

DILIGÊNCIA

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

PROCESSO: TCE/010406/2019
PERÍODO AUDITADO: 01/01/2019 a 31/05/2019
ENTIDADE: Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA)
NATUREZA: Acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios
RESPONSÁVEL: Márcia Cristina Telles de Araújo Lima (Diretora Geral)
RELATOR: Conselheiro Pedro Lino

2 INTRODUÇÃO

Em ofício encaminhado ao Exmo. Conselheiro Relator (Documento TCE/000915/2020 – Ref.2370943-1), a Gestora requer que a Auditoria conheça a resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar, encaminhada em 05/11/2019, considerando os esclarecimentos e informações então apresentados, e que não foram considerados no Relatório de Auditoria final.

Em 10/02/2020, o Exmo. Conselheiro Relator emitiu a seguinte determinação (Ref.2371369-1):

De ordem, à 1ª CCE, em Diligência objetivando verificar se os documentos acostados aos autos (Doc TCE/000915/2020 – Ref 2370943), constitui fato novo capaz de sanar irregularidade apontada, ou alterar o entendimento da auditoria, esposado no Relatório de Auditoria Ref.2326304.

Após análise dos esclarecimentos apresentados pela Diretora Geral do INEMA, apresenta-se os comentários desta Auditoria acerca dos mesmos, ratificando-se, na íntegra, todos os achados apresentados no Relatório de Auditoria.

3 RESULTADO DA ANÁLISE

3.1 Controles Internos (Item 5.1 do Relatório de Auditoria)

A Auditoria apontou a ausência de designação de servidor responsável por exercer as atividades de Controle Interno, conforme estabelecido pelo art. 6º, § 4º do Regimento Interno do INEMA, instituído pelo Decreto Estadual nº 18.392/2018.

Art. 6º – A Diretoria Geral do INEMA, órgão de administração geral, composta pelo conjunto de órgãos de planejamento, assessoramento, execução, avaliação e controle, tem a seguinte organização:

[...]

§ 4º – As atividades de Controle Interno serão desenvolvidas de forma integrada e em articulação sistêmica com a Auditoria Geral do Estado – AGE e exercida por um servidor designado pelo Diretor Geral do INEMA.

Tal situação descumpre, também, o Decreto Estadual nº 16.059/2015, que disciplina as atividades das Coordenações de Controle Interno do Poder Executivo Estadual.

Em resposta ao relatado, a Diretora Geral informou que (Ref.2377975-2):

Consoante amplamente demonstrado a esta i. equipe de Auditores, o INEMA vem exercendo o controle interno através da criação de diversos sistemas, com checagem e recheagem, por meio das unidades internas da autarquia.

Ocorre que o INEMA enfrenta dificuldade referente a sua estrutura de servidores e cargos, no que tange ao quantitativo, de modo que inexistente a disponibilização de símbolo/cargo para assumir tal *múnus*.

Todavia, a inexistência da designação exclusiva dum servidor para exercer a atividade de controlador interno da autarquia ambiental não significa a inexistência de mecanismos de controle interno.

A Auditoria não apontou a inexistência de ferramentas de controle interno por parte do INEMA, mas sim a inexistência, no Instituto, de uma unidade específica para desempenhar as atividades previstas no Decreto Estadual nº 16.059/2015, que disciplina as atividades das Coordenações de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, descumprindo, além deste normativo, o próprio Regimento Interno do INEMA.

Vale ressaltar que, conforme Auditorias executadas por esta 1ª Coordenadoria de Controle Externo em unidades sob sua competência, diversas outras Unidades Jurisdicionadas já possuem unidades administrativas específicas de Controle Interno, que, dentre outras, tem a função de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução orçamentária, financeira e patrimonial, citando como exemplos a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) e a Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB).

Desta forma, a argumentação apresentada pela gestora não corrige a inconformidade apontada pela Auditoria, permanecendo, portanto, o descumprimento das normas legais citadas.

Ademais, vale acrescentar que no seu Relatório de Gestão (Anexo I), referente à Prestação de Contas do exercício de 2019 (TCE/001606/2020), o INEMA argumenta ter encaminhado ao Secretário da Casa Civil, através do processo SEI nº 046.0577.2019.0001084-48, o Ofício nº 9398451/2019, solicitando que fosse disponibilizado 1 cargo de Coordenador Interno II, símbolo DAS-2D, ainda não tendo sido atendida tal solicitação.

3.2 Fragilidade na fiscalização e acompanhamento de contrato de terceirização de mão de obra (Item 5.1.1 do Relatório de Auditoria)

A Auditoria verificou fragilidade na fiscalização e acompanhamento do Contrato nº 07/2017, firmado com a Empresa Java Segurança Patrimonial Ltda. O Instituto não disponibilizou documentação que atestasse o cumprimento de itens obrigatórios por parte da empresa. Mesmo a documentação apresentada fora de tempo hábil não se configura como registros de procedimentos efetuados pela fiscalização do contrato, constituindo-se de cópias dos documentos originais da empresa.

Em resposta ao quanto registrado pela auditoria, a Gestora apresentou esclarecimentos, dos quais destaca-se (Ref.2377975-3):

[...] a equipe de auditoria não encontrou nenhum pagamento em desarmonia com a realidade fática, não podendo falar-se em enriquecimento ilícito da empresa ou prejuízo ao erário, bem como porque comprova-se que não há passivos de demandas trabalhistas em desfavor da autarquia por arguição de responsabilidade subsidiária.

Douto giro, o que se impõe registrar é que a autarquia ambiental exerce seu dever de fiscalizar os contratos administrativos. Tanto é que em desfavor desta referida empresa houve a instauração de processos apuratórios e sancionatórios, conforme lista abaixo.

Com efeito, demonstra-se que os registros de ocorrências que venham apontar para a inexecução do contrato são rigidamente noticiados pela Fiscalização à dirigente máxima da autarquia ambiental [...]

Com efeito, o fato do INEMA ter tardado 28 (vinte e oito) dias para entregar documentos relativos aos registros de fiscalização não atrai a conclusão de fragilidade ou falha, sobretudo diante das dificuldades que o órgão ambiental vem enfrentando para exercer suas competências.

Assim, a autarquia ambiental é conhecedora do dever de fiscalizar os contratos administrativos, o que vem realizando. Contudo, buscando diuturnamente o aperfeiçoamento dos procedimentos, o INEMA solicita desta i. equipe de auditoria orientações e esclarecimentos da melhor maneira para compor os registros mensais dos fiscais de contrato.

A Auditoria foi clara ao afirmar que o contratante, ao não exercer devidamente seu papel fiscalizador nos contratos de terceirização de mão de obra, corre o risco de se tornar co responsável em caso de ações trabalhistas a serem impetradas na Justiça, conforme previsto na Súmula nº 331 do TST.

Ademais, o cerne da questão relatada é a ausência de comprovação, por parte da fiscalização do órgão, da utilização de procedimentos sistemáticos, devidamente registrados, utilizados rotineiramente pelos fiscais indicados, com a finalidade de acompanhar e fiscalizar o devido cumprimento de todas as obrigações contratuais impostas ao contratado.

Conforme previsto no art. 154 da Lei Estadual nº 9.433/2005:

Art. 154 – Cabe à fiscalização acompanhar e verificar a perfeita execução do contrato, em todas as suas fases, até o recebimento do objeto, competindo-lhe, primordialmente, sob pena de responsabilidade:

I – anotar, em registro próprio, as ocorrências relativas à execução do contrato, determinando as providências necessárias à correção das falhas ou defeitos observados;

[...]

VIII – fiscalizar a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações assumidas, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, bem como **o regular cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias**. (Grifo da Auditoria)

Esta Auditoria reitera a importância da adoção de procedimentos de controle interno sistematizados que permitam ao Instituto atuar de forma a minimizar os riscos existentes e garantir uma adequada prestação dos serviços, por parte desta e de outras empresas contratadas, e o devido cumprimento de todas as obrigações contratuais.

Desta forma, as informações explanadas pela Gestora não alteram a factualidade do registro apontado pela Auditoria, devendo o INEMA, como já sugerido pela auditoria, adotar medidas de registro e aprimoramento de seus procedimentos de fiscalização e acompanhamento de seus contratos, cabendo à Administração do órgão definir a melhor forma de sistematizar tais procedimentos.

3.3 Ausência de recebimento tempestivo de receitas (Item 5.2.1 do Relatório de Auditoria)

Foi constatado pela Auditoria que o INEMA não vem recebendo, regularmente, receitas referentes a contrato de fornecimento de água bruta devidos pela EMBASA, existindo, até o mês de maio de 2019, valores a receber de R\$23.406.048,18, sendo que o art. 127, em seu inciso VI e parágrafo 2º, da Lei Estadual nº 12.212/2011, normatiza o recebimento dessas receitas

A Auditoria relatou, ainda, que a EMBASA continua a fazer a captação de água dos reservatórios, apesar da ausência de pagamento dos valores devidos e do término da vigência do contrato (em 03/07/2017), não sendo firmado, à época, novo Termo Aditivo de prorrogação de prazo ou assinatura de novo contrato, não havendo, portanto, a devida formalidade legal entre as partes para regular o fornecimento de água bruta.

A gestora apresentou os seguintes esclarecimentos (Ref.2377975-7):

(...) a autarquia ambiental vem envidando exaustivos esforços para que a EMBASA realize o pagamento da dívida (...) a autarquia não se omite ou negligência a receita, mas enfrenta dificuldade em receber os valores devidos do devedor.

(...) em 25 de outubro de 2019, nos autos do processo SEI nº 046.0569.2019.0003896-91, a i. Assessora do Diretor da EMBASA informou que o processo foi enviado para trâmites de pagamento.

(...) diante da postura proativa da autarquia ambiental, a EMBASA realizou o pagamento.

Desta forma, o INEMA informou ter recebido, em novembro de 2019, parte do valor devido pela EMBASA (R\$18.962.857,97), repassando o percentual que legalmente cabe a CERB, restando-lhe 20% do montante (R\$3.754.645,88), ressaltando, ainda, que o extrato bancário anexado à resposta apresentada encontra-se parcialmente ilegível (Ref.2377975-8).

Sendo assim, conforme já detalhado no Relatório de Auditoria, o INEMA vem adotando medidas na tentativa de receber tais recursos, sendo responsabilidade da EMBASA fazer cumprir a obrigatoriedade legal de pagar tempestivamente o INEMA pelo fornecimento de água bruta, cabendo ao Instituto, como vem fazendo,

repassar 80% destes recursos à CERB, sendo tal valor referente a água bruta retirada dos seus reservatórios.

Considerando as informações apresentadas, a Auditoria considera que a dívida foi parcialmente sanada pela EMBASA, devendo as partes proceder às correções restantes, tanto quanto ao pagamento dos demais valores ainda pendentes, quanto da formalização de instrumento legal que regule a cessão de água bruta.

3.4 Pagamentos sem cobertura contratual e destinados a credor que não é o prestador dos serviços realizados (Item 5.2.2.1 do Relatório de Auditoria)

A Auditoria constatou que o INEMA efetuou pagamentos a Universidade do Estado da Bahia (UNEB) sem a devida cobertura contratual, sendo que o real prestador dos serviços foi o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CEPED) e não a UNEB.

O CEPED, à época da assinatura do Contrato nº 037/2012 (26/09/2012), era vinculado à UNEB. Posteriormente, através do Decreto Estadual nº 14.719/2013, o Centro passou a integrar a estrutura administrativa da Secretaria Estadual da Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI).

O art. 4º deste Decreto determinou que a SECTI e a UNEB deveriam promover, no prazo de 180 dias, os atos necessários à transferência dos contratos, convênios, protocolos e demais instrumentos vigentes, necessárias à implementação das alterações das competências definidas pelo decreto. Apesar desta determinação legal, os pagamentos continuaram a ser efetuados pelo INEMA à UNEB, através de Termos de Reconhecimento de Débito, Indenização e Quitação de Créditos.

O pagamento sem cobertura contratual e a credor que não seja o prestador dos serviços contraria o art. 63º da Lei Federal nº 4.320/1964, além do art. 131, § 4º, da Lei Estadual nº 9.433/2005.

Em resposta à situação apontada (Ref.2377975-9), a Gestora informou, conforme já explicitado no Relatório de Auditoria, que vem sendo tramitado o processo de dispensa que sanará tal situação (Processo SEI nº 046.0571.2019.0007430-42).

Ademais, complementa que:

A bem da verdade, í. auditores, tal fragilidade não pode ser atribuída à gestão do INEMA, na medida em que não praticou a reforma administrativa que incorporou o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento – CEPED à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia, sendo fato que supera a ingerência do INEMA.

Contudo, conforme se pode constatar, a prestação do serviço pelo CEPED é rigorosamente mais vantajosa e, ainda que aja mera e pontual falha formal, não deve ser atribuída à autarquia ambiental, que apenas é dependente do serviço do CEPED.

Com efeito, o que se tem é que a devida regularização em questão demanda ações que ultrapassam a gerência e ingerência da autarquia ambiental, que por sua vez envidando diuturnos esforços para que a matéria seja tramitada em regime de urgência.

Esta Auditoria discorda da alegação acima transcrita, não considerando, em primeiro lugar, tal situação como “mera e pontual falha formal”. Conforme já informado no Relatório de Auditoria:

No que pese a falta de consequência prática às atividades do Instituto, pois não houve interrupção dos serviços, a Auditoria reitera a obrigação imposta a qualquer órgão de manter as suas relações, contratuais ou não, dentro da perfeita legalidade.

Reafirma esta Auditoria que é obrigação do gestor manter todos os instrumentos e relações firmadas pelo órgão sob sua responsabilidade na mais perfeita legalidade, inclusive quanto aos aspectos formais exigidos pela legislação.

Discorda também, esta Auditoria, quanto não ser responsabilidade da autarquia demandar ações para sanar tal situação. No primeiro momento, deveriam a UNEB e a SECTI, no prazo de até 180 dias, ter regularizado esta situação, conforme determinação legal. Mas tal omissão não isenta o INEMA de adotar medidas corretivas, tanto é que o fez de forma tardia e intempestiva, ao abrir processo de dispensa para contratar, com a devida formalidade legal, os serviços do CEPED, vinculado à SECTI, permitindo que, desde 2013, os pagamentos fossem realizados através de Termos de Reconhecimento de Débito, Indenização e Quitação de Créditos a um credor que não era o real prestador dos serviços.

Importante registrar que, conforme verificado por esta Auditoria, foi publicado no DOE de 11/07/2019 (página 14 do caderno de Licitações) a Dispensa de licitação nº 030/2019, informando que a Secretaria Estadual de Ciências, Tecnologia e Inovação (SECTI), prestará, no valor de R\$13.552.589,04, serviços laboratoriais especializados na coleta e análises químicas, fisico-químicas, microbiológicas e biológicas, com a finalidade de subsidiar o monitoramento da qualidade dos recursos naturais no Estado da Bahia e apoiar investigações, perícias e projetos de pesquisa.

3.5 Irregularidades no Pregão Eletrônico nº 01/2019 (Item 5.3.1 do Relatório de Auditoria)

Instada a se manifestar acerca das irregularidades detectadas no Pregão Eletrônico nº 01/2019, quais sejam: Fragilidades na elaboração do Termo de Referência e respectivo Edital (Item 5.3.1.1 do Relatório de Auditoria); Burla a Concurso Público por meio de terceirização ilícita (Item 5.3.1.2 do Relatório de Auditoria); Parâmetros imprecisos para medição da produtividade (Item 5.3.1.3 do Relatório de Auditoria); e Desvio de função de empregados terceirizados (Item 5.3.1.4 do Relatório de Auditoria), o INEMA teceu os comentários transcritos adiante (Ref.2377975-10):

[...]

Tratando-se de um modelo novo, orientado pela SAEB e sem precedentes no Instituto, a opção pelo indicador de resultados baseado no quantitativo de processos para mensuração do serviço e pagamento foi feita em virtude de ser esse o objeto principal do trabalho realizado pela Contratada, podendo ser contabilizado por meio de sistemas

automatizados, como o sistema SEI Bahia e o sistema interno intitulado Cerberus, permitindo que o Instituto acompanhe a produtividade do contrato de forma objetiva e acessível aos Fiscais de contrato.

Com efeito, o edital correspondente ao Pregão nº 01/2019 traz em seu bojo a descrição precisa do indicador de resultado a ser avaliado no contrato, além da descrição das atividades a serem desenvolvidas pela Contratada.

Ora, a indicação da média mensal de processos a serem trabalhados e a informação da capacidade instalada de produção à época da elaboração do termo de referência, que deve ser atendida pela Contratada, é suficiente para que a mesma pudesse dimensionar os custos de operação e elaborar a proposta.

[...]

No que tange à falta de acompanhamento dos resultados pelos Fiscais de Contrato, verificamos que nos processos de pagamento constam os respectivos relatórios de processos, demonstrando o atendimento, pela Contratada, da produtividade mínima exigida, inexistindo ressalvas quanto à prestação dos serviços.

[...]

No que tange à afirmação de que ocorre desvio de função de empregados terceirizados, em virtude de colaboradores vinculados ao Contrato atuarem em unidades cujas atribuições regimentais são técnicas, esclarecemos que **as ações finalísticas dessas áreas são realizadas exclusivamente por servidores (efetivos ou comissionados)**. As atividades exercidas pelos colaboradores terceirizados são de caráter administrativo, possuindo aderência total às estabelecidas no escopo do contrato.

A Auditoria conclui que as alegações genéricas trazidas pelo INEMA, sem apresentação de documentos capazes de sustentar tais argumentações, não são suficientes para respaldar alteração de opinião desta Auditoria.

Ademais, a alegação de que o processo de contratação foi amparado por modelo orientado pela SAEB em nada contribui para a elisão do achado de auditoria. Além disso, cumpre ressaltar que a argumentação de que a produtividade da empresa pode ser mensurada pelos Sistemas não merece prosperar. Conforme demonstrado no Relatório de Auditoria:

Ademais, ao realizar inspeções em diversos setores do INEMA, onde foram observados os procedimentos adotados e indagando-se os responsáveis de cada área inspecionada, conforme apontado no item 5.3.1.3 deste relatório, esta Auditoria concluiu que a mensuração ora mencionada não é realizada na prática e representaria um custo de controle elevado implementá-la, vez que não existe um padrão de mensuração e um resultado específico esperado. Em verdade, a modalidade de serviço realizado condiz com Postos de Serviços e não com produtividade e eficiência.

Outra fragilidade verificada refere-se ao item 5.4 do Termo de Referência. Neste, foi previsto o índice de 6,75 processos por ponto de suporte, considerando uma média mensal de 540, sem que maiores detalhes acerca de tal critério fosse informado.

Pelo exposto, mantém-se o achado em comento em sua integralidade.

3.6 Comissão de licitação sem servidores efetivos do quadro permanente (Item 5.3.2 do Relatório de Auditoria)

A auditoria verificou que a Comissão Permanente de Licitação, designada pela Portaria nº 17.675, publicada em 15/01/2019, é composta em sua totalidade por servidores comissionados e à disposição do INEMA, inexistindo, na referida comissão, membros que sejam servidores efetivos do quadro permanente da Instituição, descumprindo a Lei Estadual nº 9.433/2005.

Instada a se manifestar acerca do achado, o INEMA alegou o seguinte (Ref.2377975-15):

[...]

Acontece que a área Administrativa do INEMA só possui dois servidores efetivos que pertencem ao quadro permanente do INEMA e que não são qualificados para assumir as responsabilidades de uma Comissão de Licitação.

Quanto à realização de Concurso Público para suprir as necessidades de pessoal do INEMA na área Administrativa, informamos que “desde a fundação do C.R.A (Lei Delegada nº 31 – 03.03.1983) e da SRH (Lei nº 6.812 – 18.01.1995), jamais foi realizado concurso público visando a admissão de pessoal para funções de suporte administrativo, seja de nível médio ou superior, para quaisquer das Autarquias. Não temos também nenhuma sinalização de que esteja sendo planejada pelo Poder Executivo Estadual o provimento de pessoal através desse tipo de seleção, quer para o INEMA, quer para quaisquer outros entes da Administração Direta ou Indireta.

Portanto, pelo fato de não termos pessoal é que os dois servidores que estão à disposição do INEMA, foram indicados para comporem a Comissão de Licitação. (...)

Conforme já citado no Relatório de Auditoria, assim se posiciona o Tribunal de Contas da União (TCU) acerca da questão:

Acórdão 1666/2011-Plenário | Relator: UBIRATAN AGUIAR

Apenas dois dos membros da comissão permanente ou especial de licitação precisam ser servidores pertencentes aos quadros do órgão licitante.

Acórdão 92/2003-Plenário | Relator: HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

A comissão permanente ou especial de licitação deve conter, no mínimo, 03 (três) membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsável pela licitação.

Apesar da veracidade das informações e argumentos apresentados pelo INEMA, estes não possuem o condão de validar a irregularidade ora apontada, mantendo-se o achado em epígrafe incólume.

3.7 Das ações referentes à fiscalização de barragens (Item 5.4.1 do Relatório de Auditoria)

A Auditoria identificou situações que apontam fragilidades na fiscalização da segurança das barragens estaduais e na estrutura disponibilizada à Coordenação de Segurança de Barragens (COSEB), para cumprimento de suas competências, estabelecidas no Art. 17, inciso II, do Regimento Interno do INEMA. Essas fragilidades são pontuadas a seguir.

3.7.1 Insuficiência de recursos humanos para implementar ações de fiscalização (Item 5.4.1.1 do Relatório de Auditoria)

A Auditoria verificou que a COSEB dispõe de quatro servidores para atuar na fiscalização da segurança das barragens sob competência do INEMA.

O Manual de Políticas e Práticas de Segurança de Barragens para Entidades Fiscalizadoras, emitido pela Agência Nacional de Águas (ANA), informa que o quantitativo de técnicos necessários para que o INEMA possa implementar efetivamente as atividades de segurança de barragens seria de dez a vinte técnicos, considerando o número atual de barragens sob sua jurisdição.

Dessa forma, verifica-se que o número de fiscais lotados na COSEB seria insuficiente para garantir um desempenho satisfatório no processo de fiscalização da segurança das 348 barragens sob responsabilidade do Instituto, número que consta do Cadastro Estadual de Barragens.

Em sua resposta, a Gestora informou (Ref.2377975-19):

(...) para melhorar o efetivo de técnicos capacitados para realizar a fiscalização de segurança de barragens o INEMA iniciou em 2019 a capacitação de técnicos das Unidades Regionais no tema para atender principalmente a demanda de vistoria das barragens de menor porte, com estrutura mais simples.

Tal informação já havia sido considerada no Relatório de Auditoria, conforme transcrito a seguir, permanecendo o achado auditorial:

O INEMA informou ter iniciado, em 2019, para tentar amenizar essa situação, um processo de capacitação de técnicos lotados nas unidades regionais do órgão. Vale lembrar que o quantitativo de fiscais estimado pela ANA refere-se à dedicação integral, sendo que os funcionários das unidades regionais possuem um amplo espectro de atuação, fiscalizando diversas áreas de competências do órgão, parecendo tal medida ser paliativa, mas não satisfatória para atender plenamente às necessidades do Instituto, que carece de pessoal nas suas atividades fins, visto a longa ausência de concurso público para contratação de pessoal.

3.7.2 Ausência ou desatualização de informações do Cadastro Estadual de Barragens (Item 5.4.1.2 do Relatório de Auditoria)

Da análise do Cadastro Estadual de Barragens, a Auditoria verificou a ausência de registros em relação a diversas barragens, não sendo possível verificar, nestes casos, informações referentes ao comprimento, capacidade, tipo (acumulo de água ou de resíduos), altura das mesmas, dentre outras informações.

Conforme definido no Regimento Interno do INEMA, compete à COSEB implementar e manter cadastro das barragens sob a jurisdição do Estado, em conjunto com as demais unidades responsáveis da Autarquia, incorporando tais dados ao Sistema Estadual de Informações Ambientais (SEIA) e ao Sistema Nacional de Informação de Segurança de Barragem (SNISB).

A Auditoria registrou, também, a recomendação emitida pelo CREA/BA, após inspeções em barragens no exercício de 2019, para que o INEMA proceda a atualização do cadastro das barragens existentes na Bacia Hidrográfica do Rio Salitre, devido à desatualização de informações em relação a estas barragens.

Nos esclarecimentos apresentados pela Gestora (Ref.2377975-20), consta que:

(...) de acordo com o inciso XIII art. 17 da Lei Federal nº 12.334/2010 cabe ao empreendedor cadastrar e manter atualizadas as informações relativas à barragem, sendo que é disponibilizado no site do INEMA um formulário padrão para preenchimento e envio para este Instituto.

À COSEB/INEMA/DIRAG cabe implementar e manter o cadastro de barragens em conjunto com as demais unidades responsáveis do INEMA sendo que o processo de cadastramento e consistência das informações é uma atividade contínua, devendo ser observadas tanto as informações repassadas pelo empreendedor, quanto àquelas levantadas durante visitas técnicas realizadas pelo INEMA.

(...) Ressalta-se que segundo a Lei Estadual de Recursos Hídricos nº 11.612/2010, as pessoas físicas ou jurídicas responsáveis por obras de infraestrutura hídrica “são obrigadas a se inscrever no CERH” (art.36-A, §1º) deverão ter seu cadastramento realizado junto ao órgão gestor e executor da Política Estadual de Recursos Hídricos (art. 18, §2º).

Além do cadastro realizado através das informações repassados pelo empreendedor e levantadas durante a visita de técnicos do INEMA, o usuário também pode se cadastrar no módulo on-line do CERH, no Sistema Estadual de Informações Ambientais e Recursos Hídricos (SEIA). Ante o exposto, se tem o equívoco do entendimento esposado pela i. equipe de auditores.

As informações apresentadas pela Gestora não alteram a inconformidade apontada quanto à factualidade das informações ausentes ou desatualizadas do Cadastro Estadual de Barragens, sendo de responsabilidade do INEMA a devida fiscalização.

3.7.3 Número reduzido de Inspeções (Item 5.4.1.3 do Relatório de Auditoria)

A Auditoria registrou que, no período de janeiro de 2018 a maio de 2019, foram realizadas, pela COSEB, apenas dez inspeções de vistoria de barragens estaduais, resultando em seis notificações. Em 60% das vistorias, foi apontada a necessidade de intervenções físicas e/ou comprovação de documentos exigidos pela legislação vigente.

Em relação a este ponto, a Auditoria informou sobre vistorias realizadas pelo CREA/BA em 18 barragens, no período de janeiro a julho de 2019, constatando inconformidades que resultaram na emissão de recomendações para os empreendedores e para o INEMA.

A Auditoria enfatiza a importância da realização de vistorias *in loco* nas barragens, visando acompanhar sua situação física e o cumprimento dos requisitos legais exigidos por parte dos empreendedores, que são os responsáveis pela manutenção e atendimento das determinações legais, cabendo ao INEMA realizar a devida fiscalização, cobrança (através de notificações) e responsabilização (através de autos de infração).

Evidenciou-se o baixo percentual de inspeções considerando-se que, do total de 348 barragens sob competência do Instituto, apenas 2,8% do total foi inspecionado no período de 19 meses.

Em resposta a este item, a Gestora informou que (Ref.2377975-22):

(...) o número reduzido de vistorias *in loco* no ano de 2018 deveu-se à priorização na fiscalização das barragens.

A comparação do número de processos abertos para o atendimento ao Relatório de Segurança de Barragem – RSB 2017 e RSB 2018 mostra que houve um aumento de 40% no número de processos.

A avaliação do número de vistorias realizadas em relação ao ano de 2019 ficou prejudicada pela linha de corte (maio/2019). Sendo que até a presente data foram vistoriadas 13 (treze) das 23 (vinte e três) previstas no Plano Anual de Fiscalização de Segurança de Barragens.

(...) para melhor aproveitamento das vistorias *in loco*, estas devem ser precedidas da fiscalização documental, ou seja, da documentação técnica da documentação enviada pelo empreendedor.

As informações apresentadas pela Gestora não demovem os fatos apontados pela Auditoria, devendo o INEMA atentar para suas responsabilidades legais e de gestão pública em relação à garantia da segurança das barragens sob sua competência.

3.8 Ausência da devida documentação legal ou ausência, por parte do controle interno do INEMA, de análise da documentação apresentada (Item 5.4.1.4 do Relatório de Auditoria)

A Auditoria verificou a situação de 13 barragens relacionadas no Cadastro Estadual de Barragens em relação ao cumprimento de exigências do Plano Nacional de Segurança de Barragens, estabelecidas no art. 1º da Lei Federal nº 12.334/2010.

Foram solicitados, para as 13 barragens: Relatório de Gestão da Segurança; Relatório da Revisão Periódica de Segurança; Plano de Ação de Emergência – PAE; e Inspeções de Segurança Regulares e/ou especial. Das informações apresentadas, a Auditoria constatou que a COSEG não vem conseguindo efetuar, de forma plena e eficiente, seu papel de fiscalizar a segurança das barragens estaduais.

Em relação a este ponto, a Gestora informa (Ref.2377975-23) que:

A fiscalização do atendimento a Lei de Segurança de Barragens e seus normativos tem se dado no INEMA através da verificação documental sobre a realização de inspeções regulares e sobre a implementação do Plano de Segurança de Barragem – PSB, por parte dos empreendedores e fiscalização *in loco*.

(...)

O acompanhamento das inspeções realizadas pelos empreendedores se dá através da análise do extrato de inspeção encaminhado para o INEMA, pelo empreendedor até 31 de janeiro de cada ano. É através desta análise que se tem um diagnóstico da situação das barragens e as providências que foram tomadas ou não para sanar as irregularidades encontradas nas inspeções regulares e em vistorias passadas. Com base neste diagnóstico, é realizado o planejamento das ações de fiscalização *in loco*.

(...)

Para o atendimento ao Relatório de Segurança de Barragem (...) até a presente data foram abertos 82 processos de fiscalização da segurança de barragem, sendo que a maioria dos processos de fiscalização documental serão abertos a partir de 31/01/2020, quando vence o prazo para os empreendedores encaminharem para o INEMA as informações referentes as ações de segurança de barragem efetuadas no período de 01/01/2019 a 31/12/2019.

(...)

Ante o exposto, não há qualquer fragilidade atribuível à gestão da autarquia ambiental, sendo falhas estruturais insuperáveis à vontade dos dirigentes do INEMA.

Apesar das informações apresentadas pela Gestora, atribuindo tal situação a falhas estruturais (a Auditoria apontou o número insuficiente de servidores na fiscalização da segurança das barragens), a Auditoria mantém seu achado, visto que tal realidade não sana a fragilidade apontada, apenas reforça que o Sistema de Fiscalização de Barragens no Estado da Bahia apresenta fragilidades que não permitem que a COSEB atue de forma satisfatória e tempestiva.

3.9 Irregularidades e fragilidades levantadas pelo CREA/BA (Item 5.4.1.5 do Relatório de Auditoria)

Instada a se manifestar acerca do item 5.4.1.5 do Relatório de Auditoria (Irregularidades e fragilidades levantadas pelo CREA/BA), o INEMA limitou-se a alegar o seguinte (Ref.2377975-26):

Segundo noticia o Relatório, em 14/08/2019 os servidores da Casa de Contas se reuniram com técnicos do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA/BA, o qual disponibilizou cópia do Relatório de Fiscalização de Barragens confeccionados entre janeiro e julho de 2019. Ocorre que o INEMA, sobretudo a COSEB, não teve acesso aos Relatórios do CREA/BA, não sendo possível apresentar considerações.

Alega o INEMA não ter tido acesso aos relatórios emitidos pelo CREA/BA, não sendo capaz de apresentar considerações acerca das irregularidades apontadas. Esta Auditoria mantém o achado em epígrafe incólume, visto que se baseou em documentos oficiais de fiscalização emitidos pela citada Autarquia Pública, entregues a esta Auditoria através do Ofício GP nº 711, de 06/09/2019, assinado pelo Sr. Presidente do CREA/BA.

3.10 Rompimento da Barragem do Quati (Item 5.4.1.6 do Relatório de Auditoria)

Instada a se manifestar acerca do item 5.4.1.6 do Relatório de Auditoria (Rompimento da Barragem do Quati), o INEMA limitou-se a alegar o seguinte (Ref.2377975-26):

[...]

Ora, inobstante a autarquia ambiental atue de forma intensa, exercendo atividades de fiscalização, é impossível constatar todas as irregularidades praticadas na ambiência do Estado da Bahia, razão pela qual inexistente nexos de causalidade entre o fato e a conduta do INEMA.

Impera o registro que o INEMA vem realizando incessantes fiscalizações, muito embora não seja capaz de impedir a atuação ilegal de quem busca assim conduzir-se.

Por derradeiro, no tocante a barragem em questão, conforma já esclarecido anteriormente, a barragem Quati será inserida no inventário mantido por esta COSEB/DIRAG/INEMA com o status de rompida/desativada.

Em que pese a relevância dos argumentos expostos pelo Gestor, esta Auditoria entende que a situação apontada pela Auditoria reforça a existência de fragilidades no Sistema de Fiscalização das Barragens Estaduais, de forma que não existia no cadastro estadual qualquer registro acerca da mesma, não eximindo o INEMA da sua responsabilidade legal.

3.11 Do Centro de Triagem e Reabilitação de Animais Silvestres – CETAS (Item 5.4.2 do Relatório de Auditoria)

A Auditoria verificou que o INEMA não implementou a criação, funcionamento e controle dos Centros de Triagem e Reabilitação de Animais Silvestres (CETAS), conforme previsto em Plano de Trabalho do Termo de Cooperação Técnica para Gestão dos Recursos Faunísticos.

Este Termo, firmado em 05/03/2013 entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a Secretaria do Meio Ambiente da Bahia (SEMA) e o INEMA, estabelece como uma de suas metas a criação dos CETAS.

Conforme informado pela Auditoria, a criação desses Centros estava prevista no Plano Plurianual do Estado (PPA 2016-2019), dentro do Programa 207 (Meio Ambiente e Sustentabilidade), que tinha, entre suas metas, a implantação de quatro Centros de Triagem de Animais Silvestres (Ação 5603), sob a responsabilidade do INEMA.

A Auditoria fez o levantamento da execução orçamentária e financeira desta Ação, no período entre janeiro de 2016 e maio de 2019, constatando que o Instituto empenhou, nesse lapso, o valor de R\$255.253,92. Contudo, apesar de sua execução financeira, o INEMA não procedeu à implantação de nenhum dos CETAS.

Em seus esclarecimentos acerca deste item, a Gestora informa (Ref.2377975-29):

(...) deixou-se de compreender todos os fatores que envolvem a situação de fato, sobretudo das dificuldades inerentes ao projeto, assim como os casos fortuitos e de força maior, bem como as condutas de terceiros, alheios a gestão do INEMA, que influenciaram direta e indiretamente para o não cumprimento da meta.

Contudo, ainda diante das dificuldades enfrentadas, as obras estão em andamento.

A Gestora apresenta, ainda, informações sobre o andamento da implantação das estruturas básicas de 4 CETAS (Salvador, Oeste/Barreiras, Recôncavo e Sul/Ilhéus).

Diante das informações apresentadas pela Diretora Geral do INEMA, permanece o relatado pela Auditoria quanto ao não cumprimento da meta de implantação das CETAS, conforme previsto no PPA 2016-2019, devendo o TCE, em próximas auditorias, proceder ao acompanhamento deste ponto.

4 CONCLUSÃO

Considerado o anteriormente exposto e entendendo que os esclarecimentos trazidos pela Diretora Geral do INEMA não alteraram as situações tecnicamente apontadas, a Auditoria mantém seu opinativo inicial, sugerindo que seja dado conhecimento do inteiro teor deste Relatório à Diretora-Geral do INEMA e ao Secretário de Meio Ambiente do Estado da Bahia para conhecimento das fragilidades e irregularidades apontadas, sugerindo a expedição das seguintes determinações e recomendações:

DETERMINAÇÕES:

- 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.
- Que o Tribunal determine à Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A a obrigação de quitar a dívida existente, junto ao INEMA/CERB, cumprindo com sua obrigação legal, passando a realizar os devidos pagamentos de forma tempestiva.
- 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.
- Que o INEMA abstenha-se de realizar licitações com o propósito de contratar empresa terceirizadora de mão-de-obra para intermediação de trabalho, com objetivo de substituir servidores públicos.
- Que o INEMA abstenha-se de prorrogar o Contrato nº 06/2019, firmado com a Premier Logistics Assessoria em Comércio Exterior Ltda.
- Que o INEMA faça cumprir o art. 72, § 3º, da Lei Estadual 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.

RECOMENDAÇÕES:

- Que os fiscais 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.
- 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).

- 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.

Salvador, 08 de Abril de 2020.

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcelo Suzart de Oliveira
Gerente de Auditoria - Assinado em 09/04/2020

Vinicius Curi de Souza
Líder de Auditoria - Assinado em 09/04/2020

Helio Pereira Soares Junior
Líder de Auditoria - Assinado em 09/04/2020



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: Q1NJGWNZYY