

## 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

Retorna o presente processo a esta Gerência de Auditoria para fazer cumprir determinação do Gabinete do Exmo. Conselheiro Relator, conforme transcrito a seguir:

De ordem, à 1ª CCE, em Diligência objetivando verificar se os documentos acostados aos autos (TCE/007082/2020 – anexo), constitui fato novo capaz de sanar irregularidade apontada, ou alterar o entendimento da auditoria, esposado no Relatório Ref.2396935.

Importante que esta auditoria verifique a alegação do auditado (Ref 2478085-4), onde afirma que: "... a douda Equipe de Auditores não havia considerado a manifestação do INEMA para fins de confecção do Relatório de Auditoria (Ref.2326304)", assim como deve ser analisada a resposta do auditado quanto aos achados: "A1; A2; A3; A4; e A6, todos contidos na Ref.2478085.

Quanto ao primeiro item determinado, que solicita que seja verificada a alegação do auditado (Ref.2478085-4) de que "... a douda Equipe de Auditores não havia considerado a manifestação do INEMA para fins de confecção do Relatório de Auditoria (Ref.2326304)", a Auditoria assim se manifesta:

Durante a execução dos trabalhos de campo referentes à Ordem de Serviço nº 081/2019, foram solicitados documentos e informações acerca do escopo analisado, conforme respostas registradas em trechos do Relatório emitido.

Ao final dos trabalhos de campo, a Auditoria, conforme registrado no item 7 do respectivo Relatório, informou que:

Ao final dos trabalhos de acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), referente ao período de janeiro a maio de 2019, foram apresentadas aos Gestores as ocorrências relevantes verificadas pela presente Auditoria, sendo requerido, através da Solicitação nº MSOL/010/2019, datada de 03/10/2019, esclarecimentos e/ou informações acerca dos achados verificados.

Para atendimento à citada solicitação, foi concedido um prazo inicial de 12 dias úteis, prorrogados por mais 7 dias úteis, conforme requerimento do INEMA, transcrito a seguir:

[...]

Mais uma vez vencido o prazo concedido, que totalizou 19 dias úteis, esta Auditoria, através da Solicitação nº MSOL/011/2019, emitida em 01/11/2019, reiterou os esclarecimentos requeridos através da Solicitação MSOL/010/2019, concedendo mais 2 dias úteis, não havendo, novamente, manifestação por parte do auditado quantos os achados desta Auditoria.

Desta forma, conforme já informado no Relatório de Execução da Auditoria (Ref.2326304), não foram acrescentados, além daquelas informações apresentadas durante os trabalhos de campo, os esclarecimentos do INEMA acerca das fragilidades e irregularidades registradas.

O INEMA informou ter enviado para o Gerente de Auditoria da respectiva Ordem de Serviço os esclarecimentos solicitados dentro do prazo, através de e-mail datado de 05/11/2019 (último dia do prazo concedido na Solicitação nº MSOL/011/2019), conforme imagem anexa a documento enviado a este Tribunal (Ref.2370943-5).

Em pesquisa realizada junto à caixa de e-mails do referido Gerente, não foi verificado o recebimento da resposta citada pelo INEMA, o que poderia se configurar uma falha quando do envio ou quando do recebimento, encaminhando o e-mail para a caixa de *spam* ou lixeira. Como estas referidas caixas são esvaziadas, na intenção de não manter sobrecarregado o recebimento de e-mails, tal resposta pode ter se perdido durante o envio. No mais, conforme consulta realizada junto ao CEDASC, verificou-se a possibilidade de se recuperar o referido e-mail, sendo informado não constar no *inbox* do citado servidor a mencionada correspondência.

Todavia, após a conclusão da auditoria, a Gestora máxima do INEMA foi devidamente notificada por este Tribunal de Contas (Ref.2327879). Após uma solicitação de dilatação de prazo (Ref.2358606-1), apresentou seus esclarecimentos acerca dos achados auditoriais (Ref.2377975), sendo os mesmos devidamente analisados por esta Gerência de Auditoria, conforme Parecer emitido em 09/04/2020 (Ref.2396935), do qual transcreve-se o trecho a seguir:

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.** (grifos da Auditoria)

Desta forma, a Auditoria, na primeira diligência instruída, após analisar todos os esclarecimentos apresentados pelo INEMA, ratificou todas as irregularidades e fragilidades detectadas durante a execução da Ordem de Serviço.

Sendo assim, ainda que fossem trazidos ao Relatório de Execução inicial os esclarecimentos que o INEMA faz referência de terem sido encaminhados à Auditoria em 05/11/2019, posteriormente analisados na 1ª diligência (Ref.2396935), nada seria modificado diante das constatações que foram verificadas.

Após a devida tramitação, o referido processo foi pautado para julgamento a ser realizado na Sessão Plenária de 23/06/2020, sendo, nesta mesma data, protocolado um requerimento pelo INEMA solicitando (Ref.2421626):

a) cautelarmente, diante do fundado receio de arguição de nulidade futura do julgamento por violação a ampla defesa e contraditório, bem como porque deixar de julgar a matéria na sessão do dia 23/06 não provocará qualquer prejuízo ao deslinde do feito, mas sim garantirá e protegerá o direito de defesa, requer-se que V. Exa. retire os autos de pauta de julgamento, até que sejam apreciados os pedidos deste petítório;

b) ao final, monocraticamente, nos termos do Regimento Interno desta Casa de Contas, declare-se o equívoco na tramitação processual, dando-se integral procedência aos pedidos da Requerente para que seja Notificada para apresentar Resposta ao Relatório de Auditoria, conferindo-lhe prazo não inferior a 30 (trinta) dias, para que, respeitado o Regimento Interno desta Colenda Corte de Contas, seja cientificada do Relatório de Auditoria – concluída em decorrência do Relatório de Diligência (Ref.2396935) – e apresente a pertinente defesa;

Em 07/07/2020, a Diretora Geral do INEMA foi novamente notificada por este TCE (Ref.2427368-1). Após prorrogação do prazo inicial, apresentou MANIFESTAÇÃO PARCIAL (Ref.2478085-1), se manifestando novamente sobre cinco dos achados auditoriais presentes no Relatório da Auditoria.

Esta Auditoria, conforme determinação do Exmo. Conselheiro Relator, analisou os documentos e esclarecimentos adicionais apresentados (DOC TCE/007082/2020), referentes aos achados A1; A2; A3; A4; e A6, todos contidos no Relatório de Execução (Ref.2478085), conforme registrado no item 3 desta diligência (Resultado da Análise).

Desta forma, verifica-se ter sido garantido o amplo direito de defesa ao jurisdicionado, não havendo nestes dois momentos elementos trazidos pelo INEMA que tivessem o condão de modificar os achados. Houve diversas oportunidades, ao longo do procedimento de instrução processual, em que o INEMA se manifestou e esta Auditoria, igualmente, realizou a pertinente análise, a exemplo da presente oportunidade, onde, repetidamente, foi consignado de que não houve esclarecimentos prestados capazes de alterar o entendimento inicial da Auditoria.

### 3 RESULTADO DA ANÁLISE

#### 3.1 Achado A1 – Controles Internos (Referente ao Item 5.1 do Relatório de Auditoria)

A Auditoria apontou a ausência de designação de servidor responsável para 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 à notificação deste TCE (Ref.2377975-2), a Diretora Geral havia informado, conforme detalhado na Parecer de Auditoria referente à primeira diligência (Ref.2396935), que:

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.

Conforme já dito na referida diligência, a Auditoria não apontou a inexistência de mecanismos 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.

Foi informado, também na primeira diligência ocorrida, a existência do processo SEI nº 046.0577.2019.0001084-48, encaminhado pelo INEMA para o Secretário da Casa Civil, solicitando que fosse disponibilizado 1 cargo de Coordenador Interno II, símbolo DAS-2D, não tendo sido atendida tal solicitação à época.

Nesta nova diligência, o INEMA, em seus esclarecimentos adicionais, alega equívoco por parte da equipe de Auditoria, afirmando que:

Ora, Excelência, o que se quer evidenciar é que embora o INEMA ainda não conte com uma Unidade de Controle Interno para elaborar relatórios opinativos e consultivos, esta autarquia ambiental não queda-se inerte e preocupa-se com a matéria, aperfeiçoando os mecanismos já existentes e atuando para a implementação da referida unidade.

Nesta senda, buscou demonstrar a i. equipe de Auditores que o INEMA vem exercendo o controle interno através da criação de diversos sistemas, com checagem e rechechagem, por meio das unidades internas da autarquia.

Ocorre que esta autarquia ambiental 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.

Em relação ao processo SEI nº 046.0577.2019.0001084-48, encaminhado para a Casa Civil, apresentou a informação transcrita a seguir, informando que o INEMA depende da disponibilização de 1 cargo de Coordenador Interno II, símbolo DAS-2D, para dar continuidade à implementação da Unidade de Controle Interno:

Ciente da relevância de promover o constante incremento e aperfeiçoamentos dos mecanismos de controle interno, dado o lapso temporal transcorrido sem que houvesse registro de manifestação da Casa Civil, a Diretoria Geral desta autarquia ambiental reiterou os termos do Ofício nº 9398451/2019, renovando o requerimento de disponibilização de 01 (um) cargo de Coordenador Interno II, símbolo DAS-2D através do Ofício DIREG DT nº 00022112220/2020.

Acrescentou, ainda, a informação referente à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), referente a Recurso Extraordinário (RE 1264676 SC), publicado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe), de 06/07/2020:

[...], verifica-se que o cargo de Controlador Interno desempenha funções de natureza técnica, para cuja realização não se faz necessária prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado, que justifique a contratação por meio de provimento em comissão ou função de confiança, eis que ausente, na hipótese, qualquer atribuição de comando, direção, chefia ou assessoramento.

[...]

Assim, considerando a natureza técnica do cargo de Controlador Interno criado pela Lei Complementar 22, de 3 de abril de 2017, do Município de Belmonte – SC, mostra-se inconstitucional sua investidura por meio de provimento em comissão ou função gratificada, sendo necessária, portanto, a observância da orientação prevista no art. 37, II, da Constituição República, segundo a qual “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei”.

E finaliza seus esclarecimentos afirmando que:

Registra-se, por fim, que o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos entende a necessidade de que seja designado controlador interno. Em razão disto, reafirma seu compromisso de continuar a envidar todos os esforços necessários para que tal designação ocorra, em consonância com o seu Regimento Interno e com o Decreto Estadual nº 16.059/2015.

Conforma já dito, a Auditoria foi precisa em relatar a inexistência, dentro do INEMA, de uma unidade específica de controle interno, conforme previsto na citada legislação, sendo claro que não foi feita referência à inexistência de mecanismos de controle interno. Inclusive, no Relatório de Execução, a Auditoria apontou fragilidades em procedimentos de controle interno do órgão, tais como na fiscalização de contrato de terceirização de mão de obra e na fiscalização da segurança das barragens estaduais.

Ademais, vale ressaltar mais uma vez o Decreto Estadual nº 16.059/2015, que determina:

Art. 2º – Integram a estrutura básica de controle interno no âmbito do Poder Executivo Estadual:

I – a Auditoria Geral do Estado – AGE;

II – as Coordenações de Controle Interno;

III – as demais estruturas de controle interno existentes nas entidades do Poder Executivo Estadual.

[...]

Art. 5º – Cada órgão ou entidade do Poder Executivo Estadual será responsável pelos meios administrativos e financeiros necessários ao desenvolvimento das atividades de controle interno.

Em conjunto com o fato apontado, a Auditoria registrou no seu Relatório a existência de um processo, em tramitação na Casa Civil, no qual o INEMA solicita que fosse disponibilizado 1 cargo de Coordenador Interno II, símbolo DAS-2D.

Desta forma, a argumentação apresentada pela gestora, apesar das medidas em andamento junto à Casa Civil, não corrigiu, ainda, a inconformidade apontada pela Auditoria, permanecendo, portanto, o achado auditorial referente à inexistência de unidade administrativa de controle interno dentro do INEMA.

### **3.2 Achado A2 – Fragilidade na fiscalização e acompanhamento de contrato de terceirização de mão de obra (Item 5.1.1 do Relatório de Auditoria)**

A Auditoria constatou fragilidades na fiscalização e acompanhamento do Contrato nº 07/2017, firmado com a Java Segurança Patrimonial Ltda. O Instituto não disponibilizou documentação que atestasse a adoção, pela fiscalização do contrato, de procedimentos de controle efetuados no acompanhamento do cumprimento de obrigações contratuais por parte da empresa.

Nos esclarecimentos apresentados em resposta à notificação emitida em 07/07/2020, ao quanto apontado pela Auditoria, a Autarquia apresentou esclarecimentos (Ref.2478085-16), entre os quais destacam-se:

Da leitura do Relatório de Auditoria (Ref.2326304-7 e 2326304-8), depreende-se que o entendimento esposado pelos nobres Auditores fundou-se no fato desta autarquia ambiental ter apresentado a documentação atinente à fiscalização do contrato “28 dias após a solicitação inicial”, quando, em seu sentir, seria de “rápido acesso e consulta aos fiscais do contrato”.

Asseverou, ainda, que o pagamento realizado pelo Contratante quando

não há o cumprimento de obrigações estabelecidas em instrumento contratual, por parte da Contratada, representa “prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito” da Contratada; bem como que a ausência de fiscalização submeteria a Administração Pública ao risco de “se tornar co responsável (sic)em caso de ações trabalhistas”.

[...]

Soma-se a isto o fato de que o achado A2 apontado pela i. Equipe de Auditoria não encontra amparo na realidade fática e/ou contratual, mormente por inexistir cláusula contratual que fixe a obrigação do INEMA ou dos servidores designador para fiscalizar o contrato quanto a ter em sua posse a documentação solicitada.

Sobre a primeira alegação da Autarquia, de que o fundamento da fragilidade apontada se daria por conta do atraso em apresentar as informações solicitadas, e não pelo conteúdo das mesmas, a Auditoria selecionou para exame cinco dentre as obrigações contratuais, com o objetivo de verificar quais os procedimentos de fiscalização e acompanhamento executados pelos fiscais do contrato. Do exame procedido, constatou-se as seguintes ocorrências:

- Comprovantes de realização regular dos exames de saúde de seus empregados, conforme normas legais (Cláusula Nona, alínea n do Contrato): foram apresentados atestados de saúde ocupacionais, sem que se certificasse de que estivessem relacionados aos empregados do contrato; não foi apresentado nenhum documento que atestasse que o INEMA adote procedimentos próprios de fiscalização quanto a este item;
- Comprovantes de fornecimento do fardamento padrão, nas quantidades previstas (Cláusula Nona, t): também em relação a este item, não foram apresentados documentos que atestassem a fiscalização do INEMA sobre este fornecimento;
- Comprovante de conferência e conciliação da conta vinculada ao contrato, visando manter o saldo suficiente e necessário para o cumprimento de suas obrigações trabalhistas e encargos previdenciários e sociais (Cláusula Nona, ee): as informações apresentadas atenderam ao quanto solicitado pela Auditoria;
- Documentos que atestassem a periodicidade com que a empresa realiza os programas de treinamento exigidos por lei (Cláusula Nona, vv): a Autarquia apresentou ofícios com carimbo da empresa, alguns ilegíveis, com relação dos vigilantes em reciclagem, referentes inclusive a outros contratos com órgãos públicos do Estado (como HEMOBA, IPAC e PRODEB) e cópias xerocadas ou fotos de comprovantes de cursos de reciclagem; não foi apresentado nenhum documento proveniente da fiscalização da Autarquia, que atestasse seu acompanhamento; e
- Documentos que atestassem a manutenção dos veículos utilizados nos postos de ronda (Cláusula Nona, yy): foram apresentadas “Requisições de Serviço” expedidas pela empresa, sem identificar, em vários casos, que tal requisição se referia ao contrato com o INEMA; há requisições de serviço datados de 2016 e de janeiro e fevereiro de 2017, enquanto o contrato foi assinado em 02/05/2017; não foi apresentado nenhum documento que atestasse que a fiscalização do contrato adotou procedimentos de verificação deste item contratual.

Como toda a documentação apresentada é proveniente da empresa, evidencia-se que o INEMA não tem procedimentos de controle próprios e independentes que lhe assegure a efetiva fiscalização e acompanhamento destas obrigações pela Contratada. Este é o fundamento para o relato da fragilidade apontada; o atraso no fornecimento das informações, alegado pela Autarquia, apenas reforça, subsidiariamente, o entendimento de que a fiscalização do contrato não tem esses documentos como instrumentos de controle e de rotina de trabalho e que, para atender à solicitação de informações da Auditoria, os requereu à contratada.

Em relação ao prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito, o INEMA apresenta argumentações que em nada se referem às fragilidades factuais específicas relatadas. A Auditoria se referiu apenas aos efeitos decorrentes do achado, que podem decorrer como consequência das falhas de fiscalização apontadas.

A Autarquia informou haver registros que comprovariam a “atuação diligente da fiscalização e a existência de verificação quanto ao cumprimento de obrigações contratuais pela contratada” e informou, como comprovação, a instauração de um processo para apurar supostas irregularidades cometidas pela contratada. Essa informação em nada altera as falhas de fiscalização evidenciadas.

O INEMA argumenta que a fragilidade apontada não teria amparo por inexistir cláusula sobre a posse da documentação solicitada. Registre-se que a Auditoria, em nenhum momento, relatou que o INEMA teria obrigação em deter a posse de qualquer documentação, já que a falha apontada não se refere à posse, mas sim à consistência da documentação enquanto registro das atividades de fiscalização.

Na verdade, a Autarquia, por sua conta, apresentou a documentação da empresa, enquanto a Auditoria solicitou a apresentação de documentação que atestasse os procedimentos de controle efetuados pela fiscalização do contrato, portanto, de lavra da própria Autarquia.

Como exposto, 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 verificar o devido cumprimento das 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. (grifos da Auditoria)

Esta Auditoria reitera a importância da adoção de procedimentos de controle interno de forma sistematizada, que permitam ao Instituto atuar de forma a minimizar os riscos existentes e garantir uma adequada prestação dos serviços, por parte das empresas contratadas.



Desta forma, as informações explanadas pela Autarquia não alteram a factualidade do registro apontado no Relatório de 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 Achado A3 – Ausência de recebimento tempestivo de receitas (Item 5.2.1 do Relatório de Auditoria)**

A Auditoria apontou que o INEMA não vinha recebendo, regularmente, receitas referentes ao 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 continuou 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, conforme registrado no Parecer da primeira diligência, 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.

O INEMA informou acerca do recebimento, em novembro de 2019, de parte do valor devido pela EMBASA (R\$18.962.857,97), repassando o percentual que legalmente cabe à CERB, ressaltando esta Auditoria que o extrato bancário anexado à resposta apresentada encontrava-se parcialmente ilegível (Ref.2377975-8).

Sendo assim, conforme informado no Relatório de Auditoria e nos esclarecimentos apresentados, o INEMA vinha adotando medidas na tentativa de receber tais recursos, sendo responsabilidade da EMBASA fazer cumprir a obrigatoriedade de pagar tempestivamente o Instituto Ambiental pelo fornecimento de água bruta.

Considerando as informações apresentadas, a Auditoria considerou que a dívida havia sido parcialmente sanada pela EMBASA, devendo as partes proceder às correções restantes, tanto quanto ao pagamento dos demais valores ainda

pendentes, quanto da formalização de novo instrumento legal que regule a cessão de água bruta.

Nos novos esclarecimentos (Ref.2478085-23), o INEMA trouxe informações já anteriormente apresentadas, informando a adoção de esforços junto à EMBASA para recebimento dos valores devidos, afirmando, ainda, não negligenciar suas receitas, mas enfrentar dificuldades em receber os referidos valores.

A Auditoria já havia informado acerca da existência de cobrança em andamento e do posterior recebimento parcial dos valores junto à EMBASA, o que demonstrava que o INEMA não negligenciou tal situação.

Ademais, foi ressaltada a permanência de parte da dívida existente, assim como da ausência de formalização contratual do fornecimento de água bruta, o que fere a legislação vigente, permanecendo a sugestão da emissão, pelo Plenário deste TCE, das seguintes determinações, já registradas no item 8 do Relatório de Execução da Auditoria:

- 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; e
- 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.

### **3.4 Achado A4 – 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 à 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 necessários 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 explicitado no Relatório de Auditoria, que estava em trâmite o processo de dispensa que sanará tal situação (Processo SEI nº 046.0571.2019.0007430-42). Ademais, conforme registrado no Parecer da primeira diligência, complementou que (Ref.2377975-7):

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 discordou 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.

Reafirmou 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.

Ademais, a Auditoria também discordou da alegação de que não seria 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 isentou 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 foi publicado no DOE de 11/07/2019 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, físico-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.

Nesta segunda diligência, o INEMA prestou os seguintes esclarecimentos adicionais (Ref.2478085-28/29):

Oportuno destacar, Excelência, que em respeito à competência para prestar consultoria e assessoramento jurídico ao INEMA, a questão foi submetida à douta Procuradoria Jurídica, que se manifestou através do Parecer Jurídico nº 1796/2018 pela possibilidade de ser realizada a contratação direta com o CEPED, através de dispensa de licitação.

Todavia, Excelência, em que pese terem sido adotadas as medidas pertinentes à celebração do pertinente instrumento contratual, inclusive com respaldo em opinativo técnico-jurídico da lavra do Excelentíssimo Procurador Chefe do INEMA (Parecer Jurídico nº 2263/2019), aos submeter os autos do Processo SEI nº 046.0571.2019.0007430-42 a Excelentíssima Procuradoria Geral do Estado da Bahia, esta opinou, por meio do Parecer nº 002228/2020, pela impossibilidade da contratação direta.

Dando seguimento aos esclarecimentos adicionais (Ref.2478085-31):

Repisa-se que a prestação do serviço pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento – CEPD é deveras mais vantajosa, e, em razão disto, em estrita observância ao princípio da legalidade, o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos tem buscado a apropriada adequação.

Salienta-se, ainda, que o caso sub examine reclama a adoção de diligências que extrapolam a gerência e ingerência desta autarquia ambiental, que, no entanto, reconhecendo urgência que a matéria reclama, tem envidado esforços hercúleos e reiterados para que seja tramitada em com máxima brevidade.

Ante o exposto, trata-se de mera irregularidade formal.

Diante do exposto, esta Auditoria não vislumbrou qualquer fato novo que alterasse o entendimento inicial, demonstrando-se, mais uma vez, a intempestividade das ações do INEMA na adoção de medidas para sanar a relação existente entre o Instituto e o CEPED, que, como qualquer relação mantida por um ente público, deve ser formalizada dentro dos preceitos legais vigentes, não podendo a ausência destas formalidades ser vista como uma “mera irregularidade formal”.

### **3.5 Achado A6 – Comissão de licitação sem servidores efetivos do quadro permanente (Item 5.3.2 do Relatório de Auditoria)**

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

Instada a se manifestar acerca do achado, o INEMA, em seus primeiros esclarecimentos, 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 Execução, 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.

Os esclarecimentos apresentados nesta segunda manifestação do gestor não trouxeram novos elementos ao achado auditorial, reproduzindo, na maior parte do tempo, argumentos já trazidos aos autos, quanto à escassez de recursos humanos e à qualidade dos servidores indicados para compor a citada Comissão de Licitação (o que, em nenhum momento, foi questionada pela Auditoria).

Apesar da veracidade das informações e argumentos apresentados pelo INEMA, estes não possuem o condão de alterar a situação apontada, mantendo-se o achado em epígrafe incólume, tendo como base a legislação e a jurisprudência vigentes.

#### **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 em relação aos achados auditoriais acima detalhados.

Salvador, 24 de Novembro de 2020.

## **Quadro de Assinaturas**

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcelo Suzart de Oliveira  
Gerente de Auditoria - Assinado em 24/11/2020

Helio Pereira Soares Junior  
Líder de Auditoria - Assinado em 25/11/2020

Andre Luis Rego Oliveira  
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 24/11/2020



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: I4MJCZNTYX