não houve uma fiscalização técnica adequada do contrato, o que impediu a avaliação da execução do objeto conforme os termos contratados. Não foi possível verificar se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estavam alinhados com os indicadores mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, uma vez que não foram apresentados relatórios.

Assim, apesar de haver um fiscal formalmente designado para o Contrato n.º 159/2017, conclui-se que a ausência de relatórios de avaliação e controle dos serviços de segurança patrimonial prestados contraria as disposições do art. 66 e do art. 67, § 1º, da Lei n.º 8.666/93.

4. Transparência ausente ou insuficiente na divulgação dos recursos recebidos de transferências especiais.

A transparência na aplicação de recursos públicos é um dos pilares da administração pública, conforme disposto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a publicidade como princípio fundamental. No entanto, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 7.688/2024 evidenciou a deficiência na divulgação dos recursos provenientes de transferências especiais, comprometendo a rastreabilidade dos valores recebidos pelos entes federativos, como preconizado no artigo 163-A da CF/88. Tal omissão compromete a fiscalização e a gestão eficiente dos recursos, afetando o controle social e o próprio equilíbrio financeiro do Estado

A Instrução Normativa TCU n.º 93/2024, em seu artigo 2º, §2º consolida a obrigatoriedade de adoção de mecanismos que assegurem a divulgação transparente dos recursos recebidos e executados. Seu descumprimento não apenas fere os princípios constitucionais da administração pública, mas também compromete a fiscalização e o controle social, favorecendo a ocorrência de irregularidades na gestão dos recursos públicos.

Para verificação da regularidade dos mecanismos de controle e transparência existentes, foram feitas consultas às páginas eletrônicas na internet do Portal Nacional de Contratações Públicas, do portal de licitações e contratos Prefeitura do Município de Camaçari/BA e do Transferegov.br, entre o período de 10/03/2025 e 08/04/2025.

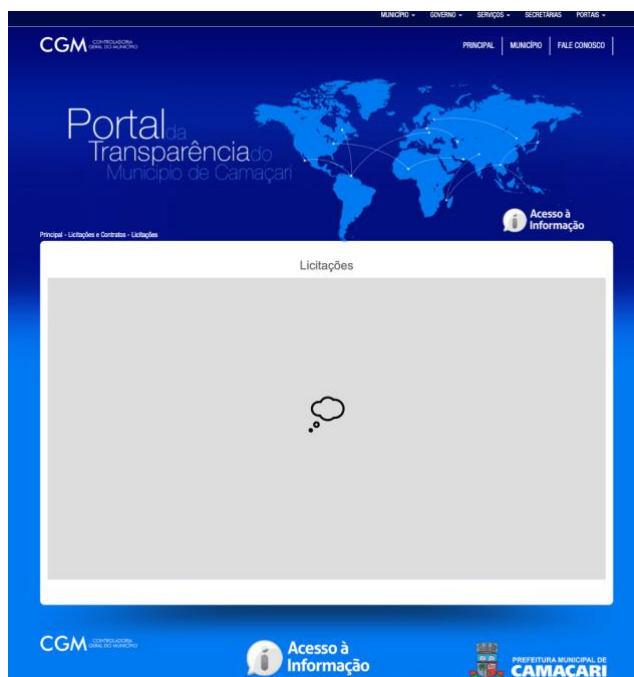
Constatou-se que os mecanismos de controle e transparência existentes não são suficientes para garantir o adequado acompanhamento da execução, a apresentação da prestação de contas e o atingimento dos objetivos dos recursos executados por meio de ambas as Transferências Especiais em comento, uma vez que:

a) não se observou a publicação do registro das contratações no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme o previsto no §3º do art. 81 da Lei n.º 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023);

b) a Prefeitura do Município de Camaçari/BA não fornece transparência adequada, quanto a divulgação do recebimento e da execução dos recursos na internet, pois o módulo de consulta a licitações e contratos, do endereço eletrônico de transparência, esteve inoperante durante todo o período de exames da auditoria; e

c) não foi observada a indicação de *e-mail* da Câmara de Vereadores do Município de Camaçari/BA no sistema Transferegov.br. Também não foram indicados *e-mails* de conselhos locais ou outras instâncias de controle social.

Figura 14: Reprodução de acesso ao Portal da Transparência do Município de Camaçari/BA.



Fonte: https://cgm.camacari.ba.gov.br/transparencia/licitacoes_administrativas.php, em 08/04/2025.

5. Prejuízo à rastreabilidade sobre a aplicação dos recursos públicos decorrentes de transferências especiais.

Os recursos das emendas parlamentares analisadas foram depositados e movimentados em uma conta corrente que também recebia valores de diversas outras emendas individuais. Parte desses recursos foi transferida e executada por meio de outra conta corrente da Prefeitura, relacionada a transferências especiais. Essa situação, somada à falta de uma programação prévia para a destinação dos recursos, compromete a rastreabilidade adequada da aplicação dos valores de cada emenda.

Adicionalmente, a Prefeitura frequentemente realiza o pagamento de uma mesma nota fiscal utilizando recursos de diferentes emendas, o que dificulta ainda mais o acompanhamento. Em algumas ocasiões, os recursos das emendas são utilizados para cobrir as retenções de tributos incidentes sobre a fatura, enquanto em outras situações, a Prefeitura arca apenas com parte dessas retenções.

Por exemplo, na análise dos pagamentos à empresa Vigseg – Vigilância e Segurança de Valores Ltda., houve dificuldade em se identificar quais foram e os respectivos valores pagos das retenções das faturas da contratada. Esses fatores dificultam não apenas a conciliação dos gastos das emendas analisadas, mas também o controle geral por parte da Prefeitura.

Um exemplo dessa dificuldade é a inconsistência detectada nas informações prestadas pela Prefeitura ao Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM/BA), sobre a conta bancária de origem dos recursos relacionados aos Processos de Pagamento nº 1270/2024 e nº 1919/2024. Nos autos obtidos pelo sistema SIGA/TCM, observou-se que a Prefeitura informou a conta corrente equivocada. Essa situação evidencia a falta de clareza e organização na movimentação dos recursos provenientes das emendas, comprometendo a transparência e a rastreabilidade das informações financeiras, além de dificultar o cumprimento das obrigações de prestação de contas.

CONCLUSÃO

A partir da auditoria de avaliação sobre a utilização de recursos oriundos de transferências especiais RP6 direcionadas para o município de Camaçari/BA, decorrente de emendas parlamentares individuais, chegou-se às seguintes conclusões acerca das questões de auditoria propostas, quais sejam:

1) Os planos de trabalho dos recursos das transferências especiais realizadas pelos municípios são adequados às políticas públicas relacionadas ao objeto?

Nas duas emendas as metas inseridas na Plataforma Transfere.gov são genéricas e incluem o indicador "Diversas obras" e "Diversos serviços", que são de impossível de mensuração. Além disso, foram cadastradas dezessete programações orçamentárias que abrangem um amplo espectro temático, indicando um planejamento deficiente.

Na amostra avaliada, todos os recursos alocados foram aplicados na ampliação da rede de drenagem e em serviços de vigilância em unidades de saúde, sem uma definição clara de objetivos e resultados esperados.

Diante dessas constatações, fica evidente que os planos de trabalho carecem de clareza e especificidade, comprometendo a capacidade de monitoramento e avaliação das ações propostas, o que não está em conformidade com as exigências legais.

Tampouco foi localizado o *e-mail* do conselho local ou da instância de controle da área finalística onde os recursos foram aplicados.

2) Os recursos de emendas individuais alocados em transferências especiais foram executados em conformidade com as definições constantes da CF/88?

Não foram constatadas irregularidades em relação ao atendimento à Constituição Federal, especificamente o art. 166-A, § 1º, incisos I e II e § 2º, inciso III, em relação ao escopo das emendas em análise. Ou seja, na amostra selecionada, não se observou o pagamento de serviço da dívida ou serviços de pessoal e os recursos foram aplicados em programações finalísticas, relacionadas à drenagem urbana e à saúde.

3) As aquisições de bens e serviços dos recursos de transferências especiais foram executadas de forma eficiente e efetiva?

Os serviços não foram prestados de forma eficiente, tendo em vista a detecção de medições com quantitativos excessivos e a adoção de metodologias antieconômicas. Verificou-se prejuízo à efetividade contratual, decorrente da execução de itens alheios ao objeto da Concorrência Pública n.º 7/2022. Constatou-se, ainda, que o edital não descreveu adequadamente o objeto licitado, em razão da ausência de projeto básico e de plano de manutenção.

No que se refere ao Pregão Presencial n.º 49/2017, o processo licitatório também apresentou irregularidades. O edital continha cláusulas restritivas à competitividade no tocante à habilitação técnica, ao mesmo tempo em que flexibilizou, sem justificativa, os critérios de

qualificação econômico-financeira, adotando parâmetros inferiores aos usualmente exigidos, o que resultou no favorecimento da licitante contratada. Verificou-se, ainda, que as certidões apresentadas para fins de habilitação técnica estavam irregulares.

Em ambos os contratos os boletins de medição não conseguem demonstrar a execução completa de todos os serviços, evidenciando que as fiscalizações não ocorreram a contento. A ausência de projetos (no caso do Contrato n.º 320/2022) ou de documentação suficiente produzida pelas fiscalizações não permite uma avaliação mais adequada da extensão dos serviços prestados em relação ao valor remunerado.

Não se observou a devida publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas, consoante o previsto no § 3º do art. 81 da Lei n.º 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023).

4) Os mecanismos de controle e transparência existentes são suficientes para garantir o adequado acompanhamento da execução, a apresentação da prestação de contas e o atingimento dos objetivos dos recursos executados por meio de Transferências Especiais?

A Prefeitura do Município de Camaçari/BA não possui mecanismos de controle e transparência suficientes para garantir o adequado acompanhamento da execução, a apresentação da prestação de contas e o atingimento dos objetivos dos recursos executados por meio de Transferências Especiais.

Em pesquisa à plataforma Transferegov.br foi observado que a Prefeitura lançou os processos licitatórios, notas fiscais e extratos bancários nos campos do “Relatório de Gestão”.

Há uma conta corrente¹⁶ específica na Caixa Econômica Federal, na qual foram depositados os recursos oriundos das transferências especiais avaliadas e de onde foram realizados os pagamentos¹⁷ às empresas. Como os pagamentos foram realizados no exercício de 2023, ainda não era obrigatória a exigência de uma conta corrente específica para cada uma das transferências¹⁸.

As emendas foram executadas nos prazos adequados, no que concerne à amostra selecionada.

Diante do exposto, verificou-se que:

- I. o plano de trabalho, inserido na plataforma Transferegov.br, não atendeu as disposições regulamentares da PC 02/2025 e/ou IN TCU 93/2024;
- II. foram realizadas apurações preliminares que indicam a ocorrência de superfaturamento, no entanto a apuração de valores requer a execução de trabalhos mais aprofundados;

¹⁶ Agência n.º 1051 e conta corrente n.º 006/00672003-0.

¹⁷ Verificou-se apenas os pagamentos selecionados para a auditoria.

¹⁸ A partir da Instrução Normativa do TCU n.º 93, de 17 de janeiro de 2024, os recursos recebidos por meio de transferências especiais deverão ser movimentados em uma conta corrente específica para cada transferência, em agência bancária de instituição financeira oficial, onde houver, vedada a transferência financeira para outras contas correntes.

- III. Os instrumentos de transferências especiais das emendas n.º 202330610003 e n.º 202327420001 carecem de mecanismos adequados de acompanhamento e monitoramento da execução dos objetos;
- IV. O ente não atendeu às exigências de transparência aplicáveis, uma vez que não divulgou adequadamente informações sobre a aplicação dos recursos recebidos de transferência especial no Portal da Transparência da Prefeitura.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

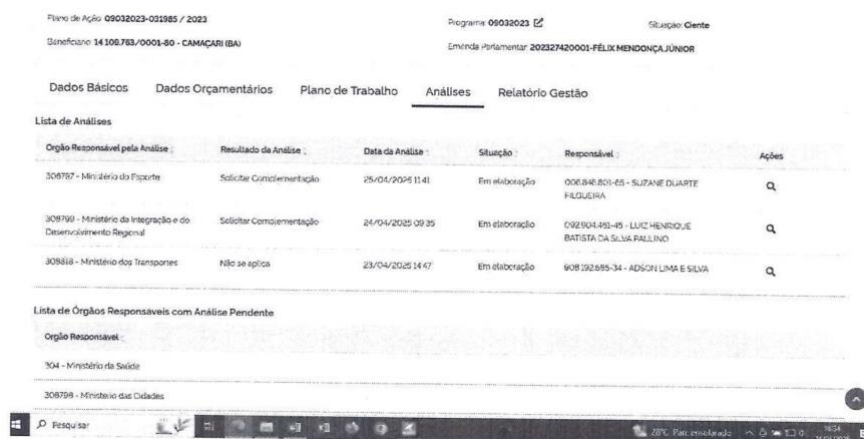
Achado nº 1: Os planos de trabalho das emendas n.º 202330610003 e n.º 02327420001 não são suficientes para a execução eficiente e eficaz do objeto.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício SEFAZ n.º 00028.1310/2025, de 22/05/2025, a Prefeitura do Município de Camaçari/BA apresentou a seguinte manifestação:

“1.1 -DO PLANO DE TRABALHO:

Em relação a este item, temos a informar que as unidades responsáveis levantaram as informações necessárias para realização das retificações do plano de trabalho, porém sistema encontra-se impossibilitado para edição até que todos os órgãos responsáveis concluam a análise, o que até o momento ainda não é possível, devido à ausência dos Pareceres dos Ministérios da Saúde e Cidades, conforme pode ser comprovado através dos "prints" das telas do ‘Transferegov’ abaixo:



Orgão Responsável pela Análise	Resultado da Análise	Data da Análise	Situação	Responsável	Ações
308787 - Ministério da População	Solicitar Complementação	25/04/2025 11:41	Em elaboração	000.848.801-65 - SUZANE DUARTE FLOQUEIRA	Q
308789 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	Solicitar Complementação	24/04/2025 09:35	Em elaboração	092.804.481-45 - LUIZ HENRIQUE BATISTA DA SILVA PALLINO	Q
308818 - Ministério dos Transportes	Não se aplica	23/04/2025 14:47	Em elaboração	908.092.685-34 - ADSON LIMA E SILVA	Q

Lista de Órgãos Responsáveis com Análise Pendente

Orgão Responsável

304 - Ministério da Saúde

308798 - Ministério das Cidades

Plano de Ação

09032023-032290 / 2023

Programa

08032023

Situação

Cliente

Referencial:

14109763/0001-80 - CAMAÇARI (BA)

Emenda Parlamentar:

202330610003-CACÁ LEÃO

Dados Básicos

Dados Orçamentários

Plano de Trabalho

Análises

Relatório Gestão

Lista de Análises

Órgão Responsável pela Análise :	Resultado da Análise :	Data da Análise :	Situação :	Responsável :	Ações
306799 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	Solicitar Complementação	24/04/2025 09:53	Em elaboração	092904483-45 - LUZHENRQUE BATISTA DA SILVA PAULINO	

Lista de Órgãos Responsáveis com Análise Pendente

Órgão Responsável :
304 - Ministério da Saúde
306790 - Ministério das Cidades

Histórico de Análises Realizadas

Órgão Responsável pela Análise :	Resultado da Análise :	Data da Análise :	Situação :	Responsável :	Ações
306800 - Ministério da Fazenda	Solicitar Complementação	24/01/2025 23:17	Concluída		

🔍

Pesquisar

26°C Frio, Impo

16:13

Após tentativas de inserir as informações solicitadas nos campos específicos do Transferegov, identificamos que os mesmos estavam desabilitados para edição. Diante disso, buscamos apoio dos técnicos do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

Mantivemos contato em 21 de maio de 2025, às 14h14min, por meio do telefone (61) 2034-****, com o Sr. L. H. B. S. P. Ele nos atendeu prontamente, esclareceu todas as dúvidas e forneceu as informações necessárias. O referido servidor explicou que a impossibilidade de inserir os dados no momento se devia ao fato de o Plano de Trabalho estar em análise e que as retificações seriam possíveis somente após a manifestação de todos os ministérios listados no Transferegov.

1.2 – DA COMUNICAÇÃO AO CONSELHO LOCAL OU INSTÂNCIA DE CONTROLE SOCIAL:

Em resposta a esse item, informamos que o município realizou a publicação na Notificação do Recebimento dos recursos por meio de Jornal de grande circulação, conforme extrato em anexo (doc. 01), em atendimento à IN TCU nº 093/2024.

Em relação à informação do *e-mail* da Câmara Municipal de Vereadores de Camaçari, o mesmo será inserido no Transferegov assim que o plano de trabalho for liberado para complementação.”

E por meio do documento inominado, inumerado e não datado, assinado pelo Subprocurador-Geral do Município, a Prefeitura do Município de Camaçari/BA¹⁹ apresentou a seguinte manifestação:

“Já no que toca, em específico, aos fundamentos relacionados aos mecanismos de controle interno e de transparência objeto da presente auditoria, notadamente no que tange ao Portal da Transparência deste Município e às informações contidas no Sistema Transferegov, cumpre tecer as considerações que seguem, com o escopo de elucidar os pontos suscitados no Relatório Preliminar de Avaliação nº 1768643.

¹⁹Autuado no documento SEI CGU n.º 3640663, Processo n.º 00190.105399/2025-91.

[...]

O mesmo se pode afirmar, inclusive, acerca das informações contidas no Sistema Transferegov. Explica-se.

Com o fito exclusivo de assegurar a conformidade com as novas diretrizes estabelecidas por pelo Tribunal de Contas da União, a Secretaria Municipal da Fazenda envidou esforços para promover a inserção dos dados concernentes aos planos de ação vinculados às Emendas Parlamentares nº 202327420001 e nº 202330610003, em observância ao regramento constante da Instrução Normativa nº 93/2024.

Contudo, não obstante as diligências empreendidas, a própria plataforma Transferegov revelou-se tecnicamente restritiva, na medida em que inviabiliza qualquer alteração dos dados previamente armazenados pelo Ente Público enquanto pendente a apreciação por parte do Ministério competente pela análise da matéria, circunstância que obsta o beneficiário de proceder à complementação das informações anteriormente submetidas.

É o que se observa, inclusive, na captura de tela abaixo exposta:

Dados Básicos ^

Situação

Enviado para análise

Os recursos do Plano de Ação foram indicados no orçamento próprio do Beneficiário? (Obrigatório)

☒ Sim ☐ Não

Classificação Orçamentária de Despesa (Obrigatório)

07.0707.27812.0006.1104.44.90.51 07.0707.15.451.0007.1194.44.90.51 07.0707.17512.0007.3021.44.90.51
07.0707.15.451.0007.3029.44.90.51 04.0431.10.301.0003.4018.33.90.37 04.0431.10.302.0003.4019.33.90

Tal circunstância foi reiterada, inclusive, pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, ao Secretário da Secretaria Municipal da Fazenda, em 21 de maio de 2025, como aferível no Ofício nº 00028.1310.2025, anexo à presente.

Nesse contexto, verifica-se que as informações suscitadas por essa Egrégia Controladoria-Geral da União, no que concerne, especificamente, à atualização da plataforma Transferegov, deixaram de ser incorporadas aos dados já disponibilizados unicamente em razão de limitações técnicas inerentes ao próprio sistema, alheias, portanto, à esfera de governabilidade desta Municipalidade.”

Análise da equipe de auditoria

A manifestação da Prefeitura foi no sentido de relatar a impossibilidade de alteração ou complementação das informações constantes na plataforma Transferegov.br, não havendo divergências em relação ao achado de auditoria.

Como o critério de avaliação é a suficiência do plano de trabalho lançado na plataforma e tampouco foram disponibilizadas informações sobre as lacunas detectadas, justifica-se a manutenção do achado na forma apresentada no Relatório Preliminar.

Achado nº 2: Irregularidades na execução das despesas de investimentos das emendas parlamentares n.º 202330610003 e n.º 202327420001, no Contrato n.º 320/2022.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do documento inominado²⁰, de 26/05/2025, assinado pelo ex-Secretário de Governo (2022-2024), a Prefeitura do Município de Camaçari/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Sobre os itens 2.1 [...] e 2.4 [item renumerado para 2.3], os quais buscam apontar irregularidades decorrentes de uma suposta ausência de caracterização adequada do objeto da concorrência pública nº 7/2022, faz-se necessário e oportuno esclarecer que o procedimento licitatório referido teve como referência técnica manuais técnicos de custos como o SICRO, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) e o SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil desenvolvido pelo IBGE em parceria com a Caixa Econômica Federal.

Como cediço, os referidos manuais fornecem informações de custos e índices da construção civil no Brasil, como o SICRO que é desenvolvido pela citada autarquia federal brasileira, responsável pela gestão da infraestrutura de transportes e construção civil em todo o território nacional, que desenvolve e publica cadernos de projetos padrão para serviços, que podem e são efetivamente utilizados em licitações por todo o país.

Em atenção ao quanto apontado no item 2.3 [item renumerado para 2.2], do relatório CGU, destaca-se que os manuais utilizados como referência para o processo de contratação (SICRO e SINAPI), para além de desenvolverem e publicarem cadernos de projetos padrão que podem ser utilizados em processos licitatórios, também estabelecem critérios técnicos para aferição de medições e aceitabilidade dos serviços, os quais foram adotados na aferição do caso em questão.

Noutro lado, importa registrar que o Projeto Básico de uma obra não se trata de uma peça única, mas sim de um conjunto de documentos, estudos e elementos técnicos essenciais para garantir a segurança, funcionalidade e viabilidade da execução da obra.

Esse conjunto deve abranger aspectos como memoriais descritivos, plantas, especificações técnicas, cronogramas físicos e financeiros, orçamentos estimativos, entre outros, conforme previsto na legislação vigente, especialmente a Lei nº 8.666/1993. No caso específico sob análise, registra-se que o Termo de Referência elaborado contempla todos os elementos exigidos para um Projeto Básico, estando atrelado aos referenciais técnicos do DNIT e pelo SINAPI, de forma a assegurar a precisão, padronização e a segurança necessária à contratação.

²⁰ Autuado no documento SEI CGU n.º 3640664, Processo n.º 00190.105399/2025-91.

[...]

Já ao que se refere ao item 2.5 [renumerado para 2.4] do relatório CGU, importa esclarecer que na Rua Carajás não foi construída uma ponte, do ponto de vista técnico. O que foi executado nesta rua, através do contrato em análise, foram serviços de macrodrenagem com colocação de aduelas e, sobre as mesmas, foi realizada a amarração em concreto, visando a estruturação das aduelas, uma vez que em virtude do avanço das edificações na referida localidade, houve a necessidade de execução de um sistema drenante definitivo, de forma a evitar acidentes às edificações adjacentes, bem como à população da localidade.

Os serviços executados restringiram-se apenas aos serviços de drenagem, com o intuito de coletar e direcionar águas pluviais, evitando alagamentos e garantindo a adequada drenagem à localidade, não desviando do escopo do contrato em questão.

Reitera-se também que, nessa intervenção, o sistema de drenagem existente era a céu aberto, conforme relatório preliminar, foto 1, página 18, onde antes existia apenas um passadiço em madeira feito pela própria população, o qual foi destruído e levado em enxurrada, após período intenso e concentrado de chuvas, motivando a necessidade dessa intervenção. A obra na Rua Carajás atingiu, assim, plenamente os objetivos traçados, posto que reconstruiu um sistema de drenagem existente, inseguro e desprovido de metodologia construtiva adequada.

Em relação ao apontamento constante do item 2.6 [renumerado para 2.5] do relatório da CGU, necessário esclarecer que a imagem utilizada no relatório, por si só, não possui a capacidade técnica de comprovar, de forma precisa, a espessura real da camada do pavimento, uma vez que aspectos como sombra, profundidade do corte e ausência de marcos de escala podem comprometer a interpretação visual da imagem, não apenas no trecho apresentado, como também em toda a sua extensão.

Desse modo, tal apontamento não se revela idôneo a desconstituir todo o processo legítimo e íntegro de acompanhamento e ateste realizados pelos servidores técnicos que atuam como fiscais na Secretaria de Infraestrutura do Município.

No que se refere ao apontamento constante no item 2.6 [renumerado para 2.5], no sentido de que ‘a falta de um projeto fragiliza o processo de medição dos serviços, pois inviabiliza a determinação dos quantitativos exatos’, importa esclarecer que os serviços foram baseados em critérios técnicos sólidos e consistentes, considerando os riscos e desafios associados. Com efeito, a execução das obras foi realizada de acordo com as normas e padrões técnicos estabelecidos, conforme já destacado linhas acima, além de se ter priorizado a segurança e qualidade na execução dos serviços.

Ainda sobre os apontamentos constantes do item 2.6 [renumerado para 2.5] do relatório da CGU, importa destacar que, embora as ruas sejam pavimentadas, as localidades apresentam características específicas que demandaram a realização dos serviços de transporte horizontal.

Em algumas vias urbanas, os moradores das ruas estacionam seus veículos na mesma, além da existência de ruas estreitas, que inviabilizam o acesso dos caminhões até o local onde as

intervenções estão sendo executadas, como também em vias de trânsito intenso, nas quais havia a recomendação dos agentes de trânsito para que os caminhões estacionassem seus materiais em pontos estratégicos, de modo a não obstruir a via, mitigando, com isso, os congestionamentos de veículos e a eventual possibilidade de acidentes a terceiros.

Esclarece-se, ainda, que o material utilizado para aterro não foi transportado em jericas, por ser de rápido descarregamento e as vias em sua maioria acessíveis, possibilitaram o descarregamento do material na localidade dos serviços, conforme figura 8, página 24 do relatório preliminar de avaliação.

Contudo, o material proveniente da escavação e que foi realizado o bota fora, apresenta carregamento em caminhão basculante lento gerando a obstrução da via, potencializado pelas interferências da rede em execução, de modo a necessitar serem transportados para pontos estratégicos através de jericas, sendo enquadrados nos itens 4.16/8.20 'Transporte horizontal, massa/granel, jericas 90 l, 100m' e no item 5.9 'Transporte horizontal, massa/granel, jericas 90 l, 50m'.

Registra-se ainda, por oportuno, que as fotografias 2 e 3 apresentadas no relatório preliminar da CGU não se revelam idôneas a representar a situação no período executivo, uma vez que foram tiradas quando da visita técnica realizada pela CGU, em 14/04/2025. Portanto, não servem ao fim ao qual foram utilizadas, qual seja, registrar um cenário no qual se possa concluir que o modo adotado enquanto período de obras foi o inadequado.

Já em relação ao serviço de escavação manual, cumpre esclarecer que foi executado conforme necessidades apresentadas nas localidades, quando da execução da obra. Embora as ruas apontadas no relatório sejam acessíveis a equipamentos, em alguns pontos específicos nos quais ocorreram a implantação de redes com diâmetros menores, a exemplo da Rua Carajás (assentamento de tubo PEAD Ø 375mm), existem também algumas interferências, tais como proximidade de edificações, o que impossibilita a realização de tais serviços de forma mecanizada, sendo imprescindível a utilização da escavação manual, nestes casos, conforme apresentado no próprio relatório de avaliação, figuras 9 e 10, página 26.

Registra-se, mais uma vez, que fotografias como as de número 4 e 5 retratam a data de 14/04/2025, de modo a não servir à caracterização fidedigna da real situação vivenciada no período executivo.

Sobre os apontamentos relacionados aos 'índices de empolamento adotados pelo SICRO', nos quais a CGU aponta que, ao calcular o volume de aterro, não foi feita a dedução do volume ocupado pelas tubulações, implicando possível superfaturamento por 'volume cheio', faz-se necessário esclarecer que as dimensões apresentadas nas medições desconsideraram os volumes das tubulações em seu cálculo final, ficando estes a menor.

Em referência ao desconto da espessura da base do cálculo do volume total da vala, destaca-se que não foi considerando o referido abatimento de parte do volume de escavação, pois a camada da base executada foi a mesma do pavimento demolido em cada trecho, uma vez que a escavação e a demolição são itens diferentes.

Conforme já esclarecido linhas acima, a aplicação do percentual de 30% para empolamento encontra-se dentro dos parâmetros de média, com base na tabela de índices apresentada no Quadro 3, páginas 27 e 28 do relatório preliminar da CGU. Isso porque a referência para material in natura é igual a 1,25 e material compactado é igual a 1,38, de modo a se obter uma média de 1,315. Desse modo, justifica-se o coeficiente de 1,30, o qual é considerado aceitável para a execução do serviço, de modo a não causar quaisquer prejuízos ou distorções ao Contrato.

Acerca da recomposição, com areia, da área escavada, tem-se a esclarecer que, tomando como base a boa prática da engenharia, a largura mínima da vala para instalações de redes de drenagem é o diâmetro do tubo mais 50 cm de cada lado. Para tubos com diâmetros até 0,40m, a largura da vala pode ser o diâmetro do tubo mais 0,60m.

Assim, ao instalar tubos com diâmetros de 100 e 150mm, respeitou-se uma área útil de abertura de vala, para dar a possibilidade de execução de um trabalho com qualidade, desta forma o volume ocupado pelo diâmetro dos tubos citados acima não refletem volume representativo em proporcionalidade ao volume da vala.

A imagem ilustra também a irregularidade da vala, algo que para calcular o volume exato seria necessário executar cálculos Integrais e fórmulas matemáticas complexas, recorrendo a diferentes métodos, em procedimento, este sim, antieconômico. Já em situação de recomposição de vala, o pavimento inicialmente se mantém em elevação para após a acomodação dos materiais possa se estabilizar. Enfim, na pratica o volume aplicado é maior que o volume utilizado no memorial de cálculo, não contrariando o erário público e preservando a qualidade e segurança do serviço aplicado.

Já no que se refere ao apontamento sobre o serviço de alvenaria de pedra, esclarece-se que este pode ser utilizado para construção de muros de arrimos, pontas de ala, dissipadores de energia e para controlar o escoamento de água. Desse modo, não se verifica qualquer irregularidade no serviço executado na Rua Santa Rita, o qual originou-se da necessidade de reconstituição da drenagem danificada ocasionando ruptura da alvenaria de pedra existente na localidade.”

Análise da equipe de auditoria

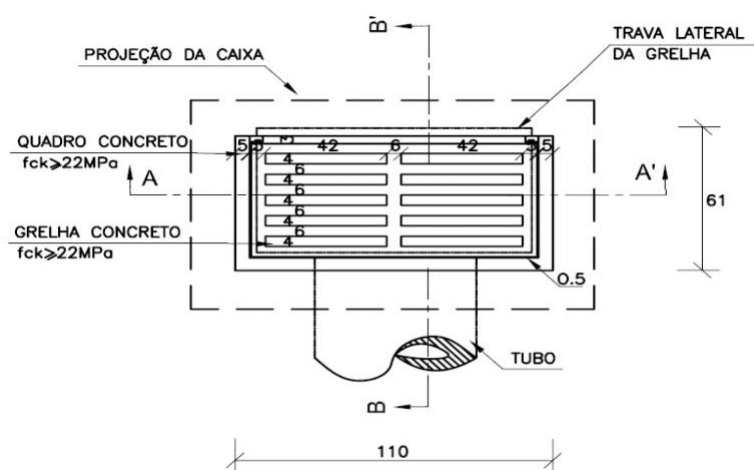
Os apontamentos consignados nos itens n.º 2.1 (de que o objeto do Edital da Concorrência Pública n.º 7/2022 não foi devidamente caracterizado) e n.º 2.3 (da execução de obras sem o regular projeto básico/executivo) circundam o fato da ausência de um projeto básico desde o certame à fase executória do contrato.

Avalia-se que manifestação apresentada pela Prefeitura não se sustenta, pois as especificações de serviços do Dnit e seus manuais, embora possam servir como referência para a execução de obras, não têm a capacidade de substituir um projeto básico. É importante destacar que o Sicro e o Sinapi não se configuram como projetos técnicos; esses sistemas oferecem informações sobre custos e composições de serviços, mas não estabelecem escopo, localização, cronograma, especificações ou métodos construtivos, elementos essenciais que um projeto básico deve contemplar.

As legislações pertinentes, como a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações), exigem de forma clara que toda contratação de obra pública seja precedida de um projeto básico que contenha um detalhamento técnico mínimo. A ausência desse projeto compromete não apenas a legalidade da contratação, mas também o planejamento e o controle da obra. Sem um projeto básico, a clareza sobre o objeto contratual se perde, o que pode resultar em desvios dos objetivos públicos, além de aumentar significativamente os riscos de sobrepreço, a necessidade de aditivos contratuais e a ocorrência de paralisações indesejadas.

Para ilustrar essa questão, considere o referencial técnico do Dnit, que apresenta um projeto-tipo de uma boca de lobo simples (BLS), entre outros tipos. Esse referencial inclui todos os detalhes necessários para a execução, como suas dimensões, especificações e consumo de materiais. No entanto, somente por meio de um projeto básico é possível determinar qual tipo de boca de lobo é realmente necessário para uma determinada localidade, bem como sua localização e a quantidade adequada para atender às demandas específicas da região.

Figura 15: Recorte de figura de grelha de concreto para boca de lobo.



Fonte: Dnit, Sicro – Caderno Técnico – Drenagem (Grupo 20), pág. 137, Figura 12.

Portanto, a elaboração de um projeto básico, não obstante uma exigência legal, é uma condição fundamental para garantir a eficácia, a transparência e a responsabilidade na execução de obras públicas. Ignorar essa necessidade pode comprometer seriamente a qualidade e a viabilidade dos projetos, além de gerar consequências financeiras e operacionais indesejadas.

No item n.º 2.2 (2.3 no Relatório Preliminar de Auditoria) foi constatada a ausência de critérios de aceitabilidade dos serviços no Edital da Concorrência Pública (CP) n.º 7/2022. Também foi apresentada justificativas de que o Sicro e o Sinapi sanariam tal necessidade.

Não se concorda com a afirmação, pois os sistemas referenciais de preços não se confundem com os critérios de aceitabilidade dos serviços, cuja necessidade de compor o edital já foi tratada no achado.

A Prefeitura também contestou o item n.º 2.4 (2.5 no Relatório de Auditoria Preliminar), arguindo que não seria uma ponte a obra executada na Rua Carajás. Pontes são obras construídas para estabelecer comunicação entre dois pontos separados por um curso de água ou qualquer depressão do terreno²¹. No caso específico, trata-se de uma ponte em aduelas (ou ponte de tubo celular), que permite o tráfego de veículos e pessoas sobre sua estrutura.



Fotografia 6: Ponte na Rua Carajás – Camaçari/BA, em 14/04/2025.

A instalação das aduelas se deu apenas pela necessidade de conectar-se as margens do curso de água, não se justificando pelo aperfeiçoamento da drenagem da localidade, uma vez que não há canalização ao longo do curso de água, exceto sob a ponte.

Não obstante o desvio do objeto do Contrato n.º 320/2022, é temerária a execução de tal obra sem qualquer projeto, sobretudo estrutural. Já deveria compor a licitação os projetos de todos os elementos construtivos que foram executados sob o contrato.

No item n.º 2.5 (2.6 no Relatório de Auditoria Preliminar) são relacionadas situações em que foram remunerados serviços atípicos, sem a devida comprovação nos processos que amparam os boletins de medição. A Prefeitura seguiu contestando todos os apontamentos apresentados no Relatório Preliminar.

Num primeiro momento, ao se referir à Figura 6, relata que “[...] a imagem utilizada no relatório, por si só, não possui a capacidade técnica de comprovar, de forma precisa, a espessura real da camada do pavimento”. De fato, pelas imagens não se pode afirmar com precisão a espessura da camada asfáltica existente, tanto que o achado não traz estimativas nesse sentido.

Porém, pode-se afirmar que o pavimento, na proporção com outros elementos constantes na imagem, tal como o operário, num plano mais a frente, o qual segura uma desempenadeira padrão (que possui cerca de trinta centímetros no comprimento maior), as camadas de base e sub-base (usualmente entre quinze e trinta centímetros), não possui os vinte centímetros de espessura, como foi remunerado ao contratado²².

²¹ Definição trazida do Dicionário Oxford.

²² O processamento da imagem por inteligência artificial estimou uma espessura entre quatro e seis centímetros: <https://chatgpt.com/share/684c11c2-7e8c-800e-a8f5-6ed83172135e>.

Ademais, o ônus de evidenciar a espessura demolida, sobretudo nestas dimensões atípicas, é da Prefeitura, o que não ocorreu.

O ex-Secretário de Governo afirma que “[...] os serviços foram baseados em critérios técnicos sólidos e consistentes, considerando os riscos e desafios associados”, ao refutar que a ausência de projetos dos serviços executados prejudicaria processo de medição dos serviços, pois inviabilizaria a determinação dos quantitativos exatos.

Se avalia como temerária tal compreensão, sobre a possibilidade de se executar obras, sobretudo com as complexidades inerentes às de drenagem urbana, sem um projeto pronto e adequado. Não obstante a ilegalidade, a jurisprudência é ampla nesse sentido.

A execução de obras sem um projeto básico aprovado pode levar a inconsistências técnicas, comprometendo a qualidade e a segurança do empreendimento, além de dificultar a estimativa precisa de custos, aumentando a probabilidade de superfaturamento ou de necessidade de ajustes contratuais²³.

Também se compreende que não se pode afirmar que a execução das obras foi realizada de acordo com as normas e padrões técnicos estabelecidos, conforme o alegado, já que a ausência de projetos e peças gráficas – ou até um “as built” – torna impossível aferir tal regularidade.

Sobre as justificativas sobre o pagamento de escavação manual em quantidades excessivas, não houve informações adicionais, que não já tivessem sido consideradas na elaboração do achado, tais como locais de difícil acesso ou de pequeno volume de material removido, tal qual inclusive exemplificado nas figuras 9 e 10.

Sobre a não dedução dos volumes de tubulações, sub-base e base, dos volumes escavados para a determinação dos volumes de aterro, o ex-gestor afirma que teriam sido descontadas, ao contrário do que foi constatado na auditoria.

Tal relato não encontra sustentação nas memórias de cálculo que acompanham os boletins de medição, conforme demonstrado no Quadro 4 do achado e novamente exemplificado na figura adiante, elaborada a partir de recortes da medição n.º 13. Foram destacadas quatro valas para melhor observação da situação, onde cada cor representa serviços executados em uma mesma vala. Nota-se que não houve a dedução dos volumes de tubos, base e sub-base em quaisquer dos volumes de aterro.

²³ A exemplo do Acórdão n.º 2507/2024 – TCU – Plenário.

Figura 16: Recorte da memória de cálculo da execução de rede de drenagem na Rua Curió.

Escavação	5	REDES DE DRENAGEM EM GERAL								
	5.1	ESCAVAÇÃO MECANIZADA DE VALA COM PROF. ATÉ 1,5 M (MÉDIA ENTRE MONTANTE E JUSANTE/UMA COMPOSIÇÃO	8,50	1,00	1,00		1,00	8,50	8,50	M³
	5.1	ESCAVAÇÃO MECANIZADA DE VALA COM PROF. ATÉ 1,5 M (MÉDIA ENTRE MONTANTE E JUSANTE/UMA COMPOSIÇÃO	1,20	1,00	1,30		1,00	1,56	1,56	M³
	5.1	ESCAVAÇÃO MECANIZADA DE VALA COM PROF. ATÉ 1,5 M (MÉDIA ENTRE MONTANTE E JUSANTE/UMA COMPOSIÇÃO	3,50	1,00	1,00		1,00	3,50	3,50	M³
	5.1	ESCAVAÇÃO MECANIZADA DE VALA COM PROF. ATÉ 1,5 M (MÉDIA ENTRE MONTANTE E JUSANTE/UMA COMPOSIÇÃO	3,70	1,00	1,00		1,00	3,70	3,70	M³
	5.1	ESCAVAÇÃO MECANIZADA DE VALA COM PROF. ATÉ 1,5 M (MÉDIA ENTRE MONTANTE E JUSANTE/UMA COMPOSIÇÃO	12,00	0,80	0,80		1,00	7,68	7,68	M³
	5.1	ESCAVAÇÃO MECANIZADA DE VALA COM PROF. ATÉ 1,5 M (MÉDIA ENTRE MONTANTE E JUSANTE/UMA COMPOSIÇÃO	20,00	1,50	0,60		1,00	18,00	18,00	M³
	5.1	ESCAVAÇÃO MECANIZADA DE VALA COM PROF. ATÉ 1,5 M (MÉDIA ENTRE MONTANTE E JUSANTE/UMA COMPOSIÇÃO	1,45	1,45	1,50		1,00	3,15	3,15	M³
	5.1	ESCAVAÇÃO MECANIZADA DE VALA COM PROF. ATÉ 1,5 M (MÉDIA ENTRE MONTANTE E JUSANTE/UMA COMPOSIÇÃO	1,80	1,00	1,00		1,00	1,80	1,80	M³
	5.1	ESCAVAÇÃO MECANIZADA DE VALA COM PROF. ATÉ 1,5 M (MÉDIA ENTRE MONTANTE E JUSANTE/UMA COMPOSIÇÃO	4,00	1,00	0,50		1,00	2,00	2,00	M³
								TOTAL =	49,89	M³
	5.2	ESCAVAÇÃO MECANIZADA DE VALA COM PROF. MAIOR QUE 1,5 M ATÉ 3,0 M (MÉDIA ENTRE MONTANTE E JUSANTE/UMA	110,00	3,30	2,30		1,00	834,90	834,90	M³
	5.2	ESCAVAÇÃO MECANIZADA DE VALA COM PROF. MAIOR QUE 1,5 M ATÉ 3,0 M (MÉDIA ENTRE MONTANTE E JUSANTE/UMA	2,10	1,60	1,60		1,00	5,38	5,38	M³
	5.2	ESCAVAÇÃO MECANIZADA DE VALA COM PROF. MAIOR QUE 1,5 M ATÉ 3,0 M (MÉDIA ENTRE MONTANTE E JUSANTE/UMA	2,40	1,80	1,60		1,00	6,91	6,91	M³
	5.2	ESCAVAÇÃO MECANIZADA DE VALA COM PROF. MAIOR QUE 1,5 M ATÉ 3,0 M (MÉDIA ENTRE MONTANTE E JUSANTE/UMA	2,00	1,40	1,60		1,00	4,48	4,48	M³
	5.2	ESCAVAÇÃO MECANIZADA DE VALA COM PROF. MAIOR QUE 1,5 M ATÉ 3,0 M (MÉDIA ENTRE MONTANTE E JUSANTE/UMA	12,00	0,80	0,80		1,00	7,68	7,68	M³
								TOTAL =	859,35	M³
Aterro	5.10	ATERRO COM AREIA COMPACTADA MECANICAMENTE INCLUSIVE AQUISIÇÃO E CARGA DO SOLO, EXCLUSIVE	110,00	3,30	2,30		1,00	834,90	834,90	M³
	5.10	ATERRO COM AREIA COMPACTADA MECANICAMENTE INCLUSIVE AQUISIÇÃO E CARGA DO SOLO, EXCLUSIVE	8,50	1,00	1,00		1,00	8,50	8,50	M³
	5.10	ATERRO COM AREIA COMPACTADA MECANICAMENTE INCLUSIVE AQUISIÇÃO E CARGA DO SOLO, EXCLUSIVE	1,20	1,00	1,30		1,00	1,56	1,56	M³
	5.10	ATERRO COM AREIA COMPACTADA MECANICAMENTE INCLUSIVE AQUISIÇÃO E CARGA DO SOLO, EXCLUSIVE	3,50	1,00	1,00		1,00	3,50	3,50	M³
	5.10	ATERRO COM AREIA COMPACTADA MECANICAMENTE INCLUSIVE AQUISIÇÃO E CARGA DO SOLO, EXCLUSIVE	3,70	1,00	1,00		1,00	3,70	3,70	M³
	5.10	ATERRO COM AREIA COMPACTADA MECANICAMENTE INCLUSIVE AQUISIÇÃO E CARGA DO SOLO, EXCLUSIVE	12,00	0,80	0,80		1,00	7,68	7,68	M³
	5.10	ATERRO COM AREIA COMPACTADA MECANICAMENTE INCLUSIVE AQUISIÇÃO E CARGA DO SOLO, EXCLUSIVE	12,00	0,70	1,05		1,00	8,82	8,82	M³
	5.10	ATERRO COM AREIA COMPACTADA MECANICAMENTE INCLUSIVE AQUISIÇÃO E CARGA DO SOLO, EXCLUSIVE	1,80	1,00	1,00		1,00	1,80	1,80	M³
	5.10	ATERRO COM AREIA COMPACTADA MECANICAMENTE INCLUSIVE AQUISIÇÃO E CARGA DO SOLO, EXCLUSIVE	4,00	1,00	0,50		1,00	2,00	2,00	M³
								TOTAL =	872,46	M³
Tubulação	5.18	TUBO DE CONCRETO PARA REDES COLETORAS DE ÁGUAS PLUVIAIS, DIÂMETRO DE 1200 MM, JUNTA RÍGIDA,	105,00				1,00	105,00	105,00	M
								TOTAL =	105,00	M
	5.24	FORNECIMENTO E ASSENTAMENTO DE TUBO DE PEAD CORRUGADO DE DUPLA PAREDE PARA REDE DE	8,50				1,00	8,50	8,50	M
	5.24	FORNECIMENTO E ASSENTAMENTO DE TUBO DE PEAD CORRUGADO DE DUPLA PAREDE PARA REDE DE	18,00				1,00	18,00	18,00	M
	5.24	FORNECIMENTO E ASSENTAMENTO DE TUBO DE PEAD CORRUGADO DE DUPLA PAREDE PARA REDE DE	1,80				1,00	1,80	1,80	M
	5.24	FORNECIMENTO E ASSENTAMENTO DE TUBO DE PEAD CORRUGADO DE DUPLA PAREDE PARA REDE DE						0,00	0,00	M
								TOTAL =	28,30	M
	5.26	TUBO DE PEAD CORRUGADO DE DUPLA PAREDE PARA REDE DE DRENAGEM, DN 600 MM, JUNTA ELÁSTICA	1,20				1,00	1,20	1,20	M
	5.26	TUBO DE PEAD CORRUGADO DE DUPLA PAREDE PARA REDE DE DRENAGEM, DN 600 MM, JUNTA ELÁSTICA					1,00	0,00	0,00	M
								TOTAL =	1,20	M
Base / Sub-base	7.1	EXECUÇÃO E COMPACTAÇÃO DE BASE E OU SUB BASE PARA PAVIMENTAÇÃO DE BRITA GRADUADA SIMPLES -	110,00	4,30	0,20		1,00	94,60	94,60	M³
	7.1	EXECUÇÃO E COMPACTAÇÃO DE BASE E OU SUB BASE PARA PAVIMENTAÇÃO DE BRITA GRADUADA SIMPLES -	8,50	1,00	0,20		1,00	1,70	1,70	M³
	7.1	EXECUÇÃO E COMPACTAÇÃO DE BASE E OU SUB BASE PARA PAVIMENTAÇÃO DE BRITA GRADUADA SIMPLES -	1,20	1,00	0,20		1,00	0,24	0,24	M³
	7.1	EXECUÇÃO E COMPACTAÇÃO DE BASE E OU SUB BASE PARA PAVIMENTAÇÃO DE BRITA GRADUADA SIMPLES -	3,50	1,00	0,20		1,00	0,70	0,70	M³
	7.1	EXECUÇÃO E COMPACTAÇÃO DE BASE E OU SUB BASE PARA PAVIMENTAÇÃO DE BRITA GRADUADA SIMPLES -	1,80	1,00	0,20		1,00	0,36	0,36	M³
	7.1	EXECUÇÃO E COMPACTAÇÃO DE BASE E OU SUB BASE PARA PAVIMENTAÇÃO DE BRITA GRADUADA SIMPLES -	4,00	1,00	0,20		1,00	0,80	0,80	M³

Fonte: Processo de pagamento n.º 8367/2023 (BM n.º 13), pág. 350 – 360, na memória de cálculo da Rua Curió, Bairro Jardim Brasília.

Seguindo pela manifestação, em relação à utilização de índices de empolamento fora dos parâmetros dos sistemas referenciais, é justificado que: “[...] a referência para material ‘in natura’ é igual a 1,25 e material compactado é igual a 1,38, de modo a se obter uma média de 1,315. Desse modo, justifica-se o coeficiente de 1,30, o qual é considerado aceitável para a execução do serviço [...].

Ocorre que tal justificativa não prospera, pois causam distorções nos momentos de transporte de materiais. O coeficiente de 1,30 foi utilizado inclusive ao transporte de areia, o que majora esses quantitativos, ao passo que o correto deveria ser de 1,12, conforme já detalhado no achado.

A justificativa da utilização de aterros em areia não possui respaldo técnico, seja pela ausência de projeto que a ampare, seja pelo fato de que esse material foi utilizado em todo o preenchimento das valas, não obstante não ter ocorrido o desconto de tubulações, sub-base, base e caixas.

Tampouco se aquiesce com a passagem em que se aduz que a administração pública logrou alguma vantagem econômica em razão das irregularidades das valas, “[...] algo que para calcular o volume exato seria necessário executar cálculos integrais e fórmulas matemáticas complexas, recorrendo a diferentes métodos, em procedimento, este sim, antieconômico”.

A escavação de valas também deveria seguir parâmetros de projeto em razão do tipo de solo e da profundidade escavada²⁴. A execução e a remuneração, portanto, devem ocorrer segundo tais dimensionamentos.

Por fim, em relação à alvenaria de pedra executada na Rua Santa Rita, conforme consignado no achado, a fiscalização não soube identificar o local de execução do serviço no momento da inspeção física promovida pela CGU. Na manifestação ao Relatório de Auditoria Preliminar, o ex-gestor alega que se trataria de uma recomposição, em virtude do reparo de uma rede de drenagem danificada.

Em que pese o Contrato n.º 320/2022 prever tanto manutenção quanto ampliação (investimento) da rede de drenagem do município, os serviços em comento foram remunerados pelos itens da planilha orçamentária dedicados a investimentos. Tampouco foi observada ou demonstrada a execução de tais serviços, nos boletins de medição objetos da análise.

²⁴ O projeto, por sua vez, deve atender as normas técnicas, em destaque a NR-18 – Segurança e Saúde no Trabalho na Indústria da Construção e a NBR-12266 – Projeto e execução de valas para assentamento de tubulação de água, esgoto ou drenagem urbana.

Figura 17: Recorte do relatório do boletim de medição n.º 13, onde teria sido executado um muro de arrimo, não localizado na inspeção física.



Fonte: Processo de pagamento n.º 8367/2023 (BM n.º 13), pág. 288.

Em relação aos demais apontamentos, não foram apresentados esclarecimentos.

Achado nº 3: Irregularidades na execução das despesas de custeio das transferências especiais n.º 202330610003 e n.º 202327420001, no Contrato n.º 159/2017.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do documento inominado²⁵, de 26/05/2025, assinado pelo ex-Secretário de Governo (2022-2024), a Prefeitura do Município de Camaçari/BA apresentou a seguinte manifestação:

“3.1. Irregularidades no Edital do Pregão Presencial n.º 49/2017 que prejudicaram a eficiência e legalidade do objeto licitado.

- a) O orçamento de referência não foi elaborado com base em estudos técnicos.
- b) O Edital do Pregão Presencial n.º 49/2017 não relacionou quais seriam os órgãos da Prefeitura Municipal de Camaçari/BA que participariam do Registro de Preço.

²⁵ Autuado no documento SEI CGU n.º 3640664, Processo n.º 00190.105399/2025-91.

c) Limitação à competitividade do certame, em razão da limitação da quantidade de atestados para qualificação técnico-econômica.

d) Adoção de índices arrazoados para a qualificação econômico-financeira.

Deixa-se, aqui, de comentar especificamente os apontamentos constantes das alíneas 'a' e 'b' para não tornar a presente manifestação enfadonha e repetitiva, posto que já se esclareceu o equívoco de tais conclusões ao se demonstrar que todo o material técnico foi produzido a partir de manuais SICRO e SINAPI, os quais se apresentam idôneos à formulação de procedimentos licitatórios e respectivos contratos de obras pelos Entes Federados brasileiros.

Já no que se refere ao apontamento constante da alínea 'c', cumpre esclarecer que a limitação da comprovação da capacidade técnico-operacional da licitante a, no máximo, três atestados foi adotada com base em critérios de coerência, proporcionalidade e razoabilidade técnica, considerando as características do objeto licitado.

A prestação de serviços de vigilância patrimonial desarmada requer, além de regularidade documental, a demonstração de experiência prévia consolidada em contratos de porte compatível, com estrutura organizacional e capacidade de mobilização já testadas na prática.

A fragmentação excessiva da comprovação em múltiplos atestados de pequeno porte desvirtuaria a aferição da experiência real da licitante com operações de escala significativa. Ao exigir que a licitante comprove sua capacidade operacional com até 3 atestados, a Administração evita o somatório artificial de experiências esparsas e desconexas, que poderiam não refletir a aptidão concreta para executar o contrato de forma integrada.

Além disso, tal exigência assegura que a empresa tenha atuado com contratos minimamente estruturados, exigindo dela experiência em situações de maior complexidade, controle e responsabilidade gerencial, preservando, assim, a competitividade do certame, uma vez que a exigência não restringe o universo de licitantes com efetiva atuação no setor, como pode-se verificar da ata de abertura do certame que indica a participação de 05 (cinco) empresas do ramo.

A restrição à comprovação de quantitativos mínimos por no máximo três atestados encontra respaldo em precedentes do TCU, que permite a limitação em razão da complexidade da gestão operacional dos serviços contínuos de vigilância patrimonial, do risco sistêmico de falhas simultâneas, e da necessidade de experiência consolidada em grande escala, por unidade gestora única. Essa exigência visa garantir que o licitante tenha experiência concentrada e compatível com o porte e a dispersão dos serviços licitados, conforme entendimento admitido, a título excepcional, em diversos Acórdãos do TCU, a exemplo do Acórdão 2167/2014 – Plenário:

Em licitações de serviços de terceirização de mão de obra, é admitida restrição ao somatório de atestados para a aferição da capacidade técnico-operacional das licitantes, pois a execução sucessiva de objetos de pequena dimensão não capacita a empresa, automaticamente, para a execução de objetos maiores. Contudo, não cabe a restrição quando os diferentes atestados se referem a serviços executados de

forma concomitante, pois essa situação se equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação.

Dessa forma, a restrição adotada visa equilibrar a necessidade de demonstrar experiência robusta com a manutenção da isonomia e da competitividade entre os participantes, sendo compatível com as melhores práticas no âmbito das contratações públicas.

Já no que se refere à segunda alínea 'c' (que deveria ser alínea 'd')²⁶, na qual se critica como indevida a flexibilização sobre a qualificação econômico-financeira, tem-se a esclarecer que a exigência prevista no item 9.2.4 do instrumento convocatório encontra-se em total conformidade com o ordenamento jurídico vigente à época (Lei n.º 8.666/1993), e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

O edital exigiu, cumulativamente:

1. Apresentação do balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, registrados na Junta Comercial;
2. Patrimônio líquido mínimo de R\$ 2.010.463,74;
3. Três índices econômicos e financeiros com os seguintes parâmetros:
 - ILG (Índice de Liquidez Geral) > 1,00;
 - ILC (Índice de Liquidez Corrente) > 1,00;
 - GEG (Grau de Endividamento Geral) < 0,50.

Deste modo, em que pese o percentual de patrimônio líquido mínimo exigido corresponder a 5% do valor estimado da contratação, combinou-se a este respeito outros fatores de qualificação econômica, como os índices supra indicados. Esses critérios combinados não apenas seguem a sistemática da Lei n.º 8.666/1993, como refletem a boa prática administrativa, ao buscar aferir a capacidade financeira das empresas por múltiplos parâmetros.

Ou seja, ainda que se considerasse o percentual de 5% como moderado (o que não há, haja vista a grandeza do montante estimado), tal exigência foi tecnicamente compensada pela imposição simultânea de três indicadores financeiros, que avaliam a saúde financeira da empresa de forma dinâmica e multifatorial. Essa combinação é admitida pela jurisprudência do TCU como alternativa legítima, conforme art. 31, §5º da Lei 8.666/93.

O serviço licitado — vigilância patrimonial armada e desarmada em 273 postos distintos, com fornecimento de equipamentos, supervisão e estrutura de apoio — é de alta responsabilidade e envolve risco relevante para a Administração. A mera exigência de patrimônio líquido seria simplória demais para garantir a capacidade econômica mínima da empresa, mas, combinar outros fatores com a exigência de 10% de patrimônio líquido seria inadequado para aferir a efetiva solvência financeira da empresa, tendo sido identificado como melhor estratégia o estabelecimento conjunto de indicadores de liquidez. Portanto, o método para aferição da qualificação econômico-financeira se justifica plenamente, não tendo havido comprometimento da competitividade do certame, nem flexibilização indevida de exigências,

²⁶ Ajustado de "c" para "d", em razão de erro na enumeração, ocorrida no Relatório Preliminar.

pois a exigência adotada reflete a estratégia correta para a seleção da melhor licitante apta a prestar o serviço.

3.3. Irregularidades nos Termos Aditivos de valor e de prorrogação de prazo ao Contrato n.º 149/2017.

[...]

3.5. [renumerado para 3.4] Falta de comprovação de fiscalização técnica dos serviços de segurança prestados pela empresa Vigseg – Vigilância e Segurança de Valores Ltda.

Nos itens 3.3 e 3.5 [renumerado para 3.4], o relatório da CGU apontou supostas inconsistências na realização de aditivos contratuais. Sem maiores delongas e necessidade de maiores desenvolvimentos argumentativos, tem-se por facilmente detectável o erro que levou a tal conclusão de auditoria, uma vez que nele se confundiu o instrumento da ata de registro de preço com o(s) contratos que dela são celebrados, derivados.

As proibições mencionadas no relatório se direcionam ao próprio instrumento da Ata de Registro de Preço, conforme dispositivo transcrito no próprio relatório: ‘§2º. É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela Ata de Registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o § 1º do art. 65 da Lei Federal 8.666/1993’.

Portanto, inconsistentes os apontamentos que, certamente por equívoco provocado pela conjugação dos fatores tempo e volume de trabalho, conduziram à equivocada conclusão no sentido de que os contratos celebrados a partir da Ata de Registros de Preço não seriam passíveis de aditivos de prazo e valor.”

Análise da equipe de auditoria

Para um melhor didatismo, a análise seguirá a mesma estrutura do achado.

3.1. Irregularidades no Edital do Pregão Presencial n.º 49/2017 que prejudicaram a eficiência e legalidade do objeto lícito.

a) O orçamento de referência não foi elaborado com base em estudos técnicos / b) O Edital do Pregão Presencial n.º 49/2017 não relacionou quais seriam os órgãos da Prefeitura Municipal de Camaçari/BA que participariam do Registro de Preço.

O ex-Secretário de Governo se manifestou no sentido das mesmas justificativas aplicadas ao achado similar, feito em relação ao Contrato n.º 320/2022, pois o “[...] foi produzido a partir de manuais SICRO e SINAPI, os quais se apresentam idôneos à formulação de procedimentos licitatórios e respectivos contratos de obras pelos Entes Federados brasileiros”.

Não obstante a argumentação ao citado anterior não ter sido considerado como suficiente para o afastamento da constatação, o Pregão Presencial n.º 49/2017 não tem como objeto uma obra, conforme afirmado pelo ex-gestor, mas sim a prestação de serviços de vigilância.

Como não houve esclarecimentos sobre omissão do Edital sobre quais seriam os órgãos da Prefeitura Municipal de Camaçari/BA que participariam do Registro de Preço, ambos os itens do achado seguirão inalterados em relação ao Relatório de Auditoria Preliminar.

c) Limitação à competitividade do certame, em razão da limitação da quantidade de atestados para qualificação técnico-econômica.

O achado refere-se à falta de justificativas no processo licitatório quanto à limitação da quantidade de atestados necessários para a qualificação técnico-econômica. Embora o gestor tenha apresentado justificativas para essa limitação, não abordou a ausência dessas justificativas no certame, o que é obrigatório de acordo com a ampla jurisprudência e a Lei de Licitações.

d) Adoção de índices arrazoados para a qualificação econômico-financeira.

A Lei de Licitações e Contratos permite os índices utilizados pela Prefeitura do Município de Camaçari/BA, porém, o foco do achado é a ausência de justificativas para a escolha desses índices, como requisito de habilitação econômico-financeira²⁷.

A apresentação de motivos pelos gestores públicos visa, sobretudo, o registro e evidência do interesse público do ato administrativo. Nesse contexto, é importante destacar o disposto no art. 3º da Lei n.º 8.666, especialmente o inciso I do § 1º, que enfatiza a necessidade de transparência e fundamentação nas decisões administrativas.

Adicionalmente, a auditoria revelou que os índices utilizados não são os habituais. Como referência para essa habitualidade, foram citados os critérios estabelecidos pela Administração Pública federal em suas licitações, conforme a IN/Seges n.º 5, de 26/05/2017.

Observou-se que os índices eram, em alguns casos, restritivos, como o grau de endividamento, enquanto em outros eram flexíveis, como o patrimônio líquido mínimo exigido. A falta de justificativas no processo licitatório, a adoção de critérios não convencionais e o impacto negativo disso no resultado do certame comprometem a razoabilidade do processo, conferindo relevância ao achado de auditoria.

Embora a Prefeitura tenha apresentado alguns motivos que a levaram a considerar esses requisitos para a habilitação, isso não dispensa a necessidade de justificativas na fase preparatória do certame. Assim, o achado será mantido no Relatório de Auditoria Final.

3.2. Ilegalidade na homologação do objeto Pregão Presencial n.º 49/2017 à empresa Vigseg – Vigilância e Segurança de Valores Ltda.

Não houve manifestação em relação a essa constatação.

3.3. Irregularidades nos Termos Aditivos de valor e de prorrogação de prazo ao Contrato n.º 149/2017.

O gestor alega que a auditoria teria cometido “[...] equívoco provocado pela conjugação dos fatores tempo e volume de trabalho, conduziram à equivocada conclusão no sentido de os contratos celebrados a partir da Ata de Registros de Preço não seriam passíveis de aditivos de prazo e valor”, pois a Ata de Registro de Preços não se confundiria com o contrato.

²⁷ A exemplo do Acórdão 970/2022-TCU-Plenário:

“[Enunciado] A fixação, para fins de habilitação, de percentual de patrimônio líquido mínimo em relação ao valor estimado da contratação (art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8.666/1993) deve ser justificada nos autos do processo licitatório, realizando-se estudo de mercado com vistas a verificar o seu potencial restritivo, sob pena de violação ao art. 3º, § 1º, inciso I, do Estatuto de Licitações.”

No entanto, a irregularidade foi apontada com base no Decreto nº 5.742, de 1º de agosto de 2014, do Município de Camaçari/BA, que veda expressamente “ [...] efetuar acréscimos nos quantitativos fixados **pela** Ata de Registro de Preços, **inclusive o acréscimo de que trata o § 1º do art. 65 da Lei Federal 8.666/1993** [grifo nosso]”.

Na semântica do dispositivo, se observa que a vedação de acréscimos **fixados pela** ARP e não **da** ARP em si, revelando o equívoco da tese do ex-Secretário de Governo. Além disso, em interpretação literal, o Decreto veda explicitamente a possibilidade trazida na Lei n.º 8.666/1993, art. 65, § 1º, que trata da alteração dos contratos públicos e é adiante reproduzido:

Art. 65. **Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas**, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

[...]

II - por acordo das partes:

[...]

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. [grifo nosso]

[...]

Portanto, é equivocada a conclusão no sentido de os contratos celebrados a partir da Ata de Registros de Preço sejam passíveis de aditivos de valor, dada a vedação do regulamento municipal.

3.4. Falta de comprovação de fiscalização técnica dos serviços de segurança prestados pela empresa Vigseg – Vigilância e Segurança de Valores Ltda. – item 3.5 do Relatório de Auditoria Preliminar

Embora mencionada no documento, não houve manifestação em relação a essa constatação.

Achado nº 4: Transparência ausente ou insuficiente na divulgação dos recursos recebidos de transferências especiais.

Manifestação da unidade examinada

Por meio do Ofício n.º 00207.35.2025, de 23/05/2025, assinado pelo Controlador-Geral do Município, a Prefeitura do Município de Camaçari/BA apresentou a seguinte manifestação:

“Encaminhamos, [...] no que tange ao apontamento constante do item 4 do referido relatório, que trata da inoperância temporária no acesso ao módulo de licitações do Portal da Transparência do Município, no período de 10/03/2025 a 08/04/2025.

A presente Avaliação Técnica esclarece que:

- Os módulos de receitas e despesas permaneceram em pleno funcionamento no período auditado;

- A instabilidade identificada no módulo de licitações foi pontual, tendo sido prontamente comunicada à empresa contratada para gestão do sistema (Sudoeste Informática e Consultoria EIRELI), que providenciou o restabelecimento do seu funcionamento.

Ressaltamos que, embora a supervisão técnica do Portal da Transparência Institucional seja competência da Controladoria-Geral do Município, conforme as atribuições da referida Diretoria e da CTN, a inserção, a atualização e a veracidade das informações disponibilizadas, tanto no referido portal quanto na plataforma Transferegov.br, são de responsabilidade das secretarias competentes ou dos respectivos gestores públicos à época dos fatos, não cabendo à Controladoria, na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno, adentrar no mérito da execução setorial ou da prestação de contas individualizada desses dados.

Na sequência, segue anexa, como parte integrante deste ofício, a Avaliação Técnica referente ao apontamento analisado.

[...]

Anexo – Avaliação Técnica ao Apontamento sobre o Portal da Transparência (Item 4 – Relatório CGU nº 1768643)

Em atenção ao apontamento constante do item 4 do Relatório de Avaliação nº 1768643, elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU), que trata da suposta inoperância do módulo de licitações do Portal da Transparência do Município de Camaçari, no período de 10/03/2025 a 08/04/2025, a Coordenadoria de Transparência e Normatização – CTN, unidade vinculada à Diretoria de Gestão, Planejamento e Transparência da CGM, informa o que segue:

Os módulos de receitas e despesas estiveram plenamente operacionais no período indicado, conforme registros no ambiente público e institucional:



Figura 1

Fonte: https://cgm.camacari.ba.gov.br/transparencia/index_receita_despesa.php, em 22/05/2025.



Figura 2

Fonte: https://cgm.camacari.ba.gov.br/transparencia/index_receita_despesa.php, em 22/05/2025.

Módulo de Receitas - Figura 2

Figura 3

Fonte: <https://www.municipioonline.com.br/ba/pme/camacari/cidadao/receita>, em 22/05/2025.

De acordo com a Figura 14 do Relatório de Avaliação, foi verificada, de fato, uma interrupção temporária no acesso ao módulo de licitações, circunstância prontamente reportada à empresa contratada para suporte e manutenção do sistema - Sudoeste Informática e Consultoria EIRELI, que restabeleceu o pleno funcionamento do módulo em curto prazo:

Figura 4

Fonte: https://cgem.camacari.ba.gov.br/transparencia/licitacoes_administrativas.php, em 22/05/2025.

[...]"

E por meio do documento inominado, inumerado e não datado, assinado pelo Subprocurador-Geral do Município, a Prefeitura do Município de Camaçari/BA²⁸ apresentou a seguinte manifestação:

“De logo, já se mostra relevante destacar que os recursos transferidos a esta Municipalidade estão – e sempre estiveram – passíveis de visualização no módulo disponibilizado para tanto

²⁸Autuado no documento SEI CGU n.º 3640663, Processo n.º 00190.105399/2025-91.

– receitas e despesas –, que não se confunde, por sua vez, com a seção vinculada às licitações, utilizada por esta Controladoria-Geral quando da auditoria realizada.

É o que se extrai do Ofício nº 00207.35.2025, encaminhado pela Controladoria Geral do Município, que também segue colacionado à presente manifestação.

No que diz respeito, por sua vez, ao módulo de licitações, foi constatado que, de fato, houve uma interrupção temporária no acesso, prontamente reportada à empresa responsável pela manutenção do sistema, que restabeleceu o pleno funcionamento da seção.

Dessarte, denota-se que não subsiste, na presente data, qualquer óbice ou fator impeditivo ao pleno e irrestrito acesso ao Portal da Transparência do Município de Camaçari, cujas funcionalidades foram integralmente restabelecidas, em estrita observância aos princípios que regem a Administração Pública, em especial ao da publicidade, eficiência e transparência.

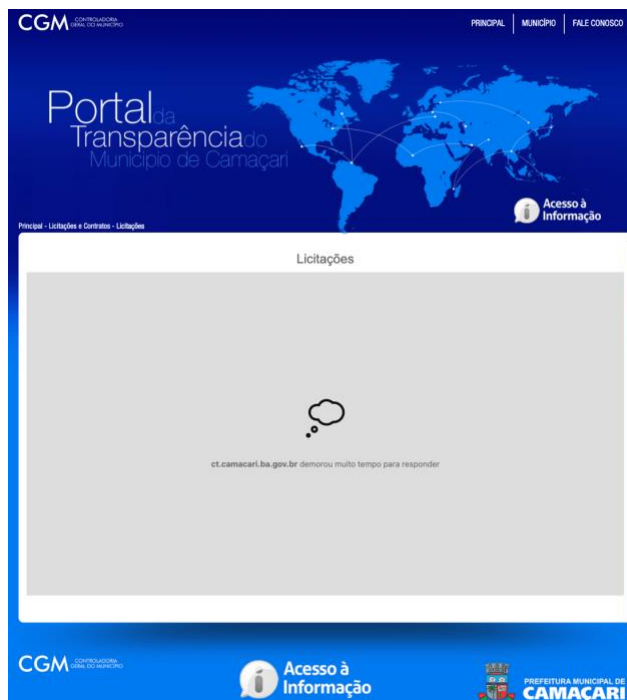
Dessarte, denota-se que não subsiste, na presente data, qualquer óbice ou fator impeditivo ao pleno e irrestrito acesso ao Portal da Transparência do Município de Camaçari, cujas funcionalidades foram integralmente restabelecidas, em estrita observância aos princípios que regem a Administração Pública, em especial ao da publicidade, eficiência e transparência.”

Análise da equipe de auditoria

A Prefeitura não apresentou comentários sobre a ausência de publicação do registro das contratações no Portal Nacional de Contratações Públicas, nem sobre a indicação de *e-mail* da Câmara de Vereadores do Município de Camaçari/BA, de conselhos locais ou outras instâncias de controle social.

Embora a Prefeitura tenha relatado uma falha temporária nos módulos de consulta a licitações e contratos em seu Portal da Transparência, as consultas realizadas entre 10/06/2025 e 16/06/2025 indicaram que o sistema continuou ou retornou a ficar inoperante.

Figura 18: Reprodução de acesso ao Portal da Transparência do Município de Camaçari/BA.



Fonte: https://cgm.camacari.ba.gov.br/transparencia/licitacoes_administrativas.php, em 16/06/2025.

No Relatório de Auditoria Preliminar, foi afirmado que: “[...] a Prefeitura do Município de Camaçari/BA não fornece transparência adequada quanto à divulgação do recebimento e da execução dos recursos na internet, pois o endereço eletrônico de transparência esteve inoperante durante todo o período de exames da auditoria”.

Essa afirmação foi ajustada, uma vez que foi relatado e verificado que o módulo de acesso às despesas do ente estava em funcionamento, conforme manifestação do Subprocurador do município. Portanto, a limitação de acesso se restringe às informações de licitações e contratos, e o achado foi ajustado nesse sentido.

Assim, considerando que as demais falhas na transparência institucional persistem, o achado será mantido no Relatório Final.

Achado nº 5: Prejuízo à rastreabilidade sobre a aplicação dos recursos públicos decorrentes de transferências especiais.

Manifestação da unidade examinada

Não houve manifestação da unidade examinada para o achado de n.º 5.

Análise da equipe de auditoria

Não houve manifestação da unidade examinada para o achado de n.º 5.