



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

PROCESSO ELETRÔNICO:	TCE/010406/2019
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Pedro Henrique Lino de Souza
NATUREZA:	ACOMPANHAMENTO DAS LICITAÇÕES, CONTRATAÇÕES DIRETAS E CONTRATOS
GESTOR:	MÁRCIA CRISTINA TELLES DE ARAÚJO LIMA
ÓRGÃO DE ORIGEM:	SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE - SEMA
UNIDADE:	INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - INEMA

PARECER Nº 000242/2020

Trata-se de Inspeção realizada pela 1ª CCE, que objetivou o acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios no Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), no período compreendido entre 01/01/2019 a 31/05/2019.

Encerrados os trabalhos de auditoria em 14/11/2019, a equipe técnica concluiu, por meio de Relatório (Ref. 2326304-56/58) pela existência de fragilidades e irregularidades relacionadas aos procedimentos licitatórios e aos contratos e convênios firmados no âmbito do INEMA, dentre as quais:

- a) Descumprimento do Decreto Estadual nº 18.392/2018 e do Decreto Estadual nº 16.059/2015 (item 5.1);
- b) Fragilidade na fiscalização e acompanhamento de contrato de terceirização de mão de obra (item 5.1.1)
- c) Ausência de recebimento tempestivo de receitas (item 5.2.1)
- d) Pagamentos sem cobertura contratual e destinados a credor que não é o prestador dos serviços realizados (item 5.2.2.1)

- e) Fragilidades na elaboração do Termo de Referência e respectivo Edital (item 5.3.1.1)
- f) Burla a Concurso Público por meio de terceirização ilícita (item 5.3.1.2)
- g) Parâmetros imprecisos para medição da produtividade em contrato de terceirização (item 5.3.1.3)
- h) Desvio de função de empregados terceirizados (item 5.3.1.4)
- i) Comissão de licitação formada sem servidores efetivos do quadro permanente do INEMA (item 5.3.2)
- j) Fragilidades das ações referentes à fiscalização de Barragens (item 5.4.1)
- k) Não execução de meta e descumprimento de cláusula prevista no Termo de Cooperação para Gestão dos Recursos Faunísticos (item 5.4.2)

Após elencar as irregularidades, a auditoria sugeriu que o TCE/BA emitisse determinações e recomendações aos gestores do INEMA, com o intuito de corrigir as irregularidades detectadas no curso da auditoria e apontadas no relatório. Sugeriu ainda notificação da gestora da Autarquia para dar conhecimento do conteúdo do relatório.

Devidamente notificada, a Diretora Geral da Autarquia, Sra. Márcia Cristina Telles de Araújo Lima, apresentou manifestações e documentos que foram acostados aos autos (Refs. 2370943, 2377972, 2377975 e 2377974).

Após manifestação da gestora, retornaram-se os autos à 1ªCCE para cotejamento dos achados com a defesa apresentada. Após análise, a auditoria se manifestou por meio de relatório (Ref. 2326935).

Encaminharam-se os autos à ATEJ para pronunciamento. Após analisar as informações contidas nos autos, a ATEJ se manifestou por meio do Parecer nº 366/2020, acompanhando o entendimento da auditoria quanto à necessidade de expedição de determinações e recomendações por parte desta Corte de Contas aos gestores do INEMA com o intuito de corrigir as irregularidades detectadas.

Na sequência, o processo foi encaminhado a este Ministério Público de Contas.

É o breve Relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

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

A análise dos autos revela que as ocorrências pontuadas pelo corpo técnico da Corte indicam que persiste a necessidade de aperfeiçoamento dos controles internos do INEMA, especialmente no que tange ao acompanhamento e fiscalização da execução de contratos e convênios firmados pelo Instituto. Com efeito, como já frisado por este MPC em auditorias anteriores, o planejamento do INEMA precisa ser fortalecido e as ações redimensionadas, a fim de evitar a permanência e/ou reincidência das falhas apontadas.

Conforme apontado pela auditoria, o INEMA sequer possui um servidor responsável para responder pelo Setor de Controle Interno da Entidade, contrariando o quanto determinado pelo art. 6º, § 4º do Regimento Interno da Autarquia.

Acerca do tema, tem sido ressaltado por este MP de Contas em pretéritas oportunidades, a obrigatoriedade dos órgãos públicos de implantarem o sobredito Sistema de Controle Interno está prevista no art. 74, incisos I a IV, da Constituição Federal, bem como no art. 90, incisos I a IV, da Constituição do Estado da Bahia:

Constituição Federal de 1988

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

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

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

Constituição do Estado da Bahia

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

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

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

Instado a se manifestar acerca das deficiências no controle interno da entidade, a gestora do INEMA alegou (Ref. 2377975-2), que o Instituto tem criado diversos sistemas com o intuito de exercer o controle interno, porém, enfrenta dificuldades quanto ao quantitativo de servidores e cargos, inexistindo, portanto, no âmbito da Autarquia, a disponibilização de uma simbologia/cargo para assumir o setor de controle interno. No entanto, conforme bem pontuado pela auditoria, a justificativa da gestora não se mostrou apta a sanar a irregularidade apontada, permanecendo o descumprimento das normas legais indicadas.

Em que pese o quanto anunciado pelo sobredito gestor, é preciso que a Secretaria auditada empreenda efetivos esforços para aperfeiçoar seus controles

internos, especialmente nas áreas acima referidas, cabendo à Corte de Contas proceder ao acompanhamento das medidas corretivas adotadas, a fim de verificar sua eficácia e adequação nos exercícios seguintes.

Há de se destacar ainda, dentre as irregularidades apontadas pela auditoria, aquelas praticadas no âmbito do Pregão Eletrônico nº 01/2019 (**item 5.3.1**), que resultou na assinatura do Contrato nº 06/2019 que teve como objeto a terceirização ilícita de mão de obra, tendo em vista que objetivou a contratação de pessoal em substituição a servidores públicos de cargos efetivos, investidos via concurso público.

É de amplo conhecimento da Administração Pública que a Constituição Federal de 1988 estabelece que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, ficando a investidura em cargo ou emprego público condicionada, como regra geral, à aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego (art. 37, I e II).

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 597), “o concurso público é o instrumento que melhor representa o **sistema do mérito**, porque traduz um certame de que todos podem participar nas mesmas condições, permitindo que sejam escolhidos realmente os melhores candidatos”. Por esta razão, afirma o autor, com o costumeiro acerto que lhe é característico, que “o alcance da exigência deve ser o mais amplo possível, de modo que pode se considerar que a **exigência da aprovação em concurso** se configura como a **regra geral**”.

Assim, ao deflagrar uma licitação que tem como objeto a contratação de uma empresa para terceirizar mão-de-obra referentes a atividades contínuas e ordinárias, o INEMA viola, além das normas disciplinadas no art. 37, *caput* e parágrafos da CF/88 por praticar evidente burla à regra geral do concurso público, aquelas dispostas na legislação específica do Estado da Bahia, como as insculpidas no Decreto Estadual nº 12.366/2010 (art. 2º, §3º) e Instruções Normativas nº 004/2012 e 007/2013 da Secretaria de Administração da Bahia (SAEB), nos itens 1, 1.1 e 2.

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

3. CONCLUSÃO

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

i) pela **juntada** deste processo à prestação de contas do Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - INEMA, referente ao exercício de 2019, inclusive para aprofundamento dos pontos suscitados nesta inspeção;

ii) pela **expedição** das seguintes Determinações pelo Plenário desta Corte de Contas:

ii.1) que o INEMA adote medidas para fazer cumprir o Decreto Estadual nº 18.392/2018 e o Decreto Estadual nº 16.059/2015, promovendo os meios administrativos e financeiros necessários ao desenvolvimento das atividades de controle interno;

ii.2) para que a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A quite a dívida existente, junto ao INEMA/CERB, cumprindo com sua obrigação legal, e que passe a realizar os devidos pagamentos de forma tempestiva;

ii.3) para que a EMBASA/INEMA/CERB formalizem um novo contrato de fornecimento de água bruta, evitando que tal relação seja realizada sem a devida formalidade legal;

ii.4) para que o INEMA se abstenha de realizar licitações com o propósito de contratar empresa terceirizadora de mão-de-obra para intermediação de trabalho, com objetivo de substituir servidores públicos;

ii.5) para que o INEMA abstenha-se de prorrogar o Contrato nº 06/2019, firmado com a Premier Logistics Assessoria em Comércio Exterior Ltda.;

ii.6) que o INEMA faça cumprir o art. 72, § 3º, da Lei nº 9.433/2005, nomeando comissões de licitação, permanentes ou especiais, compostas por, no mínimo, 3 (três) membros, sendo que pelo menos dois deles sejam servidores qualificados, pertencentes ao quadro permanente do órgão;

iii) pela **expedição** das seguintes **Recomendações**, pelo Plenário desta Corte de Contas:

iii.1) para que os servidores nomeados pelo INEMA, para fiscalizar e acompanhar os contratos de terceirização, efetuem procedimentos sistematizados e os devidos registros quanto ao cumprimento, por parte dos contratados, das suas obrigações contratuais;

iii.2) para que o INEMA adote providências para fazer cumprir as Metas da Ação 5603 (Implantação de Centro de Triagem de Animais Silvestres); implantando e fazendo funcionar os Centros de Triagem de Animais Silvestres (CETAS);

iii.3) que o INEMA implemente ações a fim de fornecer melhores condições para a COSEB desenvolver sua competência regimental de fiscalizar a Segurança das Barragens Estaduais.

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

É o parecer.

Salvador, 09 junho de 2020.

MARCEL SIQUEIRA SANTOS
Procurador do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcel Siqueira Santos
Procurador do Ministério Público - Assinado em 09/06/2020



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: YYNDG4NZU4