



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO, ADMINISTRAÇÃO E LOGÍSTICA

Memorando nº 90/2018/DIPLAN
Ao(A) Sr(a). AUDITORIA INTERNA

Assunto: Relatório de Auditoria nº 002/2018 – COAUD/IBAMA

1. Fazemos referência ao Memorando 77/2018/AUDIT (1714857) e ao Memorando 78/2018/AUDIT (1714889), por meio do qual foi solicitado manifestação quanto as recomendações constantes do Relatório de Auditoria 2 (1690225), que trata dos trabalhos de auditoria realizados no Contrato nº 12/2013.
2. Preliminarmente, esclarecemos que, como os trabalhos realizados envolvem ações da Diretoria de Proteção Ambiental e da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística, as respostas seguem consolidadas e assinadas por ambos os Diretores, após a manifestação das áreas técnicas responsáveis, quais sejam Informação nº 3/2018/DIPRO-IBAMA (2106615), Informação nº 4/2018/DIPRO-IBAMA (2140196) e Despacho CGEAD 2130538.
3. Nesse ponto, cabe aqui registrar que houve uma confusão por parte da Equipe de Auditoria na definição dos papéis de cada Diretoria no âmbito da contratação, tornando-se necessário pontuar que a DIPRO compete a definição dos requisitos da contratação, das especificações do objeto, do quantitativo e distribuição dos veículos, e a fiscalização do contrato; enquanto que a DIPLAN compete a complementação da instrução processual com vistas à realização do procedimento licitatório, e a aplicação das penalidades indicadas pela fiscalização.
4. Sobre as questões aventadas por essa Auditoria, a seguir transcritas, esclarece-se o que se segue:

IV.1 - Pesquisa de Preço

Constatação: *Falta de clareza na elucidação de dúvidas das empresas consultadas para formação do valor estimado da licitação.*

Recomendação 01: *Que a equipe de pregoeiros procure ser mais esclarecedora em suas consultas de mercado, e que possíveis dúvidas sejam dirimidas em tempo hábil, objetivando maior envio de orçamentos.*

MANIFESTAÇÃO:

Registra-se, preliminarmente, que a **realização de pesquisas de mercado não é de competência dos pregoeiros**, a quem cabe conduzir a licitação especialmente em sua fase externa, praticando os atos necessários à escolha de proposta mais vantajosa para a Administração, conforme Art. 11 do Decreto nº 5450/2005.

Em verdade, a situação ideal é a de que a pesquisa de preços seja realizada pela área demandante, em concomitância com a elaboração do Termo de Referência, conforme o art. 15, inciso XII, alínea "b" da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2/2008, vigente à época da contratação.

Ocorre que, no caso do IBAMA, em razão da insuficiência de recursos humanos e da capacitação dos servidores das áreas demandantes para a realização de pesquisas de preços, estas são realizadas e/ou complementadas pela Coordenação de Licitações e Contratos, notadamente pelo Serviço de Compras e Contratações – COLIC/SECON, em face da competência estabelecida no Regimento Interno do IBAMA que determina o seguinte, no art. 35, inciso I da Portaria IBAMA nº 14, de 29 de junho de 2017:

"Art. 35. Ao Serviço de Compras e Contratações compete:

I – realizar e ampliar pesquisa de preço realizada pela área demandante;"

Nota-se que a indignação da Equipe de Auditoria restou consubstanciada na suposição de que "não havia clareza no pedido de cotação, não ficou evidenciada se a licitação era regional ou nacional, o que modificaria os interesses de alguns participantes".

A esse respeito, convém transcrever o texto comumente utilizado pela então Divisão de Compras e Contratações para solicitação de cotação de preços, extraído da mensagem eletrônica acostada à fl. 65 do Processo examinado:

"1. Solicito estimativa de preços para locação de veículos, conforme Termo de Referência anexo.

2. Por oportuno, informe que o prazo de validade da proposta não poderá ser inferior a 60 (sessenta) dias.

3. Informo, ainda, que deverá constar da proposta a razão social, endereço completo, telefone, fax, CNPJ, bem como enviar com assinatura do representante legal da empresa.

4. Quaisquer esclarecimentos ou informações adicionais poderão ser obtidas através do telefone: (...), fax (...), e-mail (...)."

Depreende-se, portanto, que a **totalidade das empresas pesquisadas teve acesso ao Termo de Referência**, que logo em seu item 1, ao definir o objeto, deixou claro que a licitação era para atendimento em todo o território nacional:

"Item 1. Locação de veículos do tipo caminhonete com fornecimento de combustível e quilometragem livre conforme especificações contidas neste Termo de Referência, para atender às necessidades do IBAMA em todo o território nacional."

Restava inequívoca a informação de que a licitação seria para atendimento em todo o território nacional. Tal informação constava, inclusive, de outros itens do Termo de Referência.

Ademais, a Coordenação-Geral de Administração atesta que após leitura detida dos autos – fls. 64 a 95 e 113 a 127, não foram identificadas quaisquer dúvidas das empresas pesquisadas no curso da realização da pesquisa de mercado, em que pese o apontamento constante do item 28 do Relatório de Auditoria. O que ocorreu foi que diversas empresas deixaram de atender ao pedido de cotação, sendo que apenas três delas manifestaram seus motivos para não atendimento à pesquisa – fl. 117 (por não locar veículos com fornecimento de combustível), fl. 118 (por não ter como atender o volume de demanda) e fl. 119 (por não atender em todo o território nacional).

Conforme a documentação relativa às pesquisas de mercado realizadas, a primeira em setembro de 2012 e a segunda, após alterações no termo de referência, em outubro de 2012, verificamos que a primeira pesquisa (fls. 64 a 95) foi realizada com envio de mensagem eletrônica a vinte e oito empresas, observando-se que em seis mensagens foi inscrita a observação, a mão, provavelmente após contato telefônico, de que a contatada não cataria. Não há mais dados sobre as demais empresas.

Após alteração no termo de referência, foi procedida nova pesquisa de mercado (fls. 113 a 119), com envio de mensagem a onze possíveis fornecedores, sendo que três responderam com propostas e três justificaram a não apresentação de cotação, com os seguintes argumentos:

Pontual Locadora (e-mail de 01/11/2012 – fls. 117): "Infelizmente não temos como fazer o orçamento pois não alugamos veículos com fornecimento de combustível."

BR22 Locadora de Veículos (e-mail de 30/10/2012 – fls. 118): "... a BR 22 LOCADORA agradece o seu contato e analisando a sua necessidade e dentro de nossa estrutura atual, informamos que não temos como atender o volume dessa demanda, diante de fator me reservo a não participar desse processo de cotação" [SIC].

GVP Auto Locadora e Serviços (e-mail de 06/11/2012 – fls. 119): "Retornamos informando que no presente momento, não atuamos em Contratos, cujo atendimento dar-se-á em todo o território nacional." [SIC].

Observa-se então que onze empresas foram contatadas, três enviaram propostas e três justificaram a não cotação, sendo que apenas uma apontou o atendimento em todo o território nacional como fator impeditivo, uma segunda apontou o volume a ser contratado (a menor quantidade prevista para uma região era de 57 veículos), a terceira indicou a inclusão de abastecimento no serviço.

Verifica-se portanto que o apontamento da auditoria de que "algumas empresas não apresentaram proposta de preços por não atender em âmbito nacional" não encontra respaldo na documentação constante no processo de contratação. Além das argumentações contidas nas respostas, em que apenas uma apontou o caráter nacional do atendimento, diversas razões podem explicar a falta de interesse de outros participantes, como foco de atuação com outros tipos de veículos, não habilitação ou interesse em contratar com a Administração Pública e risco envolvido na contratação. É preciso ainda considerar que essa fase requer boa vontade dos possíveis fornecedores, já que não há obrigação de atender às solicitações de cotação para participarem da futura licitação.

Na execução do pregão (a partir das fls. 467) há o registro de 91 empresas interessadas, com apresentação efetiva de 26 propostas para o Grupo 1, 27 para o Grupo 2 e também 27 propostas para o Grupo 3. Como exemplo de que a não apresentação de cotação não implica em não interesse em participar do processo licitatório, a empresa Norte Locadora e Serviços – EPP, que foi contatada na fase de pesquisa de mercado e não respondeu, apresentou proposta para as três regiões licitadas.

Verifica-se portanto que, com a quantidade de propostas apresentadas, ao afirmar que houve restrição da concorrência com as características do serviço estabelecidas no termo de referência, ao que parece, a auditoria não observou os documentos do pregão contidos no respectivo processo.

POSICIONAMENTO: IMPROCEDENTE. Entende-se que a pesquisa e mercado foi realizada em observância à legislação, não havendo qualquer vício ou irregularidade nas consultas formuladas pela Divisão de Compras e Contratações.

Constatação: *Definição de Objeto com fatores limitantes*

Recomendação 02: *Adotar medidas de controle visando evitar a definição do objeto licitado com especificações que limitem a competição por serem excessivas, irrelevantes ou desnecessárias.*

MANIFESTAÇÃO:

Quanto à não regionalização da contratação, note-se que a licitação foi subdividida em grupos/itens distintos, em estrita observância ao disposto nos artigos 15, inciso IV e art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/93. Contudo, a orientação da área demandante sempre foi no sentido da formalização da contratação com apenas uma empresa, sob o argumento de que os veículos de uma região poderiam/deveriam atender as demais. Tal posicionamento foi registrado na Informação nº 363/2012/CONOF/CGFIS/DIPRO, de 29 de junho de 2012, fl. 27 dos autos, da qual se extrai o exerto a seguir, por pertinente:

"(...) Embora seguindo a orientação para subdividir os veículos em grupos, gostaria de salientar as razões para que seja contratada apenas uma empresa:

- Atendimento em todo o território nacional,

- Uniformidade nas informações de quilometragem, consumo, deslocamentos e manutenções,

- Garantia de um único sistema de rastreamento,

- Facilidade para eventual remanejamento da frota, em função de necessidades operacionais,

- Possivelmente um menor preço unitário em vista da quantidade maior de veículos."

Destacamos os dois últimos itens, ignorados pela auditoria, pois guardam perfeita sintonia com o texto da recomendação do TCU citada, qual seja: "...objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda da economia de escala,...". A possibilidade de remanejamento da frota (fator de possível prejuízo para o conjunto ou complexo caso limitada pela divisão excessiva da contratação) – e que de fato ocorreu durante a execução do serviço, sempre limitada à respectiva região contratual, além do ganho de escala, são fatores de maior importância para a necessidade de um contrato amplo, compatível com a atuação nacional do Ibama. Do mesmo, modo a previsão de atendimento em todo o território nacional, apesar da contratação regionalizada, faz-se necessária pela ocorrência de movimentação de equipes entre as unidades.

A avaliação do serviço que se pretende contratar deve ser realizada com a leitura completa do termo de referência, e não apenas da descrição sucinta do Objeto. No Termo de Referência encaminhado aos possíveis fornecedores para cotação (fls. 96 a 111 do Processo nº 02001.001663/2012-17), transcrevemos, com destaque, o item relativo à questão, aparentemente não observado durante a auditoria, e que usa até o mesmo termo "excepcionalmente":

"6. DA ENTREGA E DISTRIBUIÇÃO DOS VEÍCULOS

6.1. Os veículos deverão ser distribuídos e entregues pela CONTRATADA nas Unidades do CONTRATANTE onde permanecerão baseados, observando as quantidades e padrões discriminados na tabela a seguir:

...

6.8 Excepcionalmente em casos de missões conjuntas das diversas Unidades do CONTRATANTE, os veículos, poderão ser deslocados para qualquer Unidade da Federação."

Para verificar a ocorrência de movimentação de viaturas para localidades diversas de sua base contratual original, sem que seja necessária a apuração da documentação de cada unidade do Ibama – procedimento incompatível com o prazo de resposta, foi solicitada à Coordenação de Operações de Fiscalização (COFIS) uma verificação, conforme dados operacionais reais, sobre a questão de movimentação de viaturas. Para tanto, a COFIS escolheu buscar em dados de rastreamento dos veículos (selecionado o ano de 2016), de modo a obter um quadro do deslocamento das viaturas em todo o território nacional, com foco nos deslocamentos para a Amazônia. Desse processo, apresentou-se o seguinte:

1) Analisados 1.040.000 dados de rastreamento de 427 viaturas de 1/1/2016 até 31/12/2016;

2) Foram segregados os dados das 427 viaturas;

3) Foi feita a variância para a latitude (y) e a variância para a longitude (x) para cada viatura. Em seguida calculou-se a média das duas colunas e ordenou-se das menores para as maiores.

4) Com a média da variância das coordenadas de localização das viaturas tivemos valores desde 0,12 até 44,16, sendo que grandes variâncias representam grandes áreas de atuação e pequenas variâncias representam áreas de atuação restrita;

5) Para compreender qual seria o limite (na média da variância) de deslocamento de viaturas, foi observado no mapa (no software de geoprocessamento QGIS) o track de 105 viaturas, ou seja, 24,5% do total ordenado por média de variância. Isto possibilitou a definição do limite de atuação.

O resultado da amostragem foi o seguinte:

- 29,5% das viaturas não foram para a Amazônia.
- 26,7% das viaturas deslocaram-se de outras regiões para trabalhar na Amazônia.
- 43,8% das viaturas atuaram dentro de seu próprio estado na Amazônia.

Conforme demonstrado no item anterior, a quantidade de propostas apresentadas demonstram cabalmente que não houve restrição da concorrência com as características do serviço estabelecidas no termo de referência.

POSICIONAMENTO: IMPROCEDENTE. Conforme exposto, não se vislumbrou limitação à concorrência por inclusão de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias.

Constatação: A não referência do vínculo societário entre as empresas pesquisadas induz inobservância ao princípio constitucional da isonomia que é recepcionado na Lei nº 8.666/93 – Art. 3º, na qual tem por finalidade propiciar a igualdade de participação entre os interessados. O não atendimento do Despacho 390-212/COMAP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, de 29/11/2012, poderá evidenciar direcionamento de licitação.

Recomendação 03: Que a DIPLAN justifique a não informação sobre o vínculo societário entre a LOCARVEL e LOCAMERICA, contrariando o disposto na Lei 8.666/93, e apure a responsabilidade de quem omitiu tal informação.

MANIFESTAÇÃO:

Quanto ao suposto não acatamento integral das recomendações proferidas pela Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA no DESPACHO nº 390/2012/COMAP/PFE-INAMA-SEDE/PGF/AGU, especialmente no tocante à consulta do quadro societário das empresas pesquisadas, importa tecer algumas considerações.

A Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA, em sua manifestação jurídica, assim assentou:

"30. Na formalização das pesquisas deve-se preencher os seguintes requisitos:

- a) ampla pesquisa de mercado;*
- b) existir a identificação do servidor responsável pela cotação (Acórdão TCU nº 0909-10/07-1);*
- c) as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão TCU nº 1.782/2010-Plenário);*
- d) as empresas consultadas devem ter capacidade (qualificação técnica e jurídica) para a execução dos serviços (Acórdão nº 4.509-25/10-1); e;*
- e) não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara).*

No entendimento consignado no Relatório de Auditoria sob exame, as informações prestadas nos autos "não demonstram o vínculo societário entre as empresas Egel Locação de Veículos e a Locamérica, também não mencionam o fato do Sr. Luís Fernando Memória Porto ser sócio Diretor na Locarvel e Diretor Presidente na Locamérica. Em consulta ao sítio eletrônico da Receita Federal, por esta Auditoria bem como aos contratos do IBAMA, constatou-se que essas empresas tinham o mesmo diretor-presidente e estavam localizadas no mesmo endereço. (...) Cabe salientar, que posteriormente a Locarvel foi incorporada pela Locamérica em 07/01/2015, conforme Certidão de Baixa de Inscrição no CNPJ emitida pela Receita Federal. Este fato demonstra que a empresa Locamérica tinha informações privilegiadas dos contratos de locação de veículos e sua dinâmica, que influenciou no valor estimado para a licitação e em sua proposta no pregão".

Em que pese o entendimento acima destacado, há que se ter em conta que a obrigatoriedade de consulta ao quadro societário diz respeito apenas às empresas pesquisadas. Nessa linha, ressalta-se que quando da realização da pesquisa de mercado, não foi consultada a empresa Locarvel, o que por si só justifica a não inclusão nos autos do Relatório de Sócio da referida empresa.

Percebe-se, ainda, que a empresa consultada na pesquisa de mercado foi a Locamérica, acerca da qual foi acostado o respectivo Relatório de Sócios, fl. 250 dos autos, o que também foi feito em relação à empresa Egel Locação de Veículos, fl. 249. Em relação à empresa Novitta Rent a Car, a Divisão de Compras e Contratações, à época, informou não ser possível realizar a consulta societária, uma vez que a empresa não possuía registro no SICAF.

Pondera-se, ainda, que o Comprasnet emite alertas automáticos quando há vínculo societário entre as empresas licitantes, o que não ocorreu no caso sob exame.

Os valores estimados da contratação sob exame, portanto, foram obtidos após ampla pesquisa de mercado e consulta a outros órgãos públicos, não havendo qualquer benefício à Locamérica pela prestação dos serviços referentes aos Contratos nº 21/2008 e 17/2010.

Nesse ponto, questiona-se inclusive o seguinte: se a Locarvel – e não a Locamérica - houvesse participado do certame licitatório, sagrando-se vencedora, haveria algum vício ou o alegado privilégio de informações? Parece-nos que não, eis que não há qualquer vedação de que a empresa detentora de um contrato participe de nova licitação para a contratação do mesmo objeto com o mesmo contratante.

Isto posto e tendo em vista que a Locarvel sequer participou da pesquisa de preços ou da licitação, esta Coordenação-Geral entende não ter havido privilégio à Locamérica pelo simples fato de esta, à época, possuir vínculo societário com aquela.

Cumpre registrar que no que se refere à ampliação dos meios para consulta de quadro societário, este procedimento já vem sendo realizado nas novas contratações.

Tendo em vista as justificativas apresentadas pela Coordenação Geral de Administração, entendesse desnecessária apuração de responsabilidade, uma vez que foram observados os procedimentos legais.

POSICIONAMENTO: IMPROCEDENTE. Foram adotados os procedimentos previstos em lei.

Constatação: Falta de estudos conclusivos sem o real dimensionamento do quantitativo ideal de veículos a serem locados

Recomendação 04: Que a Diplan demonstre a vantajosidade, economicidade, eficiência para a locação do quantitativo de veículos solicitados e justifique a não apresentação de estudo conclusivo.

Constatação: Falta de estudos que subsidiou a contratação.

Recomendação 05: Realizar, de imediato, estudos técnicos e de demanda a fim de definir a real necessidade dos serviços de locação de veículos para orientar nova contratação.

MANIFESTAÇÃO:

No que afeta às recomendações 04 e 05, acima transcritas, cumpre esclarecer que a definição dos requisitos da contratação, das especificações do objeto, do quantitativo e distribuição dos veículos é de competência da área demandante, *in casu* a DIPRO.

Conforme a documentação constante no processo em análise, não houve documentação formal abrangendo os critérios e dimensionamento incluídos no termo de referência, observando-se que muitas alterações foram realizadas após reuniões entre esta área finalística e a administração, sem que se incluíssem no processo atas ou outros documentos acerca de tais discussões e decisões.

Apesar da ausência da documentação relativa aos critérios estabelecidos no termo de referência, não se pode concluir que tal deficiência tenha resultado automaticamente em contratação de número exagerado de veículos, tampouco pode-se afirmar tal fato com a realização de conta matemática primária de divisão do número de servidores em portaria de fiscalização por quatro, desconsiderando todos os outros aspectos que envolvem a logística operacional do Ibama (item 48).

Para analisar o número estabelecido para a contratação, devemos levar em conta aspectos do efetivo completo envolvido nas ações de campo, o que não se limita aos autorizados a lavrar autos de infração, mas demais técnicos, auxiliares, colaboradores e em alguns casos, efetivo policial de reforço. Além das ações de fiscalização, parte da frota atende às ações de prevenção e combate aos incêndios florestais, com brigadas distribuídas em vários

municípios, fato ignorado pela auditoria.

A definição dos parâmetros da contratação também deve ser compreendida no aspecto temporal. A questão de dificuldades operacionais decorrentes de falta de viaturas em condições de uso, especialmente na região amazônica, era um problema recorrente e que impactava sobremaneira a execução de ações de combate ao desmatamento ilegal. A frota própria distribuída pelas unidades do Ibama tinha baixa disponibilidade, devido a fatores locais de dificuldade de contratação de manutenção e abastecimento (a opção de cartão de abastecimento ainda não era disseminada), reduzida quantidade de recursos humanos para a administração dos veículos nas unidades, renovação demorada da frota, entre outros.

Ante a necessidade da área finalística, a Administração iniciou processo de contratação de serviço para fornecimento das viaturas, fato que de imediato eliminou a dificuldade logística enfrentada nas ações de campo em relação à indisponibilidade de veículos. Os contratos regionalizados anteriores serviram de base para definição da contratação em análise.

Deve-se ainda observar que grande parte da demanda de veículos está concentrada na Amazônia Legal, por ser essa região prioridade para as ações do Ibama, notadamente relativas ao combate ao desmatamento.

À época da especificação, o modelo operacional em relação à prioridade de atuação do Ibama na Amazônia previa o deslocamento de equipes de várias unidades de outras regiões utilizando as viaturas da unidade de origem, ficando o deslocamento aéreo para as unidades mais distantes. Essa opção permitia maior mobilidade das equipes, que não precisavam necessariamente realizar a chegada e saída por localidades com voos comerciais, ao mesmo tempo em que haveria menos gastos com passagens aéreas.

Tal modelo previa um tempo prolongado de estada em campo, que incluía o deslocamento entre a unidade de origem e local de operação, o que ao longo da execução do planejamento se mostrou problemático, especialmente por ampliar o período em que as unidades de origem ficavam com seus servidores afastados. A não concretização das demandas de ampliações da força de trabalho com realização de concursos ampliou a dificuldade de manter essa forma de emprego, devido à força de trabalho decrescente, fato que fugia à previsibilidade da área demandante.

O quantitativo de veículos na contratação em comento representou ampliação de cerca de 12,8% (390 para 440) em relação à quantidade locada nos contratos anteriores, valor compatível com o planejamento operacional à época e continuidade da substituição da frota própria remanescente, sendo a diferença adicional correspondente aos veículos destinados às atividades do Prevfogo (50 veículos).

POSICIONAMENTO: ACATADA e Atendida. As recomendações foram observadas no Processo Administrativo nº 02001.117234/2017-67, que trata da nova contratação.

IV.2 - Termo de Referência – TR

Constatação: Identificação dos veículos apenas para uma diretoria.

Recomendação 06: Que a DIPLAN (como gestora) justifique a identificação dos veículos apenas para uma diretoria, sendo que, os recursos eram provenientes de todas as áreas finalísticas do órgão e também os motivos do descumprimento a Instrução Normativa nº 03, de 15/05/2008 – SLTI/MPOG e a Norma de Veículos Oficiais (NA.SG-100-20-02).

MANIFESTAÇÃO:

No tocante à Recomendação 06, é oportuno esclarecer que a identificação dos veículos com distícos da Fiscalização e do PREVFOGO se deve ao fato de que tais viaturas são utilizadas com prioridade por tais áreas, o que não quer dizer, em nenhum momento, que sua utilização é exclusiva daquelas unidades. Esse é o sentido do item 7 do Termo de Referência.

Outrossim, embora a Auditoria afirme não ser “*permiteda a identificação de veículos para uma única diretoria*”, esta Coordenação-Geral não encontrou qualquer vedação à caracterização dos veículos como feita no contrato examinado, quer seja na Norma de Veículos Oficiais ou na Instrução Normativa nº 3/2008 – que dispõe sobre a classificação, utilização, especificação, identificação, aquisição e alienação de veículos oficiais.

A Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 3/2008, na realidade, autoriza a identificação de veículos oficiais utilizados em operações de fiscalização conforme padronização definida pelo órgão contratante. É o que se extrai do artigo 16 da referida norma, abaixo transscrito:

“Art. 16. Os veículos de serviços especiais utilizados no patrulhamento rodoviário e em atividades de fiscalização, cuja identificação possa comprometer os resultados da missão, poderão manter as características de padronização do órgão ou entidade, e terão placa oficial de acordo com a Resolução CONTRAN nº 231/2007.”

Por fim, convém lembrar que a administração das viaturas distribuídas nas unidades do Ibama e de responsabilidade dos Superintendentes, sem interferência por parte da DIPRO ou da DIPLAN no uso dos veículos nas demais atividades do Órgão, no âmbito das respectivas unidades.

POSICIONAMENTO: JUSTIFICADA. Atendida.

Constatação: Falta de planejamento, deficiência na pesquisa de mercado, inobservância as demandas das áreas-fins do Ibama, conforme demonstrado nos veículos para o Prevfogo. Falta de atenção aos Recursos Humanos, pois, devido os altos índices de aposentadoria e a não realização de concurso público, a força de trabalho ficou deficiente, o que acarretou a diminuição das equipes de trabalho e consequente redução do número de veículos utilizados.

Recomendação 07: Em futuras licitações com o mesmo objeto, efetuar estudo que contemple as reais demandas das áreas finalísticas do Ibama e área administrativa, ter atenção aos Recursos Humanos que utilizarão os veículos nas atividades-fim do órgão.

Constatação: Conforme alegação da área técnica do Prevfogo no processo 02001.006235/2014-34, que tratou da doação de veículos para a área, ficou evidente que as viaturas locados não suprem a demanda devido as especificidades das atividades exercidas pela área-fim.

Recomendação 08: Que a Diplan, com a Dipro, avalie a conveniência e oportunidade de manter veículos que não atendem plenamente as necessidades do Prevfogo.

MANIFESTAÇÃO:

Conforme já informado anteriormente, não houve documentação formal abrangendo os critérios e dimensionamento incluídos no termo de referência, observando-se que muitas alterações foram realizadas após reuniões entre esta área finalística e a administração, sem que se incluíssem no processo atas ou outros documentos acerca de tais discussões e decisões.

Apesar da ausência da documentação relativa aos critérios estabelecidos no termo de referência, não se pode concluir que tal deficiência tenha resultado automaticamente em contratação de número exagerado de veículos, tampouco pode-se afirmar tal fato com a realização de conta matemática primária de divisão do número de servidores em portaria de fiscalização por quatro, desconsiderando todos os outros aspectos que envolvem a logística operacional do Ibama (item 48).

Além do envolvimento de efetivo que não encontra-se portariado para a lavratura de autos de infração, ações áreas isoladas são realizadas com mais viaturas, por exemplo, uma equipe de quatro integrantes em muitos casos desloca-se em dois veículos, e não apenas um, por questões de segurança. O número de referência utilizado pela fiscalização para divisão de equipes em viaturas é de três e não quatro, sendo importante apontar que o Regulamento interno da Fiscalização (RIF), estabelece como equipe mínima para atividades de fiscalização a quantidade de dois servidores do Órgão.

Mesmo realizando a conta indicada pela auditoria, demasiadamente simplista, se avançarmos na análise, verificamos que a proporção de agentes de fiscalização e viaturas revela que o número de veículos não foi exagerado e sem lógica. Ao realizarmos a mesma operação, porém considerando a unidade de lotação dos servidores portariados (dados fornecidos pela CONOF/CGFIS – março/2018) e retirando os veículos de uso prioritário do Prevfogo, apresentamos outra leitura:

Tabela 1 - Distribuição de agentes de fiscalização e viaturas.

UF	Servidores em portaria	Viaturas disponíveis	Viaturas/4 agentes	Diferença	UF	Servidores em portaria	Viaturas disponíveis	Viaturas/4 agentes	Diferença
AC	17	7	4	3	PB	27	5	7	-2
AL	8	3	2	1	PE	31	9	8	1
AM	22	9	6	4	PI	27	7	7	0
AP	18	7	5	3	PR	27	6	7	-1
BA	61	23	15	8	RJ	31	3	8	-5
CE	42	10	11	-1	RN	23	7	6	1
DF	97	5	24	-19	RO	30	25	8	18
ES	20	5	5	0	RR	16	5	4	1
GO	34	11	9	3	RS	32	10	8	2
MA	24	13	6	7	SC	32	6	8	-2
MG	41	8	10	-2	SE	16	3	4	-1
MS	17	11	4	7	SP	56	4	14	-10

MT	57	44	14	30	TO	30	13	8	6
PA	82	52	21	32	TOTAIS	918	311	230	82

A tabela anterior revela que o “excedente” de veículos encontra-se em grande parte na região da Amazônia Legal, com destaque para os Estados de Rondônia, Pará e Mato Grosso, de grande extensão territorial e que possuem maior necessidade de reforço de agentes de outras unidades para as ações de combate ao desmatamento. No Nordeste, a Bahia se destaca, possuindo grande extensão territorial e diversas unidades distribuídas pelo Estado.

Resumindo para as regiões contratuais, a tabela apresenta-se assim:

Tabela 2 - Distribuição de agentes de fiscalização e viaturas - regiões contratuais.	
Região	Diferença
I	91
II	8
III	-18
Total	82

Para analisar o número estabelecido para a contratação, devemos levar em conta aspectos do efetivo completo envolvido nas ações de campo, o que não se limita aos autorizados a lavrar autos de infração, mas demais técnicos, auxiliares, colaboradores e em alguns casos, efetivo policial de reforço. Além das ações de fiscalização, parte da frota atende às ações de prevenção e combate aos incêndios florestais, com brigadas distribuídas em vários municípios, fato ignorado pela auditoria.

Um cálculo preciso da demanda de emprego das viaturas é dificultado pela quantidade de variáveis envolvidas, como tempo de cada operação, simultaneidade de ações, efetivo envolvido, condições de tráfego e clima, eventos não planejados, demandas externas etc. Algumas variáveis podem ser determinadas e outras estimadas, mas eventos não planejados e demandas externas, por exemplo, requerem uma reserva de capacidade operacional, mínima, para não representar gastos excessivos, mas que possibilite o atendimento.

Uma avaliação mais adequada de demanda de veículos pode ser feita a partir de um planejamento que distribua, ao longo de um ano, o efetivo envolvido nas operações de campo. A Diretoria de Proteção Ambiental realiza anualmente o planejamento de suas atividades, elaborando o Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (PNAPA), que inclui, entre outras informações, a previsão de mobilização de efetivo (interno e externo) para as ações diversas.

Conforme dados da Coordenação de Operações de Fiscalização (COFIS), referentes ao PNAPA de 2017, o efetivo previsto para as ações de campo foram os seguintes:

Tabela 3 - Efetivo programado PNAPA 2017.			
Mês	Soma de Efetivo Ibama	Soma de Efetivo Externo	Quantidade de operações
Janeiro	376	84	87
Fevereiro	561	129	124
Março	602	137	131
Abri	687	116	138
Maio	631	108	134
Junho	541	121	126
Julho	530	107	108
Agosto	643	87	120
Setembro	588	120	132
Outubro	577	84	119
Novembro	606	114	121
Dezembro	219	47	48
Total	6.561	1.254	1.389

A Coordenação Geral de Emergências (CGEMA) também realiza seu planejamento para inclusão no PNAPA, informando os seguintes dados de ações programadas de prevenção/monitoramento com emprego de veículos para o ano de 2017 (não inclui dados de atendimentos emergenciais):

Tabela 4 - Efetivo das ações programadas CGEMA 2017.	
Mês	Soma de Efetivo Total
Janeiro	4
Fevereiro	22
Março	60
Abri	60
Maio	55
Junho	59
Julho	32
Agosto	50
Setembro	67
Outubro	43
Novembro	35
Dezembro	8

Conforme dados apresentados das duas áreas, elaborou-se tabela com as seguintes colunas: “A” – Mês; “B” – Efetivo total (Fiscalização/Emergência); “C” – Demanda de viaturas (C/3); “D” – Viaturas Remanescentes (Quantidade total da fiscalização subtraido de “C” – jan. a abri 351 veículos; maio a dez. 311 veículos); “E” – Distribuição de remanescentes (“D”/nº de unidades do Ibama = 80); “F” – Excedente adicional (“E” - 80).

Tabela 5 - Demanda operacional mensal e quantidade de viaturas requeridas.					
A	B	C	D	E	F
Mês	Efetivo Total	Demanda de viaturas	Viaturas remanescentes	Distribuição de remanescentes	Excedente adicional
jan	464	155	196	2,45	116
fev	712	237	114	1,42	34
mar	799	266	85	1,06	5
abr	863	288	63	0,79	-17
mai	794	265	46	0,58	-34
jun	721	240	71	0,88	-9
jul	669	223	88	1,10	8
ago	780	260	51	0,64	-29
set	775	258	53	0,66	-27

out	704	235	76	0,95	-4
nov	755	252	59	0,74	-21
dez	274	91	220	2,75	140

A tabela apresentada demonstra que a análise sobre a quantidade de veículos deve ser mais abrangente. Se observarmos apenas a coluna "D", poderíamos chegar à conclusão de excesso de veículos, porém, ao lançarmos mais uma variável, a quantidade de unidades do Ibama, verifica-se que se distribuíssemos esse excedente de maneira uniforme, a título de verificação, coluna "E", de maneira geral (a exceção dos meses de dezembro e janeiro) haveria pouco mais de um carro não envolvido em ações planejadas por unidade, deste modo, em sete meses do ano algumas unidades estariam desguarnecidas de veículos para ações não relacionadas à fiscalização programadas (valores inferiores a 1) – atividades de outras áreas-fim, acidentes tecnológicos e ambientais ou denúncias com flagrante correriam o risco de falta de veículos para atendimento.

Para melhor apontar esse número, na coluna "F" há uma conta considerando a distribuição de, pelo menos, um veículo não empregado nas ações planejadas para cada unidade, sendo que o valor resultante seria a adicionalidade em todo o Brasil no respectivo mês. Os números negativos indicariam, nesses sete meses, quantas unidades não teriam nenhum veículo além dos envolvidos nas ações planejadas. Por exemplo, em agosto, 29 unidades poderiam não ter veículos para ações diversas das planejadas para fiscalização e emergências (atividades do Prevfogo não estão computadas). Caso tal análise fosse mais detalhada, seria possível identificar que essa situação é mais grave para as unidades não integrantes da Amazônia Legal, já que como demonstrado, é naquela região que há maior quantidade de veículos.

Além das atividades de fiscalização, o Ibama, por meio do Centro Especializado (Prevfogo), desenvolve o Programa de Brigadas Federais desde 2001, inicialmente para a proteção das unidades de conservação federais, passando por municípios críticos e, desde 2013, com foco nas áreas federais prioritárias: terras indígenas, projetos de assentamento da reforma agrária e áreas quilombolas.

As brigadas são organizadas em dois ou quatro esquadrões (compostos por seis brigadistas e um chefe de esquadrão), possuindo também um chefe de brigada. O padrão é que sejam contratados, por tanto, 15 ou 29 brigadistas por brigada (dois ou quatro esquadrões com um chefe de esquadrão e seis brigadistas, além do chefe da brigada). Em anos com restrições orçamentárias, para não diminuir sobremaneira o número de brigadas, optou-se por diminuir o número de brigadistas por esquadrão (cinco brigadistas e o chefe de esquadrão).

Uma vez que a maioria das brigadas trabalha em regime de escala, numa carga total de 160 horas/mês, sempre há metade dos esquadrões em atividade, necessitando assim, no mínimo, um veículo por esquadrão. Como exemplo, temos: uma brigada de quinze brigadistas possui sete brigadistas trabalhando ao mesmo tempo, como o máximo que um veículo pode transportar são cinco pessoas, as outras duas ficam na base atendendo as demandas da própria brigada e da comunidade. Assim, temos a necessidade de um carro para cada quinze pessoas. Dessa média, tem-se o seguinte histórico:

Tabela 6 - Efetivo do Programa de Brigadas Federais e viaturas.				
Ano	Nº Brigadistas	Nº de veículos requerido	Veículos contratados	Diferença
2013	1.529	101	50	-51
2014	1.679	111	50	-61
2015	1.443	96	50	-46
2016	928	61	49	-12
2017	1.016	67	49	-18
2018	1.565	105	49	-56

O Prevfogo conta atualmente com 49 veículos caracterizados para as suas ações, quantidade essa, como demonstrado anteriormente, insuficiente para as suas atividades. Porém, uma vez que a quantidade máxima de atividades do Centro Especializado ocorre durante seis a sete meses do ano, seria um desperdício de recursos públicos alugar veículos em quantidade suficiente e exclusiva para o Prevfogo e depois mantê-los estacionados. Durante o período de maior demanda, veículos caracterizados para uso da fiscalização complementam a quantidade usada nas ações relacionadas aos incêndios florestais, assim como ao longo de um ano, viaturas destinadas ao Prevfogo são remanejadas temporariamente entre unidades, conforme demanda, para atendimento nas áreas de maior necessidade, a exemplo de Roraima, que opera de forma permanente dois veículos para atividades relacionadas aos incêndios florestais, mas em seu período mais crítico recebe viaturas de outros Estados para cumprimento da demanda, assim como cede viaturas em seu período chuvoso. Tal tipo de gerenciamento dos recursos pode ser verificado conforme o processo nº 02025.100997/2017-09 (cessão de seis viaturas para Roraima e posterior solicitação de envio de viaturas daquele Estado para atuação em outras regiões). No momento de elaboração deste documento, há duas viaturas do Rio de Janeiro e três do Mato Grosso atuando em Roraima.

A definição dos parâmetros da contratação também deve ser compreendida no aspecto temporal. A questão de dificuldades operacionais decorrentes de falta de viaturas em condições de uso, especialmente na região amazônica, era um problema recorrente e que impactava sobremaneira a execução de ações de combate ao desmatamento ilegal. A frota própria distribuída pelas unidades do Ibama tinha baixa disponibilidade, devido a fatores locais de dificuldade de contratação de manutenção e abastecimento (a opção de cartão de abastecimento ainda não era disseminada), reduzida quantidade de recursos humanos para a administração dos veículos nas unidades, renovação demorada da frota, entre outros.

Ante a necessidade desta área finalística, a Administração iniciou processo de contratação de serviço para fornecimento das viaturas, fato que de imediato eliminou a dificuldade logística enfrentada nas ações de campo em relação à indisponibilidade de veículos. Os contratos regionalizados anteriores serviram de base para definição da contratação em análise.

Deve-se ainda observar que grande parte da demanda de veículos está concentrada na Amazônia Legal, por ser essa região prioridade para as ações do Ibama, notadamente relativas ao combate ao desmatamento.

À época da especificação, o modelo operacional em relação à prioridade de atuação do Ibama na Amazônia previa o deslocamento de equipes de várias unidades de outras regiões utilizando as viaturas da unidade de origem, ficando o deslocamento aéreo para as unidades mais distantes. Essa opção permitia maior mobilidade das equipes, que não precisavam necessariamente realizar a chegada e saída por localidades com voos comerciais, ao mesmo tempo em que haveria menos gastos com passagens aéreas.

Tal modelo previa um tempo prolongado de estada em campo, que incluía o deslocamento entre a unidade de origem e local de operação, o que ao longo da execução do planejamento se mostrou problemático, especialmente por ampliar o período em que as unidades de origem ficavam com seus servidores afastados. A não concretização das demandas de ampliações da força de trabalho com realização de concursos ampliou a dificuldade de manter essa forma de emprego, devido à força de trabalho decrescente, fato que fugia à previsibilidade da área demandante.

O quantitativo de veículos na contratação em comento representou ampliação de cerca de 12,8% (390 para 440) em relação à quantidade locada nos contratos anteriores, valor compatível com o planejamento operacional à época e continuidade da substituição da frota própria remanescente, sendo a diferença adicional correspondente aos veículos destinados às atividades do Prevfogo (50 veículos).

Em relação à diminuição do quantitativo de viaturas, fato apontado pela auditoria como indicativo de número excessivo de veículos, devemos observar que a primeira redução (para 400 veículos) decorreu de avaliação da execução contratual, em que foi possível obter um quadro do emprego das viaturas, verificando que a quilometragem média estava abaixo do previsto (não necessariamente uso da viatura, mas distância percorrida no uso). A segunda redução decorreu de restrições orçamentárias severas ante o quadro das contas públicas, portanto alheias à necessidade operacional do Instituto, que precisou reduzir sua capacidade operacional.

A primeira redução, como citado, ocorreu após avaliação dos dados da execução contratual, em que detectou-se quilometragem média aquém da prevista no termo de referência como parâmetro de formação de preços. Esta área demandante realizou a análise dos dados e conforme Memorando nº 02001.019654/2014-36 DIPRO/IBAMA (fls. 1.449 a 1.451 do Processo nº 02001.001663/2012-17), sugeriu a redução de 40 veículos, a retirada de veículos reserva (avaliada como não possível pela PFE), e, por fim, acompanhamento da solução e se necessária, a realização de nova licitação em novos termos. Conforme avaliação jurídica e decisão da Administração do Ibama, efetuou-se a redução de 40 veículos.

A segunda redução decorreu de fatores externos ao Órgão, ajuste fiscal na União, sendo medida impositiva e independente da vontade e demanda deste Instituto, conforme podemos observar no Memorando nº 02001.004345/2015-23 DIPLAN/IBAMA (fls. 2154), estabelecendo-se em 10% (40 veículos) o número a ser suprimido. A redução foi efetivada conforme tabelas apresentadas no Memorando 02001.004534/2016-04 DIPRO/IBAMA (fls. 2.190 a 2.191), em que é possível observar que não houve redução na Região III (sul/sudeste), já que reduzir as viaturas naquela região comprometeria o funcionamento do Órgão além do aceitável. A maior parte da supressão (31 veículos) foi efetuada na Região I (Norte/Centro Oeste), em que seria possível absorver a redução com menor impacto, considerando ainda que as restrições impostas também incluem a capacidade de movimentação de equipes (diárias e passagens).

Quanto ao aspecto de utilização, há uma confusão de conceitos que leva a conclusões equivocadas. A quilometragem não pode ser definidora da ociosidade ou não dos veículos, mas apenas um parâmetro indicativo, além de referência para formação de preços. O valor estipulado no termo de referência (3.500 km/mês por veículo) ao que se observa, foi mantido de contratações anteriores, e como já exposto, na média geral, ficou além do executado, devendo ser corrigido na nova contratação. Porém não se pode afirmar que determinado veículo que em um mês rodou 1.750 km teve apenas 50% de utilização, a menos que o serviço contratado fosse remunerado totalmente por meio da quilometragem acumulada.

A contratação em análise prevê o fornecimento das viaturas de forma exclusiva e portanto de forma contínua, com quilometragem livre, sendo o valor contido no termo de referência parâmetro para formação de preço, de modo que os interessados possam estabelecer seus custos com as mesmas informações. Assim, a maior parte do custo da contratação é a própria viatura e seus acessórios – rodando ou não, já que representa investimento considerável, além dos custos administrativos para prestação do serviço.

Na forma de contratação estabelecida, a avaliação do uso das viaturas necessitaria estudo mais detalhado, com verificação de documentação relativa à movimentação dos veículos, ações planejadas e realizadas, além da consideração da própria disponibilidade mínima de veículos para uso a qualquer momento.

Para melhor exemplificar: em uma situação hipotética, uma unidade do Ibama deslocou duas equipes para duas localidades diferentes, uma distante 200 km de sua sede (localidade A) e outra a 100 km (localidade B). A missão na localidade "A" refere-se a operação não constante em seu planejamento anual, decorrente de denúncia de ilícito ambiental e requereu o deslocamento de dois servidores que constataram o ilícito, efetuaram os procedimentos e retornaram à sede da unidade no mesmo dia – com cerca de 400 km percorridos.

A equipe da missão na localidade "B", composta por quatro agentes, deve cumprir ação de seu planejamento anual, de fiscalização de serrarias com levantamento de pátios, realizando o deslocamento e executado as atividades de campo em quatro dias. Ao final, com o retorno à sede da unidade, teriam sido percorridos cerca de 200 km (deslocamentos locais mínimos não considerados).

Verificando a "utilização" das viaturas, para tanto com avaliação da quilometragem percorrida nos quatro dias, qual viatura foi mais utilizada? A que em quatro dias serviu a quatro servidores em uma operação com 200 km percorridos ou a que foi usada por dois servidores por um dia e percorreu 400 km?

Ao longo da execução contratual as Diretorias de Administração e Proteção Ambiental promoveram ajustes dentro das possibilidades legais para manter o uso do serviço contratado o mais eficiente possível. Foram efetuadas, além das supressões de veículos, remanejamento da frota entre as unidades da mesma região contratual (outubro de 2013 – fls. 1.939 a 1.943; abril de 2015 – fls. 1.958 a 1.968).

Durante a execução contratual houve manifestação de apenas uma Superintendência apontando excedente de veículos na sua unidade (Memorando nº 02027.001313/2014-16 – SP/GABIN/IBAMA de 10/09/2014), sendo oportunamente informar que a unidade do Ibama em São Paulo optou por executar contrato próprio de locação de veículos, complementar ao contrato em discussão. Após a comunicação, foram tomadas as medidas para uso dos veículos excedentes em operações na Amazônia Legal (Memorando nº 02027.001497/2014-14 DIAFI/SP/IBAMA de 17/10/2014), posteriormente ocorreu a redução e redistribuição de veículos, suprimindo a quantidade correspondente da unidade de São Paulo.

Por outro lado, houve manifestações recentes de unidades do Ibama requisitando a ampliação de sua frota, conforme os seguintes documentos: 02002.000529/2018-76 – Ibama/Acre – solicitando aumento de três viaturas; 02007.100119/2017-01 – Ibama/Ceará – solicitando aumento de três viaturas; 02015.103815/2017-62 – Ibama/Minas Gerais – solicitando aumento de duas viaturas; 02027.105278/2017-56 – Ibama/São Paulo – solicitando acréscimo de uma viatura.

No item 52 é realizada comparação com o ICMBio e sua forma de composição da frota. A comparação com outros órgãos públicos deve ser realizada nos parâmetros que guardam semelhança. A atuação do ICMBio está concentrada em espaços territoriais definidos – unidades de conservação, cuja distribuição e forma de atuação diferem da do Ibama, que atua em todo o território, inclusive nas unidades de conservação. O uso dos veículos (tipo de ação) e área de abrangência de cada unidade interferem na forma de administração da frota, portanto não se pode definir que a opção do ICMBio é a mais vantajosa para este Instituto apenas por serem utilizadas também em condições adversas.

No item 53, questionam-se valores e justificativas da quilometragem prevista e diferença de valores para veículos com capotas diferentes. Sem entrar no mérito do resultado do pregão, em que houve valor com diferença considerável em um tipo de configuração em uma região, fato posteriormente alterado, e quilometragem discutida em outro ponto, os veículos com diferentes capotas possuem custo de acessórios diferentes, portanto devem ter valores diferenciados. Os veículos com capota fechada foram previstos para usos em que seja necessário o transporte de material com necessidade de maior proteção contra intempéries (equipamentos eletrônicos, bagagem e documentos), e, principalmente passariformes, que precisam ficar protegidos do sol durante a condução.

Entre os itens 54 a 56 e 58 são questionadas as decisões administrativas em relação à frota própria, identificação dos veículos para atividades vinculadas à Dipro, o gerenciamento do rastreamento pela mesma unidade e possível pagamento com recursos de áreas distintas da citada Diretoria.

O emprego dos veículos em campo ocorre na absoluta maioria dos casos em ações de fiscalização ambiental e prevenção e combate aos incêndios florestais, sendo a Diretoria de Proteção Ambiental responsável pela condução dessas atividades, portanto, natural que por racionalidade administrativa esta Diretoria fique responsável, tanto do ponto de vista orgânico como de planejamento de uso, pela frota contratada. Neste ponto, além de mera opinião, qual o embasamento que demonstre que as demais áreas finalísticas foram prejudicadas por suposta recusa do acesso aos veículos para suas atividades?

Convém lembrar que a administração das viaturas distribuídas nas unidades do Ibama é de responsabilidade dos superintendentes, sem interferência por parte desta Diretoria no uso dos veículos nas demais atividades finalísticas do Órgão no âmbito das respectivas unidades.

No tocante ao pagamento, conforme DESPACHO 2043844 (Processo nº 02001.008934/2018-42), a Coordenação de Orçamento informou ser improcedente a afirmação de uso de ações orçamentárias de outras áreas (item 58), sendo executados os pagamentos nas Ações 214N – Controle e Fiscalização Ambiental e 214M – Monitoramento Ambiental, Prevenção e Controle de Incêndios Florestais.

Em relação à identificação dos veículos, não houve descumprimento do Decreto Federal nº 6.403/08 (revogado pelo Decreto 9.287/2018, de mesmo teor do regramento anterior em relação a este ponto), ou da regulamentação pela Instrução Normativa SLTI nº 03/08, já que os veículos de serviços especiais podem manter suas características originais ou padronização do órgão ou entidade a que pertencem, assim, permitindo tanto a caracterização para as atividades ostensivas como a descaracterização completa para as ações de levantamento de dados de inteligência.

A caracterização das viaturas utilizadas nas atividades finalísticas do Ibama, com identidade visual própria e destacada, é importante por diversas razões: principalmente identificação clara e rápida de tratar-se de veículo oficial por parte da população, principalmente em atividades como barreiras em rodovias, acesso a propriedades rurais e estabelecimentos comerciais; identidade padronizada, com vários elementos gráficos e alfanuméricos, facilita a detecção de fraudes por terceiros identificando carros como do Ibama para cometimento de ilícitos – fato já ocorrido; divulgação de forma destacada da atuação do órgão em ações com a presença dos veículos e; fator de inibição em relação a eventual uso indevido do veículo por parte de servidor.

As decisões em relação à frota própria não são de responsabilidade da DIPRO, sendo decisão de âmbito administrativo.

Aponta-se nos itens 59 e 60 a questão de aquisição e emprego pelo Prevfogo de veículos próprios.

O Centro Especializado Prevfogo está em fase de composição da sua frota de veículos, que inclui veículos locados e adquiridos, com especificações complementares e não excludentes como concluído pela Auditoria. A frota de veículos do Prevfogo após a execução dos projetos Cerrado Jalapão e Fundo Amazônia deve ser composta da seguinte forma:

- Veículos locados pelo Ibama – base dos trabalhos diárias das brigadas, com deslocamentos rápidos, com cinco brigadistas e material de combate – compõe a maior parte dos veículos do Prevfogo;
- Camionetes adaptadas para curta distância – veículos para transporte de sete brigadistas, equipamentos de combate e materiais pessoais. Esse veículo é para deslocamentos curtos, com maiores cargas, geralmente usado em apoio aos caminhões Rodofogo;
- Caminhões rápidos para longa distância – veículos no modelo F4000, para transporte de sete pessoas mais materiais de acampamento e combate pesados. Esses veículos permitirão deslocamentos rápidos a distâncias de até mil quilômetros ou mais, transportando brigadistas de maneira mais confortável e levando equipamentos pesados de acampamento;
- Caminhões Rodofogo – veículos lentos para transporte de brigadas (aproximadamente 20 pessoas por viagem), com materiais de acampamento, de combate e pessoais. É um veículo mais indicado pela quantidade de pessoas que pode carregar do que pela velocidade de deslocamento e preparado para uso em feiras e exposições, cumprindo as obrigações de educação ambiental que o Prevfogo possui e;
- Caminhões Posto de Comando – veículos adaptados a servir como o posto de comando de uma operação, com estrutura de sala de situação, com computadores, projetor, televisão e radiocomunicação.

Para as atividades de combate a incêndios florestais existem diferentes necessidades e modelos de veículos, o mercado brasileiro é restrito, sendo que os veículos para combate são na maioria das vezes importados, elevando significativamente os custos de aquisição e manutenção, inviabilizando a locação. Dessa maneira, o Centro Especializado Prevfogo optou por compor sua frota com os veículos locados e adquiridos (adaptados), de maneira a melhorar a estratégia e as necessidades de locomoção de pessoal e logística de materiais para suas ações.

No item 60 ocorre a comparação de duas coisas distintas, o veículo adaptado custa um valor superior e transporta sete pessoas, o locado é padrão e transporta cinco, com valor inferior e com todas as despesas incluídas. Qual a conclusão da auditoria com tal comparação?

No item 61 a auditoria notou que a pesquisa de mercado foi limitada, mas conforme apontado anteriormente, não se vislumbra na documentação constante do processo dados que corroboram a afirmação da auditoria, que ainda compara um processo de contratação de serviço de locação com outro, de aquisição de viaturas adaptadas.

Nos itens 62 a 64 e 68 há novamente apontamento de falta de estudos para contratação que teriam levado a dificuldades no uso dos veículos e dimensionamento inadequado. Em uma nova contratação, as dificuldades apontadas durante a execução do atual contrato poderão ser tratadas, por exemplo, com inclusão de acessório para transporte de abafadores de maneira apropriada. Na especificação contida no termo de referência, foram mantidas as características dos veículos já utilizados pelo Centro Especializado, sendo apontado posteriormente pelos usuários a dificuldade de transporte de equipamentos do tipo abafador, de grande extensão e que precisavam ser amarrados. As demais dificuldades referem-se à necessidade de incorporação na frota de veículos adaptados, conforme já exposto.

Por fim, é relevante salientar que com o advento da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017 – que estabeleceu regras e diretrizes do procedimento para contratação de serviços sob o regime de execução indireta -, a tendência é de que eventuais falhas de planejamento sejam minimizadas, isto porque, aquele normativo prevê, em seu Capítulo III, uma série de etapas a serem observadas na fase de planejamento da contratação, quais sejam os Estudos Preliminares, o Gerenciamento de Riscos e o Termo de Referência ou Projeto Básico, que deverão ser confeccionados por uma Equipe de Planejamento da Contratação especialmente designada, que contará com a participação de servidores tanto da área demandante quanto da área administrativa.

POSICIONAMENTO:

Recomendação 7: ACATADA. Atendida uma vez que foi observada na elaboração do novo termo de referência, constante do Processo 02001.117234/2017-67, que tem por objeto a contratação dos serviços.

Recomendação 8: JUSTIFICADA. Conforme exposto, a frota do Prevfogo é diversificada, possuindo veículos de padrão comercial que permitem a locação e veículos adaptados que requerem aquisição de unidades próprias, com complementariedade entre as diferentes configurações.

IV.3 - Licitação e Contrato

Constatação: A falta de estudo superestimou a contratação/locação de um número maior de veículos, com possível pagamento a maior devido a falta de planejamento

Recomendação 9: Que a Diplan apresente os dados que embasaram o quantitativo de veículos a serem locados.

Manifestação:

Inicialmente, cabe pontuar que não foi identificado pela Auditoria impropriedades formais na contratação e que não compete a DIPLAN a definição do quantitativo de veículos; como já informado a responsabilidade é da área demandante que possui a expertise na definição dos requisitos da contratação, das especificações do objeto, do quantitativo e de sua distribuição.

Todavia, tecemos os seguintes comentários sobre o assunto.

Quanto aos itens 90 a 92 aponta-se novamente as questões de falta de estudo e conclusão de ociosidade de veículos, questões já tratadas.

No item 95 há questionamento sobre planilha apresentada pela empresa referente a custos, questionando a inclusão de frete. A constatação refere-se a planilha apresentada pela Contratada em resposta ao Ofício 02001.015345/2013-14 DIPLAN/IBAMA (fls. 1.065 a 1.067), no âmbito de negociação da Administração e Contratada para alteração de valores contratados. A planilha enviada pela empresa para contra-argumentar as alegações deste Contratante mostra os custos diretos do serviço, com itens mais detalhados em relação à proposta apresentada por ocasião do respectivo pregão.

Para esclarecer a dúvida apontada pela auditoria, basta observar que entre as exigências do termo de referência há a obrigatoriedade de troca dos veículos após 24 meses ou 100 mil quilômetros. Exige-se ainda que os veículos sejam entregues nas unidades do Ibama listadas no TR, assim, a empresa estima o custo médio de frete para entrega e recolhimento dos veículos em cada região, dividindo esse valor pelo período de uso da viatura – 24 meses.

Quanto às questões apontadas nos itens 96, 97 e 98, referentes a valores diferentes para veículos com especificações diferentes, esta Diretoria justifica que as viaturas com capota fechada destinam-se ao transporte de material e animais que requerem maior proteção, informação prestada anteriormente em função da S.A. 008 - OS 25/2015, na qual consta a seguinte resposta(Nota Técnica nº 02001.000469/2017-11 DIPRO/IBAMA - DOC. IBAMA):

"O veículo padrão II é uma ação com mais espaço e mais seguro/seco para transportes diversos, isso inclui documentos armas objetos apreendidos equipamentos de pesquisa análise e suporte, equipamentos necessários à missão. Quanto à utilização da viatura sendo o tipo fator determinante de sua utilização não há "estudo" com esta finalidade até por que como já foi dito (...) a utilização entre tipo I ou II varia caso a caso e tal variação existe com a finalidade de ter mais opções e flexibilidade de acordo com o "objeto" a ser transportado. Isto posto devo lembrar que o número de viaturas do tipo II é 12,5% do total das viaturas contratadas."

Entre os itens 160 e 178, aponta-se ociosidade de veículos e uso abaixo do contratado. Conforme exposto anteriormente, não é possível medir a utilização das viaturas exclusivamente com a quilometragem. A remuneração do contrato foi estabelecido com um valor fixo mensal por veículo, com quilometragem livre. Ao confundir o valor de referência estabelecido para a formação de preço com franquia, a análise despreza a descrição do objeto e conteúdo do termo de referência, chegando a calcular nas tabelas 20 a 23 um valor excedente pago ao multiplicar o percentual da quilometragem aferida em relação à referência para formação de preço (erroneamente confundida com utilização), pelo valor mensal do veículo. Tal conta somente seria possível caso o pagamento mensal fosse realizado exclusivamente pela quilometragem percorrida.

POSICIONAMENTO: IMPROCEDENTE. A constatação de falta de dados utilizados na contratação não deve ser conclusiva de superestimativa. Não são apresentados dados que demonstrem ociosidade dos veículos contratados. A referida "Tabela 1" foi elaborada a partir de dados parciais que ignoram a forma de desenvolvimento das atividades em que há o emprego das viaturas.

IV.4 - Execução, Fiscalização e Pagamento

Constatação: Distinção de valor por tipo de capota sem justificativa para o tipo de carga a ser transportada.

Recomendação 10: Que a DIPLAN justifique o motivo de ter viaturas com capotas diferentes e qual tipo de carga ela transporta para se pagar valores mais altos que o padrão.

MANIFESTAÇÃO:

Quanto às questões apontadas nos itens 96, 97 e 98, referentes a valores diferentes para veículos com especificações diferentes, esta Diretoria justifica que as viaturas com capota fechada destinam-se ao transporte de material e animais que requerem maior proteção, informação prestada anteriormente em função da S.A. 008 - OS 25/2015, na qual consta a seguinte resposta(Nota Técnica nº 02001.000469/2017-11 DIPRO/IBAMA - DOC. IBAMA):

"O veículo padrão II é uma ação com mais espaço e mais seguro/seco para transportes diversos, isso inclui documentos armas objetos apreendidos equipamentos de pesquisa análise e suporte, equipamentos necessários à missão. Quanto à utilização da viatura sendo o tipo fator determinante de sua utilização não há "estudo" com esta finalidade até por que como já foi dito (...) a utilização entre tipo I ou II varia caso a caso e tal variação existe com a finalidade de ter mais opções e flexibilidade de acordo com o "objeto" a ser transportado. Isto posto devo lembrar que o número de viaturas do tipo II é 12,5% do total das viaturas contratadas."

POSICIONAMENTO: JUSTIFICADA. As viaturas com capota fechada destinam-se ao transporte de material e animais que requerem maior proteção. Por ser acessório com custo maior, o valor dos veículos com essa configuração devem ter custo diferenciado.

Recomendação 011: Apresentar dados que comprovem a necessidade do pagamento de Frete – Ida/Volta/24 para todos os veículos do contrato.

MANIFESTAÇÃO:

Sobre o assunto, temos a esclarecer que a constatação se refere a planilha apresentada pela Contratada em resposta ao Ofício 02001.015345/2013-14 DIPLAN/IBAMA (fls. 1.065 a 1.067), no âmbito de negociação da Administração e Contratada para alteração de valores contratados. A planilha enviada pela empresa para contra-argumentar as alegações deste Contratante mostra os custos diretos do serviço, com itens mais detalhados em relação à proposta apresentada por ocasião do respectivo pregão.

Para esclarecer a dúvida apontada pela auditoria, basta observar que entre as exigências do termo de referência há a obrigatoriedade de troca dos veículos após 24 meses ou 100 mil quilômetros. Exige-se ainda que os veículos sejam entregues nas unidades do Ibama listadas no TR, assim, a empresa estima o custo médio de frete para entrega e recolhimento dos veículos em cada região, dividindo esse valor pelo período de uso da viatura – 24 meses.

POSICIONAMENTO: JUSTIFICADA. Conforme exigência do termo de referência para substituição dos veículos após 24 meses de uso.

Constatação: Evidenciou-se falta de treinamento aos fiscais administrativos do contrato, deixando abertura para interpretações divergentes.

Recomendação 12: Que sejam definidos procedimentos padrões para a fiscalização do contrato, destarte o treinamento para os fiscais administrativos, evitando divergência de informações.

MANIFESTAÇÃO:

Inicialmente, insta observar que grande parte das fragilidades apontadas pela Equipe de Auditoria dizem respeito a atividades que são de responsabilidade dos fiscais de contrato, por força das competências a elas atribuídas pela Portaria DIPLAN nº 02/2008, que em seu art. 11, assim dispõe:

"Art. 11. A execução dos contratos será acompanhada por servidor especialmente designado para desempenhar essa atribuição.

§1º O Gestor de Contrato e seu Substituto serão designados mediante Ordem de Serviço expedida pelo Coordenador-Geral de Administração que será devidamente publicada no Boletim de Serviço.

(...)

III – ao servidor designado para o exercício do encargo de Gestor de Contrato, compete:

a) exercer com zelo e dedicação as atribuições do encargo, observando as normas legais e regulamentares relativas à fiscalização e acompanhamento de contratos;

b) acompanhar a execução das obrigações contratuais, a vigência do contrato e, quando for o caso, o prazo de garantia prestada;

c) verificar, quando for o caso, a conformidade dos materiais utilizados na execução dos serviços com as especificações descritas no contrato, na proposta de preços, no projeto básico ou no termo de referência;

d) recusar materiais ou serviços que não estejam em conformidade com as condições pactuadas, comunicando o fato à autoridade superior;

e) comunicar à autoridade superior a ocorrência de irregularidades na execução dos serviços, como também o descumprimento de obrigações contratuais;

f) atestar a nota fiscal/fatura observando a despesa estimada e as condições pactuadas, registrando medição no SICON – Sistema de Contratos;

g) manifestar-se em relação à conveniência, ou não, da renovação contratual, com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias do término da vigência do contrato, mediante parecer circunstanciado sobre a atuação da contratada, encaminhando à autoridade superior;

h) comunicar à autoridade superior a ocorrência de irregularidades em relação aos procedimentos adotados por prepostos ou empregados da contratada;

i) manifestar-se em relação à atuação da contratada e ao cumprimento das condições contratuais, visando subsidiar a emissão de Atestados de Capacidade Técnica;

j) prestar, de maneira rápida e eficiente, as informações pertinentes à gestão do contrato, sempre que solicitadas pela Coordenação-Geral de Administração.

IV – O Gestor do contrato responderá civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular das atribuições do encargo.

V – Compete à Coordenação-Geral de Administração colocar à disposição do Gestor do Contrato a documentação relativa aos contratos de seu interesse."

Sobreleva-se, também, que desde o exercício de 2013 o IBAMA tem autuado, para cada contrato administrativo firmado no âmbito de sua Sede, um processo específico de fiscalização contratual com vistas ao registro das ocorrências havidas no curso da execução do objeto.

Cada um destes processos é instruído com cópias do Contrato, do Termo de Referência, dos Termos Aditivos, da Portaria DIPLAN nº 2/2008, do ato de designação dos fiscais e dos demais documentos necessários ao devido acompanhamento e fiscalização do ajuste.

No caso sob exame, foi instaurado o Processo Administrativo nº 02001.000198/2014-51, do qual consta toda a documentação acima citada, inclusive a Portaria nº 2.356, de 7 de novembro de 2017 (portaria de fiscalização atualizada – SEL 1433451), que constitui a equipe de fiscalização do Contrato Administrativo nº 12/2013, composta por servidores da área requisitante e da área administrativa.

Referida Portaria contempla as definições dos integrantes da Equipe de Fiscalização, bem como as respectivas competências, *in verbis*:

"Art. 2º Para os fins desta Portaria considera-se:

I – Gestor do Contrato: servidor responsável por coordenar e comandar o processo de fiscalização da execução contratual;

II – Fiscal Requisitante: servidor representante da área requisitante da contratação, responsável por avaliar a funcionalidade e a qualidade do serviço prestado;

III – Fiscal Administrativo: servidor responsável por acompanhar a execução do Contrato, no que se refere aos aspectos administrativos;

III – Condutor do veículo: servidor apto a conduzir veículos oficiais, formalmente credenciado, nos termos do item 11.2, alínea "b" da Norma de Veículos Oficiais (NA.SG-100-20-02, de 31 de agosto de 2006);

Art. 3º Constituem atribuições do Gestor do Contrato:

I - Coordenar e comandar a fiscalização da execução contratual;

II - Gerenciar o sistema de rastreamento instalado nos veículos;

III - Acompanhar o cumprimento das atribuições delegadas ao Fiscal Requisitante e ao Fiscal Administrativo;

IV - Comunicar à Diretoria de Proteção Ambiental a ocorrência de irregularidades na execução dos serviços e o descumprimento de obrigações contratuais, com vistas à aplicação de sanções administrativas, devendo ser autuado processo específico para tanto.

Art. 4º Constituem atribuições do Fiscal Requisitante:

I - Avaliar a qualidade do serviço prestado;

II - Comunicar à Diretoria de Proteção Ambiental a necessidade de remanejamento de veículos, indicando as bases operacionais envolvidas e as placas dos veículos que serão remanejados, observando o disposto na Cláusula Nona do Contrato;

III - Manifestar-se em relação à atuação da Contratada e ao cumprimento das obrigações ajustadas, visando subsidiar a emissão de Atestados de Capacidade Técnica;

IV - Acompanhar o prazo de vigência do Contrato;

V - Encaminhar a Coordenação Geral de Administração, com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias do término da vigência do Contrato, manifestação acerca da atuação da Contratada, da qualidade do serviço prestado, da imprescindibilidade do serviço e da necessidade de prorrogação da vigência do ajuste, se for o caso.

Art. 5º Constituem atribuições do Fiscal Administrativo no âmbito das Unidades usuárias dos veículos:

I - Acompanhar a execução do serviço e o cumprimento das obrigações ajustadas;

II - Comunicar formalmente ao Gestor do Contrato, formalmente, a ocorrência de irregularidades na execução do serviço, como também o descumprimento de obrigações contratuais;

III - Comunicar formalmente à Contratada a ocorrência de sinistro;

IV - Acompanhar a entrega dos veículos, observando o disposto na Cláusula Oitava do Contrato;

V - Acompanhar o remanejamento, observando o disposto na Cláusula Nona do Contrato;

VI - Acompanhar a manutenção preventiva e corretiva dos veículos, observando o disposto na Cláusula Décima Segunda do Contrato;

VII - Comunicar a Contratada acerca da necessidade de substituição de veículos nas situações de que tratam o Parágrafo Quarto da Cláusula Décima Segunda do Contrato e o item 15 do Termo de Referência;

VIII - Acompanhar o resarcimento, à Contratada, de valores correspondentes a multas de trânsito, bem como o recolhimento dos valores pelo condutor do veículo na ocasião da infração, observando o disposto na Cláusula Décima Quinta do Contrato;

IX - Atestar as notas fiscais ou faturas, observando a Cláusula Décima Oitava do Contrato; X - Registrar em relatório, que deverá ser anexado à nota fiscal ou fatura, as ocorrências que importem em glosa, indicando o motivo, o período de indisponibilidade do veículo e o valor a ser glosado, conforme o modelo anexo a esta Portaria;

XI - Conferir se a quantidade de veículos registrada nas notas fiscais ou faturas corresponde ao estabelecido no ajuste;

XII - Conferir se as placas dos veículos registradas nas notas fiscais ou faturas correspondem aos veículos alocados na respectiva Unidade;

XIII - Conferir se os valores unitários e totais registrados nas notas fiscais ou faturas correspondem aos pactuados, observando o disposto na Cláusula Terceira do Contrato;

XIV - Acompanhar a renovação do licenciamento dos veículos solicitando formalmente à Contratada a documentação devidamente regularizada.

Art. 6º Constituem atribuições do Fiscal Administrativo no âmbito da Diretoria de Proteção Ambiental:

a) Providenciar o registro da medição no Sistema de Contratos - SICON, em conformidade com as notas fiscais ou faturas atestadas pelos Fiscais Administrativos no âmbito das Unidades Descentralizadas;

b) Verificar, na ocasião do registro no SICON se a Contratada mantém regularidade fiscal e trabalhista exigida na habilitação por meio de consulta ao SICAF e CNDT, comunicando ao Gestor do Contrato, formalmente, qualquer irregularidade.

Art. 7º Constituem atribuições do Condutor do Veículo:

I - Atentar para o correto uso do veículo, observando as características operacionais e as recomendações do fabricante;

II - Observar a legislação em vigor, notadamente o Código de Trânsito Brasileiro;

III - Zelar com o máximo empenho pela conservação do veículo, quando sob sua responsabilidade.

IV - Inspecionar o veículo antes da sua partida, durante o seu deslocamento, nas paradas e após o serviço, observando os seguintes itens:

a) documentação

b) ferramentas (macaco, cabo, chave de rodas e outros);

c) equipamentos (extintor, triângulo, cintos de segurança e outros);

d) tapeçaria (bancos, corredícias, tapetes, borrachas das portas, frisos, canaletas, espelhos retrovisores, máquinas dos vidros, fechaduras e outros);

e) mecânica (direção, freios, inclusive nível de óleo, pedal da embreagem, amortecedores, borrachas e outros);

f) sistema elétrico (faróis, lanternas, setas, luz de freio, luz de ré, luzes de emergência, luz do painel, buzina, lanterna da placa traseira, limpador do para-brisa, lavador do para-brisa, motor de partida, alternador, bateria, instrumentos do painel, regulador de voltagem e outros); g) funilaria e pintura (para-lamas, portas, capô do motor, Tampa do porta-malas, para-choques e outros);

h) pneus e rodas (pneus, estepe, aros e calotas);

i) motor (nível de óleo do motor, correias, mangueira, ruídos anormais, regulagem, velas e cabos);

V - Comunicar ao Fiscal Administrativo no âmbito da respectiva Unidade, formalmente, qualquer irregularidade ou anormalidade, para que seja providenciado o conserto do veículo (manutenção corretiva) ou qualquer outro procedimento relativo à manutenção.

Art. 8º A Equipe de Fiscalização será composta conforme segue: (...)

Lado outro, a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2/2008, vigente à época da contratação dos serviços de locação de veículos, em seus artigos 31 e seguintes, também contemplava o regramento acerca do acompanhamento e fiscalização dos contratos.

Portanto, tem-se que os normativos legais e/ou infralegais e os manuais existentes são suficientes à escorreta fiscalização do Contrato Administrativo nº 12/2013, uma vez que por meio do cotejamento dos dispositivos constantes da citada Portaria com os demais instrumentos disponibilizados aos fiscais, tais como Contratos, Editais, Termos de Referência, Termos Aditivos, Ordens de Serviço, Instruções Normativas, etc, é possível o perfeito acompanhamento dos ajustes.

Apesar disso, o IBAMA tem investido na capacitação de seus servidores, na medida de sua possibilidade orçamentária e financeira.

No exercício de 2013, ano em que foi firmado o Contrato, foi realizado o Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos de Terceirização na Administração Pública, do qual a participaram servidores de diversas Superintendências, os quais poderiam ter multiplicado conhecimento entre seus pares.

Além disso, a Coordenação-Geral de Administração realizou, no período de 2010 a 2014, "oficinas" voltadas para o tema licitações e contratos, as quais invariavelmente abordaram temas afetos ao planejamento e fiscalização de contratos.

POSICIONAMENTO: IMPROCEDENTE. Os padrões já estão definidos, conforme manifestação acima.

IV.4.2 - Fiscalização e Pagamento

Constatação: Dilação de prazo para substituição de veículos indisponíveis em regiões não requisitadas.

Recomendação 13: Que a DIPLAN justifique a alteração dos prazos de substituição de veículos indisponíveis nas regiões que não foram requisitadas.

MANIFESTAÇÃO:

Em referência à interpretação da Cláusula 12º, parágrafo 4º do Contrato, pedimos vênia para discordar do entendimento da Auditoria Interna do IBAMA, isso porque a redação contratual, em nosso sentir, não traz qualquer possibilidade de dubiedade interpretativa. Com efeito, o item contratual que trata da glosa em razão da não substituição de veículos, restou assim consubstanciado:

"CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA MANUTENÇÃO DOS VEÍCULOS

Compete à Contratada providenciar a manutenção preventiva e corretiva dos veículos, indispensáveis ao perfeito funcionamento destes.

(...)

PARÁGRAFO QUARTO – *No casos em que o veículo permanecer indisponível por mais de 3 (três) dias, a CONTRATADA providenciará a substituição do veículo, por outro do mesmo modelo e marca e com as características e identificações descritas no item 3 do Termo de Referência, imediatamente após a notificação formal do FISCAL ADMINISTRATIVO DO CONTRATO no âmbito da respectiva unidade.*

(...)

II – O não atendimento à determinação implicará em glosa dos valores correspondentes ao período de indisponibilidade do veículo, sem prejuízo das sanções estabelecidas na Cláusula Vigésima deste Contrato.

Da leitura da cláusula acima transcrita, verifica-se não haver outra interpretação possível que não a de que as glosas se dão pelo período da efetiva indisponibilidade dos veículos não substituídos, tendo por marco inicial da contagem do prazo a comunicação da necessidade de substituição pelo Fiscal Administrativo do Contrato à Locamerica.

Compulsando os autos, identificou-se que a alteração constante do Quinto Termo Aditivo é resultante de requerimento da Contratada constante do Documento 02001.002132/2014-03 (Docibama), do qual se extraímos o seguinte excerto:

"III – Extensão dos prazos para substituição de veículos:

Igualmente em virtude da alta incidência de sinistros com os veículos objeto do Contrato e das conhecidas dificuldades de infraestrutura viária e de logística de transporte, a LOCAMERICA, reiterando o quanto exposto e solicitado na Reunião a respeito do tema, ressalta que é necessária a extensão do prazo de substituição dos veículos nas seguintes hipóteses e condições:

a) Indisponibilidade de veículos decorrentes de sinistros: estender o prazo de substituição de 3 (três) para 7 (sete) dias; e

b) Indisponibilidade de veículos decorrente de manutenção corretiva: estender o prazo de substituição de 3 (três) para 5 (cinco) dias.

Note-se, por pertinente, que o requerimento da contratada diz respeito a todos veículos objeto do Contrato, não se restringindo a viaturas de regiões específicas.

A solicitação da Contratada foi submetida ao exame da DIPRO, que se manifestou a teor do MEM. 005369/2014 COFIS/IBAMA – Vol. X, fl. 1978 dos autos -, no seguinte sentido:

"**EXTENSÃO DOS PRAZOS PARA SUBSTITUIÇÃO DE VEÍCULOS RESERVAS:** Análise a demanda exposta na letra "a" e "b" como pertinentes, visto às condições de estradas e distância entre localidades onde o IBAMA normalmente executa as operações de fiscalização e os pontos de atendimento, concessionárias e revendas autorizadas. Essa distância dificulta o atendimento dos prazos, principalmente, para os veículos que executam os trabalhos na Amazônia Legal. Sendo portanto, favorável à extensão dos prazos de substituição de veículos decorrentes de sinistro no prazo 3 (três) dias para 7 (sete) dias e de substituição dos veículos reservas decorrentes de manutenção corretiva de 3 (três) dias para 5 (cinco) dias após a notificação formal do fiscal administrativo."

A questão foi submetida à PFE junto ao IBAMA que se manifestou pela possibilidade jurídica de formalização da alteração contratual desde que atendidas algumas sugestões, conforme o PARECER nº 115/2015/COMAP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU – fls. 2.018 a 2019, vol. XI dos autos.

O assunto retornou à DIPRO para exame do Parecer Jurídico, ocasião em que aquela Diretoria expediu a NOT. TEC. 02001.001270/2015-48 DIPRO/IBAMA – fls. 2.023 a 2.027, vol. XI dos autos -, complementando a justificativa para celebração do Aditivo:

"3. A contratada apresentou solicitação de alteração de item referente ao prazo de substituição de veículo indisponível, por manutenção, estendendo o prazo vigente no contrato, em mais quatro dias para as manutenções corretivas e em mais dois dias para as preventivas, alegando a alta incidência de sinistros e dificuldades de infraestrutura viária e de logística de transporte (Documento de protocolo nº 02001.002132/2014-03).

4. A Coordenadoria de Operações de Fiscalização manifestou favorável à alteração em comento, conforme MEM. 005369/2014 COFIS/IBAMA, considerando: "as condições de estradas e distância entre localidades onde o IBAMA normalmente executa as operações de fiscalização e os pontos de atendimento, concessionárias e revendas autorizadas. Essa distância dificulta o atendimento dos prazos, principalmente, para os veículos que executam os trabalhos na Amazônia Legal."

5. Para melhor avaliar a questão, devemos observar que a previsão contratual não especifica tratar-se de dias úteis ou não, o que de antemão prejudica o atendimento em três dias por ocasião de finais de semana ou feriados, tornando tal exigência inexequível em diversas situações. Do mesmo modo, a não separação de manutenções preventivas e corretivas dificulta uma razoável previsão de tempo de atendimento para essas últimas, tornando mais difícil o planejamento por parte da Contratada – como para o deslocamento de veículos reservas, já que para o atendimento de tal exigência, faz-se necessária a disponibilidade de veículos adicionais ao estabelecido no contrato, que por óbvio não podem estar distribuídos em todas as unidades ao mesmo tempo e em número elevado, o que levaria o contrato a um custo invável.

6. Outro aspecto a ser levado em consideração diz respeito à parte operacional, especialmente quanto à maior demanda de emprego das viaturas na Amazônia Legal, em que as condições de infraestrutura de transporte e assistência técnicas são precárias. Essa dificuldade afeta a execução contratual tanto no maior desgaste dos veículos e números de sinistros (locais de difícil acesso e sem rodovias), como no atendimento por parte da contratada. Por outro lado, há reflexos também no andamento das operações naquela região, pois deve-se deslocar o veículo para a base de manutenção e, após o período de reparos, retornar com o veículo para a base de operações. Essa movimentação envolve equipes do IBAMA, que por ocasião da disponibilização de um veículo reserva devem fazer essa manobra por duas vezes, para troca do veículo substituído pelo titular, por vezes sendo a melhor alternativa aguardar período maior para não imobilizar parte da equipe ao longo das ações, gerenciando a utilização dos demais veículos envolvidos e não prejudicando as atividades do IBAMA. Essa necessidade de movimentação acaba por tornar o prazo contratual ineficaz, já que é preferível pelas coordenações de campo aguardar movimentações já programadas, como trocas de equipes ou mesmo o encerramento das ações. **Tais características e dificuldades afetam também as viaturas das outras regiões contratuais, que são constantemente deslocadas para o combate ao desmatamento na Amazônia.**

7. Ao especificar o exiguo prazo em questionamento, provavelmente deseja-se manter o máximo de disponibilidade das viaturas, porém a realidade encontrada ao longo da execução do contrato tem demonstrado que tal espaço de tempo se revela por diversas vezes incompatível com o ambiente e modo operacional, sendo possível, com a experiência adquirida no uso do modelo contratual alterar tal previsão, tendo em vista, por exemplo, os dados de sinistros com os veículos locados, fornecidos pela contratada e referentes ao ano de 2014, em que são listadas 118 ocorrências, o que considerando uma frota de 440 veículos, representa um envolvimento de mais de um quarto da frota.

8. O parágrafo quarto da cláusula décima segunda – que trata da manutenção dos veículos -, estabelece em três dias o prazo máximo de indisponibilidade, após o qual o veículo deve ser substituído até devolução do veículo original. Não há distinção entre manutenções decorrentes de sinistros ou defeitos mecânicos. A proposta encaminhada estabelece uma divisão em manutenções por ocasião de sinistros das demais, corretivas, sendo um total de sete dias para as decorrentes de acidentes, contra cinco para as restantes. Prazos que se mostram compatíveis com o uso das viaturas pelo Ibama, número de ocorrências de sinistros e desempenho dos veículos, não se vislumbrando prejuízo às atividades finalísticas decorrentes da alteração solicitada.

9. Ante o exposto, somos favoráveis à modificação solicitada, o que deverá contribuir para o aprimoramento do modelo de contrato, sem efeitos negativos nas atividades do Ibama, evitando a permanência de exigências que se revelam por diversas vezes inexequíveis ou mesmo ineficazes, mantendo a viabilidade e boa condução contratual".

Percebe-se, pois, em relação à **Recomendação 13**, que a alteração nos prazos para substituição dos veículos - levada a efeito por meio do Quinto Termo Aditivo ao Contrato nº 12/2013 -, restou amplamente justificada nos autos, tratando-se, em verdade, de decisão tomada com alicerç em argumentos ventilados pela área requisitante dos serviços. Assim, sugere-se que o tema também seja objeto de manifestação por parte da DIPRO, para ratificação do entendimento exposto na Nota Técnica acima transcrita.

POSICIONAMENTO: JUSTIFICADA

Constatação: Alteração na metodologia de indicativo de glosa pela contratada.

Recomendação 14: Que a DIPLAN justifique a alteração na metodologia de indicação de possíveis glosas apenas com o apontamento da contratada após a celebração do contrato com o BNDES.

MANIFESTAÇÃO:

O procedimento de glosa foi alterado no mesmo momento em que houve troca na gestão do contrato na Contratada e a substituição da frota com nova metodologia de distribuição dos veículos reservas e reestruturação da rede de assistência. Houve falhas na implantação do novo sistema de aplicação de glosas que gerou atraso no início da aplicação das mesmas, mas o novo procedimento resume-se a encaminhar as glosas recebidas das bases na atestação dos recibos de um referido mês para que seja feita, como desconto no mês seguinte, as indicações são feitas pelos fiscais e encaminhada pelo fiscal no âmbito da CGEAD (até nov/2017), e o desconto deve ser feito no mês subsequente, em não havendo o desconto na nota faz-se a glosa como antes, direto no pagamento, não é a Contratada que apresenta os valores nem as falhas, conforme posto pela auditoria no subitem 130 (vide processo 02001.000277/2018-95).

Foi encaminhado e-mail com a indicação das glosas ao preposto da Locamérica em 23/02/2017, e, em 26/02/2017, foi entregue o protocolo da sede as notas sem os descontos, que geraram as glosas que foram feitas no pagamento. Entretanto não existe ainda um modelo de envio de anotações de glosas eficiente, sem que possa deixar o fiscal administrativo descoberto, o SEI ajudou a diminuir a possibilidade de uma informação não chegar ao fiscal na Sede que processa os pagamentos; mas antes a informação era "enviada" mas não havia conferência de se foi processada ou sequer se chegou ao fiscal, e haviam também as questões de lapso temporal, pois a atestação era feita de forma "virtual" e muitas vezes as informações eram encaminhadas através de memorandos que chegavam a Sede semanas depois.

Quanto ao quadro de diminuição de percentual de glosas (item 126 e 131) há de se observar que a média dos anos anteriores do contrato é de fato 3,79% e não 4% como apresentado e que o percentual do primeiro ano é bem menor (carros novos) do que nos outros dois e que a diminuição de fato (sem desprezar o 1º ano como foi feito) foi de 45,91% e do 1º ano do contrato para primeiro dos carros novos após substituição e providências e ajustes tomadas a diminuição de fato foi de 36,49%.

Ressalte-se que a alteração da forma de lançamento foi feito pela contratada para que evitassem pagamento de impostos sobre valores não recebidos (glosados) que seria um "duplo desconto", entretanto diferente do que afirma a Auditoria "...indicação de possíveis glosas apenas com apontamento da contratada..." o processo de fato baseia-se em apontar para a contratada as glosas indicadas pelas bases para que seja feito o faturamento com desconto (a menor) e em não acontecendo o desconto a glosa é feita normalmente no pagamento. Não é a contratada que aponta o que deve ser glosado; e a celebração do contrato com BNDES foi feito depois da mudança de método de glosas não tendo qualquer relação entre os fatos.

POSICIONAMENTO: JUSTIFICADA

Constatção: Não consta no processo providências perante as reclamações não atendidas em relação a execução do contrato, conforme item 191.

Recomendação 15: Que a Diplan justifique a não adoção de medidas em relação as reclamações de má execução contratual da Locamerica.

Constatção: Inobservância ao apontamento do Despacho 02001.031075/2014-61 – COAPS/IBAMA

Recomendação 16: Que a DIPLAN justifique a não aplicação de penalidade conforme indicação do fiscal do contrato no Despacho 02001.031075/2014-61 COAPS/IBAMA por deficiência na prestação de serviços;

Constatção: Contradição entre o Gestor do Contrato e a área utilizadora dos veículos

Recomendação 17: Que a Diplan apure as contradições apontadas na execução contratual pela Locamerica, entre o Gestor do Contrato e a Dipro, onde ficou evidenciado falta de comunicação e interesse conflitantes entre as partes.

MANIFESTAÇÃO:

Como se verifica nos autos do Processo auditado, existem inúmeros despachos e ofícios expedidos a contratada quanto a eventual má execução por parte da contratada, podendo ser citados os Despachos 02001.031075/2014-61 COAPS/IBAMA de 10/12/2014 , Despacho 02001.012379/2015-19 COAPS/IBAMA, 12/05/2015. e no Despacho nº 0200.014700/2015-91 CGEAD/IBAMA 01/06/2015, à DIPLAN, sugere aplicação de penalidade de advertência considerando que os fatos configuram infração contratual com fundamento no Parágrafo Segundo, Alínea A, da Cláusula Vígésima, do contrato.

Assim, demonstram que a fiscalização estava atuante, e os números quando analisados no contexto de execução demonstra que se trabalhou para melhorar o serviço, lembrando que 2013 foi o primeiro ano de contrato e até a implantação total teríamos na verdade meio ano de serviço a ser considerado, 2014 o segundo ano e onde começam as necessidades de manutenções de maior vulto, 2015 mesmo sendo já o ano da substituição da frota a diminuição dos casos foi visível.

No caso de Santarém em particular, tratava-se de caso particular, devemos lembrar que na mesma época para as falhas indicadas pela auditoria, pouco tempo depois a Gerex Santarém sofreu intervenção, com afastamento de servidores e até prisões, não obstante corroboramos com a posição desta auditoria no tangente a passividade da gestão, à época, perante a cláusula de substituição definitiva.

Cabe pontuar que o veículo reserva existe para que não haja descontinuidade no serviço, e se eu tenho locados e pago por 13 viaturas em São Luiz e tenho 13 viaturas me prestando o serviço (mesmo que reserva, e guardados outros fatores constantes no contrato) não há descontinuidade portanto não há porque glossar. Assim, não haveria motivo para serem feitas glossas nestes casos.

No subitem 145 onde cita-se reclamações das áreas alegando que a fiscalização ficaria a cargo das Diffs observamos que este ponto está explícito no contrato, entretanto após entendimentos com a Diplan e com a transferência da gestão para a Dipro a publicação da nova portaria de fiscalização do contrato foi feita após consulta às bases onde a indicação foi livre de acordo com a estrutura de cada unidade, vide processo 02001.100674/2017-85 (0325589),

Impende registrar que o fiscal na época em que a fiscalização estava a cargo da Cgead é o mesmo que atualmente responde pela gestão do Contrato após a transferência para Dipro. As reclamações apresentadas pelas Unidades Descentralizadas eram repassadas a Contratada, importando uma melhora na condução do contrato e diminuição significativa dos eventos causadores das mesmas.

POSICIONAMENTO: JUSTIFICADAS.

Constatção: Falhas na metodologia de remuneração da empresa, na distância da estimativa da franquia e na estimativa do número de veículos

Recomendação 18: Apurar responsabilidade de quem deu causa à publicação de edital, e posterior celebração do contrato nº12/2013, com falhas na metodologia de remuneração da empresa contratada, na estimativa da distância da franquia e na estimativa do número de veículos, ensejando prejuízo à Administração.

MANIFESTAÇÃO:

A opção administrativa do Ibama, em função da demanda desta área finalística foi a de suprir a necessidade de veículos por meio de frota locada exclusiva e permanente, com pagamento mensal, incluídos todos os custos operacionais. A elaboração do termo de referência foi realizada pela área demandante com o conhecimento e experiência disponíveis à época, submetendo seu conteúdo à avaliação jurídica, sendo que a execução contratual permite o acúmulo de dados que formam a base de conhecimento para crítica e aprimoramento da contratação, corrigindo dentro do possível as falhas eventualmente detectadas e a preparação de novos termos para processos futuros. Esse acompanhamento é realizado pelas áreas demandante, administrativa e de controle.

Durante o acompanhamento da execução contratual foram realizados ajustes (remanejamento, supressões, alterações em prazos etc), com a finalidade de manter a contratação em níveis adequados para a Administração. Verificou-se que a quilometragem estimada para formação de preços ficou além da efetivamente apurada ao longo da execução contratual, sendo que a área demandante propôs, como medida possível de ajuste, entre outras, a redução de veículos e até mesmo a realização de nova contratação. Tomada a medida de redução de veículos, assim como de remanejamento, continuou-se a execução contratual, em que não se verifica ociosidade de veículos, mas quilometragem percorrida inferior ao previsto na média de todos os veículos.

Não é possível exigir que o responsável pela elaboração dos termos da contratação possa estimar com precisão valores que dependem de diversas variáveis, realizando análise posterior para apontar possíveis falhas, buscando responsabilizar no presente quem no passado não previu o futuro, já que não estamos falando de números desproporcionais ou irreais irresponsavelmente ou dolosamente lançados para contratação.

Ao mesmo tempo, esse acompanhamento é dever da área de controle, que neste caso específico iniciou em outubro de 2015 a avaliação do processo de licitação e contratação de veículos. Ao longo dos anos de 2016, 2017 e agora em 2018, ocorreu a renovação contratual, sem que a área de controle, caso considerasse a existência de grave prejuízo à Administração, emitisse qualquer recomendação explícita para interrupção do contrato.

A Auditoria, sem apresentar relatório com as constatações e recomendações às unidades controladas para manifestação e justificativas, inclui recomendação de apuração de responsabilidade pela preparação e contratação do serviço em discussão, ao que parece, desprezando o contraditório, e, tendo as conclusões sobre o dimensionamento e grau de uso dos veículos partido de análises inadequadas, parciais e incompatíveis com o conteúdo da contratação, deixa transparecer que tal posição pode ter sido tomada antes de iniciar o processo de auditoria.

POSICIONAMENTO: IMPROCEDENTE, conforme manifestação acima.

Constatção: Superdimensionamento na contratação

Recomendação 19: Adotar medidas no sentido de ajustar a referida contratação aos termos do Decreto nº 6.403/2008, bem como adequando os quantitativos contratados à real necessidade do Ibama.

MANIFESTAÇÃO:

Reiteramos as manifestações anteriores em que foram esclarecidos os procedimentos adotados para contratação dos serviços, bem como a observância da legislação reitora da matéria.

POSICIONAMENTO: IMPROCEDENTE. Não houve descumprimento dos termos do Decreto nº 6.403/2008 (atualmente matéria tratada pelo Decreto 9.287/2018). Não se verifica quantitativo excedente de veículos.

Constatção: Falta de estudo técnicos conclusivos

Recomendação 20: Elaborar estudos técnicos, pautados em dados fidedignos, para definir a real necessidade do quantitativo de veículos e as respectivas franquias adequadas às necessidades do Ibama, visando à realização de contratação econômica.

MANIFESTAÇÃO:

Esta medida já foi observada na elaboração do novo termo de referência, objeto do Processo Administrativo nº 02001.117234/2017-67.

POSICIONAMENTO: ACATADA. Atendida.

Rastreamento dos Veículos

Constatção: Acesso sem permissão ao sistema de monitoramento a terceiros, descumprindo Termo de Referência.

Constatação: Falta de cadastramento da viatura no SASCAR ocasionando informações incorretas como incompatibilidades no hodômetro e horímetro e a possibilidade de não identificação do condutor por falhas no aparelho

Recomendação 22: Que a administração realize o cadastramento das viaturas nos Sistemas de Monitoramento, seja ele o SASCAR ou outro, torne obrigatória a identificação do condutor no sistema e possíveis falhas.

MANIFESTAÇÃO:

No item 206, a Auditoria aponta que "o gerenciamento do sistema de rastreamento instalado nos veículos é atribuição do Fiscal requisitante, conforme Portaria de designação da equipe de fiscalização, e não atribuição de uma única Diretoria". Conforme a Portaria nº509, de 02 de maio de 2013 (fls. 788 a 793) e subsequentes, o Fiscal Requisitante é o servidor representante da área requisitante da contratação, responsável por avaliar a funcionalidade e a qualidade do serviço prestado. Sendo servidor da área requisitante, no caso específico oriundo da Coordenação Geral de Fiscalização, subordinada à Dipro, não é possível entender qual a questão tratada pela auditoria.

As questões relacionadas ao gerenciamento e uso do sistema de rastreamento das viaturas é tratada na Portaria nº 18, de 09 de dezembro de 2015, elaborada por iniciativa da Dipro e definida após criação de grupo de trabalho específico (processo nº 02001.000687/2015-13), com o objetivo de organizar o acesso e emprego das ferramentas disponíveis conforme o Contrato nº 12/2013.

A portaria define competências e estabelece procedimentos para o gerenciamento e utilização do Sistema de Rastreamento e Comunicação Veicular (SRCV), designando como gestor do sistema o Diretor de Proteção Ambiental, atribuindo as competências dos usuários, manutenção de sigilo e procedimentos diversos para melhor aproveitamento do sistema. O regramento incluiu ainda a definição e funcionamento da MV Eletrônica, destinada a registrar via sistema os dados do uso das viaturas, em substituição da versão física em papel.

Nos itens 207 a 209, a auditoria aponta falha na manutenção do sigilo das informações relativas ao rastreamento dos veículos, citando a localização de correspondência enviada da Contratada ao Ibama, com mídia contendo dados de rastreamento dos veículos locados.

O acesso ao SASCAR assim como ao OMNILINK é exclusivo do Ibama e regido pela portaria 18 de 10/12/2015, e mesmo a portaria sendo posterior ao referido SEDEX, já era prevista a confidencialidade e exclusividade do Ibama no acesso aos dados do monitoramento.

O envio de dados de rastreamento pela Contratada ocorre mediante solicitação deste Contratante, decorrente de limitações do sistema de acesso ao rastreamento disponibilizado via rede mundial de computadores ou programa específico para extração de grande quantidade de dados, o que somente é possível por acesso direto ao respectivo banco de dados, disponível somente à empresa fornecedora do serviço. Tais solicitações ocorrem quando há necessidade de informar sobre uso das viaturas para a Corregedoria, Auditoria ou para avaliação de dados acumulados pela área requisitante visando estudo de uso dos veículos, por exemplo.

A previsão do termo de referência citada trata de restrição do monitoramento da frota por terceiros, ou seja, acompanhamento em tempo real da movimentação das viaturas. Os dados requisitados, apontados pela auditoria, referem-se ao histórico em intervalo de tempo pretérito de interesse. De qualquer forma, mesmo não sendo a posição atualizada dos veículos, não é interessante que tal informação esteja acessível sem procedimentos de controle.

Para evitar a ocorrência de possível falha no sigilo das informações, sugere-se o desenvolvimento de ferramentas próprias de extração dos dados, possibilidade viável, já que por exigência contratual o Ibama pode acessar via "web service" o banco de dados da fornecedora da solução, gravando as informações em servidor próprio, o que permite a pesquisa sem necessidade de solicitação à Contratada, evitando o trânsito de tal conteúdo sensível.

Nos itens 210 a 213, aponta-se a falta de instrução de usuários e do cadastro de veículos no sistema de rastreamento, além de falha de funcionamento dos equipamentos. A citada Portaria estabeleceu, além das atribuições, em seu Anexo IV, um roteiro de utilização do sistema, especialmente para acompanhar o correto funcionamento dos equipamentos e fidelidade das informações, assim, caso sejam seguidas as instruções estabelecidas, as falhas e incorreções podem ser rapidamente detectadas, procedendo-se a comunicação da Contratada para as devidas providências, tarefa do fiscal administrativo da respectiva unidade.

Conforme estabelecido na Portaria nº 18, de 09/12/2015, todos os usuários devem assinar um termo de compromisso de manutenção de sigilo, o que pode ser observado no Processo nº 02001.110730/2017-90.

POSICIONAMENTO:

Recomendação 21: ACATADA. O monitoramento das viaturas é realizado por usuários do próprio Ibama, cadastrados e com assinatura de Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo. Para evitar a necessidade de acionamento da empresa contratada para extração de dados, anteriores, do banco de dados da fornecedora do rastreamento, deverá ser implantada solução própria pelo Ibama para gravação e pesquisa em banco de dados próprio.

Recomendação 22: ACATADA. Deverá ser reforçada a obrigatoriedade do cumprimento da portaria que trata do Sistema de Rastreamento e Comunicação Veicular (SRCV), se necessária com atualização da MV Eletrônica e sua implantação definitiva.

IV.4.3 - Infrações de Trânsito e Sinistros

Constatação: Cerceamento do direito de defesa do condutor do veículo.

Recomendação 23: Que seja alterada a metodologia de cobrança de multas, possibilitando a defesa do condutor do veículo.

Constatação: Não constam nas MVs a anotação de rodízio entre os motoristas nos trechos da viagem. As informações sobre os motoristas ficam somente no cabeçalho da ficha, o que prejudica a identificação em caso de sinistros ou multas.

Recomendação 24: Instituir o registro de motorista por trecho dirigido de forma digital ou por livro de bordo físico, devendo ficar claros nome, horário e quilometragem (no hodômetro) de início e fim de cada subtrecho percorrido, com registro de diferentes ocorrências como abastecimentos, furo de pneu, voo de pedra na lataria. Providenciar a identificação dos condutores que cometerem multas de trânsito e encaminhar a Locamerica e ao Gestor do Contrato evitando a dupla cobrança e prejuízos aos cofres públicos.

MANIFESTAÇÃO:

A incompatibilidade de Hodômetro e horímetro se deve ao fato de serem medidas diferentes (tempo e espaço) e a identificação dos condutores depende de previsão contratual (que neste caso não existe) pois depende da instalação de dispositivos atuadores em cada viatura para que se possa obrigar o condutor a se identificar antes de iniciar uma movimentação com a viatura. Entretanto a norma de veículos oficiais NA.SG-100-20-02 diz no seu item 11.3 "in verbis":

"11.3 O motorista anotará no formulário Movimentação de Veículo - MV (Anexo E), toda movimentação diária" ...

"12.5 A Administração de Transportes manterá fiscalização visando:

a) ...

b) controlar o fluxo de entrada e saída de veículos das dependências do Ibama;" ...

A MV é um documento individual, se dois motoristas revezam a utilização do carro, ao término do trecho onde um dirigiu, ele encerra a MV o que assumir a condução inicia a MV com as informações pertinentes ao trecho (não dirigem simultaneamente) quando da devolução do veículo é aconselhável o arquivamento das MVs juntas por conta da alternância dos trechos.

POSICIONAMENTO: JUSTIFICADA.

Constatação: Falta de previsão contratual no ressarcimento de eventuais multas e/ou sinistros ocasionados pelos servidores brigadistas temporários do Prevfogo.

Recomendação 25: Que seja incluída cláusula contratual contemplando o ressarcimento de eventuais multas e/ou sinistros ocasionados pelos servidores brigadistas temporários do Prevfogo.

MANIFESTAÇÃO:

O item 222 trata de multas aplicadas a veículos conduzidos por brigadistas contratados, apontando a ocorrência de prejuízo ao Ibama pelo não ressarcimento dos valores correspondentes ao Erário.

Os brigadistas contratados pelo Ibama são servidores públicos federais, por tanto, submetidos às mesmas regras de uso dos veículos a que estão submetidos os servidores permanentes. Dessa maneira, quando é emitida a ordem de serviço que concede a autorização para os brigadistas dirigirem, tanto em seu caput, como no termo de responsabilidade assinado pelos brigadistas, consta a obrigação por ressarcimento dos danos ou multas de sua responsabilidade. Assim, não há necessidade de que haja uma cláusula no contrato que verifique sobre isso.

Cumpre ainda informar que o Centro Especializado Prevfogo mantém um rígido controle sobre o uso dos veículos, inclusive por brigadistas, sendo cobrado destes o pagamento das multas que lhes são cabíveis, todas as vezes que este Centro é notificado sobre a infração. Assim, não temos conhecimento de que o Ibama está arcando com os custos de infrações cometidas por esses colaboradores.

POSICIONAMENTO: JUSTIFICADA. Não há necessidade de modificação do contrato dos brigadistas, já que a previsão requerida já consta na ordem de serviço que autoriza a condução dos veículos, assim como no respectivo termo de compromisso assinado pelos usuários contratados.

IV.4.5 - Cadastro Técnico Federal – CTF

Constatação: Não obrigatoriedade de prestadores de serviços aderirem ao CTF

Recomendação 26: O Ibama como órgão executor e responsável pela gestão do CTF deve inserir nos contratos de veículos locados cláusula que obrigue os prestadores de serviços a cumprirem o art. 17. da Lei nº

MANIFESTAÇÃO:

Esta recomendação foi observada quando da elaboração do novo termo de referência, item 16.6, Processo 02001.117234/2017-67.

POSICIONAMENTO: ACATADA. Atendida

5. Entendendo serem estas as informações a serem prestadas pela DIPLAN e pela DIPRO, remetemos o presente para conhecimento e demais providências que julgar pertinentes.

Documentos I - Informação nº 3/2018/DIPRO-IBAMA (SEI nº 2106615).
Relacionados: II - Despacho CGEAD 2130586.
III - Informação nº 4/2018/DIPRO-IBAMA (SEI nº 2140196)

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)

LUIZ EDUARDO LEAL DE CASTRO NUNES

Diretor Substituto da DIPLAN/IBAMA

(assinado eletronicamente)

LUCIANO DE MENESES EVARISTO

Diretor da DIPRO/IBAMA

 Documento assinado eletronicamente por **LUIZ EDUARDO LEAL DE CASTRO NUNES**, **Diretor Substituto**, em 18/06/2018, às 18:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

 Documento assinado eletronicamente por **LUCIANO DE MENESES EVARISTO**, **Diretor**, em 21/06/2018, às 14:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

 A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **2581034** e o código CRC **DC0A7C32**.