

**AO SENHOR RELATOR CONSELHEIRO MARCUS VINÍCIUS DE  
BARROS PRESÍDIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA  
BAHIA**

**PROCESSO: TCE/011522/2019  
NOTIFICAÇÃO Nº. TCE/001837/2020**

**JABSON MACHADO PRADO**, devidamente qualificado nos autos, vem à ilustre presença de Vossa Excelência, nos autos do Processo Administrativo nº. TCE/011522/2019, em atendimento ao quanto disposto na NOTIFICAÇÃO nº. TCE/001837/2020, de 02 de Setembro de 2020, para apresentar, DEFESA, em relação aos achados descritos no Relatório de Auditoria da 1º Coordenadoria de Controle Externo – Gerência 1A, o que faz mediante as razões fáticas e jurídicas a seguir delineadas:

**I. TEMPESTIVIDADE DA DEFESA**

Cumprе ressaltar, de pronto que a Notificação fora recebida no dia 10/09/2020, concedendo prazo de 30 dias para prestar esclarecimentos; considerando, no entanto, as concessões de prazo para oferecimento da resposta à alusiva Notificação, sob n(s)º de protocolo 006957/2020 e 006395/2020, o prazo se encerrará em 09/11/2020, restando clara a tempestividade da presente manifestação.

**II. BREVE ANÁLISE DOS FATOS**

Preliminarmente, faz-se necessário explanar os fundamentos fáticos e jurídicos que autorizaram o pagamento indenizatório, através do Termo de Reconhecimento de Débito, Indenização e Quitação de Crédito nº. 040/2018, em razão da prestação do serviço de transporte eventual de veículo tipo pick-up, utilizado na operação Bahia Sem Fogo, pela empresa FOCUS SERVIÇOS E COMERCIO EIRELI - ME - Processo Administrativo nº. 027.1447.2018.0002170-91.

De antemão, faço registrar que, o Governo do Estado da Bahia, através do Programa Bahia Sem Fogo, vem desenvolvendo ações de combate a preservação aos incêndios florestais. Tais ações são desempenhadas em diversas regiões do Estado da Bahia, que exigem, entre elas, o deslocamento de tropas que envolvem Bombeiros Militares, brigadistas voluntários e técnicos da SEMA/INEMA aos locais onde ocorrem os focos dos incêndios, para desenvolvimento do trabalho em

campo. Isto porque, o excesso de material combustível proveniente da vegetação, atrelado a baixa umidade do ar e a atividade humana como turismo, lavouras pecuárias, formam o ambiente perfeitos para os incêndios que põe em risco vidas humanas, bens e propriedades, levando ao estado de emergência vários municípios e localidades do Oeste Baiano.

Em resumo, à época, encontrava-se em tramitação o processo licitatório, sob nº. 1420160065020 (processo eletrônico nº. 027.1449.2019.0002333-51), objetivando a contratação da prestação de serviço eventual de transporte, para serem utilizados nos períodos de ocorrência de incêndios florestais.

Ao compulsar os autos acima mencionados, é de fácil verificação a conclusão da fase preparatória da licitação, com as seguintes informações: solicitação/requisição do objeto; **Termo de Referência elaborado por técnico com expertise para tal**; requisição do serviço, **avaliação de custo pela administração**; declaração do ordenador de despesa; definição da modalidade e tipo de licitação; **autorização para abertura do procedimento licitatório pelo superior hierárquico**; elaboração do instrumento convocatório com as regras procedimentais do certame e da future contratação, etc.

Retornando-se ao que aqui se pretende contrarrazoar, ainda no curso da licitação, o Corpo de Bombeiros Militar da Bahia solicitou, **em caráter essencial e de urgência**, o serviço de transporte de veículos, tipo pick-up, para fins de combater os incêndios florestais, **paralelamente, em mais de um município, tendo em vista que as demais viaturas, já estavam empregadas em outras localidades e o difícil acesso aos locais onde encontravam os focos de incêndio**. Conforme se verifica, a prestação do alusivo serviço ocorreu nos períodos de 27/09/2018 a 07/10/2018 e 01/10/2018 a 09/10/2018, na Região Oeste e na Chapada Diamantina, respectivamente, por tanto, **comuntantemente**.

Destaca-se, neste cenário, a **gravidade e extensão dos incêndios florestais** que acometiam as regiões Oeste e Sudoeste - Chapada Diamantina - do Estado da Bahia, em especial os municípios de Barreiras e Rio de Contas, amplamente noticiados pela imprensa nacional.

É importante frisar que, em termos técnicos, para o fogo existir, é preciso oxigênio, combustível e calor. No caso em tela, de incêndios florestais, sejam provocados pela seca ou ação humana, o material combustível é a própria vegetação. Isto é, o **acumulo dessa biomassa**, em determinados locais, antes não devastados, funciona como combustível, tornando os incêndios mais agressivos. Esta potencialidade, junto aos ventos fortes, **leva a proximidade das chamas às cidades e áreas habitadas**.

Diante desse cenário emergencial, coube ao administrador, por tanto, **a árdua tarefa de minimizar as conseqüências** das queimadas nas regiões, que se encontravam sem o amparo das viaturas.

Ressalta-se que, embora a incidência dos incêndios florestais em determinados períodos do ano, já conhecida, são originários da estiagem prologanda e do aquecimento global com a elevação das temperaturas, não se pode dizer que seus

efeitos sejam previsíveis, nem tão pouco, extraordinários. Isto porque, os mesmos geram reflexos ainda imensuráveis na ordem social e econômica, de forma a desafiar as autoridades administrativas e a população a adotarem providências excepcionais.

Em situações como essas, são exigidas do poder público medidas preventivas e repressivas, excepcionais e definitivas, de controle e provimento, para as quais as ferramentas já existentes no direito administrativo, se mostram ineficientes. Primeiro porque, embora haja anualmente a previsão dos incêndios, as conseqüências não são exaustivas, sendo impossível prever todas as variantes decorrentes do fogo; Segundo porque, nessas áreas quaisquer atividades são capazes de produzir riscos potenciais de novos focos de incêndios; Terceiro porque, embora todas as medidas preventivas e repressivas não se podem descartar os incêndios criminosos ou por negligencia humana.

Nesse diapasão, não havia tempo hábil para a concretização da licitação, tão pouco, para contratação direta com fulcro no art. 59, inc. IV da Lei 9.433/05. Fez-se necessário, medidas urgentes, excepcionais, temporárias e proporcionais. Isto é, a decisão, não poderia ser pautada **somente** na lei, mas na necessidade emergencial e atípica dos administrados. Não podendo a SEMA, nas funções de seus administradores e gestores, diante dos fatos aqui narrados, se eximirem de decidir, no argumento de que não há previsão legal para tanto.

Conforme informações no bojo do processo em epígrafe, os parâmetros utilizados para a prestação do serviço de transporte executado pela FOCUS SERVIÇOS E COMERCIO EIRELI – ME, foram estabelecidos no Termo de Referência constante do Processo Licitatório sob n°. 027.1449.2019.0002333-51, sobretudo os itens: 4/4.5 – Especificações; 5. Descrição do serviço para todos os itens; 8. Forma de pagamento e 9. Das bases.

A moral administrativa não exige apenas a conformidade do ato com a lei, mas também o interesse coletivo, inseparável da atividade administrativa, constituindo-se pressuposto básico de validade de seus atos. A atitude da administração em utilizar como parâmetro as especificações contidas do Pregão Eletrônico, acima mencionado, demonstra a preocupação na efetividade das ações, diante do aproveitamento de um lastro técnico já existente e elaborado por servidor técnico, designado pelo Corpo de Bombeiro Militar da Bahia, órgão com expertise nas contratações de combate a incêndios florestais.

A tarefa da administração pública é a de zelar, proteger e vigiar o bem. Naquele momento, uma escolha precisou ser realizada, dentre as opções disponíveis, a partir da ponderação de interesses conflitantes: a maximização do orçamento público, agravada pela “omissão temporária” do Estado, a partir da instauração de processo de contratação direta, nos termos do 59, inc. IV da Lei 9.433/05 versus minimização dos danos à biodiversidade, à perda de serviços ecossistêmicos e do risco às vidas humanas, bens e propriedades.

Nas palavras de Cláudia Mara de Almeida Rabelo Veigas, “a Administração Pública não tem competência para desfazer-se da coisa pública, bem como, não pode desvencilhar-se da sua atribuição de guarda e conservação do bem.”

Nessa asserção, alçada à posição de princípio constitucional da eficiência, é comando dirigido ao administrador determinar não somente a otimização do emprego de recursos públicos, mas as escolhas voltadas à consecução do melhor resultado para a sociedade.

Ao caso concreto, a perda de biodiversidade em áreas de cerrado, dada a relevância do bioma para o Estado, certamente representaria custos que exorbitavam em muito (quixá não configurassem danos irreparáveis) a economia financeira que poderia ter sido realizada caso fosse realizada uma contratação nos moldes ideais, naquele momento.

Deste modo, a contratação em comento não deve ser considerada ineficiente apenas partir de uma perspectiva monetária (analisando apenas sob o prisma do erário), há de ser realizada uma análise panorâmica, que contemple a relação custo-benefício no cenário de urgência.

Esclareço que, conforme informações dos autos do processo e já ratificadas em momentos anteriores, a escolha da prestadora do serviço, procedeu-se após a avaliação de custo pela Administração, obditos por meio de cotação de preços de mercado junto a empresas do ramo, que comprova que o valor pago, encontra-se pautadas nos limites fixados do ordenamento jurídico, prevalecido pela boa-fé dos servidores envolvidos.

### **III. DAS RESPOSTAS EM RELAÇÃO À DILIGÊNCIA E AOS ACHADOS DE AUDITORIA**

Neste documento, iremos nos ater aos pontos que foram dignos de anotações pela i. Coordenadoria de Controle Externo – Gerência 1A, desse Tribunal de Contas do Estado da Bahia, nos seguintes termos:

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

Ressalta-se no Relatório de Auditoria 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 fosse previsível 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”.

Preliminarmente, convém mencionar que a necessidade de aquisições pela Administração Pública, se dá nos surgimentos de demanda e/ou pelo aumento de demandas não programadas, ou seja, novas demandas.

Na análise, o Relatório de Auditoria alega que as queimadas não são acontecimentos extraordinários, que nunca tivessem ocorrido ou que não fossem previsíveis de ocorrer. Entretanto, conforme já exposto no capítulo anterior dessa petição, considero que os incêndios florestais, embora já tenham acontecido anteriormente, suas conseqüências não são previsíveis. Estamos aqui analisando um fenômeno primariamente da natureza, que também poderá ser resultante da ação humana, conforme será explanado abaixo, após a conceituação dos termos mencionados por essa Corte de Contar.

Conforme dados fornecidos pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), entende por incêndios florestais, como todo fogo sem controle que incide sobre qualquer forma de vegetação, e sofre forte influência das condições atmosféricas locais. Ademais, o incêndio florestal pode ser provocado pelo ser humano (intencionalmente ou por negligência), ou por fonte natural, a exemplos: os raios, estiagem crítica, etc.

Saindo da premissa técnica, mencionamos abaixo alguns casos, além dos acostados nos autos do processo sob n°. 027.1447.2018.0002170-91, de grande repercussão midiática, que evidenciam tais relatos, no território baiano, são ele:

Em 2017, nos meses de fevereiro e março, registrou-se a ocorrência de incêndios em aproximadamente 2 km de área, de uma vegetação próxima a condomínios de Guarajuba, em Camaçari-Ba, na região metropolitana de Salvador, bem como em Praia do Forte, localizada no município de Mata de São João. O incidente surgiu no período não considerado “natural” para surgimento de incêndios, que compreende o período de agosto a dezembro, tendo origem por ação humana, havendo na época reingnições, e dias para combate;

Em 2015, uma moradora da região Oeste do Estado da Bahia queimou lixo que estava em seu quintal e as chamas se espalharam para outros locais. Época em que o Estado estava enfrentando um árduo combate, na Região da Chapada Diamantina;

Observa-se, portanto, que as ações humanas demonstram que as causas de incêndio florestal não são previsíveis quanto alegado pela auditoria, se valendo apenas nas condições climáticas e metrológicas. O que deve trazer à análise do Estado, caso haja ocorrência de incêndio florestal de forma simultânea em 5% dos seus 417 municípios. Fato que poderá obrigar a Administração a realizar gastos expressivos com todo aparato para o combate em seus municípios, pois não há estrutura adequada para atender possíveis aumento de demandas concomitantes.

Em importante registrar que, no ano de 2015, foi montada grande estrutura para combate aos incêndios florestais na Chapada Diamantina, com ajuda de aviões da força aérea, militares do Distrito Federal e do Exército Brasileiro, que com todo

aparado técnico e esforços empregados pelo governo Federal, Estadual e Municipal não foi suficiente para conter de forma definitiva os incêndios florestais, que se sustentava em proporções ainda maiores, encerrando-se somente no ano de 2016, com as mudanças climáticas que favoreceram as chuvas nas regiões, dando fim a estiagem prolongada.

De igual forma, imperioso relatar que no ano de 2017 no município de Luis Eduardo Magalhães, houve incêndio de grandes proporções, onde os mesmos provocaram o aumento do número de pessoas buscando socorro médico, por comprometimento à saúde, devido ao excesso de fumaça na região. Isso sem contar a perda da biodiversidade provocada pelo fogo e os estragos na economia local.

Outro trecho extraído do Relatório de Auditoria, dispõe que:

“(…) 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.”

Nos termos do IX art. 8 da Lei 9.433/05, projeto básico ou ainda, Termo de Referência, considera-se “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos (...)”.

De acordo com as informações prestadas pela Comissão Permanente do Bahia Sem Fogo, as regras definidas para a prestação do serviço, ora mencionado, estão nos moldes do Termo de Referência do Processo Licitatório nº. 027.1449.2019.0002333-51, no qual contém todas as características e elementos necessários do objeto ora pretendido, elaborado por membro do Corpo de Bombeiros Militar da Bahia.

Nesse sentido, temos no inc. IX art. 8 da Lei 9.433/05 compreende-se projeto básico ou pode-se dizer ainda, Termo de Referência, o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Quanto ao levantamento das diárias dos veículos, efetuado por dia, dispõe o Termo de Referência, de forma clara, que:

“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”.  
**(grifo meu)**

As informações acima prestadas, de acordo com o caráter dos serviços, informa que será computada a diária com limite de até 450 km **por dia**. Desta forma teoricamente o veículo deveria ficar parado aguardando o dia seguinte para continuar operando, o que de fato não ocorreu, pois se trata de serviço de combate, onde o fogo não espera, motivo pelo qual o veículo realizou percursos mais que os 450 km em 01 (um) só dia, auxiliando full time no combate, sem pagamento de plantão pelos momentos que este ficava parado aguardando acionamento no local.

Outrossim, trazemos a luz desse Órgão a justificativa constante no Termo de Referência, a qual deixa bem claro de quais serviços se tratam:

“A prevenção e o combate aos incêndios tem sido desenvolvido pelo Estado, através do Programa Bahia Sem Fogo (...). Por este Programa, são disponibilizados equipamentos, materiais, transporte e toda logística que envolve uma ação integrada contra-incêndio.

(...)

Tais ações são desempenhadas em diversas regiões do Estado da Bahia, que exigem o deslocamento de tropas, que envolve Bombeiros Militares, Brigadistas Voluntários e Técnicos SEMA/INEMA, aos locais onde ocorrem os focos de incêndios, para desenvolvimento do trabalho de campo”.

Observa-se, o que se verifica é que, não se trata de trabalho simples, e sim de locais onde existem alto grau de periculosidade.

Para melhor entendimento, o serviço em tela não possui caráter comum, onde os veículos percorrem com servidores distribuindo processos, reuniões, fiscalizações, eventos, nem transporte de equipamentos para unidades, se trata de serviço ligado ao fenômeno fogo.

Dessa forma, mostraremos riscos do incêndio florestal para população e principalmente aos que estão em linha de frente e no suporte (in loco).

Os serviços objeto do Termo de Referência são prestados, não contando com a disponibilidade integral para a administração pública, sem data exata de

encerramento das atividades, sem pagamento de plantão por estar parado à inteira disposição do Estado, com exposição ao perigos que o fogo proporciona.

Para entendimento do tipo de serviço que o Estado pretende contratar demonstramos, a que situações todos os envolvidos no processo de combate enfrentam.

Ainda, divergindo de serviço comum, os veículos que transportam vidas e equipamentos durante toda a operação (a exemplo da motobomba), levam os combatentes próximo as áreas atingidas, áreas de difícil acesso, morros, estradas. Esse equipamento moto bomba é colocado na carroceria do veículo auxiliando no combate ao incêndio que ocorrem nas margens das estradas, ficando próximo ao fogo. Apresentamos, portanto, risco das atividades de combate a incêndio com auxílio de veículos, motivo pelo qual não se torna serviço comum, conforme Termo de Referência.

Não se deve considerar para esse tipo de serviço modelo de transportes atualmente adotado pelos órgãos da Administração, cuja demanda por serviços de transporte de servidores é suprida por vários serviços e fornecimentos, contemplando a disponibilização dos veículos (por locação, comodato ou compra), abastecimento (em postos externos ou internos) e contratação de motoristas (terceirizados ou integrantes da estrutura do governo)

Uma questão preocupante é que os veículos de serviço, utilitários tipo minicargo, van e pick up, além do maior valor para aquisição por parte dos contratados, guardam certas especificidades, especialmente pelos altos preços de aquisição e as manutenções mais custosas.

Acrescenta ainda o Relatório que:

“(…) Impende salientar que, caso o particular aufira 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.”

Com a compulsão dos autos, divergindo da análise dessa auditoria, não houve equívoco na forma de cálculo, diante de tudo o quanto acima exposto, e ressaltar que os serviços foram devidamente prestados, **não pagando a Administração por plantão ou quaisquer “disponibilidades” da empresa com veículo parado**, embora esta estivesse totalmente a serviço do Estado, com possibilidade de estar/ficar ociosa, sem previsão de dispensa, em aguardo/prontidão para possíveis reinições e retorno ao apoio do combate.



Esclarece ainda o Relatório de Auditoria 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.”

Diante da afirmação acima, segue com o seguinte questionamento: Se o Termo de Referência é pertinente a um certame cujo objeto foi definido dentro dos critérios técnicos por quem detém a espartasse para tanto, percorrido toda fase interna da licitação, na qual se desenvolvem os atos e atividades iniciais, como a definição do objeto, o ato preparatório da convocação, as regras procedimentais do certame e da futura contratação, não poderá o gestor da área requisitante/técnica, contratar os mesmos serviços de forma emergencial, excepcionada à exemplo do art. 59, inc. IV, da Lei nº. 9.433/05, nos padrões do Termo de Referência do Processo Licitatório, o qual rege a contratação do mesmo objeto, em quantidade e qualidade, a ser utilizado para o mesmo fim, de combate a incêndio florestais?

Ademais, entendo que, conforme abaixo transcrito, não houve censura, e sim **recomendação**, de **possível** contratação mais vantajosa na visão da Chefe de Gabinete, que posteriormente, conhecida os quesitos técnicos e de urgência, deliberou e autorizou, oportunamente, o Termo de Reconhecimento de Débito.

[...] “**Recomendo** que seja repensado a modalidade de contabilização das horas de traslado praticado pelas empresas que prestem este tipo de serviço. Visto que, a forma de contabilização hoje praticada pela Sema, mostrou-se extremamente sensível, motivo que **podará** acarretar pagamentos onerosos para o Estado” (grifo meu).

Acrescento ainda que, o processo licitatório foi devidamente encaminhado à SAEB que, por força do inciso II, item 17, do seu regimento aprovado, pelo DECRETO nº 16.106 DE 29 DE MAIO DE 2015, deverá proceder ao acompanhamento e análise de processos de locação de veículos, instaurados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, visando sua regularidade.

Dispõe o Relatório de Auditoria que:

“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.”

A luz do Art. 23, inc. VI e VII da CF/88:

“É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;”

Deve-se levar em consideração à relevância do bem jurídico tutelado, o meio ambiente como bem comum da população, devendo ser preservado acima de qualquer interesse particular.

Incisiva, no particular é a norma Constitucional, que destaca em seu Art. 225:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”

Cita-se o já citado Relatório, ainda que:

“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. (...) 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.”

Por tudo quanto exposto, ratificamos que não houve qualquer irregularidade no pagamento conforme alegado pela equipe de auditoria, pois os serviços foram prestados nos moldes do Termo de Referência, de acordo com o caráter dos serviços, não se tratando de serviço comum, e nem efetuado pagamentos com veículo parado (plantão) à disposição do Estado.

No processo licitatório o gestor, com zelo, e boa-fé atendeu ao princípio da economicidade, retornando o processo licitatório para a Diretoria Administrativa realizar novas cotações, por conta de valores “altos”, conforme páginas 1020 e 1021 do processo 1420160065020.

Diante das recomendações dessa auditoria, com o tipo de contratação pretendida, a partir das características do serviço, nota-se que as perspectivas para o certame são incertas, e não há como determinar o nível de competição que haverá durante a fase de lances ou quantos concorrentes vão aparecer tanto na fase externa, quanto na interna.

Dessa forma, ante as possibilidades de melhorias, cabe analisar os seguintes questionamentos:

- a) Para o tipo de contratação dos serviços em tela (incêndio florestal) poderia a administração adotar a implementação do serviço de transporte remunerado privado individual de passageiros (por aplicativo), para transportar pessoas e equipamentos próximos ao fogo? (vide Fig. 14), quanto custaria ao estado? será que os motoristas arriscariam a prestar serviços em tais condições? se tornaria mais dispendioso em comparação ao veículo locado.
- b) Quando da licitação, processo 1420160065020, com tal tipo de serviço, na fase externa a etapa de lance proporcionaria a Administração Pública a obtenção do menor valor.
- c) Para possível sugestão de alteração do Termo de Referência, desse tipo de serviço (incêndio florestal), seria realmente vantajoso o Erário estabelecer percentual de km excedente, com veículos exclusivos, correndo o “risco” de se obter cotação em valores exorbitantes, antes da etapa de lances?
- d) Diante do caráter dos serviços, ora resumidos na justificativa do Termo de Referência, as empresas colocariam os veículos demandados em plena disposição do Estado, por preço de serviço comum e permanecendo em plantão em caso de reinição dos incêndios, sem pagamento de percentuais?
- e) No questionamento do item “d”, **seria de fato menos oneroso** para Administração Pública, o pagamento de certo percentual pela

ociosidade do equipamento (plantão), por estar à disposição do Erário, somados aos valores de limite mais quilometragens menores (excedentes)?

f) Com o Termo de Referência “nesses moldes”, nos deparamos com demonstração de desinteresse de algumas empresas em participar, a exemplo dos emails apresentados no processo 1420160065020 (pg. 1.093 e 1.095), onde **empresa delimita prazo de contrato e quantidade de veículos; outra que menciona a adesivagem do veículo locado de forma eventual, impede que a mesma de locar veículo para outros clientes.**

g) Se não há previsão de **quantos veículos o Estado** solicitará da empresa, e quando estes retornarão, pois não há como prever quantos municípios precisarão de apoio, e em caso de eventuais problemas repor imediatamente outro veículo para não comprometer a operação, incluindo percentuais em km excedentes, quanto será a média no orçamento para a licitação? fatores como exposição da frota aos risco que o fogo impõe (vide Fig. 10, 11 e 12), e a disponibilidade de veículo em tempo integral, mesmo em standing by, poderá tornar mais dispendioso o serviço? (grifo nosso)

h) Existe a possibilidade de se correr risco no que diz respeito ao aumento de valores na fase interna, por conta do tipo de serviço e a mensuração de quilometragem? Tendo em vista que o menor preço oferecido numa licitação nem sempre significa o melhor negócio para Administração?

i) Deveria a Administração Pública pagar contrato mensal de locação de veículos com km livre, sem ao menos acionar/utilizar os serviços, pois se trata de serviços sob demanda, com comprometimento de frota, e veículos parados a disposição do Estado, quanto custaria de fato a locação para exposição ao Fogo (vide Fig. 14)?

j) Realizar pagamentos mensais de contrato usado sob demanda, sem acionamento de veículos (em caráter eventual)?

Ainda, destacamos dos questionamentos trazidos acima, especificamente, no item “f”, a empresa São Jorge Transportes Ltda – ME (pg. 1093 – proc. 1420160065020) relata:

[...] “mas com o veículo adesivado **impede que nossa empresa possa locar este veículo para outros clientes.** (grifo nosso).

[...] teremos que trabalhar com funcionários fixos veículos exclusivos devido aos serviços emergenciais”

[...] e possível que se faça um trabalho aprofundado dos serviços ver as necessidades principal o que pode ser cortado e o que pode repassar para outros veículos para

que se encontre o meio termo e que possa **fazer um contrato que contemple ambas as partes**". (grifo nosso)

Em suma, como trazido neste expediente, mesmo nos moldes do Termo de Referência, cujo pagamento alegam que fora oneroso, deve-se levar em consideração:

1. entendimento sobre o caráter dos serviços relacionados ao fogo;
2. impossibilidade de pagamento adicional por plantão (ociosidade), pela disponibilidade dos veículos parados (exclusividades);
3. no condicionamento das empresas em fechar contrato com prazo maior estabelecendo limites de veículos para locação, e realização de contrato que contemple ambas as partes;
4. dificuldades apresentadas em obter cotações na fase interna
5. análise de possíveis contratações que de fato oneram o Estado;
6. Da eficiência e imprescindibilidade da prestação dos serviços;
7. Da redução do impacto ambiental;
8. De reduzir custos na saúde pública, por conta de inalação de fumaça;

Por todo exposto, prova-se que não houve qualquer ilegalidade e irregularidade no pagamento da prestação do serviço, muito menos má-fé por parte do gestor, prova disso que nos autos do processo licitatório, com zelo, e atendendo ao princípio da economicidade retornou processo para a Diretoria Administrativa para novas cotações, por conta de valores considerados altos, deu prosseguimento a contratação emergencial através do menor valor de mercado, pautando suas decisões no Termo de Referência acostado ao processo de licitação, cujo a forma pagamento está estabelecida naquele instrumento, estando em conformidade com a prestação de serviço.

Conclui o Relatório de Auditoria que:

“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.”

Das recomendações impostas por esta Corte de Contas, **alego que este, não praticou às condutas ventiladas traçadas como causadoras do dano**, que levou ao pagamento considerado no Relatório de Auditoria como antieconômicos à FOCUS Serviços e Comércio Eireli –ME, razão que remete analogicamente aos Acórdãos nº(s) abaixo mencionados:

Acórdãos nº(s) 1.533/2011 – Plenário - “28. Quanto às irregularidades (...), entendo ser de difícil constatação da Comissão Permanente de Licitação de eventuais vícios no Projeto Básico que ensejariam sobrepreço, **até porque foi confeccionado por responsável legalmente habilitado, havendo, inclusive, respaldado por técnico da unidade concedente dos recursos do Contrato de Repasse.**”

Acórdão nº. 2.561/2004 – 2ª Câmara, ratificado pelo Acórdão nº 2.068/2005 – 2ª Câmara. “Após a audiência da responsável pela área técnica que estabeleceu os critérios do Edital de Concorrência, **e do responsável pela sua análise e aprovação**, o Tribunal considerou tais critérios restritivos à competitividade e aplicou multa ao gestores.”

Acórdão 1.859/2004 Plenário – “**Embora esse agente público tenha assinado o edital de licitação** - que contém o Memorial Descritivo por meio do qual se operou o direcionamento do certame -, **ficou comprovado que foi o Diretor Técnico o responsável direto pela elaboração das especificações que levaram à restrição do caráter competitivo da licitação.** Foi ele, também, quem elaborou a planilha de custos de forma inadequada, o que levou a apresentação de orçamentos irreais por parte da COPABO.”

Acórdão nº 687/2007 – Plenário - 27. As atribuições dos membros de CPL – segundo a Lei e a doutrina – estariam mais intrinsecamente ligadas à fase externa do procedimento licitatório. **Por esta razão, concluímos que para ocorrer a punição de qualquer de seus membros, pela definição do objeto a ser licitado (ato vinculado à fase interna da licitação), há que se: (i) comprovar que o membro da comissão participou efetivamente dessa definição; ou, (ii) verificar que a ordem para licitar o objeto era manifestamente ilegal.** A nosso sentir nenhuma dessas hipóteses está presente nos autos.

Entretanto, uma vez contextualizado, nota-se que a interpretação realizada pela Administração contratante razoável, merecendo o respeito do controlador, devendo ser lavado em consideração, as circunstâncias práticas encaradas pelo agente, e que, como previsto no §1 do art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, impuseram, limitaram ou condicionaram a sua ação.

Destaco ainda que, o interesse público é objeto central de um Estado Democrático, onde toda ação estatal deve visar a sua satisfação para o fiel cumprimento dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

O que se buscou na prestação do serviço de transporte, ora questionado, foram meios eficazes e capazes de atender os anseios coletivos, resultando na integridade do princípio constitucional da dignidade humana.

#### IV. DO PEDIDO

Ainda sob a égide constitucional o princípio da eficiência, e por tudo que aqui ficou esclarecido, almejo que a interpretação desta Egrégia Corte de Contas, seja ampliada, **devendo ser considerado os obstáculos e as dificuldades reais encontradas**, sob a ótica de o princípio da eficiência se concretizou quando a ação administrativa **atingiu materialmente os seus fins lícitos** e proporcionou ao cidadão **satisfação na resolução dos incêndios florestais, minimizando as conseqüências que poderiam ser irreparáveis, e evidentemente, onerosas ao Estado.**

Nesse diapasão, sobretudo, do caput e do **§1 do art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro**, que, com efeito, as vicissitudes do mundo concreto, as dificuldades enfrentadas pela Administração Pública, bem como a imprevisibilidade de certos eventos, **podem ser totalmente diferentes daquelas idealizadas pelo legislador**, de forme que, **seja a pratica de atos administrativos ou para o posterior controle, as circunstancias envolvidas deverão ser consideradas.**

Se as dificuldades e os obstáculos reais, vivenciados pela SEMA, não só no caso concreto, mas ao logo dos anos voltados as ações de combate a incêndios, não forem suficientes para eximir os agentes de sua responsabilidade, deverão ser considerados minimamente, na dosimetria da sanção a lhe ser aplicada, como informa o § 2 do mesmo dispositivo legal supradito.

Diante do exposto, venho requerer o afastamento de qualquer mácula que possa vir a ferir a sua integridade moral e profissional como responsável pelos achados de auditoria.

Na oportunidade, renovamos protestos de elevada estima e consideração, colocome à disposição para quaisquer dados adicionais ou complementares que se façam necessária.

09 de Novembro de 2020

**Jabson Machado Prado**  
CPF: 885.153.695-00

## Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Jabson Machado Prado  
Responsável - Assinado em 09/11/2020



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: I4ODM0MZM1