



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
2ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/011522/2019
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Marcus Vinícius de Barros Presídio
NATUREZA:	Marcus Vinícius de Barros Presídio
ORIGEM:	SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - SEMA
RESPONSÁVEIS:	JOSÉ GERALDO DOS REIS SANTOS (De 01/01/2019 a 05/02/2019) JOÃO CARLOS OLIVEIRA DA SILVA (De 06/02/2019 a 31/07/2019)

PARECER Nº 000225/2021

Trata-se de **inspeção** realizada pela 1ª Coordenadoria de Controle Externo (1ªCCE) do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, no período de 01/01 a 31/07/2019, que teve como objetivo realizar o “acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), referente ao período de janeiro a julho de 2019”.

O Relatório de Auditoria, com as conclusões da Unidade Técnica sobre as irregularidades observadas, foi anexado aos autos por meio do evento de Ref. nº 2350703-1/49).

De posse das informações contidas no Relatório de Auditoria, o Cons. Relator determinou, por meio de despacho (Ref. 2353529), a notificação dos interessados: José Geraldo dos Reis Santos (ex-Secretário de Estado), João Carlos Oliveira da Silva (Secretário de Estado), Jabson Machado Prado, Fabíola Diana Chaves Cotrim, André Luís Silva Effgen, Roberta Carvalho Santana, Iara Martins Icó Sousa, Rita de Cássia dos

Santos Magalhães, Enéas Andrade Villas Boas e Maria Celeste Gomes Vianna), para, querendo, apresentarem as manifestações que entenderem pertinentes acerca do Relatório de Auditoria (Ref. 2350703) bem como daquelas contidas na Matriz de Responsabilização (Ref. 2350713).

Devidamente notificados (Refs. 2365144, 2365147, 2365148, 2365151, 2365152, 2365153, 2365155, 2365156, 2365158 e 2367751), inclusive por edital (Refs. 2413551 e 2413553), apresentam manifestação:

Sra. Iara Martins Icó Sousa	Ref. 2375322-1/8
Sra. Roberta Carvalho Santana	Ref. 2379090 – 1/3 e Ref. 2379094-1/31
Sr. João Carlos Oliveira da Silva (Secretário do Meio Ambiente)	Ref. 2379116-1/10 e Refs. 2379116 a 2379118)
Sra. Rita de Cássia Santos Magalhães	Ref. 2379109-1/3 e Ref. 2379110-1/31)
Sr. Enéas Andrade Villas Boas	Ref. 2379104-1/3 e Ref. 2379105-1/31)
Sr. José Geraldo dos Reis Santos	Ref. 2379103-1/7)
Sra. Maria Celeste Gomes Vianna	Ref. 2379946-1/4)
Sr. Jabson Machado Prado	Ref. 2384708-1/8
Sra. Fabíola Diana Chaves Cotrim	Ref. 2411266-1/44 e Anexos R

Diante das defesas apresentadas, o *i.* Cons. Relator determinou (Ref. 2430706) o encaminhamento do feito à 1ªCCE para análise dos novos documentos juntados aos autos. Atendendo ao quanto solicitado, a 1ªCCE, após realizar o cotejamento das informações anexadas aos autos com o relatório inicial de auditoria, se posicionou (Ref. 24504711-1/6), nos seguintes termos:

4. CONCLUSÃO

Considerando o anteriormente exposto e entendendo que os esclarecimentos trazidos pelos servidores da SEMA não alteraram as situações tecnicamente apontadas, a Auditoria mantém seu entendimento quanto às falhas constantes no Relatório emitido, adicionando a seguinte proposta de **determinação**:

- Instauração de sindicância, pela SEMA, para apuração de: possível dano ao erário; ressarcimento de recursos possivelmente recebidos pela empresa FOCUS Serviços e Comércio EIRELI-ME de forma equivocada; e responsabilização dos servidores envolvidos no processo de contratação.

Ato contínuo, o *i.* Cons. Relator determinou (Ref. 2451151) a emissão de novas notificações aos servidores: Srs. Jabson Machado Prado, Sra. Fabíola Diana Chaves

Cotrim, Sr. André Luís Silva Effgen, Sra. Roberta Carvalho Santana e Sra. Iara Martins Icó Sousa, para, querendo, se manifestarem acerca do achado constante no item 5.2.4.1 – Pagamentos antieconômicos por serviços de transportes, constante no Relatório de Auditoria (Ref. 2350703), na Matriz de Responsabilização (Ref. 2350713) e no Relatório de Diligência (Ref. 2450471).

Devidamente notificados (Refs.2453360, 2453361, 2453345, 2453341 e 2453365), os servidores, juntaram novas manifestações: - Sra. Roberta Carvalho Santana (Ref. 2473651-1/7), Sra. Fabíola Diana Chaves Cotrim (Ref. 2488388-1/12) e Sr. Jabson Machado Prado (Ref. 2489546-1/16). O Sr. André Luís Silva Effgen e a Sra. Iara Martins Icó Sousa, embora notificados por edital (Refs. 2492996 e 2492997), mantiveram-se silentes.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, em 02/12/2020 (Ref. 2505453), para fins de análise e emissão de parecer. Por meio de Promoção Ministerial (Ref. 2524080-1/7), este MPC solicitou a conversão do feito em diligência interna junto à 1ªCCE para que esta Unidade Técnica se manifestasse acerca das justificativas apresentadas pelos servidores, Sra. Roberta Carvalho Santana (Ref. 2473651-1/7), Sra. Fabíola Diana Chaves Cotrim (Ref. 2488388-1/12) e Sr. Jabson Machado Prado (Ref. 2489546-1/16), mais precisamente acerca da irregularidade contida no item 5.2.4.1 – Pagamentos antieconômicos por serviços de transportes, constante no Relatório de Auditoria (Ref. 2350703) na Matriz de Responsabilização (Ref. 2350713) e no Relatório de Diligência (Ref. 2450471).

Atendendo ao quanto solicitado, foi determinado o encaminhamento do feito à 1ªCCE. Após analisar os novos documentos acostados aos autos, a auditoria entendeu (Ref. 2554080) pela manutenção das irregularidades e necessidade de expedição de determinação à SEMA para que instaure sindicância a fim de apurar ocorrência de dano ao erário e providenciar o ressarcimento por aqueles que deram causa.

Em seguida, encaminharam-se os autos a este MPC para manifestação conclusiva (Ref. 2559031).

Em síntese, é o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Ao realizar a inspeção do Órgão, a 1ªCCE elencou as seguintes irregularidades:

- a)** Baixa execução orçamentária e financeira do Fundo de Recursos para o Meio Ambiente (item 5.2.1 do Relatório);
- b)** Não recolhimento dos recursos do FERFA em conta específica (item 5.2.2 do Relatório);
- c)** Ausência de execução de recursos através do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (item 5.2.3 do Relatório);
- d)** Pagamentos antieconômicos por serviços de transportes (item 5.2.4.1 do Relatório);
- e)** Pagamentos a credores sem a devida licitação e cobertura contratual (item 5.2.4.2 do Relatório);
- f)** Irregularidades no Pregão Eletrônico nº 003/2019 (item 5.3.1 do Relatório);
- g)** Comissão de licitação e equipe de apoio a Pregoeiro formadas majoritariamente por servidores não efetivos (item 5.3.1 do Relatório);
- h)** Não implementação de Planos Estaduais, que deveriam compor a Política Estadual do Meio Ambiente (item 5.4.1 do Relatório).

Após analisar as respostas dos gestores anexadas aos autos, a 1ªCCE se manifestou em duas oportunidades (Refs. 2450471 e 2558594), concluindo, em ambas, pela manutenção dos achados contidos em seu relatório inicial (Ref. 2350703), bem como pela necessidade de instauração de sindicância, pela SEMA, para apuração de possível dano ao erário decorrente de pagamentos efetuados à empresa FOCUS Serviços e Comércio EIRELI-ME considerados antieconômicos, com consequente responsabilização dos servidores envolvidos no processo de contratação da empresa.

Pois bem. Inicialmente cumpre pontuar que em relação a maioria das irregularidades discurridas no Relatório de Auditoria, entende este membro do Ministério Público de Contas que o Órgão Técnico exauriu a análise dos temas, expondo ponto de vista condizente a situação apresentada, razão pela qual endossa tais argumentos, considerando-os suficientes à plena elucidação dos fatos examinados. Cabe ainda alertar para o fato de que as irregularidades detectadas no exercício de 2019 no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente possuem estreita relação com deficiências no controle interno da entidade.

A análise dos autos revela que as ocorrências pontuadas pelo corpo técnico da Corte indicam que persiste a necessidade de aperfeiçoamento dos controles internos da

SEMA, especialmente no que tange ao acompanhamento e fiscalização da execução de contratos e convênios firmados pela Secretaria. Com efeito, como já frisado por este MPC em auditorias anteriores, o planejamento da SEMA precisa ser fortalecido e as ações redimensionadas, a fim de evitar a permanência e/ou reincidência das falhas apontadas.

Em sua análise, a auditoria frisou a necessidade de atualização do Regimento Interno da SEMA que foi aprovado pelo Decreto Estadual nº12.465/2010, visto que tal Regimento não contempla ainda alguns setores da Secretaria, a exemplo da Coordenação do Controle Interno. Ressaltou ainda a importância da Secretaria em aderir ao Programa de Gestão de Riscos (PGR), instituído pela Portaria SEFAZ nº1162, em 13/08/2018, que tem como um dos objetivos, a melhoria a governança, o controle interno da gestão e a qualidade do gasto público.

Vale lembrar que a exigência de um controle interno efetivo tem *status* Constitucional e que tem sido reiteradamente ressaltada por este MPC em pretéritas oportunidades, a obrigatoriedade dos órgãos públicos de possuírem um controle interno atuante nos moldes do art. 74, incisos I a IV, da Constituição Federal, bem como no art. 90, incisos I a IV, da Constituição do Estado da Bahia:

Constituição Federal de 1988

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, SISTEMA DE CONTROLE INTERNO com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
 - II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
 - III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
 - IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
- (grifamos)

Constituição do Estado da Bahia

Art. 90. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, SISTEMA DE CONTROLE INTERNO com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de Governo e dos orçamentos do Estado;
 - II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
 - III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;
 - IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
- (grifamos)

Considerando a relevância do tema, o Constituinte Originário dedicou-lhe atenção especial em artigo específico. É inconteste que um controle interno eficiente garante o devido acompanhamento das atividades executadas no âmbito da Administração Pública, sendo um importante instrumento de aprimoramento da gestão, além de funcionar como um efetivo sistema de informação e suporte para o desempenho das atividades fiscalizatórias dos órgãos de controle externo. Desse modo, conclui-se que os gestores da SEMA devem adotar medidas aptas a aperfeiçoar seu controle interno.

Há de se destacar ainda, dentre as irregularidades apontadas pela auditoria, a que diz respeito à realização de pagamentos antieconômicos efetuados à empresa FOCUS Serviços e Comércio EIRELI-ME por serviços de aluguel de veículos (item 5.2.4.1), tendo em vista que ocorreram observância aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade para a Administração Pública.

Conforme se depreende das informações contidas nos autos, a SEMA, atendendo solicitação do Corpo de Bombeiros que requereu pick-ups para transporte de bombeiros militares para atuação florestal em Barreiras e Rio de Contas, partindo de Salvador, contratou serviços da empresa FOCUS Serviços e Comércio EIRELI-ME sem amparo contratual. Esses serviços foram pagos via Termo de Conhecimento de Débito apenas com apresentação de atesto da fiscalização e englobou o uso de 3 veículos, totalizando R\$56.000,00. Não bastasse, os pagamentos foram desproporcionais em favor do contratado o que causou dano imediato ao erário. Vejamos:

Observa-se que os valores pagos pelas diárias normais (sem ultrapassar os 450 km limitador) foram iguais aos valores pagos pelas diárias adicionais, cobradas por ter havido ultrapassagem da quilometragem limitadora. Pagou-se uma diária cheia por qualquer valor de quilometragem extrapolado a cada 450 km rodados. Entretanto, ao comparar as quilometragens geradoras desses custos, vê-se que só foi ultrapassado 20,62% da quilometragem total rodada pelos veículos, o que demonstra uma falta de razoabilidade entre os valores cobrados por diárias normais e por diárias cobradas por ultrapassagem.

O fato que chama a atenção é que, de um dia para o outro, grande parte das diárias extras cobradas após a ultrapassagem dos 450 km limitador atingiram apenas poucos quilômetros após o início da sua contagem, não completando os 450 km estipulados, como pode ser observado nas tabelas. A mesma quilometragem finalizada no dia anterior começava a valer como quilometragem inicial do dia seguinte, desprezando-se os quilômetros que ainda faltavam até os 450 km da diária iniciada no dia anterior. O Termo de Referência

estabelece que, ao se alcançar os 450 km, uma nova diária se iniciaria, no entanto, os 450 km iniciados não chegaram a ser completados, conforme estabelecido no Termo de Referência utilizado como parâmetro.

[...]

Deve-se adotar um modelo em que os valores pagos após os limites diários estabelecidos sejam proporcionais à quilometragem ultrapassada, evitando-se assim pagar um valor cheio por pequenas quilometragens excedidas, prezando-se pela economicidade e razoabilidade na administração pública.

Pelo exposto, resta configurado o dano imediato em decorrência de pagamentos desproporcionais em favor do contratado, bem como danos potenciais que poderão se concretizar caso o Termo de Referência não seja ajustado para futuras contratações similares.

[...]

De certo à contratação da empresa FOCUS Serviços e Comércio EIRELI-ME afrontou os princípios da economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, resultando em um dano ao erário apurado em R\$56.000,00 referente a pagamentos desproporcionais por serviços de transporte realizados à contratada. Na Matriz de Responsabilização acostada aos autos (Ref. 2350713), a auditoria indicou como responsáveis pelo dano ao erário decorrente dos pagamentos antieconômicos realizados à Empresa FOCUS, os servidores:

a) Jabson Machado Prado (Diretor Geral)

Conduta: ter emitido Ordens de Serviço para execução de serviços sem contrato, baseando-se em Termo de Referência utilizado pelo Corpo de Bombeiros, sem observância, quanto ao pagamento das diárias prestadas, aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade na Administração Pública.

b) Fabíola Diana Chaves Cotrim (Coordenadora Técnica), André Luis Silva Effgen (Coordenador II) e Roberta Carvalho Santana (Coordenadora)

Conduta: Efetuar os cálculos das diárias dos serviços prestados, ratificando-os, mesmo após os questionamentos da Chefia do Gabinete, sem observância aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade na Administração Pública.

c) Iara Martins Icó Sousa (Chefe de Gabinete)

Conduta: autorizar o Reconhecimento do Débito, após reconhecer que a forma de contabilização praticada pela SEMA mostrou-se onerosa para o Estado.

Notificado para se manifestar acerca da irregularidade, o gestor da SEMA se pronunciou, por meio do Ofício GASEC nº 049/2020, informando que devido à ocorrência dos incêndios florestais ocorridos nas regiões Oeste e Sudeste – Chapada Diamantina -, as medidas adotadas não podem ser consideradas ineficientes devendo ser analisadas sob uma perspectiva panorâmica que contemple o custo-benefício no cenário de urgência. Informou ainda que em obediência às pontuações deste TCE, irá rever ou ajustar, conjuntamente com o Corpo de Bombeiros, o Termo de Referência incluso no processo licitatório no que se refere ao mecanismo de pagamento pelo serviço prestado.

Os demais notificados também justificaram que as atitudes foram tomadas levando em conta a situação de urgência no combate ao incêndio e a Sra. Fabíola Cotrim acrescentou ainda, em sua defesa: - que os parâmetros utilizados pela Comissão foram estabelecidos no Processo Licitatório referente ao Pregão Eletrônico nº 012/2017, não tendo ela ingerência e/ou competência para interferir na definição dos parâmetros; - que em nenhum momento participou da elaboração e fixação dos critérios balizadores que foram utilizados nos cálculos das diárias e; - apenas observou critérios preexistentes e que melhor se amoldavam ao caso concreto para a realização dos cálculos das diárias pagas.

Apesar de considerar os argumentos apresentados, conforme alertado pela auditoria, o achado que apontou a ilegalidade da despesa se referiu à falta de economicidade, razoabilidade e proporcionalidade nos valores pagos pela prestação do serviço de transporte rodoviário para atuar no combate aos incêndios florestais, sem se referir ao mérito desse serviço. Assim, os técnicos da 1ªCCE, entenderam que as defesas apresentadas não foram suficientes para afastar a irregularidade, motivo pelo qual incluiu na sua proposta de determinação a instauração de sindicância, pela SEMA, para apuração de possível dano ao erário, com ressarcimento dos valores apurados.

Finalizada a instrução processual, à luz dos achados auditoriais, entende este Parquet de Contas que, mesmo após as manifestações e documentos apresentados pelos supracitados gestores, subsistem elementos que indicam a provável ocorrência de dano ao erário no contrato celebrado pela SEMA com a Empresa FOCUS Comércio e Serviços EIRELI-ME.

Sendo assim, com arrimo no art. 156 do Regimento Interno c/c o art. 53, §2º, da Resolução n.º 12/93 dessa Corte de Contas, resta, então, converter o feito e Tomada de Contas para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

Regimento Interno do TCE:

Art. 156. Na fiscalização de que tratam os **Capítulos III [Auditoria e Inspeção]**, IV e V deste Título, se ficar evidenciada a ocorrência de desfalque, fraude, desvio de dinheiro, bens ou outra irregularidade ou ilegalidade de que resulte dano ao erário ou ao patrimônio público, o Tribunal de Contas determinará, de imediato, a conversão do processo em **tomada de contas**. (acréscimo nosso)

Resolução n.º 12/93 do TCE/BA:

TÍTULO III – AUDITORIA

(...)

Art. 53- Da decisão do Tribunal de Contas dar-se-á (...)

§ 1º- Se a auditoria, inclusive a inspeção, não constatar a ocorrência de grave irregularidade ou dano ao patrimônio público, o processo será remetido para a unidade competente do Tribunal para ser anexado às respectivas prestações de contas.

§ 2º- **Concluindo pela ocorrência de grave irregularidade ou dano ao patrimônio público**, o Tribunal de Contas promoverá, além dos procedimentos previstos no parágrafo anterior, as medidas necessárias à sustação do ato irregular ou danoso e à reparação do prejuízo, se houver

Nesse caminhar, reveladas graves irregularidades potencialmente causadoras de prejuízo ao erário, impende tratar com mais detalhes os fundamentos fáticos e jurídicos que justificam a conversão do feito em apreço em Tomada de Contas.

De logo, vale destacar que as irregularidades ora analisadas foram identificadas em processo de fiscalização levado a efeito por essa Corte de Contas com o fito de avaliar a execução de contratos firmado pelo Poder Público estadual. Nessa perspectiva, cabe verificar qual o tratamento ofertado pelo Regimento Interno e pela Resolução n.º 12/93 a tais ajustes, com vista a possibilitar eventual apuração de irregularidade que ensejasse dano ao erário.

Para tanto, mister empreender análise sistêmica dos referidos normativos. Nessa linha, calha trazer à baila o disposto no Parágrafo Único do art. 152 do Regimento Interno, cuja análise demanda especial atenção, ante a sua extensa redação:

Regimento Interno do TCE/BA:

Art. 152. O Tribunal de Contas fiscalizará a celebração e execução de contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres de que resultem receita ou despesa, bem como as licitações sob responsabilidade dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

Parágrafo único. Os contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres, bem como respectivos editais de licitação nos limites estabelecidos para as modalidades de tomada de preços e concorrência, para compra e serviços, e na modalidade de concorrência, para obras, encaminhados ao Tribunal de Contas, no prazo previsto, serão examinados, individualmente, devendo os demais ser analisados por ocasião das auditorias e inspeções e, se constatada qualquer irregularidade, deverão ser imediatamente destacados como processos autônomos e encaminhados a sorteio de Relator.

Ao reorganizar a redação do referido parágrafo (sem lhe alterar, diga-se, o sentido normativo), chegamos a seguinte leitura:

Os contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres, bem como respectivos editais de licitação, encaminhados ao Tribunal de Contas, no prazo previsto, **serão examinados, individualmente**, (tendo por critério de seleção os) limites estabelecidos para as modalidades de tomada de preços e concorrência, para compra e serviços; e na modalidade de concorrência, para obras.

Os demais (contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres, bem como respectivos editais de licitação) deverão ser analisados por ocasião das auditorias e inspeções e, se constatada qualquer irregularidade, imediatamente destacados como **processos autônomos** e encaminhados a sorteio de Relator.

Nessa linha de inteligência, é possível identificar que tanto o Regimento Interno como a Resolução n.º 12/93 têm *títulos ou capítulos* específicos para tratar o **Processo Autônomo** de exame de licitação, contratos, convênios, acordos, ajustes e respectivas alterações, valendo-se ainda do **Processo de Auditoria para fiscalizar, em conjunto, os demais contratos, licitações e acordos** que estivessem fora do escopo (amostra)

estabelecido¹ e que justificava a sua autuação em um processo autônomo. Como exemplo do quanto afirmado, destacam-se dos referidos diplomas os seguintes índices:

Regimento Interno:

CAPÍTULO II - CONTAS

CAPÍTULO III - AUDITORIA E INSPEÇÃO

CAPÍTULO VI - CONTRATOS, CONVÊNIOS, ACORDOS,
AJUSTES E
LICITAÇÃO

Resolução 12/93:

TÍTULO II - CONTAS

TÍTULO III - AUDITORIA

TÍTULO V - LICITAÇÕES, CONTRATOS, CONVÊNIOS,
ACORDOS E AJUSTES

Nessa toada, já é possível constatar que a análise do mérito (legalidade, legitimidade e economicidade) das licitações e contratos seria efetuada **individualmente**, em **processos autônomos**, ou **em conjunto**, no bojo de um **processo de auditoria** (art. 152 do Regimento Interno).

Sendo essa a forma preconizada nos diplomas supramencionados, cabe saber, então, qual o destino, à luz da Resolução n.º 12/93, deve ser dado às decisões emanadas do órgão julgador, sobretudo quando os exames auditoriais identificam irregularidades na licitação, termo ou execução do contrato.

Em relação às decisões proferidas nos **processos autônomos**, caso fossem identificadas **irregularidades insanáveis, irreversíveis ou que merecessem o devido exame**, o processo seria anexado à prestação de contas do respectivo exercício (Processo de Prestação de Contas Anual), conforme previsão do art. 68, parágrafo único, da Resolução 12/93. Por outro lado, se fosse **identificado dano ao erário**, o encaminhamento seria a instauração de inspeção especial (art. 70 da Resolução 12/93), para que, caso ficasse evidenciado referido prejuízo, o processo fosse convertido em Tomada de Contas (art. 156 do Regimento Interno) para apuração de fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e, por fim, promoção do ressarcimento ao erário.

¹ Posteriormente, essa regra de seleção (escopo) foi aprimorada no art. 66 da Resolução 12/93, no qual foi estabelecido que a seleção seria feita mediante amostragem, desde que não fosse possível analisar a totalidade.

Resolução 12/93

Art. 68- (...)

Parágrafo único - Os resultados das auditorias, inclusive das inspeções relativas aos processos de contratos, convênios e congêneres serão anexados às prestações de contas do respectivo exercício quando tenham sido apuradas irregularidades insanáveis, irreversíveis ou que mereçam o devido exame.

Art. 70- O Tribunal de Contas **procederá a inspeção especial toda vez que da execução dos contratos, convênios e congêneres haja indícios de prejuízos para o erário.**

Regimento Interno do TCE:

Art. 156. Na fiscalização de que tratam os **Capítulos III [Auditoria e Inspeção]**, IV e V deste Título, se ficar evidenciada a ocorrência de desfalque, fraude, desvio de dinheiro, bens ou outra irregularidade ou ilegalidade de que resulte dano ao erário ou ao patrimônio público, o Tribunal de Contas determinará, de imediato, a conversão do processo em **tomada de contas.** (acréscimo nosso)

Noutra quadra, em relação às decisões proferidas em processos de auditoria, no qual se analisa, em conjunto, diversas licitações e/ou contratos, os §§1º e 2º do art. 53 da Resolução 12/93 do TCE/BA estabeleciam duas possibilidades. Caso **não fosse constatada a ocorrência de grave irregularidade ou dano ao patrimônio público**, o **processo seria remetido para a unidade competente do Tribunal para ser anexado às respectivas prestações de contas.**

De outro giro, caso a auditoria concluísse pela ocorrência de grave irregularidade ou dano ao patrimônio público, o Tribunal de Contas, **além do procedimento previsto anteriormente** (juntar às contas), promoveria as medidas necessárias à **sustação do ato irregular ou danoso e à reparação do prejuízo** (esta última viabilizada por meio da conversão do processo de auditoria em Tomada de Contas - art. 156 do Regimento Interno).

Resolução n.º 12/93 do TCE/BA:

Art. 53- Da decisão do Tribunal de Contas dar-se-á (...)

§ 1º- Se a auditoria, inclusive a inspeção, **não constatar a ocorrência de grave irregularidade ou dano ao patrimônio público**, o processo será remetido para a unidade competente do Tribunal para ser anexado às respectivas prestações de contas.

§ 2º- Concluindo pela ocorrência de grave irregularidade ou dano ao patrimônio público, o Tribunal de Contas promoverá, além dos procedimentos previstos no parágrafo anterior, as medidas necessárias à sustação do ato irregular ou danoso e à reparação do prejuízo, se houver.

Para melhor visualização, demonstra-se, em resumo, o quanto discorrido até aqui com o seguinte esquema:

Instrumento Processual	Objetivo Primordial
Processo Autônomo de Licitação e Contratos despesa	Visa instrumentalizar uma fiscalização, em processo autônomo e individual, sobre a celebração e execução de contrato do qual resulte receita ou, bem como em relação a licitação que lhe deu origem, sob responsabilidade dos órgãos e entidades da administração direta e indireta (art. 152, Parágrafo Único, do Regimento Interno).
Processos de Auditoria de Licitações e Contratos	Visa instrumentalizar, em um único processo, a fiscalização de várias licitações e contratos que não se enquadravam, inicialmente, no escopo definido para fundamentar a autuação individual da licitação ou contrato (art. 152, Parágrafo Único, do Regimento Interno do TCE/BA).
Tomada de Contas	Visa instrumentalizar a apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do débito ou dano, quando não forem prestadas contas ou quando ocorrer desfalques, desvio de dinheiro, bens e valores públicos, ou, ainda quando caracterizada prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo, desarrazoado ou antieconômico, de que resulte dano ao erário ou ao patrimônio público (art. 127 c/c art. 156 do Regimento Interno do TCE/BA).

In casu, observada a sistematização acima proposta, verifica-se estarmos diante de Processo de Auditoria/Inspeção que, consoante normativos já transcritos, possui como consequência, nos casos em que identificadas irregularidades graves ou dano ao patrimônio público, além da juntada do feito ao processo de prestação de contas anuais da entidade contratante, a adoção das medidas necessárias à sustação do ato irregular ou danoso, quando ainda couber, e à reparação do prejuízo.

Nesse cenário, a conversão do processo de auditoria em Tomada de Contas se revela providência adequada para o aprofundamento do exame do quanto apontado pela área técnica e o mecanismo mais apto a promover com efetividade a recomposição de dano eventualmente certificado.

É de se dizer, pois, que a Tomada de Contas visa apurar um conjunto de fraudes e/ou irregularidades das quais resulte dano ao erário e que guardem, entre si, nexos de causalidade em relação ao que será alvo da instrução no respectivo processo, conforme preleciona o Regimento interno do TCE/BA: *“art. 127 (...) apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do débito ou dano, quando não forem prestadas contas ou quando ocorrer desfalques, desvio de dinheiro, bens e valores públicos”*.

Nesse contexto, o TCU consigna na Instrução Normativa nº 76/2016 (diploma legal específico para tratar sobre Tomada de Contas Especial) que:

Art. 5º É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a omissão no dever de prestar contas e/ou dano ou indício de dano ao erário.

Parágrafo único. O ato que determinar a instauração da tomada de contas especial, deverá indicar, entre outros:

I - os agentes públicos omissos e/ou os supostos responsáveis (pessoas físicas e jurídicas) pelos atos que teriam dado causa ao dano ou indício de dano identificado;

II – a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à sua ocorrência;

III - exame da adequação das informações contidas em pareceres de agentes públicos, quanto à identificação e quantificação do dano ou indício de dano;

IV - evidenciação da relação entre a situação que teria dado origem ao dano ou indício de dano a ser apurado e a conduta da pessoa física ou jurídica supostamente responsável pelo dever de ressarcir os cofres públicos.

De pronto, percebe-se, portanto, que é possível identificar que há situações, das quais advém dano ao erário, que somente serão devidamente apuradas e instruídas se forem avaliadas no bojo do processo de Tomada de Contas. A título ilustrativo, é possível trazer a seguinte correlação:

Características dos fatos apurados	Exemplos	Instrumento Processual mais adequado	Justificativa
Quando o dano ao erário, proveniente de uma execução contratual, estende-se por mais de um exercício financeiro;	Contrato celebrado em 01/10/2012 com vigência até 20/05/2014, no qual foi identificado, nos exercícios de 2012, 2013 e 2014, dano ao erário durante a execução	Tomada de Contas	Por meio da TC, será realizada uma única instrução processual, em vez de três instruções em cada um dos Processos de Prestação de Contas Anual
Quando a licitação envolve uma UJ e a celebração e execução do contrato outra (s) UJ (s);	Licitação realizada pela Secretaria da Administração da Segurança Pública. Foi identificado, por parte da Auditoria, fraude na licitação e dano ao erário durante execução.	Tomada de Contas	Na TC não há delimitação por conta de UJ, podendo ser arrolado todos os responsáveis (públicos e privados). Se adotado a via de Prestação de Contas Anual por UJ, a licitação e contrato serão analisados em processos distintos.
Durante a auditoria, foi imputada responsabilidade (solidária ou não) de Terceiros (agentes públicos que não são dirigentes Máximos ou ordenadores de despesas);	A Secretaria de Educação contrata uma Empresa Privada par realizar entrega do material escolar. Contudo, após a entrega, identificou-se que parte do material foi danificada pela Empresa durante a entrega. E não há elementos que indiquem que a SEC cobrou o ressarcimento pelos danos provocados da Empresa Privada.	Tomada de Contas	Como é cediço, Empresas Privadas por não serem UJ, não prestam contas ordinariamente ao TCE, podendo, contudo, ser chamadas no processo de Prestação de Contas Anual. Contudo, essa opção pode trazer confusão na instrução processual da Prestação de Contas Anual que visa, em regra, apurar a gestão (<i>lato senso</i>) da Secretaria (UJ). Por essa razão, com vista a garantir uma instrução mais delimitada e célere, a TC afigura-se como a melhor

			opção processual.
Quando o gestor deixa de ser ordenador de despesa, e, posteriormente, lhe é atribuída a responsabilidade por um dano que estende-se para além do seu período de gestão;	Fraude a licitação na fixação do BDI provocando, por conseguinte, um superfaturamento (dano ao erário) durante a execução do contrato, entre o período de 20/03/13 a 15/05/14. Contudo, o agente público indicado como um dos responsáveis pela fraude deixou de ser gestor do órgão em 04/0513.	Tomada de Contas	A TC é a melhor opção, pois garantirá em um único processo, a apuração da fraude e dos responsáveis que deram ensejo ao dano ao erário. Caso opte pela Prestação de Contas Anual, a instrução do feito será realizada em dois processos, com a possibilidade do agente público envolvido não ser arrolado como responsável na Prestação de Contas Anual do exercício de 2014, o que pode provocar confusão na instrução.
Irregularidades que exigem uma complexa instrução probatória	Durante o exame auditorial da SSP, foi identificado dano ao erário na construção de 10 edifícios em 10 municípios distintos, envolvendo Empresas Privadas distintas.	Tomada (s) de Contas	Nesse exemplo, o TCE pode instaurar 1 ou 10 Tomadas de Contas para apurar as irregularidades, de forma individualizada, por edifício ou Empresa Envolvida. De outro giro, se essa irregularidade for tratada no bojo da Prestação de Contas Anual, o TCE terá de apurar a circunstância de cada um dos edifícios, bem como terá que notificar as 10 empresas privadas envolvidas para apresentar defesa. Tal escolha, com certeza irá tumultuar a instrução na Prestação de Contas Anual.
Dano ao erário restrito a um exercício financeiro e que só envolve agentes públicos	Dano ao erário identificado, entre 01/02/15 a 01/10/15, na concessão de parcela remuneratória (adicional insalubridade) com vista a majorar,	Tomada de Contas ou Prestação de Contas Anual	Nesse caso, como há, em tese: i) semelhança no fato apurado; ii) baixa complexidade para instruir o fato ensejador do dano ao erário; e por envolver um pequeno quantitativo de

	indevidamente, a remuneração de 5 agentes públicos.		agentes públicos, ao nosso juízo, a instrução processual poderia ser realizada no Processo de Contas Anual, não havendo óbice, por outro lado, que seja destacado para ser instruído no bojo de uma Tomada de Contas específica, desde que o valor total do dano ao erário seja maior que 40 UPF-Ba (art. 27, §1º, da Resolução nº 12/93).
Alçada ao dano ao erário		Tomada (s) de Contas ou Prestação de Contas Anual	Conforme o art. 27, §1º, da Resolução nº 12/93, nos danos acima de 40 UPF-Ba serão instauradas tomadas de contas autônomas, que serão julgadas individualmente pelo TCE. De outro giro, em relação aos fatos que ensejam dano ao erário abaixo de UPF-Ba, o TCE apreciará a matéria por ocasião do respectivo julgamento das Prestações de Contas Anuais da UJ (art. 27, §5º, I e II, da Resolução nº 12/93).

Ora, por tudo quanto exposto e considerando que a área técnica, em suas diversas manifestações nos presentes autos, apontou a ocorrência de pagamentos antieconômicos realizados à empresa FOCUS Serviços e Comércio EIRELI-ME (**Item 5.2.4.1 do Relatório de Auditoria**) decorrentes da prestação de serviços de transportes, o que teria resultado em dano ao erário no montante de R\$ 56.000,00, passível, pois, de ressarcimento, fica evidenciada a necessidade de instrumentalizar a verticalização da apuração da referente irregularidade, para eventual recomposição do mencionado prejuízo, o que, conforme já deduzido na presente manifestação, **pode ser efetivado a partir da instauração de procedimentos de Tomadas de Contas.**

Ainda em relação às irregularidades detectadas pela auditoria no âmbito desta inspeção, destaca-se o fato da Comissão Permanente de Licitação (COPEL) da SEMA, designada pela Portaria nº 36, de 28 de maio de 2019 (SEI 2969149), ser composta quase na sua totalidade, por servidores não efetivos. De acordo com as informações contidas nos autos apenas um membro, dos seis que compõem a comissão, faz parte do quadro permanente da Instituição, conforme demonstrado no Quadro 6, intitulado “Comissão Permanente de Licitação da SEMA”, (Relatório de auditoria - Ref. 2350703-36),

Tal fato indubitavelmente viola o quanto disposto no art. 72, §3º da Lei Estadual nº 9.433/2005 o qual exige que a comissão de licitação seja composta no mínimo 03 (três) membros, sendo pelo menos dois deles pertencentes ao quadro efetivo do órgão da Administração responsável pela licitação.

Notificado para se manifestar cerca do tema, o gestor da SEMA informou que foram editadas novas Portarias (Portarias nºs. 51 e 52) para regularizar a distorção. No entanto, conforme exposto pela auditoria, a irregularidade foi sanada intempestivamente e por isso não afastou a irregularidade no período auditado.

Assim, após análise dos documentos e informações contidas nos autos, este *Parquet* de Contas ratifica, pelos mesmos fundamentos, as conclusões exaradas pela 1ª CCE, inclusive quanto à necessidade de expedição, por este TCE/BA, de determinações e recomendações aos gestores da SEMA, no sentido de corrigir as irregularidades aqui apontadas bem como evitar a perpetuação das situações de ilegalidade perpetradas no âmbito da Secretaria.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, e considerando os elementos constantes nestes autos, este *Parquet* de Contas **OPINA**:

i) seja convertido o presente feito em Tomada de Contas

(art. 156 do Regimento Interno do TCEBA) para melhor aprofundar a apuração acerca das irregularidades apontadas pela auditoria na execução do Contrato realizado com a Empresa FOCUS Comércio e Serviços EIRELI-ME a fim de identificar se realmente causaram dano ao erário;

ii) subsidiariamente, caso não acolhido o opinativo pela conversão do feito em Tomada de Contas conforme descrito no “item i) supracitado, que seja apurada e imputada a responsabilização financeira dos servidores indicados pela auditoria como responsáveis pela ocorrência do dano ao erário, no bojo das contas da Secretaria do Meio Ambiente – SEMA, referente ao exercício de 2019;

iii) seja juntado o presente processo de Auditoria às Prestações de Contas da Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA (art. 53, §2º, da Resolução n.º 12/93), e que o TCE continue a acompanhar os processos de licitação e execução dos contratos e convênios, dada a relevância e materialidade dos recursos públicos aplicados;

iv) pela **expedição** das seguintes **Determinações** pelo Plenário desta Corte de Contas para que a SEMA:

iv.1) adote, nas futuras contratações de transporte rodoviário, um modelo em que os valores pagos sejam proporcionais a quilometragem utilizada, evitando-se a reincidência de pagamentos que afrontem os princípios da economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, conforme registrado no item 5.2.4.1 do Relatório de Auditoria;

iv.2) em cumprimento ao quanto estabelecido pela Lei Estadual nº 9.433/2005, se abstenha de contratar terceiros privados sem licitação e lastro contratual e aperfeiçoe seu planejamento, de

modo a tornar mais efetiva e transparente a execução da programação orçamentária e financeira;

iv.3) sempre observe o art. 72, §3º, da Lei Estadual nº 9.433/2005, nomeando comissões de licitação, permanentes ou especiais, compostas por, no mínimo, 3 membros, sendo que pelo menos dois deles sejam servidores qualificados, pertencentes ao quadro permanente do órgão, assim como a respectiva equipe de apoio ao Pregoeiro;

iv.4) na instrução dos seus procedimentos licitatórios, sempre defina de forma detalhada a necessidade da contratação e, de forma precisa e suficiente, o objeto a ser licitado, conforme determinado na Lei Estadual nº 9.433/2005;

v) pela **expedição** de **Recomendação**, pelo Plenário desta Corte de Contas, para que a SEMA adote ações para implementar os Planos Ambientais previstos na legislação vigente, ferramentas de planejamento que deveriam integrar a Política Estadual do Meio Ambiente.

Ademais, considerando a fragilidade dos controles internos, bem como as irregularidades apresentadas no bojo essa inspeção, revela-se necessário que o Tribunal de Contas proceda ao **acompanhamento** das medidas corretivas eventualmente adotadas pela Secretaria, a fim de verificar sua eficácia e adequação.

É o parecer.

Salvador, 29 de abril de 2021.

MARCEL SIQUEIRA SANTOS

Procurador do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcel Siqueira Santos
Procurador do Ministério Público - Assinado em 29/04/2021



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: U2NJEXMDU1