

## DILIGÊNCIA

### 1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

**PROCESSO:** TCE/011522/2019  
**PERÍODO AUDITADO:** 01/01/2019 a 31/07/2019  
**ENTIDADE:** Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA)  
**NATUREZA:** Acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios  
**RESPONSÁVEIS:** José Geraldo dos Reis Santos (Secretário de Estado)  
Período 01/01/2019 a 05/02/2019  
João Carlos Oliveira da Silva (Secretário de Estado)  
Período 06/02/2019 a 31/07/2019  
**RELATOR:** Conselheiro Marcus Presidio

### 2 INTRODUÇÃO

Conforme determinação do Exmo. Conselheiro Relator (Ref.2430706-1), foi expedida Diligência a esta Coordenadoria após apresentação de esclarecimentos pelos servidores da SEMA, apontados como responsáveis na Matriz de Responsabilização, objetivando verificar se os documentos acostados aos autos constituem fato novo capaz de sanar a irregularidade apontada ou alterar o entendimento apresentado no Relatório de Auditoria (Ref.2350703).

Após análise dos documentos e esclarecimentos anexados ao presente processo, cumpre informar que a maioria dos argumentos e documentos sob exame são de prévio conhecimento desta Auditoria e foram devidamente analisados e enfrentados durante a execução dos trabalhos, de modo que a presente análise restringe-se a reforçar o quanto anteriormente apontado, especificamente quanto ao item 5.2.4.1 do Relatório de Auditoria, por ser tema de maior importância, com possibilidade de gerar prejuízo ao erário, e mais extensivamente enfrentado na presente instrução.

### 3 RESULTADO DA ANÁLISE

#### 3.1 Pagamentos antieconômicos por serviços de transportes (item 5.2.4.1 do Relatório de Execução)

Durante a inspeção, a Auditoria verificou que a SEMA efetuou pagamentos para a empresa FOCUS Serviços e Comércio EIRELI-ME por prestação de serviço eventual de transporte rodoviário, sem observância aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade para a Administração Pública.

Em resposta à Notificação deste TCE, o Secretário da SEMA, através do Ofício GASEC nº 049/2020, informou que, devido à urgência no atendimento da demanda por conta dos incêndios florestais que acometeram as regiões Oeste e Sudoeste – Chapada Diamantina, as medidas tomadas não podem ser consideradas ineficientes e devem ser analisadas sob uma análise panorâmica que contemple o custo-benefício no cenário de urgência. Ademais, que, à época, houve questionamento, formulado pela sua então Chefe de Gabinete, nos autos do Processo Administrativo SEI nº 027.1447.2018.000217091, acerca dos parâmetros empregados no Termo de

Referência e que resultariam em aumento dos valores a serem pagos se extrapolado o limite de 450 km/dia.

Informa ainda que a SEMA, em obediência às pontuações desse 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, apresentando cópia das Comunicações Interna nº 07/2020, datada de 03/02/2020, emitida pela DG da SEMA para o Superintendente de Inovação e Desenvolvimento Ambiental, sugerindo a alteração do Termo de Referência das contratações futuras ou similares quanto aos pagamentos citados, em consonância com o apontamento do TCE/BA.

Os demais notificados, da mesma forma, justificam que as atitudes tomadas foram pautadas nos princípios da administração pública, em função da situação da necessidade de combate ao incêndio.

Entretanto, um dos apontados como responsáveis na Matriz de Responsabilidade, a Sra. Fabíola Diana Chaves Cotrim, Coordenadora Técnica e integrante da Comissão de Fiscalização dos serviços, alega que:

- os parâmetros utilizados pela Comissão foram estabelecidos no Processo Licitatório referente ao Pregão Eletrônico nº 012/2017 (revogado em 15/11/2019), não tendo ingerência e/ou competência que a habilitasse para interferir na definição desses parâmetros;
- em momento algum participou da elaboração e fixação dos critérios balizadores que foram utilizados nos cálculos de diárias para o pagamento dos serviços prestados e;
- apenas observou critérios preexistentes e que melhor se amoldavam ao caso concreto para a realização dos cálculos das diárias pagas.

Inicialmente, vale ressaltar que a Administração tem a obrigação de realizar planejamento adequado diante de fato de seu pleno conhecimento, ou seja, a necessidade dos serviços que estavam sendo licitados era imperiosa ao atendimento de suas atividades institucionais. As queimadas não são acontecimento extraordinário, que nunca tivessem ocorrido ou que não fossem previsíveis de ocorrer, sendo esta previsão tão clara que já existia o processo licitatório nº 1420160065020 em andamento cujo objeto era a contratação de apoio logístico para o Programa Bahia Sem Fogo.

A Auditoria esclarece que o achado em comento se reporta à falta de economicidade, razoabilidade e proporcionalidade existentes nos valores pagos por prestação de serviço eventual de transporte rodoviário, sem demérito à necessidade desse serviço para o combate de incêndios florestais.

A Comissão de Fiscalização, ao efetuar os cálculos para as diárias que ultrapassaram o limite diário de 450 km, considerou qualquer distância percorrida como nova diária integral a ser paga, por mais ínfima que fosse, além deste limite estabelecido, ainda que este não fosse atingido. Os referidos cálculos foram feitos por veículos e por dia.

Nesse sentido, as ordens de serviço emitidas para a empresa Focus definem:

O valor da diária será computada com limite de até 450 Km por dia, sem quaisquer custos adicionais com combustível, diária, motoristas ou outras despesas relacionadas na prestação do serviço em questão para o CONTRATANTE; Caso o deslocamento ultrapasse os 450 km limitador, **iniciará a contagem** de uma nova diária

\* As diárias serão computadas **durante a operação**, e deverão constar nos relatórios do Corpo de Bombeiros e da empresa. A prestação do serviço durará até que haja solicitação de desacionamento por parte do corpo de Bombeiros. (grifos da Auditoria)

Observa-se que as regras definidas não impõem entendimento de que se deve computar mais uma nova diária integral por qualquer valor de quilometragem ultrapassado. Do mesmo modo, não está determinado que o levantamento das diárias dos veículos seja efetuado por dia. Tal opção, no momento do cálculo, implicou no cômputo de quilometragens irrisórias como se novas diárias integrais fossem, de modo que estas interpretações se mostraram onerosas e desproporcionais, gerando prejuízo ao erário.

Nessa linha, se o limite é de 450 km por dia e, ao ser ultrapassado, inicia-se a contagem de uma nova diária, o raciocínio mais prudente deveria considerar o início da contagem das diárias a cada vez que este limite fosse atingido, seguindo a mesma lógica até se chegar ao final da operação total, quando se verificaria a quilometragem final percorrida pelo veículo durante todo o período da operação, quando seria calculado, então, o valor total de diárias a serem pagas, o que resultaria:

**TABELA 1 – Cálculo de valores computando-se quilometragem total**

Veículo tipo PICK-UP 4 x 4	Período de prestação do serviço	KM total rodado	KM total / 450	Total de Diárias	Total a ser pago (R\$)
PLACA - OZD 2222	27/09 a 07/10/2018	5.872	13,05		
PLACA - OZH 7728	01 a 09/10/2018	5.152	11,45		
PLACA - PKC 2229	02 a 09/10/2018	4.709	10,46		
<b>TOTAL</b>		<b>15.733</b>	<b>34,96</b>	<b>35</b>	<b>35.000,00</b>

Fonte: Processo SEI 027.1447.2018.0002170-91

Considerando a diária de R\$1.000,00 contratada (Ref.2350703-18), observa-se que o valor encontrado resultaria em uma economia de R\$21.000,00 (vinte e um mil reais), o que demonstra resultados materialmente relevantes quanto à economicidade, importando em onerosidade de 60,0%.

Igualmente, atenta para o senso comum a forma de cálculo utilizada. Entendimento dessa ordem jamais poderia significar um pagamento de recursos públicos em detrimento dos princípios da economicidade, da eficiência e do interesse público, equivocando-se a Administração quando assim procedeu.

Impende salientar que, caso o particular aufera recursos públicos em montantes superiores e desproporcionais aos serviços efetivamente prestados, em razão de equívoco cometido pela Administração na forma de cálculo no momento do pagamento, resta-lhe recusar ou ressarcir ao erário quanto ao pagamento realizado a maior, demonstrando, assim, boa-fé no recebimento errôneo. Do contrário, estaríamos diante de situação de enriquecimento ilícito por parte do prestador de serviço, ao auferir vantagens pecuniárias sem que tenha, efetivamente, prestado o serviço pago.

Tergiversar sobre o entendimento apresentado pela Auditoria é ferir princípios administrativos que não poderiam ser relevados ou desrespeitados. Assim, permanecem as constatações dessa Auditoria, sem que os esclarecimentos acima referidos tenham o condão de modificá-las.

É de todo conveniente esclarecer que o Termo de Referência é pertinente a um certame licitatório que ainda estava em andamento, nada tendo relação com a contratação aqui em análise. Esta, que foi feita sem nenhuma formalização nos termos da Lei Estadual nº 9.433/2005, na medida em que não foi assinado nenhum instrumento contratual e os pagamentos foram realizados por indenização (TRD). Se pretendeu, como afirmado pela Administração, usar o critério de mensuração de unidade de quilometragem para efeito de pagamento de uma diária cheia, adotou critério que já estava sofrendo censura até internamente, e que restou, igualmente, censurado na presente Auditoria, ao ponto de sofrer reconsiderações para esclarecimentos de suas incongruências.

A contratação, pelo que pôde ser observado, foi verbal, de modo que o art. 131, inciso II, da Lei nº 9.433/05 não foi observado, estando o vínculo aqui analisado dentro do que determina o § 4º do mesmo dispositivo:

Art. 131. São formalidades essenciais dos contratos administrativos e seus aditamentos:

[...]

II – forma escrita, ressalvado o disposto no § 3º deste artigo.

[...]

§4º - É nulo de pleno direito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, em regime de adiantamento, de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido para compras e serviços que não sejam de engenharia, na modalidade de convite.

Deve ser observado, ainda, que a Lei Licitatória Estadual nº 9.433/2005 previu a possibilidade de contratações diretas por emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada a urgência de atendimento, no seu art. 59, inciso IV. Mais adiante, o art. 65, §3º, inciso VIII, determinou que, em cabendo, fosse feita justificativa de preço, com apresentação de orçamentos ou consulta de preços de mercado, na medida em que a Administração não está livre e desimpedida de contratar, sem observância ao Princípio da Economicidade.

O servidor público, quando do conhecimento de atos e fatos na esfera administrativa, onde possa, por dever de ofício, ser identificado por conhecimento técnico próprio, ou por informações constantes de documentos que instruem e alertem qualquer tipo

de irregularidade ou ilegalidade, nos termos do art. 175, incisos III, IV e VII, da Lei Estadual nº 6.677/1994, tem o dever de observar as normais legais e regulamentares, não cumprir ordens superiores manifestamente ilegais e zelar pela economia material e conservação de patrimônio público.

Esses deveres encontram-se dispostos na CF/88, como direitos e garantias fundamentais, insculpidos no art. 5º, inciso II, onde o Princípio da Legalidade assegura que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, que, combinado com o art. 37, dão, ao servidor público e aos seus superiores hierárquicos, condições de manter-se alerta quanto a prejuízos ao erário, cumprindo os atos administrativos que vão ao encontro dos interesses públicos. Portanto, não se trata tão somente de obedecer ordens hierárquicas superiores sem observar deveres e direitos constantes na legislação.

Há responsabilidades que se encontram imbrincadas em condutas, quer comissivas ou omissivas, configuradas nas previsões legislativas estatutárias, com aplicações adequadas que devem estar integradas aos fatos apurados e restar devidamente esclarecidas.

Em documento denominado RELATÓRIO, datado de 22/11/2018, (Ref.2411294-19), assinado eletronicamente pelo Sr. Andre Luis Effgen, Coordenador II, e pela Sra. Fabíola Diana Chaves Cotrim, Coordenadora Técnica, houve a conclusão de que os valores praticados estariam em conformidade com os preços de mercado e de que o valor de R\$ 56.000,00 era devido à empresa FOCUS SERVIÇOS E COMERCIO EIRELI-ME.

Constata-se, ainda, que a Comissão Permanente de Acompanhamento e Fiscalização de Contratos de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais no Estado da Bahia assim se pronunciou junto à Diretoria-Geral, em expediente assinado eletronicamente em 12/12/2018 pelo Sr. Murilo Figueredo Campos de Jesus, Diretor (Ref.2411294-38):

II. Comprovação do efetivo fornecimento do bem ou da execução do serviço, por meio de relatório circunstanciado, no qual deve constar: em se tratando de prestação dos serviços: documento relacionando os serviços que efetivamente foram prestados, elaborado e assinado por técnico do setor, competente do órgão, discriminando em que consistiu o serviço, em qual local foi prestado, como foi executado, quais os componentes dos custos, como foi realizada a fiscalização dessa execução e demais elementos essenciais à apuração do tipo de serviço que foi prestado.

A Comissão Permanente de Acompanhamento e Fiscalização de Contratos de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais no Estado da Bahia, composta por servidores da Secretaria do Meio Ambiente - SEMA e do Instituto do Meio Ambiente – INEMA, foi responsável pelo acompanhamento e mensuração dos serviços prestados pela equipe da empresa.

Consta no documento SEI nº 2975127, relatório da comissão; documento SEI nº 2973968, conferência dos serviços (km), documento SEI nº 2975454, atesto da declaração da prestação dos serviços.

O prestador de serviço executou as atividades abaixo relacionadas:

Transporte rodoviário em veículo tipo pickup 4x4 com o objetivo de transportar as equipes do Corpo de Bombeiros para o combate aos incêndios florestais.

A prestação do serviço totaliza 56 diárias com valor unitário de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) perfazendo um total de R\$ 56.000,00 (cinquenta e seis mil reais).

Assim, certificamos que os serviços foram realizados dentro dos parâmetros regulares.

Frise-se que houve questionamentos dentro do processo administrativo sobre a onerosidade dos pagamentos devido a dúvidas consistentes da fórmula de cálculo das diárias, o que leva à necessidade imperiosa de apurações de responsabilidade em processo administrativo específico, nos termos do Decreto 181-A, não podendo a Administração tergiversar sobre esta situação legal (Ref.2411294-49/50).

Diante do exposto, e das respostas apresentadas, a Auditoria mantém seu posicionamento quanto ao item apontado, ressaltando que, em futura auditoria, serão verificadas as melhorias propostas e acatadas pelo gestor.

#### 4 CONCLUSÃO

Considerado 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 do 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.

Salvador, 26 de Agosto de 2020.

## **Quadro de Assinaturas**

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Augusto Jose Alves do Bonfim  
Líder de Auditoria - Assinado em 26/08/2020

Roberto Dantas de Almeida  
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 26/08/2020

Vinicius Curi de Souza  
Gerente de Auditoria - Assinado em 26/08/2020

Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim  
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 26/08/2020



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: K1MTCXMDA2