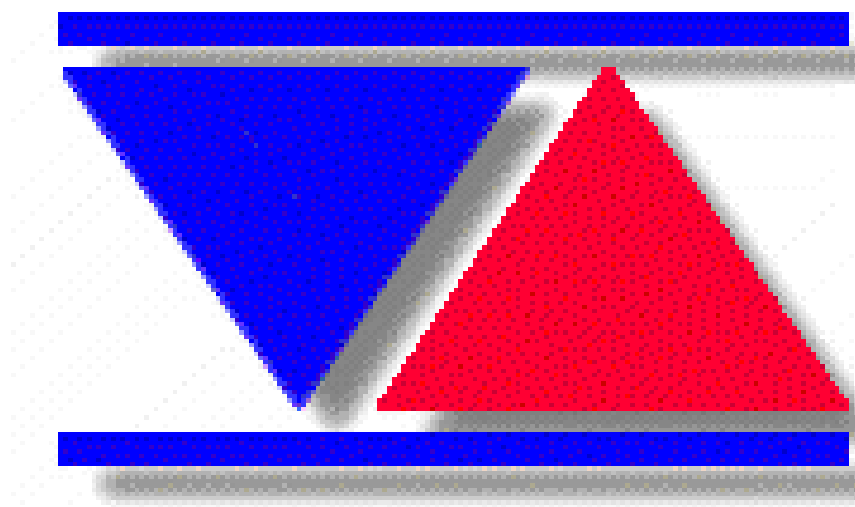

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA – TCE/BA
1ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA 1A



RELATÓRIO DE AUDITORIA

ACOMPANHAMENTO DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS (INEMA)

EXERCÍCIO: 2019

SUMÁRIO

1	IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO	2
2	INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE JURISDICIONADA (UJ)	2
3	INTRODUÇÃO E OBJETIVOS	2
4	ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO	3
5	RESULTADO DA AUDITORIA	4
5.1	Controles Internos	4
5.1.1	Fragilidade na fiscalização e acompanhamento de contrato de terceirização de mão de obra	6
5.2	Área orçamentária e financeira	7
5.2.1	Ausência de recebimento tempestivo de receitas	9
5.2.2	Análise de despesas	13
5.2.2.1	Pagamentos sem cobertura contratual e destinados a credor que não é o prestador dos serviços realizados	13
5.3	Área jurídica	16
5.3.1	Irregularidades no Pregão Eletrônico nº 01/2019	16
5.3.2	Comissão de licitação sem servidores efetivos do quadro permanente	31
5.4	Aspectos operacionais	32
5.4.1	Acompanhamento das ações referentes à fiscalização de barragens	32
5.4.2	Acompanhamento da execução de Termo de Cooperação para Gestão dos Recursos Faunísticos	47
6	ACOMPANHAMENTO DE DETERMINAÇÕES DESTE TRIBUNAL	52
7	PRONUNCIAMENTO DOS GESTORES	54
8	CONCLUSÃO	55

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

Natureza do Trabalho: Acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios
Ordem de Serviço nº: 081/2019
Período Abrangido: 01/01/2019 a 31/05/2019

2 INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE JURISDICIONADA (UJ)

Denominação: Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA)
Vinculação: Secretaria do Meio Ambiente (SEMA)
Natureza jurídica: Autarquia
Endereço: Avenida Luís Viana Filho, 6ª Avenida, nº 600, Centro Administrativo da Bahia (CAB), CEP 41.745-900, Salvador.

Dirigente Máximo: Márcia Cristina Telles de Araújo Lima
Cargo: Diretora Geral
Período: 17/07/2012 a 31/05/2019
Endereço: Rua dos Vereadores, Condomínio Vivendas do Atlântico, Casa 92, Parque Jockey Club, Lauro de Freitas, CEP: 42700-000

O Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), autarquia estadual vinculada a Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia (SEMA), foi criado pela Lei Estadual nº 12.212/2011, dotado de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira e patrimônio próprio, possuindo como finalidade a execução da Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade, da Política Estadual de Recursos Hídricos, da Política Estadual sobre Mudança do Clima e da Política Estadual de Educação Ambiental.

3 INTRODUÇÃO E OBJETIVOS

Em cumprimento à Programação Anual aprovada por este Tribunal de Contas e de acordo com a Ordem de Serviço nº 081/2019, expedida pela 1ª Coordenadoria de Controle Externo, foi realizado o acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), referente ao período de janeiro a maio de 2019.

4 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO

O trabalho foi conduzido de acordo com a metodologia indicada no Manual de Auditoria deste Tribunal e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), cuja adoção por esta Corte foi aprovada através da Resolução TCE nº 173/2015.

Os principais procedimentos aplicados foram: (a) análise dos processos de pagamentos selecionados; (b) análise de duas licitações homologadas e outras duas que estavam em andamento no período auditado; (c) acompanhamento de determinações emitidas através do Acórdão TCE nº 129/2019 (Processo TCE/001136/2018); (d) análise de controles internos referentes à amostra selecionada; (e) acompanhamento da situação referente ao convênio nº 07/2013; (f) acompanhamento da execução de Termo de Cooperação firmado com o IBAMA; e (g) acompanhamento das ações implementadas pela Coordenação de Segurança de Barragem (COSEB), para fazer cumprir suas competências regimentais.

As principais fontes de critérios utilizadas na execução dos trabalhos foram:

1. Constituições Federal e Estadual;
2. Plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento-programa;
3. Lei Federal nº 4.320/1964 – Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
4. Lei Federal nº 8.666/1993 – Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública;
5. Lei Estadual nº 2.322/1966 – Disciplina a Administração Financeira, Patrimonial e de Material do Estado; e
6. Lei Estadual nº 9.433/2005 – Institui normas para Licitações e Contratos da Administração Pública Estadual.
7. Lei Federal nº 12.334/2010 (Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens e cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens);
8. Decreto Estadual nº 16.059/2015 (Disciplina as atividades das Coordenações de Controle Interno do Poder Executivo Estadual); e
9. Legislação Específica da área de atuação do INEMA e Regimento Interno do órgão, aprovado pelo Decreto Estadual nº 18.392/2018.

No transcurso desta Auditoria, não foram impostas limitações no tocante ao escopo e ao método utilizado nos trabalhos.

5 RESULTADO DA AUDITORIA

5.1 Controles Internos

Em 16/05/2018, foi aprovado o Decreto nº 18.392 que instituiu o Regimento Interno do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. O seu art. 6º, § 4º, dispõe que as atividades de Controle Interno do órgão serão desenvolvidas de forma integrada e em articulação sistêmica com a Auditoria Geral do Estado (AGE) e exercida por um servidor designado pelo seu Diretor-Geral.

Em resposta a esta Auditoria, acerca da designação de servidor responsável para exercer as atividades de Controle Interno, conforme previsto no seu regimento interno, o Gestor limitou-se a admitir:

Com os devidos cumprimentos, em atenção à Solicitação epigrafada, vimos informar que o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – INEMA não possui designação de unidade específica para controle interno.

Desta forma, o INEMA encontra-se em dissonância com o Decreto Estadual nº 18.392/2018, que instituiu o seu Regimento Interno, estabelecendo, no art. 6º, § 4º, *in verbis*:

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.

Ademais, o INEMA vem descumprindo, também, o Decreto Estadual nº 16.059/2015, que disciplina as atividades das Coordenações de Controle Interno do Poder Executivo Estadual. Nessa linha, o referido Decreto, em seu art. 4º, atribuiu uma série de competências às Coordenações de Controle Interno e às demais estruturas de controle existentes nos órgão e entidades do Poder Executivo Estadual, ao passo que o art. 2º assim dispõe:

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.

Nessa toada, o art. 5º estabelece que:

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.

Desta forma, não se verificou no INEMA uma unidade ou estrutura responsável por exercer, no órgão, as atividades previstas no art. 4º do Decreto Estadual nº 16.059/2015, transcrito abaixo:

Art. 4º – Compete às Coordenações de Controle Interno e às demais estruturas de controle existentes nos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, sem prejuízo de outras competências atribuídas no regimento do órgão:

I – planejar, executar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de controle interno, no âmbito do órgão ou entidade;

II – adequar o planejamento e a execução de suas atividades às orientações técnicas que forem emanadas da Auditoria Geral do Estado – AGE;

III – encaminhar à AGE relatórios das atividades de controle interno realizadas no respectivo órgão ou entidade, quando solicitado;

IV – propor à AGE medidas que visem à definição, padronização, sistematização e normatização dos procedimentos operacionais atinentes ao controle interno, com vistas à prevenção de erros e à racionalização na utilização de recursos públicos;

V – cooperar com a AGE nas auditorias que forem desenvolvidas nas unidades do respectivo órgão ou entidade;

VI – acompanhar e controlar a implementação de providências recomendadas pela AGE, pelo Tribunal de Contas do Estado e demais órgãos de fiscalização e controle;

VII – orientar o gestor do órgão ou entidade em assuntos de competência de controle interno;

VIII – orientar os demais gestores de bens e recursos públicos, bem como os responsáveis por contratos e convênios, nos assuntos pertinentes à área de competência do controle interno, inclusive sobre o acompanhamento e a forma de prestação de contas;

IX – dar ciência imediata ao dirigente máximo do órgão ou entidade da ocorrência de irregularidades que impliquem lesão ou risco de lesão ao patrimônio público, com vistas à adoção das medidas pertinentes, inclusive a apuração da responsabilidade dos envolvidos;

X – auxiliar o órgão ou entidade na elaboração da prestação de contas, a ser apresentada anualmente ao Tribunal de Contas do Estado;

XI – desenvolver outras atividades correlatas.

Impende pontuar que o não cumprimento do art. 6º, § 4º, do seu Regimento Interno era de conhecimento do Auditado, constando em Relatório de Auditoria deste Tribunal, datado de 13/06/2018, referente à Prestação de Contas do exercício de 2017 (TCE/001136/2018), permanecendo a irregularidade apontada.

Ademais, na execução desta Auditoria, verificou-se, durante a análise da amostra selecionada, fragilidade na fiscalização de contrato, conforme detalhado a seguir:

5.1.1 Fragilidade na fiscalização e acompanhamento de contrato de terceirização de mão de obra

A Auditoria verificou fragilidade na fiscalização e acompanhamento do Contrato nº 07/2017, firmado com a empresa Java Segurança Patrimonial Ltda.

O contrato nº 07/2017 teve como objeto a prestação de serviços de vigilância e segurança patrimonial presencial, na sede do INEMA e em postos pelo interior do Estado, pelo valor anual de R\$10.942.200,00. O Termo foi assinado em 02/05/2017, com vigência inicial de 12 meses, sendo celebrado Termos Aditivos que prorrogaram sua vigência até 30/04/2019.

Dentre as obrigações contratuais previstas para cumprimento pela Java Segurança Patrimonial Ltda., esta Auditoria selecionou, para exame, os seguintes itens, intendendo verificar os procedimentos de fiscalização e acompanhamento executados pelos fiscais do contrato, nomeados através da Portaria nº 14.217/2017:

- Comprovantes de realização regular dos exames de saúde de seus empregados, conforme normas legais (Cláusula Nona, alínea n);
- Comprovantes de fornecimento do fardamento padrão, nas quantidades previstas (Cláusula Nona, t);
- 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);
- Documentos que atestem a periodicidade com que a empresa realiza os programas de treinamento exigidos por lei (Cláusula Nona, vv);
- Documentos que atestem a manutenção dos veículos utilizados nos postos de ronda (Cláusula Nona, yy).

Destes cinco itens, apenas o comprovante de conferência e conciliação da conta vinculada ao contrato foi apresentado dentro do prazo concedido.

Embora o prazo para a apresentação dos outros documentos tenha sido prorrogado, seu não atendimento dentro deste prazo gerou o pedido de esclarecimentos sobre as dificuldades que motivaram a sua não disponibilização em tempo hábil, considerando que essa documentação deveria estar de posse do INEMA, sendo de rápido acesso e consulta aos fiscais do contrato. Tal esclarecimento não foi apresentado.

Os demais itens foram apresentados 28 dias após a solicitação inicial, sendo disponibilizados uma série de documentos em meio digital, não sendo verificado pela Auditoria nenhum registro por parte da fiscalização deste contrato, comprovando qualquer procedimento de verificação quanto ao cumprimento de obrigações contratuais, por parte da contratada, denotando fragilidades nos controles internos do órgão.

O INEMA deve adotar medidas de aprimoramento em seus procedimentos de fiscalização e acompanhamento de contratos de terceirização de mão de obra, visando garantir o integral cumprimento das obrigações assumidas pelas contratadas.

Além do mais, diversas obrigações impostas aos contratados representam valores desembolsados pelo Estado, quando do pagamento das faturas, estipulados nas planilhas de custos destas contratações. Desta forma, quando não cumpridos pelos contratantes e pagos pelo contratado, tais valores representam prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito por parte das contratadas.

Vale ressaltar, ainda, de 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 Tribunal Superior do Trabalho (TST), atualizada através da Resolução nº 174/2011 (itens IV, V e VI).

5.2 Área Orçamentária e Financeira

Conforme dados do FIPLAN Gerencial, segue demonstrado o desempenho orçamentário-financeiro do INEMA no período de janeiro a maio de 2019.

QUADRO 1 – Execução da Despesa por Unidade Orçamentária (R\$)

Descrição	Orçado Inicial	Orçado Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (3.27.27301)	101.306.000,00	122.542.298,00	52.059.843,28	48.086.977,88	46.540.966,44

Fonte: FIPLAN GERENCIAL

O quadro 2 demonstra a execução financeira da única unidade gestora do INEMA:

QUADRO 2 – Execução da Despesa por Unidade Gestora (R\$)

Unidade	Empenhado	Liquidado	Pago	Descentralizações recebidas
Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (3.27.27301.0001)	49.379.814,19	47.597.535,86	46.030.385,01	897.809,19

Fonte: FIPLAN GERENCIAL, em 09/07/2019

Os recursos executados pela Unidade Gestora tiveram as seguintes fontes:

TABELA 1 – Fontes dos Recursos executados pelo INEMA

Código	Descrição	Empenhado (R\$)	Pago (R\$)
3.27.27301 – Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos			
3.27.27301.100	Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro	27.986.204,06	27.018.917,19
3.27.27301.109	Indenizações Extração Óleo Bruto, Xisto Betuminoso e Gás, Utiliz. Recursos Hídricos e Exploração de Recursos Minerais	2.652.809,80	1.965.309,09
3.27.27301.148	Taxas e Multas Vinculadas ao INEMA	4.085.592,21	3.781.722,01
3.27.27301.213	Recursos Diretamente Arrecadados Entidades da Administração Indireta	4.057.626,25	3.712.252,00
3.27.27301.300	Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro – exerc ant.	244.350,00	244.350,00
3.27.27301.325	Operações de Crédito Externas em Moeda – exerc. ant.	620,00	620,00
3.27.27301.327	Recursos Vincul. ao Fundo Meio Ambiente Bahia – exerc ant.	658.800,12	658.800,12
3.27.27301.331	Transferências Voluntárias de Órgãos e Entidades Federais – Adm Direta – exerc ant.	21.139,41	0,00
3.27.27301.348	Taxas e Multas Vinculadas ao Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – exerc ant.	260.654,52	258.644,28
3.27.27301.613	Recursos Diretamente Arrecadados por Entidades da Administração Indireta – exerc ant.	1.343.860,59	534.849,20
3.27.27301.631	Transferências Voluntárias de Órgãos e Entidades Federais – Adm. Indireta – exerc ant.	4.611.448,12	4.433.074,67
3.27.27301.645	Recursos Fornecimento de Água Bruta dos Reservatórios – exerc ant.	3.456.709,11	3.421.846,45
TOTAL:		49.379.814,19	46.030.385,01

Fonte: FIPLAN GERENCIAL

Durante a execução desta Ordem de Serviço, esta Auditoria constatou que o INEMA não vem recebendo, tempestivamente, recursos da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A (EMBASA), sociedade de economia mista de capital autorizado, que tem como acionista majoritário o Governo do Estado da Bahia. Tais recursos referem-se ao fornecimento de água bruta retirados de reservatórios da Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB).

Considerando apenas o período auditado (janeiro a maio de 2019), o valor não pago pela EMBASA somou o montante de R\$4.423.190,21, sendo que, conforme detalhado a seguir (item 5.2.1), 20% desses recursos financeiros (R\$884.638,04) seriam revertidos para as atividades do INEMA, enquanto o restante deveria ser descentralizado para a CERB (R\$3.538.552,17).

5.2.1 Ausência de recebimento tempestivo de receitas

A Auditoria verificou que o INEMA não vem recebendo, regularmente, receitas referentes ao fornecimento de água bruta, devidos pela EMBASA, existindo, até maio de 2019, um valor a receber de R\$23.406.048,18, conforme detalhado no Quadro 3, abaixo:

QUADRO 3 – Valores devidos pela EMBASA

Exercício	Tarifa	Valor corrigido (R\$)
Janeiro a junho de 2012	0,025	3.455.617,35
Julho a dezembro de 2017	0,037	5.114.313,68
Janeiro a abril de 2018	0,037	3.409.542,45
Maior a dezembro de 2018	0,038	7.003.384,49
Janeiro a abril de 2019	0,038	3.501.692,25
Maior de 2019	0,040	921.497,96
		23.406.048,18

Fonte: INEMA

Em 17/01/2012, foi assinado o Contrato de Fornecimento de Água Bruta nº 02/2012 entre o INEMA e a EMBASA, com interveniência da Companhia de Engenharia Hídrica e de Saneamento da Bahia (CERB), válido por cinco anos (contados da publicação, que ocorreu em 04/07/2012).

Tal contrato teve como objetivo regular a concessão de uso de água bruta proveniente dos reservatórios operados, administrados e mantidos pela CERB, sendo reconhecido pela EMBASA, através do referido contrato, um débito anterior, no montante de R\$8.500.818,68, referente ao fornecimento de água bruta no período de outubro/2010 a dezembro/2011, não faturado.

O contrato estimou o volume de água a ser captado pela EMBASA de oito reservatórios administrados pela CERB (Ponto Novo, Pedra do Cavalo, São José do Jacuípe, Pedras Altas, França, Apertado, Pindobaçu e Bandeira de Melo), sendo o valor do metro cúbico de água pré-definido no Termo assinado (o preço total estimado para a vigência deste contrato foi de R\$34.556.173,50).

Através do 1º Termo Aditivo, publicado em 05/04/2016, os valores envolvidos no contrato foram reajustados, passando seu valor estimado para R\$39.255.813,10. Também foi reconhecido, por parte da EMBASA, um débito no montante de R\$35.237.907,26, referente ao fornecimento de água bruta no período de janeiro/2012 a dezembro/2015, não faturado.

Através da Apostila nº 011/2012, assinada em 26/09/2012, o parágrafo 1º da cláusula sexta foi retificado, passando a vigorar da seguinte forma:

A cobrança pelo INEMA a EMBASA será efetuado através de Boleto bancário de água bruta por água consumida no período de 30 dias, cujo pagamento deverá ocorrer até o vigésimo dia útil, contados a partir do registro da entrada do respectivo Boleto Bancário, em duas vias, no Protocolo Geral da EMBASA, acompanhada do demonstrativo de medição. Conforme previsto em Lei, a cada pagamento efetuado pela EMBASA ao INEMA, este Instituto reterá 20% dos recursos para seus cofres e descentralizará 80% deles para a CERB, o que deverá ocorrer num prazo máximo de oito dias úteis.

O art. 127, inciso VI, da Lei Estadual nº 12.212/2011, determina que constituem receitas do INEMA os recursos correspondentes a 20% da cobrança por fornecimento de água bruta dos reservatórios. Já o parágrafo 2º, do art. 127, da citada Lei, determina que 80% dos recursos correspondentes à cobrança pelo fornecimento de água bruta dos reservatórios serão destinados ao órgão responsável pela administração, operação e manutenção do respectivo reservatório.

Apesar da previsão contratual para que a cobrança e os pagamentos fossem realizados mensalmente e do reconhecimento de dívidas, por parte da EMBASA, quando da assinatura do contrato nº 02/2012 e do seu 1º Termo Aditivo, a Empresa de Águas e Saneamento realizou a quitação de parte dessa dívida (R\$37.998.117,71) apenas em 24/12/2018, conforme extrato bancário fornecido pelo INEMA (sendo comprovada a descentralização de 80% destes recursos para a CERB, conforme Autorização de Repasse de Recursos apresentada, datada de 28/12/2018), permanecendo o valor a ser quitado, calculado até maio de 2019, de R\$23.406.048,18 (Quadro 3), conforme informado pela unidade auditada.

Ressalta-se, ainda, que a captação de água dos reservatórios da CERB, conforme informado pelo INEMA, continua a ser efetuada pela EMBASA, apesar da ausência de pagamento dos valores devidos e do término da vigência do referido contrato (em 03/07/2017), não sendo firmado, à época, novo Termo Aditivo prorrogando o referido Termo ou, até o momento, novo contrato formalizando o fornecimento de água bruta. Segundo informado pela unidade auditada:

Referente ao Termo Aditivo ou celebração do novo contrato, foi suspensa pela embasa as tratativas ainda na vigência contratual quanto ao pagamento mensal, como também da negociação da dívida não sendo possível nenhuma ação por parte do INEMA, conforme mensagem abaixo expedida pela Superintendente de Meio Ambiente e Responsabilidade Social em 11/10/2016.

A mensagem citada na transcrição acima foi anexada aos esclarecimentos apresentados à Auditoria, referindo-se a um e-mail da EMBASA direcionado ao INEMA, datado de 11/10/2016, onde é informado que:

Conforme informado pela Presidência da Embasa, após entendimentos com os Secretários da SIHS e SEMA, as tratativas relacionadas ao Contrato 002/2012 ocorrerão entre as Presidências da Embasa e os secretários mencionados. Logo, diante deste cenário, é desnecessária a participação do corpo técnico da Embasa nas reuniões do grupo Água Bruta para tratar das questões relacionadas ao pagamento pelo fornecimento de água bruta. Vamos aguardar as deliberações que virão das referidas tratativas e, posteriormente, tratar dos seus desdobramentos.

Informa ainda que também foi pactuada a suspensão dos pagamentos mensais até que as deliberações sobre os valores cobrados ocorram.

Desde então, a EMBASA não vem realizando os pagamentos mensais previstos em contrato, quitando, apenas em dezembro/2018, conforme já informado, parte da dívida existente, pendente ainda a quitação do valor restante.

Conforme verificado pela Auditoria, está em tramitação, no âmbito do INEMA, o processo SEI n.º 046.0569.2019.0003896-91, no qual o Instituto sugeriu o reconhecimento da cobrança dos valores devidos por meio de Termo de Reconhecimento de Débito.

Conforme consta no citado processo, em 25/04/2019 foi enviado pela Diretora Geral do INEMA ao Secretário de Meio Ambiente o Ofício DIREG n.º 6147886/2019 no qual, após detalhamento de fatos, é feita a seguinte solicitação:

Diante do exposto, sugerimos que a despesa sem amparo contratual no montante de R\$22.484.550,22 (vinte e dois milhões, quatrocentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e cinquenta reais e vinte e dois centavos) seja formalizada através de Termo de Reconhecimento de Débito – TRD, até que seja celebrado novo instrumento contratual.

Importante observar que, no montante mencionado no parágrafo acima, foi computado o débito até o mês de abril de 2019.

Ademais, no referido processo, consta Parecer da Procuradoria-Geral do Estado (Processo PGENet n.º 2017.02.000191), datado de 11/12/2018, do qual extraímos as seguintes citações:

[...]

Pode-se afirmar que até desnecessário contrato para fundamentar essa obrigação, eis que se trata de uma obrigação imposta por Lei: o uso de águas brutas tem natureza onerosa. A dívida é certa, na medida em que a EMBASA usou as águas brutas dos reservatórios administrados pela CERB,

fato incontroverso.

O próprio parecer 056/2017-PPJS reconhece ser devido o pagamento, impondo-se apenas elencar os reservatórios sob administração da CERB. Aqui se trata de liquidação do valor devido.

Considerando que o contrato 02/2012 venceu, indispensável perquirir a que título continuou a ocorrer o uso das águas brutas pela EMBASA. Se houve a devida outorga, demonstrar-se-ia a perfeita regularização da situação jurídica da empresa, desde 2017. Caso contrário, esse período (maio de 2017 ao momento atual) deve também compor o cálculo da dívida para pagamento; bem como se deve oficial o INEMA para a imediata instauração do devido processo à outorga.

Em 30/07/2019, através do Ofício nº 353/2019 – SEMA/GAB/ASSESP, do Secretário de Meio Ambiente destinado ao Presidente da EMBASA:

Com os devidos cumprimentos, e considerando o Ofício DIREG/INEMA nº 6147886/2019 (documento SEI 6147886), que versa sobre débitos pendentes da Empresa Baiana de Águas e Saneamento – EMBASA no que concerne ao fornecimento de água bruta nos meses de janeiro/2012 a junho/2012 e julho/2017 a abril/2019, totalizando R\$22.484.550,22 (vinte e dois milhões, quatrocentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e cinquenta reais e vinte e dois centavos), encaminhamos o presente expediente para que sejam adotadas as providências necessárias para a formalização do Termo de Reconhecimento de Débito – TRD

No âmbito do processo analisado, a EMBASA, em 22/08/2019, emitiu despacho acerca da referida cobrança, conforme transcrito abaixo:

O valor apresentado pelo Inema está condizente com os valores praticados no âmbito do Contrato 002/2012, já expirado. Sugiro direcionar processo para a PPJ para que sejam avaliados os trâmites legais para o pagamento.

Diante do exposto, a Auditoria verificou que, desde 03/07/2017, há a ausência da devida formalidade legal para regular entre as partes envolvidas o fornecimento de água bruta. Ademais, verificou-se que a inadimplência, por parte da EMBASA, é algo recorrente, já tendo sido reconhecido, pela empresa, dívidas de exercícios anteriores quando da assinatura do contrato nº 02/2012 e do seu 1º Termo Aditivo. Tal situação acarreta prejuízos aos trabalhos do INEMA e da CERB, que deixam de dispor, tempestivamente, de recursos garantidos por Lei, comprometendo um melhor planejamento das suas atividades.

Conforme verificado no Orçamento do INEMA, atualizado em 31/05/2019, não foram executados investimentos previstos em ações governamentais, com recursos desta natureza, a exemplo da Elaboração de Plano de Bacia com Enquadramento de Corpos d'Água, onde era previsto um investimento de R\$137.000,00

(3.27.27301.5470); Desenvolvimento do Sistema Georreferenciado de Gestão Ambiental da Bahia, com investimento previsto de R\$150.000,00 (3.27.27301.5582); e Implantação do Centro de Triagem de Animais Silvestres, com investimento previsto de R\$150.000,00 (3.27.27301.5603).

Apesar das tratativas em andamento, até o encerramento desta Auditoria tal dívida ainda não havia sido quitada pela EMBASA, assim como não havia sido formalizado um novo contrato para fornecimento de água bruta.

5.2.2 Análise de despesas

Esta Auditoria analisou pagamentos no montante de R\$9.851.493,98, executados através de 6 elementos de despesa e 12 termos contratuais, conforme detalhado na Tabela 8 do Relatório de Planejamento, representando 36,05% do total pago pela unidade gestora do INEMA, desconsiderando os gastos com despesas de pessoal.

Da análise da amostra financeira, verificou-se o seguinte achado:

5.2.2.1 Pagamentos sem cobertura contratual e destinados a credor que não é o prestador dos serviços realizados

A Auditoria constatou que o INEMA vem efetuando pagamentos à Universidade do Estado da Bahia (UNEB), sem a devida cobertura contratual, ressaltando, ainda, que a Universidade não é a prestadora dos serviços pagos e sim o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CEPED).

Conforme histórico levantado, foi firmado em 26/09/2012 o Contrato nº 037/2012, entre o INEMA e CEPED (dispensa nº 244/2012), unidade que era vinculada, à época, à Universidade do Estado da Bahia (UNEB), sendo os pagamentos dos serviços prestados creditados em conta bancária da Universidade.

O objeto do referido contrato era a prestação de serviços laboratoriais especializados (Análises Químicas, Físico-Químicas, Microbiológicas e Biológicas), a fim de subsidiar o monitoramento da qualidade dos recursos naturais do Estado da Bahia e apoiar o atendimento às emergências, investigações, perícias e projetos de pesquisa.

Este Contrato teve sua vigência inicial de 12 meses, sendo celebrados quatro Termos Aditivos prorrogando o prazo por mais 42 meses, finalizando em 25/09/2017.

Porém, através do Decreto Estadual nº 14.719, de 26/08/2013, houve modificação na vinculação hierárquica do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CEPED), que pertencia à estrutura administrativa da UNEB e passou a integrar a estrutura administrativa da Secretaria Estadual da Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), conforme Art. 1º do referido Decreto, transcrito a seguir:

Art. 1º – O Centro de Pesquisas e Desenvolvimento – CEPED e o Museu de Ciência e Tecnologia – MCT, unidades administrativas da Universidade do Estado da Bahia – UNEB, autarquia vinculada à Secretaria da Educação – SEC, passam a integrar a estrutura administrativa da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI.

Referente ao citado Decreto, cabe ainda destacar:

Art. 4º A SECTI e a UNEB deverão promover, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, os atos necessários:

[...]

IV – à transferência dos contratos, convênios, protocolos e demais instrumentos vigentes, necessárias à implementação das alterações das competências definidas neste Decreto, procedendo-se às devidas adequações orçamentárias;

A Auditoria constatou que, mesmo após a Publicação do Decreto nº 14.719/2013 e finalizado o prazo previsto no Artigo 4º, transcrito acima, os pagamentos continuaram sendo efetuados à Universidade Estadual da Bahia, como demonstrado em processos de pagamento analisados nesta Ordem de Serviço e através de levantamento realizado no Sistema MIRANTE/TCE. Os pagamentos estão sendo realizados à UNEB através de Termos de Reconhecimento de Débito, Indenização e Quitação de Créditos, sendo que o real prestador dos serviços é o CEPED, vinculado à SECTI desde 2013.

Conforme levantamento realizado, foram realizados pagamentos à UNEB, pelos serviços prestados pelo CEPED, nos seguintes valores:

- **2012** – R\$506.381,08, **2013** – R\$1.034.850,33, **2014** – R\$1.054.449,43, **2015** – R\$1.236.614,37, **2016** – R\$2.061.110,86, **2017** – R\$2.348.235,98, **2018** – R\$2.096.223,81 e **2019** – R\$1.128.274,36 (até maio).

Tal situação contraria a Lei nº 4.320/1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal):

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:
 I – a origem e o objeto do que se deve pagar;
 II – a importância exata a pagar;
 III – **a quem se deve pagar** a importância, para extinguir a obrigação.
 (grifo da Auditoria)

Ademais, a Lei Estadual 9.433/2005, em seu artigo 131, determina que:

§ 4º – É nulo de pleno direito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, em regime de adiantamento, de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido para compras e serviços que não sejam de engenharia, na modalidade de convite.

Não foi informado a esta Auditoria se e de que forma os recursos são repassados pela UNEB à CEPED, real executora dos serviços prestados, ou à SECTI, Secretaria à qual o Centro de Pesquisa está vinculado.

Acerca de tal situação, em resposta à solicitação ALRO 001/2019, foi informado:

Sobre a matéria, de acordo com informações prestadas pela referida unidade competente, esclarecemos que o processo administrativo de nº 2018-006592, que tem como objeto a contratação de prestação de serviços laboratoriais especializados na coleta, 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/pesquisas, foi transformado em Eletrônico através do número 046.0571.2019.0007430-42, onde pode-se verificar a assinatura da Dispensa de Licitação n.º 030/2019, regularmente publicada, conforme consta nos documentos SEI 8078730, 8191115 e 8292326, pendente o contrato 010/2019 (documento SEI 8359744) de assinatura da SECTI.

Desta forma, o INEMA informou a realização do processo de dispensa nº 030/2019 para regularizar a irregularidade apontada, pendente da assinatura do contrato, ressaltando a intempestividade na ação do Instituto, visto que desde 2013 o CEPED deixou de ser vinculado à UNEB.

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.

5.3 Área Jurídica

Foram acompanhadas duas licitações homologadas em 2019 (um Pregão Eletrônico e uma Tomada de Preços) e duas concorrências que estavam em andamento no mês de maio de 2019, conforme detalhado no Relatório de Planejamento.

Da análise realizada constatou-se os seguintes achados:

5.3.1 Irregularidades no Pregão Eletrônico nº 01/2019

Após análise do Pregão Eletrônico nº 01/2019 (processo administrativo nº 046.0576.2018.0003331-33), que culminou na contratação da empresa Premier Logistics Assessoria em Comércio Exterior Ltda., para prestação, de forma contínua, de serviços de suporte à gestão, nas áreas Administrativa, Orçamentária, Financeira, Licitações, Contratos e Convênios e de Recursos Humanos e da execução do referido Contrato (nº 06/2019), verificaram-se as seguintes irregularidades e fragilidades:

5.3.1.1 Fragilidades na elaboração do Termo de Referência e respectivo Edital

A Auditoria verificou que o Termo de Referência sob exame é impreciso, contendo especificações insuficientes, impossibilitando a correta mensuração e precificação; prevendo a execução do contrato “com foco na produtividade e qualidade do atendimento às demandas” em vez de definir a metodologia por Postos de Serviços; não definindo com detalhamento os métodos e a estratégia de execução do contrato e os indicadores e parâmetros de medição; bem como não trouxe as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade.

Conforme consta no item 5 do Termo de Referência (SEI 1675000), os únicos critérios de execução do serviço definidos pelo INEMA foram os seguintes:

5. FORMA DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS E VOLUME ESTIMADO

5.1 Os serviços serão prestados na Sede do INEMA, localizada na 6ª Avenida, n.º 600, Centro Administrativo da Bahia – CAB, Salvador/BA, em dias úteis, de segunda-feira a sexta-feira, das 08:30h às 17:30h.

5.2 O Inema disponibilizará mobiliário, equipamentos e demais instrumentos necessários à prestação dos serviços, bem como as informações necessárias para a correta execução do contrato.

5.3 A Contratada deverá alocar ao contrato recursos humanos suficientes para a execução dos serviços contratados, devendo garantir a produtividade mínima instalada, que será mensurada através de relatórios do Sistema Estadual de Informações – SEI e do Sistema CERBERUS.

5.4 Para o dimensionamento dos recursos humanos, a Contratada deverá garantir para as atividades de suporte à gestão, o índice de produtividade

mínimo de 0,0125, considerando a quantidade média de processos tramitados na área administrativa do INEMA, conforme indicada na tabela abaixo, o índice equivale a 6,75 processos por ponto de suporte.

MÉDIA MENSAL
540

Inicialmente, o item 5.3, acima transcrito, aponta que a produtividade mínima será mensurada através de relatórios dos Sistemas SEI e CERBERUS, no entanto, não descrevem quais os indicadores individualizados que seriam utilizados para tais medições, não sendo possível compreender, a partir da leitura dos documentos que compõem o certame, quais índices e critérios irão compor estes relatórios.

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.

Não há descrição do que significa ponto de suporte, tampouco processo. Primeiro, cumpre lembrar que a modalidade de prestação prevista não era a de Postos de Serviços, portanto, tal afirmação contida no Termo de Referência e no Edital, induzem o leitor a erro. Ao prever uma quantidade de processos a serem tratados, por mês, por ponto de suporte, os documentos estão, na verdade, prevendo uma quantidade mínima de postos de serviços, conforme cálculo a seguir:

$540 \text{ processos} \div 6,75 \text{ processos} = 80 \text{ postos (pontos de suporte)}$

Assim, o licitante é levado a crer que o número mínimo de postos de serviço é 80, apesar de a metodologia informada pelo INEMA ser a de produtividade e qualidade, onde não deveria importar o número de postos, mas tão somente a produtividade e qualidade do serviço prestado pela empresa contratada.

Problema ainda mais grave diz respeito a estes números apresentados no instrumento convocatório como referenciais para produtividade. Não consta no

processo, tampouco os servidores responsáveis pela confecção do edital e pela realização do certame souberam explicar de que forma estes números foram definidos. A ausência de estudos preliminares e de parâmetros para definir a meta mensal de 540 processos impõe sério risco contratual e de execução à Administração. Tal risco tem origem na modalidade do contrato, qual seja, serviço com empreitada por preço unitário, importando tão somente a produtividade, cujo parâmetro utilizado, tanto no Termo de Referência, como no Edital e no Contrato é o de 540 processos por mês.

Significa dizer que, não sendo o contrato definido por postos de serviços, ao contratado bastaria a gestão de 540 processos por mês e não existindo nos documentos licitatórios maiores especificações do que significa tal “gestão processual”, estaria o contratado exonerado da obrigação de disponibilizar o serviço ao INEMA assim que atingisse a meta mensal de 540 processos, a cada mês. Complica ainda mais a situação a descrição das atividades a serem executadas pela contratada, prevista no item 3.2 do Termo de Referência:

3.2 As atividades a serem executadas pela empresa contratada darão suporte ao desenvolvimento das competências das áreas acima apontadas e consistem em:

- Elaborar, transcrever, conferir e/ou formatar relatórios, planilhas, memorandos, ofícios e demais correspondências;
- Preparar relatórios de acompanhamento de trabalhos;
- Acompanhar, registrar e divulgar a publicação de atos normativos, bem como sua validade;
- Prestar apoio administrativo em reuniões, compilando e transcrevendo os assuntos tratados;
- Conferir documentos, observando os elementos necessários à decisão superior;
- Pesquisar produtos e serviços existentes no mercado, bem como dados estatísticos de acordo com a demanda;
- Realizar pesquisas em normativos e publicações especializadas, bem como o acompanhamento de validade de documentos legais, com vistas ao fornecimento de subsídios aos servidores;
- Redigir, classificar, codificar, catalogar, arquivar, numerar, digitalizar e controlar documentos e correspondências;
- Inserir, consultar e atualizar bancos de dados em sistemas informatizados;
- Solicitar, acompanhar, receber e organizar cotações de preços;
- Auxiliar no preenchimento de guias e formulários;
- Executar os procedimentos para solicitações de passagens e diárias, nacionais e internacionais;
- Realizar atendimento por email, telefone e presencialmente ao público interno e externo à unidade;
- Realizar a distribuição de documentos, correspondências, periódicos e pequenos volumes no âmbito do Instituto;
- Realizar a entrega externa de documentos/correspondências;
- Organizar, conferir, entregar, receber, registrar, distribuir e controlar

- a movimentação de documentos, materiais e bens patrimoniais;
- Autuar e protocolar processos e documentos;

Tamanha generalidade das atividades permite, com facilidade, que a contratada atinja sua meta de dar suporte a 540 processos no decurso do mês. Tal conclusão pode ser corroborada pelos relatórios de medição de produtividade apresentados mensalmente pelos coordenadores ao fiscal do contrato e analisados pela Auditoria, no bojo dos processos de pagamento (item 5.3.1.3 deste Relatório).

Nesse sentido, a Lei Estadual nº 9.433/2005 traz diversos conceitos e previsões acerca da necessidade da exatidão e minuciosidade do Projeto Básico, extensível ao Termo de Referência, no caso de pregão:

Art. 8º, IX – Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução;

Art. 79 – O edital conterá, em seu preâmbulo, o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a finalidade da licitação, sua modalidade, regime de execução e tipo, a menção à legislação aplicável, o local, dia e hora para recebimento das propostas e da documentação de habilitação, bem como para o início da abertura dos envelopes respectivos e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I – descrição clara e precisa do objeto licitado, que permita seu total e completo conhecimento;

Art. 113 – Na fase interna ou preparatória do pregão, o servidor responsável pela formalização do processo licitatório deverá adotar, sem prejuízo de outras, as seguintes providências:

I – justificar a necessidade da contratação;

II – definir o objeto a ser contratado, de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do contrato;

III – informar o valor estimado do objeto da licitação, de modo a propiciar a avaliação da composição dos custos, através de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado;

IV – definir os métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

V – estabelecer os critérios de aceitação das propostas, as exigências de habilitação, as sanções administrativas aplicáveis por inadimplemento às cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos e das demais condições essenciais para a contratação;

VI – indicar a dotação orçamentária e o cronograma físico-financeiro de desembolso, quando for o caso;

VII – definir os critérios de julgamento de menor preço, observando os prazos máximos para fornecimento do bem ou prestação do serviço; as especificações técnicas e os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições que devam constar obrigatoriamente no edital;

VIII – instruir o processo com a motivação dos atos especificados nos incisos anteriores e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados.

Forte indício acerca do impacto negativo trazido pelas falhas apontadas neste processo licitatório é o número inusitado de licitantes vencedores que desistiram do certame, conforme demonstrado no histórico da licitação (SEI 6821374).

De acordo com as informações prestadas pela pregoeira e constantes do documento supracitado, dentre os oito melhores classificados no pregão eletrônico, seis deles foram desclassificados por não terem encaminhado a proposta de preços e os documentos de habilitação para análise da Pregoeira, no prazo regulamentar, em desatendimento à convocação postada no CHAT de mensagens do licitações-e. Tal situação pressupõe que não era possível aos licitantes cumprirem com o disposto no edital e termo de referência, porque sequer conseguiram compreender os detalhes da prestação do serviço a serem contratados.

Nessa toada, é que a empresa PREMIER SERVIÇOS E EMPREENDIMENTOS LTDA. – ME possuía vantagem em relação aos demais licitantes, por prestar serviços de terceirização de mão-de-obra ao INEMA naquele momento, por meio do contrato nº 30/2018, e, desta forma, já estar em contato direto com a Administração.

De outra maneira, seria inviável a compreensão do modo de execução do serviço a ser prestado, o que implica em ofensa ao princípio da isonomia na licitação. Aos demais licitantes, a formação do preço restou prejudicada, impactando diretamente na aquisição da proposta mais vantajosa pelo Estado da Bahia.

5.3.1.2 Burla a Concurso Público por meio de terceirização ilícita

Conforme descrito no Termo de Referência e Edital do pregão eletrônico nº 01/2019, o objeto da licitação é, *in verbis*:

Contratação de empresa especializada na prestação, de forma contínua, dos serviços de suporte à gestão, nas áreas Administrativa, Orçamentária, Financeira, Licitações, Contratos e Convênios e de Recursos Humanos.

Por sua vez, a justificativa exposta no Termo de Referência (SEI 1675000) deixa patente que o objetivo da contratação é a substituição e reposição de cargos públicos, devido à alta evasão de servidores públicos, especialmente por

aposentadoria, o que reduziu o quadro efetivo da Instituição, situação agravada pela ausência de concursos públicos, vejamos:

2. JUSTIFICATIVA

[...]

Desde a fundação do CRA (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. Os profissionais de perfil compatível com essas funções, em ambas as entidades, ou foram contratados em regime celetista, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, e posteriormente incorporados ao regime estatutário, ou vieram relatados de outros órgãos da Administração Pública Estadual.

De toda sorte, por ocasião da criação do INEMA, em 05.05.2011, compunham o Quadro de Pessoal do Instituto 102 servidores do Grupo Ocupacional Técnico Administrativo, sendo 40 Analistas Técnicos, 40 Técnicos Administrativos, 07 Auxiliares Administrativos e 15 Auxiliares Administrativos/Motoristas.

Ao longo dos últimos 7 (sete) anos, por conta de aposentadorias, falecimentos e desligamentos, esses números foram drasticamente reduzidos, restando atualmente no Quadro do INEMA 20 Analistas Técnicos, 13 Técnicos Administrativos, 03 Auxiliares Administrativos e 06 Auxiliares Administrativos/Motoristas, totalizando apenas 42 servidores.

[...]

Em vista do relatado, sobretudo a área administrativa e financeira do Instituto enfrenta grande carência de pessoal para realizar suas atividades meio, o que impacta no funcionamento de áreas imprescindíveis para o funcionamento do Instituto, como orçamento, licitações, contratos, financeira e de recursos humanos, responsáveis por dar suporte às atividades finalísticas.

Em razão disto, desde a criação do INEMA, o suporte à gestão financeira e administrativa, consistente em atividades de natureza auxiliar e complementares às atividades próprias de profissionais detentores de cargos públicos, são executadas por meio da contratação de empresas prestadoras de serviços terceirizados, na forma do Decreto n.º 12.366/2010. Essa modelagem de contratação tem permitido o funcionamento das áreas citadas, com o acometimento das atividades instrumentais, de nível operacional, a postos de serviços terceirizados, viabilizando que os poucos servidores, efetivos e temporários, concentrem-se naquelas ações que são inerentes às atribuições de seus cargos e que, em função do grau de complexidade e responsabilidade envolvidos, não podem ser transferidas a pessoas estranhas ao serviço público.

Assim é que o contrato atual de terceirização de pessoal, cuja vigência terminará em 30/09/2018, é baseado no modelo de "Posto de Serviço", na forma do Decreto n.º 12.366/2010 e Instrução Normativa Saeb n.º 004/2012, o que impede que muitas atividades auxiliares sejam delegadas, para que os colaboradores não sejam colocados em situação de "desvio de função".

Adicionalmente, ressalte-se que os contratos por posto de serviço apresentam muitas vezes dificuldades na execução, sobretudo no cumprimento de obrigações trabalhistas, o que acaba onerando o

contratante, tanto financeiramente quanto em volume de trabalho. Ademais, a Secretaria da Administração vem instando o Inema a realizar contratações com foco na produtividade e qualidade do atendimento às demandas, e não na quantidade de postos de trabalho, visando tornar mais eficiente e eficaz a prestação de serviços, razão pela qual mostra-se necessária a alteração do modelo de contratação, realizando-se para isso processo licitatório visando contratação de empresa especializada na prestação do SERVIÇO DE SUPORTE À GESTÃO, nos termos descritos abaixo.

O Termo de Referência especificou, ainda, no item 3.2, as seguintes atividades a serem desempenhadas pelos funcionários da empresa terceirizada:

3. DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS

[...]

3.1 O serviço de suporte à gestão compreende as atividades instrumentais ou complementares das áreas de competência legal da Diretoria Administrativa e Financeira, indicadas abaixo, e não inerentes às atribuições de cargos de seu quadro de servidores:

1. Coordenação de Recursos Humanos
2. Coordenação Administrativa;
3. Coordenação de Finanças;
4. Coordenação de Orçamento Público;
5. Coordenação de Licitações e Contratos;
6. Coordenação de Tecnologia da Informação e Comunicação;

3.2 As atividades a serem executadas pela empresa contratada darão suporte ao desenvolvimento das competências das áreas acima apontadas e consistem em:

- Elaborar, transcrever, conferir e/ou formatar relatórios, planilhas, memorandos, ofícios e demais correspondências;
- Preparar relatórios de acompanhamento de trabalhos;
- Acompanhar, registrar e divulgar a publicação de atos normativos, bem como sua validade;
- Prestar apoio administrativo em reuniões, compilando e transcrevendo os assuntos tratados;
- Conferir documentos, observando os elementos necessários à decisão superior;
- Pesquisar produtos e serviços existentes no mercado, bem como dados estatísticos de acordo com a demanda;
- Realizar pesquisas em normativos e publicações especializadas, bem como o acompanhamento de validade de documentos legais, com vistas ao fornecimento de subsídios aos servidores;
- Redigir, classificar, codificar, catalogar, arquivar, numerar, digitalizar e controlar documentos e correspondências;
- Inserir, consultar e atualizar bancos de dados em sistemas informatizados;
- Solicitar, acompanhar, receber e organizar cotações de preços;
- Auxiliar no preenchimento de guias e formulários;
- Executar os procedimentos para solicitações de passagens e

- diárias, nacionais e internacionais;
- Realizar atendimento por email, telefone e presencialmente ao público interno e externo à unidade;
- Realizar a distribuição de documentos, correspondências, periódicos e pequenos volumes no âmbito do Instituto;
- Realizar a entrega externa de documentos/correspondências;
- Organizar, conferir, entregar, receber, registrar, distribuir e controlar a movimentação de documentos, materiais e bens patrimoniais;
- Autuar e protocolar processos e documentos;

[...]

Ocorre que tanto a justificativa para a contratação, como o objeto contratado, encontram óbice no arcabouço jurídico-legal pátrio. Nessa senda, as normas não deixam espaço para dúvidas quanto à ilicitude do quanto pretendido. É cediço que a Carta Magna brasileira estabelece a obrigatoriedade de realização de concurso público de provas ou de provas e títulos para a investidura em cargo ou emprego público, conforme o que dispõe o seu art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II – 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, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

§ 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

A necessidade da realização de concurso público decorre dos princípios constitucionais da impessoalidade, legalidade, igualdade e da moralidade, uma vez que oferta a possibilidade de qualquer brasileiro ou estrangeiro, nos casos previstos em lei, ocupar cargos ou empregos públicos, o que impossibilita a restrição ao acesso aos cargos, empregos e funções públicas a um grupo ou determinada categoria. A frustração ao concurso público caracteriza improbidade administrativa, sujeitando o Gestor às penalidades previstas em lei, por força do art. 37, § 2º, da Constituição Federal, e em especial ao disposto no art. 11, inc. V, da Lei de Improbidade Administrativa.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já se posicionou pela nulidade da contratação de pessoal pela Administração Pública sem concurso público, e pela imposição de sanções ao gestor responsável, conforme se vislumbra na decisão a seguir:

Ementa: CONSTITUCIONAL E TRABALHO. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEM CONCURSO. NULIDADE. EFEITOS JURÍDICOS ADMISSÍVEIS EM RELAÇÃO A EMPREGADOS: PAGAMENTO DE SALDO SALARIAL E LEVANTAMENTO DE FGTS (RE 596.478 – REPERCUSSÃO GERAL). INEXIGIBILIDADE DE OUTRAS VERBAS, MESMO A TÍTULO INDENIZATÓRIO. 1. Conforme reiteradamente afirmado pelo Supremo Tribunal Federal, a Constituição de 1988 reprovava severamente as contratações de pessoal pela Administração Pública sem a observância das normas referentes à indispensabilidade da prévia aprovação em concurso público, cominando a sua nulidade e impondo sanções à autoridade responsável (CF, art. 37, § 2º). 2. No que se refere a empregados, essas contratações ilegítimas não geram quaisquer efeitos jurídicos válidos, a não ser o direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/90, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. 3. Recurso extraordinário desprovido. (RE 705140, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 28/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-217 DIVULG 04-11-2014 PUBLIC 05-11-2014)

As exceções à regra supracitada são definidas em lei, que permite que alguns serviços, em razão da natureza de suas atividades, possam ser desempenhados por empresa terceirizada. Nessa toada, a terceirização em comento não se enquadra nas situações previstas no Decreto Estadual nº 12.366/2010, que elenca taxativamente os serviços passíveis de execução indireta pela Administração, *in verbis*:

Art. 2º – São considerados serviços terceirizados, para efeito deste Decreto:
 I – conservação e limpeza;
 II – copa e cozinha;
 III – suporte administrativo e operacional a prédios públicos;
 IV – manutenção predial;
 V – vigilância e segurança patrimonial;
 V – transporte;
 VII – limpeza e higienização de roupas, tecidos e correlatos.
 [...]

§ 3º Os serviços de suporte administrativo e operacional compreendem as atividades de recepção, controle do acesso de pessoas, de veículos e de bens móveis, conservação e manutenção de áreas verdes e agrícolas e cuidados com semoventes, bem como operação de equipamentos, máquinas e utensílios.

O entendimento esposado encontra amparo nas Instruções Normativas nº 004/2012 e 007/2013 da Secretaria de Administração da Bahia (SAEB):

1. Os órgãos da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, que compõem a administração direta, observarão as disposições desta Instrução e a legislação em vigor para as licitações e contratações dos serviços terceirizados de suporte administrativo e operacional a prédios públicos.
 1.1 As autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia

mista poderão adotar os procedimentos desta Instrução, desde que a contratação pretendida limite-se aos serviços complementares, vedado o trespasse à execução indireta das atividades próprias, típicas e fundamentais, sobretudo àquelas inerentes ao poder de polícia, bem assim as que decorram do exercício de atribuições legalmente estabelecidas para os seus cargos e empregos, exceto, nesta última hipótese, quando se tratar de cargo cuja desnecessidade tenha sido declarada por Lei.

2. O serviço terceirizado de suporte administrativo e operacional a prédios públicos compreende as atividades de recepção, controle de acesso de pessoas, de veículos e de bens móveis, conservação e manutenção de áreas verdes e agrícolas e cuidados com semoventes, bem como a operação de equipamentos, máquinas e utensílios.

Questionado acerca da existência de Plano de Cargos do INEMA, contendo as atribuições (funções e atividades) de cada cargo público que compõe o quadro da instituição, o Gestor informou que o INEMA não possui Plano de Cargos e Salários específico, de modo que o Quadro de Pessoal do Instituto é composto predominantemente por servidores cujos cargos permanentes estão vinculados aos grupos ocupacionais comuns aos órgãos do Poder Executivo Estadual, previstos na Lei Estadual nº 8.889/2003, e por ocupantes de cargos comissionados, previstos no Anexo XIII da Lei Estadual nº 12.212/2011, cujas atribuições estão indicadas no art. 22 do Decreto Estadual nº 18.392/2018.

Assim, a Lei nº 8.889/2003, no seu art. 3º, estabelece a estrutura de cargos, sob o regime jurídico estatutário, do Poder Executivo Estadual, compreendendo, dentre outros, o grupo ocupacional técnico-administrativo, cujas funções inerentes e carreiras são definidas no art. 63 da mesma Lei:

Art. 63 – São funções inerentes ao Grupo Ocupacional Técnico-Administrativo a execução de atividades de suporte técnico nos projetos e ações, manutenção dos processos administrativos, acompanhamento dos processos de automação de rotinas, atendimento aos usuários, elaboração de relatórios e pareceres e suporte aos sistemas de controle e de informações nas diversas áreas de atuação.

Art. 64 – O Grupo Ocupacional Técnico-Administrativo é composto pelas carreiras de:

- I – Auxiliar Administrativo, de escolaridade de nível fundamental;
- II – Técnico Administrativo, de escolaridade de nível médio;
- III – Analista Técnico, de escolaridade de nível superior. (Grifos da Auditoria)

Art. 65 – Os ocupantes de cargo de Auxiliar Administrativo, Técnico-Administrativo e Analista Técnico tem como lotação órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional.

Destarte, ao confrontar os documentos em comento, não resta dúvidas que as atividades descritas no Item 3.2 do Termo de Referência constituem funções

inerentes e exclusivas aos cargos públicos previstos no rol do art. 64 da Lei nº 8.889/2003 (Auxiliar Administrativo, Técnico Administrativo e Analista Técnico). Trata-se, portanto, de funções indelegáveis a terceiros particulares, cujos cargos deveriam ser providos mediante realização de concurso público.

Pelo exposto, o certame em comento infringiu as normas vigentes, em específico os princípios constitucionais da impessoalidade, legalidade, igualdade e da moralidade.

5.3.1.3 Parâmetros imprecisos para medição da produtividade em contrato de terceirização

O INEMA firmou o contrato de terceirização de mão de obra nº 06/2019 com a empresa Premier Logistics Assessoria em Comércio Exterior Ltda., sem, no entanto, ter parâmetros claros que possam efetivamente medir a produtividade contratada.

O citado contrato, assinado em 03/06/2019, tem como objeto a prestação de serviços de suporte à gestão administrativa, com valor global de R\$3.205.413,96 (mensal de R\$267.117,83).

Conforme já relatado no item 5.3.1.2 deste Relatório, o certame que resultou na contratação desta empresa infringiu as normas vigentes, sendo considerado irregular pela Auditoria.

A descrição do objeto do contrato é mais detalhada em sua Cláusula Quinta: Suporte técnico, operacional e administrativo em gestão de documentação técnica nas áreas administrativa, orçamentária, financeira, licitações, contratos e convênios e de recursos humanos.

O Termo de Referência, anexo ao Contrato, estabelece, no seu Item 5, a forma de prestação dos serviços:

5.3 A Contratada deverá alocar ao contrato recursos humanos suficientes para a execução dos serviços contratados, devendo garantir a produtividade mínima instalada, que será mensurada através de relatórios do Sistema Estadual de Informações – SEI e do Sistema CERBERUS.

5.4 Para o dimensionamento dos recursos humanos, a Contratada deverá garantir para as atividades de suporte à gestão, o índice de produtividade mínimo de 0,0125, considerando a quantidade média de processos tramitados na área administrativa do INEMA, conforme indicada na tabela abaixo, o índice equivale a 6,75 processos por ponto de suporte.

MÉDIA MENSAL
540

A título comparativo, o Quadro 4, a seguir, demonstra a produtividade medida pelas unidades do INEMA nos meses de junho e julho de 2019, referentes ao Contrato.

QUADRO 4 – Medição de Produtividade – Contrato nº 06/2019

Unidade	Processos SEI – Junho/2019	Processos SEI – Julho/2019
Coordenação Administrativa – CORAD	191	292
Coordenação de Finanças – COFIN	503	900
Coordenação de Orçamento Público – COORP	271	626
Coordenação de Licitações e Contratos – COLIC	64	132
Coordenação de Tecnologia da Informação e Comunicação – COTIC	23	50
Coordenação de Recursos Humanos – CORHU	61	156
Total	1.113	2.156

Fonte: Sistema Eletrônico de Informações (SEI)

A medição efetuada pelo INEMA é realizada através de planilhas geradas no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Estado da Bahia. Tais planilhas se resumem a informar os quantitativos dos trabalhos executados – Comunicações Internas, Ofícios, Despachos, entre outros. Assim, as medições constantes destas planilhas se referem a produtividade medida pelas unidades administrativas do INEMA e não as aferidas pela empresa, a partir das quais se efetuará a emissão da Nota Fiscal.

Confrontando as tabelas (a constante no Termo de Referência e a elaborada pelo INEMA), é notável a distorção entre a média mensal estabelecida no Termo de Referência e aquela informada pelas unidades do Instituto. Essa distorção denota que, na forma como o contrato foi firmado, não há como efetivamente medir essa produtividade, ou, alternativamente, o parâmetro estabelecido no Termo de Referência não espelha a produtividade efetivamente realizada pelos funcionários da empresa.

Na descrição das notas fiscais referentes aos serviços prestados em junho (Nota Fiscal nº 926, no valor de R\$178.078,55) e julho (Nota Fiscal nº 933, no valor de R\$267.117,83) de 2019, consta, de modo sucinto, “Prestação de serviços de suporte à gestão administrativa”, sem qualquer menção a quantificação para cálculo do valor a ser cobrado do Instituto.

Desse modo, as Notas Fiscais não espelham a produtividade informada pelos setores do INEMA e a Média Mensal contratada foi ultrapassada, em junho, em mais de 100%, e em julho, em quase 200% do estabelecido como parâmetro de produtividade, o que evidencia que essa média mensal é uma convenção entre as partes, uma vez que esses quantitativos não são parâmetros utilizados efetivamente para a medição da produtividade, pois não são considerados nos relatórios de

medição das unidades do INEMA e nem são mencionados nas Notas Fiscais.

Depreende-se que este contrato, na forma como foi definido o parâmetro de medição da produtividade, não possui instrumentos efetivos para tal medição, uma vez que os quantitativos apresentados pelo INEMA no mês não afetam a composição da respectiva Nota Fiscal.

Nos processos de pagamento, constam despachos emitidos pela fiscal do contrato, a Coordenadora de Recursos Humanos. Em relação à Nota Fiscal nº 926, informa:

À COFIN,
 Retornamos o processo, após Atesto da Nota Fiscal nº 926 (8905365) e na Planilha de Produtividade nº (8905452).

Do despacho, compreende-se que o Atesto da Nota Fiscal teria como parâmetro a Planilha de Produtividade. Não é informado sobre a divergência de quantitativos entre a média mensal contratada e a produtividade informada pelo INEMA, e nem de que modo, apesar dessa divergência, ainda assim a Nota Fiscal foi atestada.

A esse respeito, a Cláusula Nona do Contrato diz:

§8º O CONTRATANTE rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento **em desacordo com as condições pactuadas**. (Grifamos).

Constata-se o desacordo quando a Nota Fiscal é aceita pelo setor responsável sem observar a discrepância entre os quantitativos contratados e aqueles informados pelos setores do Instituto.

Com o objetivo de verificar essa distorção, a Auditoria realizou entrevistas com funcionários da empresa, constatando-se que não é realizada avaliação de desempenho ou de produtividade que afete o quantitativo mensal do contrato. As avaliações efetuadas são realizadas pela chefia imediata do funcionário e não compõem, influenciam ou interferem na emissão da nota fiscal.

Dessa forma, as condições previstas em contrato para medição da produtividade e realização do pagamento não podem ser efetivamente medidas, na forma como o objeto do contrato foi definido, fortalecendo a argumentação apresentada no item 5.3.1.1 deste Relatório.

5.3.1.4 Desvio de função de empregados terceirizados

A Auditoria constatou que empregados ligados ao Contrato nº 06/2019 executam funções e atividades que infringem normas legais referentes à terceirização de mão

de obra.

O Termo de Referência do Contrato nº 06/2019 estabelece as áreas onde os contratados atuariam:

- 3.1** O serviço de suporte à gestão compreende as atividades instrumentais ou complementares das áreas de competência legal da Diretoria Administrativa e Financeira, indicadas abaixo, e não inerentes às atribuições de cargos de seu quadro de servidores:
- Coordenação de Recursos Humanos*
 - Coordenação Administrativa;*
 - Coordenação de Finanças;*
 - Coordenação de Orçamento Público;*
 - Coordenação de Licitações e Contratos;*
 - Coordenação de Tecnologia da Informação e Comunicação.*

No entanto, em levantamento efetuado pela Auditoria, constatou-se que alguns dos empregados terceirizados exercem suas funções em setores que executam atividades finalísticas do Instituto, como abaixo indicado:

QUADRO 5 – Setores com atuação de empregados terceirizados

Unidade/Setor	Atividade exercida pelo setor
Diretoria de Regulação (DIRRE)	Planejar, organizar e coordenar as ações necessárias para emissão das licenças ambientais, das outorgas de direito de uso de recursos hídricos e dos demais atos autorizativos de meio ambiente e de recursos hídricos.
Coordenação de Indústrias (COIND)	a) analisar estudos, realizar inspeções e emitir pareceres técnicos, com vistas ao licenciamento ambiental de projetos e atividades correlacionados; b) realizar inspeções, emitir pareceres técnicos, relatórios e demais documentos para subsidiar a aplicação de penalidades, no âmbito de sua competência e de acordo com a legislação pertinente; c) elaborar, em articulação com a Coordenação de Ações Estratégicas, normas técnicas pertinentes à sua área de atuação
Coordenação de Agrosilvopastoris (COASP)	Controlar a regularidade do transporte, movimentação, utilização, consumo, estoque ou armazenamento dos produtos e subprodutos florestais de origem nativa, com o devido cumprimento da reposição florestal, quando couber, por meio do Documento de Origem Florestal – DOF ou outro mecanismo similar instituído pelo Estado.

Unidade/Setor	Atividade exercida pelo setor
Coordenação de Fiscalização Emergencial e Atendimento (COADE)	a) planejar e executar as ações de fiscalização ambiental, no âmbito do Estado; b) coordenar os plantões de atendimento às emergências ambientais, acompanhando e avaliando a execução das medidas corretivas; c) avaliar e atender as denúncias ambientais, adotando as medidas de controle pertinentes; d) atender às solicitações do Ministério Público, Polícias Estadual e Federal e do Poder Judiciário, em assuntos pertinentes à sua área de atuação; e) elaborar, em articulação com a COAES, normas técnicas pertinentes à sua área de atuação.
Coordenação de Fauna e Agricultura (COFAQ)	Coordenar as ações relativas à gestão do Sistema de Cadastro de Criadores Amadoristas de Passeriformes – SISPASS e do Sistema Nacional de Gestão da Fauna Silvestre - SISFAUNA no Estado.
Coordenação de Empreendimento de Interesse Social (COINS)	a) analisar estudos, realizar inspeções e emitir pareceres técnicos, com vistas ao licenciamento ambiental de projetos e atividades correlacionados; b) realizar inspeções, emitir pareceres técnicos, relatórios e demais documentos para subsidiar a aplicação de penalidades, no âmbito de sua competência e de acordo com a legislação pertinente; c) elaborar, em articulação com a Coordenação de Ações Estratégicas, normas técnicas pertinentes à sua área de atuação.

Fontes: Relação de postos de serviço – Premier Logistics e Regimento Interno do INEMA

Essas áreas, conforme definido no Regimento Interno, realizam atividades finalísticas do órgão, e, como definido pela legislação, não são passíveis de terem suas funções e atividades terceirizadas, pois são exclusivas aos cargos públicos.

Conforme já detalhado no item 5.3.1.2 deste Relatório, a prestação de serviços de suporte à gestão administrativa, objeto do Contrato nº 06/2019, não está relacionada entre as atividades que possam ser terceirizadas, sendo considerada irregular por esta Auditoria.

Por todo o exposto anteriormente, os desvios verificados na execução do Contrato nº 06/2019 configuram desvio de finalidade das normas legais que regulam a terceirização de serviços públicos e burla a concurso público, devendo o INEMA, para execução de suas atividades administrativas, realizar o devido concurso, sob pena de incorrer em improbidade administrativa, como previsto no parágrafo §2º, II,

art. 37, da Constituição Federal, e ao inciso V do art. 11º da Lei de Improbidade Administrativa.

5.3.2 Comissão de licitação sem servidores efetivos do quadro permanente

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, que dispõe sobre as licitações e contratos administrativos no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia.

QUADRO 6 – Comissão Permanente de Licitação do INEMA

Matrícula do servidor	Vínculo do servidor com o INEMA	Posição na Comissão
46600027-4	Comissionado	Titular (Presidente)
46600070-3	Comissionado	Titular
09380023-7	À disposição	Titular
09439916-6	À disposição	Titular
46529881-6	Comissionado	Suplente
46547058-1	Comissionado	Suplente

Fonte: Portaria nº 17.675/2019.

Durante a análise da amostra selecionada, verificou-se que a Concorrência Pública nº 001/2019, conforme depreende-se dos pareceres proferidos pela Comissão (dentre eles o Parecer Técnico SEI 8973252), foi conduzida por três servidores, nenhum do quadro permanente do INEMA. Do mesmo modo, a Comissão de Licitação designada pela Portaria nº 17.675/2019 foi responsável pela condução do Pregão Eletrônico nº 001/2019.

Ocorre que a Lei Estadual nº 9.433/2005, no art. 72, § 3º, é clarividente ao determinar a necessidade de, pelo menos, dois servidores efetivos pertencentes ao quadro permanente do órgão licitante, a cada três membros da Comissão, *in verbis*:

Art. 72 – A inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento, as propostas e a habilitação dos licitantes serão processadas e julgadas por comissão, permanente ou especialmente designada.

[...]

§ 2º – São competentes para designar as comissões de licitação, homologar o seu julgamento e adjudicar o objeto ao licitante vencedor, os titulares máximos dos Poderes, dos órgãos autônomos, das Secretarias de Estado e das entidades integrantes da Administração.

§ 3º – As comissões de licitação, permanentes ou especiais, serão compostas por, no mínimo, 03 (três) membros, sendo **pelo menos dois deles servidores qualificados, pertencentes ao quadro permanente do órgão da Administração responsável pela licitação.** (grifo da Auditoria)

[...]

§ 5º – A investidura dos membros das comissões permanentes não excederá a 02 (dois) anos, vedada a recondução da totalidade de seus membros para a mesma comissão no período subsequente.

Conforme o §2º, do artigo 72, transcrito acima, é de responsabilidade da Diretora Geral do INEMA a designação da Comissão de licitação em consonância com o disposto na Lei Estadual de Licitações.

Nesse sentido é que se posiciona o Tribunal de Contas da União (TCU):

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.

Pelo exposto, conclui-se que o INEMA afrontou dispositivo expresso de Lei, ferindo o princípio da legalidade, permeador da Administração Pública.

5.4 Aspectos Operacionais

5.4.1 Acompanhamento das ações referentes à fiscalização de Barragens

Na Bahia, as ações de fiscalização quanto à segurança de barragens são de competência do INEMA, que as exerce por meio da Coordenação de Segurança de Barragem (COSEB), conforme disposto no art. 17, inciso III, do seu Regimento Interno:

Art. 17 – À Diretoria de Águas – DIRAG, que tem por finalidade o implementar os planos de recursos hídricos, bem como promover estudos, implementar e avaliar medidas, ações, programas e projetos, visando assegurar o gerenciamento do uso, a qualidade e conservação dos recursos hídricos e o atendimento da demanda e da oferta hídrica estadual, compete: [...]

III – por meio da Coordenação de Segurança de Barragem – COSEB:

- a)** realizar, em conjunto com as demais unidades responsáveis do INEMA, a fiscalização da segurança de barragens licenciadas para fins de disposição de resíduos industriais e das barragens outorgadas para fins de acumulação de água, exceto aquelas destinadas ao aproveitamento hidrelétrico;
- b)** exigir dos empreendedores a elaboração do Plano de Segurança da Barragem – PSB, de acordo com regulamentação do INEMA;
- c)** aprovar o Relatório das Ações e o cronograma para implantação do PSB;

- d)** exigir o cumprimento por parte do empreendedor das recomendações contidas nos Relatórios de Inspeção e Revisão Periódica de Segurança, de acordo com regulamentação do INEMA;
- e)** subsidiar a Agência Nacional de Águas – ANA na elaboração do Relatório Anual de Segurança de Barragens, fornecendo informações relativas às barragens sob jurisdição do INEMA;
- f)** implementar e manter cadastro das barragens sob a jurisdição do Estado, em conjunto com as demais unidades responsáveis do INEMA, incorporando ao SEIA e ao Sistema Nacional de Informação de Segurança de Barragem – SNISB;
- g)** exigir do empreendedor o cadastramento e atualização das informações relativas a barragens no Cadastro Estadual e no SNISB;
- h)** divulgar as informações de cotas e volumes, bem como das características químicas e físicas dos fluidos armazenados nos reservatórios a serem monitorados pelos empreendedores;
- i)** coordenar a implementação do Sistema de Classificação de Barragens e classificar as barragens por categoria de risco, por dano potencial associado e pelo seu volume, com base em critérios gerais estabelecidos pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH;
- j)** realizar inspeções e elaborar, em articulação com a COAES, normas técnicas pertinentes à sua área de atuação.

Sob o aspecto legal, a Segurança de Barragens (condição que vise a manter a sua integridade estrutural e operacional e a preservação da vida, da saúde, da propriedade e do meio ambiente), é regida, principalmente, pelos seguintes normativos:

- Lei Federal nº 12.334/2010 (Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens e cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens);
- Resolução CNRH nº 143/2012 (Estabelece critérios gerais de classificação de barragens por categoria de risco, dano potencial associado e pelo seu volume, em atendimento ao art. 7º da Lei nº 12.334/2010);
- Portaria INEMA nº 16.481/2018 (Estabelece o prazo de execução, a periodicidade de atualização, a qualificação dos responsáveis técnicos, o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento do Plano de Segurança da Barragem, da Revisão Periódica de Segurança da Barragem e do Plano de Ação de Emergência conforme art. 8º, 10, 11 e 12 da Lei Federal nº 12.334/2010); e
- Portaria INEMA nº 16.482/2018 (Estabelece a periodicidade, qualificação da equipe responsável, conteúdo mínimo e nível de detalhamento das Inspeções de Segurança Regulares e Especiais de barragens de acumulação de água e resíduo industrial, conforme art. 9º da Lei Federal nº 12.334/2010).

A citada Lei Federal cria regras gerais acerca dos procedimentos que devem ser seguidos pelos empreendedores responsáveis pela construção ou manutenção das barragens e a obrigatoriedade da criação de um Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens, que deve ser alimentado por informações do

governo federal (Agência Nacional de Águas – ANA) e pelos órgãos estaduais responsáveis pelo controle ambiental.

Ademais, determina obrigações tanto para os órgãos fiscalizadores (autoridade do poder público responsável pelas ações de fiscalização) como para os empreendedores (agente privado ou governamental com direito real sobre as terras onde se localizam a barragem e o reservatório ou que explore a barragem para benefício próprio ou da coletividade).

Vale ressaltar que a exigência do Plano de Segurança da Barragem restringi-se àquelas barragens que se enquadrarem nos critérios estabelecidos no Parágrafo único do art. 1º da Lei Federal nº 12.334/2010:

Parágrafo único. Esta Lei aplica-se a barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais que apresentem pelo menos uma das seguintes características:

I – altura do maciço, contada do ponto mais baixo da fundação à crista, maior ou igual a 15m (quinze metros);

II – capacidade total do reservatório maior ou igual a 3.000.000m³ (três milhões de metros cúbicos);

III – reservatório que contenha resíduos perigosos conforme normas técnicas aplicáveis;

IV – categoria de dano potencial associado, médio ou alto, em termos econômicos, sociais, ambientais ou de perda de vidas humanas, conforme definido no art. 6º.

Quando verificada pela COSEB qualquer irregularidade, o empreendedor é notificado para sanar a inconformidade apontada e, caso não haja resolução, é emitido um auto de infração.

Questionado pela Auditoria acerca de quais procedimentos são adotados na fiscalização da segurança de barragens e na disponibilização dessas informações, o INEMA informou:

No INEMA, as atividades relacionadas à fiscalização da segurança de barragens estão a cargo da Diretoria de Águas – DIRAG, através da Coordenação de Segurança de Barragens – COSEB, com atribuições de regulamentação e fiscalização propriamente dita. A COSEB desenvolve as atividades de regulamentação dos artigos da Lei Federal 12.334/2010, de constituição e atualização do cadastro de barragens do Estado da Bahia e de classificação das barragens sob fiscalização do INEMA. Desenvolve também as atividades de vistorias das barragens e de acompanhamento do cumprimento por parte dos empreendedores dos normativos emitidos pelo INEMA. A fiscalização do atendimento a Lei de Segurança de Barragens e seus normativos têm se dado 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. O

acompanhamento das inspeções se dá através da análise do extrato de inspeção encaminhado 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.

A fiscalização é feita no universo das barragens enquadradas na PNSB, pois de seus empreendedores é exigido o cumprimento dos regulamentos acerca do Plano de Segurança da Barragem, das Inspeções Regular e Especial, da Revisão Periódica e do Plano de Ação de Emergência. As vistorias, de caráter regular, envolvem as seguintes etapas: (i) Planejamento da Campanha de Vistoria; (ii) Preparação da campanha; (iii) Execução da campanha de vistoria; (iv) Elaboração do Relatório de Vistoria e (v) Notificação de não conformidades e aplicação de penalidades, caso necessário, e (vi) acompanhamento do atendimento ao solicitado nas notificações e das penalidades.

Esta Auditoria realizou acompanhamento das ações da COSEB e, após análise de informações e documentos solicitados ao INEMA e ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA/BA), além de reuniões com servidores destes dois órgãos, foi possível identificar situações que apontam fragilidades na fiscalização da segurança das barragens estaduais e na estrutura disponibilizada à Coordenação para cumprimento das suas competências:

5.4.1.1 Insuficiência de recursos humanos para implementar ações de fiscalização

Conforme informações apresentadas, a Coordenação de Segurança de Barragem (COSEB) dispõe de quatro servidores para atuar na fiscalização da segurança das barragens sob competência do INEMA, conforme detalhado no Quadro 7, a seguir:

QUADRO 7 – Servidores treinados para atuar na fiscalização de barragens

Matrícula	Formação/Especialização
76.371.930-6	Engenheira Sanitarista pela Universidade Federal da Bahia, com Especialização em Segurança de Barragem pela Universidade Federal da Bahia.
76.311.009-9	Engenheira Civil pela Universidade Federal da Bahia com Especialização em Segurança de Barragem pela Universidade Federal da Bahia.
46.561.917-7	Engenheira Civil pela Universidade Federal da Bahia com Especialização em Planejamento e Gestão do Meio Ambiente.
76.372.359-1	Bióloga pela Universidade Católica de Salvador com Mestrado em Produção Aquática pela Universidade Federal da Bahia.

Fonte: INEMA

Tal informação foi confirmada em entrevista com os gestores da respectiva área, sendo informado que a COSEB, além da sua Coordenadora, possui apenas quatro servidores disponíveis para realizar as diversas competências regimentais impostas.

Esta Auditoria indagou, acerca do ponto de vista estrutural, qual a situação atual do INEMA no desempenho das suas atividades de acompanhamento e fiscalização das barragens sob sua competência, sendo apresentada a seguinte resposta:

De acordo com o Manual de Políticas e Práticas de Segurança de Barragens para Entidades Fiscalizadoras, elaborado pela Agência Nacional de Águas – ANA, e considerando o número atual de barragens sob a jurisdição do INEMA, o quantitativo de técnicos necessários para que o INEMA possa implementar efetivamente as atividades de segurança de barragens deveria ser de 10 a 20 técnicos. Atualmente a Coordenação de Segurança de Barragens – COSEB/DIRAG/INEMA dispõe de 4 técnicos. 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.

O referido Manual, confeccionado pela Agência Nacional de Águas (ANA), é um documento que reúne e organiza, de maneira sistemática, o conjunto de obrigações e atividades a serem desempenhados pelas entidades fiscalizadoras de segurança de barragens, definidas na Lei nº 12.334/2010. Na página 122 do referido documento é demonstrado uma estimativa de pessoal necessário para desempenhar às atividades de fiscalização destes equipamentos, conforme transcrito a seguir:

Tabela 8 Ordem de grandeza do pessoal técnico de entidade fiscalizadora	
Nº de barragens fiscalizadas	Nº de técnicos (dedicação integral)
< 30	1-2
30 < n < 100	2-5
100 < n < 300	6-10
300 < n < 1.000	10-20
> 1.000	≥ 20

Fonte: Manual de Políticas e Práticas de Segurança de Barragens para Entidades Fiscalizadoras (ANA)

Ressalta, ainda, o referido manual, que tais servidores devem ser de dedicação integral e, a essa equipe, deve ser acrescentada o pessoal administrativo, para auxiliar na execução dos processos organizacionais.

Desta forma, a ANA estipulou um critério objetivo para delimitar o tamanho das equipes necessárias para garantir às entidades ambientais fiscalizadoras um desempenho satisfatório no processo de fiscalização da segurança das barragens, verificando-se que o número atual de fiscais lotados na COSEB/INEMA, segundo este critério, seria insuficiente, sendo necessário, no mínimo, mais seis técnicos qualificados, com dedicação integral, visto que, conforme detalhado no item 5.4.1.2 deste Relatório, constam no Cadastro Estadual, sob responsabilidade do INEMA, o total de 348 barragens.

Vale lembrar que o critério adotado no referido Manual é o quantitativo de barragens, não levando, em consideração, outras informações, tais como tamanho e capacidade de tais reservatórios.

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.

5.4.1.2 Ausência ou desatualização de informações do Cadastro Estadual de Barragens

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 do INEMA, incorporando ao Sistema Estadual de Informações Ambientais (SEIA) e ao Sistema Nacional de Informação de Segurança de Barragem (SNISB).

Em relação ao Cadastro Estadual de Barragens, verificou-se, no site do INEMA, que é publicizado uma relação com aquelas existentes no estado, sendo disponibilizadas diversas informações, tais quais altura, capacidade, comprimento, tipo, nome do empreendedor, entre outras, constando um total de 348 barragens, cuja fiscalização da segurança é de competência da COSEB.

Vale ressaltar que, segundo relação apresentada a esta Auditoria, do total de 348 barragens cadastradas, apenas 25 não se enquadram nos critérios estabelecidos no art. 1º da Lei Federal nº 12.334/2010, não sendo necessária a apresentação do Plano de Segurança da Barragem.

Conforme verificado, a grande maioria destas barragens destina-se ao acúmulo de água, não sendo possível informar precisamente o percentual existente, devido a lacunas existentes no referido cadastro.

De acordo a classificação realizada pelo INEMA, referente ao dano potencial associado¹, 300 barragens possuem alto potencial de dano, 20 médio potencial, 21 baixo potencial e outras 7 não apresentavam classificação.

Ressalta-se, também, que tal número refere-se às barragens registradas pelo órgão, desconsiderando-se aquelas não licenciadas, construídas sem a devida regularização junto ao órgão competente, a exemplo da barragem do Quati, conforme detalhado no item 5.4.1.6 deste Relatório.

Segundo informado pelo INEMA, a consistência/complementação das informações de 248 barragens presentes neste cadastro foi realizada através do contrato de consultoria nº 062/2012 (Levantamento de dados em campo objetivando complementar as informações técnicas das barragens de acumulação e resíduos industriais do Estado da Bahia). As demais informações foram levantadas a partir dos processos de outorga e licença ambiental dos barramentos, bem como atividades de campo realizadas por funcionários do Instituto.

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

Ademais, conforme exemplificado no item 5.4.1.4 deste Relatório, alguns empreendedores são desconhecidos do INEMA, não sendo possível identificar quem são os responsáveis por tais equipamentos (conforme informado em entrevista, tais barragens são antigas, construídas antes da Lei Federal nº 12.334/2010).

Destaca-se, também, a recomendação emitida pelo CREA/BA após inspeções em barragens no exercício de 2019, conforme detalhado no item 5.4.1.5 deste Relatório, para que o INEMA proceda à atualização do cadastro das barragens existentes na Bacia Hidrográfica do Rio Salitre, verificando-se a desatualização de informações em relação a estas barragens.

É previsto no art. 16 da Lei Federal nº 12.334/2010:

¹ Dano potencial associado à barragem é o dano que pode ocorrer devido a rompimento, vazamento, infiltração no solo ou mau funcionamento da mesma (Lei Federal nº 12.334/2010).

Art. 16. O órgão fiscalizador, no âmbito de suas atribuições legais, é obrigado a:

I – manter cadastro das barragens sob sua jurisdição, com identificação dos empreendedores, para fins de incorporação ao SNISB;

Já o art. 19 da Resolução nº 144/2012, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), determina que:

Art. 19. Compete aos órgãos fiscalizadores:

I. Manter cadastro atualizado das barragens sob sua jurisdição;
 II. Disponibilizar permanentemente o cadastro e demais informações sobre as barragens sob sua jurisdição e em formato que permita sua integração ao SNISB, em prazo a ser definido pela ANA em articulação com os órgãos fiscalizadores;
 III. Manter atualizada no SNISB a classificação das barragens sob sua jurisdição por categoria de risco, por dano potencial associado e pelo seu volume.

O Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB), citado acima, é um dos elementos da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), previsto na Lei Federal nº 12.334/2010.

5.4.1.3 Número reduzido de Inspeções

Conforme documentação apresentada, verificou-se que foram realizadas pela COSEB, no período de janeiro de 2018 a maio de 2019, apenas dez inspeções para vistoriar barragens estaduais (Piau, Rio Cachoeirinha, Tapera, MWR 101, MWR 102, MWR 107, Pinhões, Sohen, RS1 e RS2), resultando em seis notificações, conforme detalhado no Quadro 8, a seguir:

QUADRO 8 – Notificações resultantes de inspeções (janeiro 2018 e maio de 2019)

Notificação nº	Data	Empreendedor	Barragem	Ações solicitadas e respectivos prazos
2018-007591/TEC/NOTC-2049	21/08/2018	EMBASA	Piau	1 Recuperação da Barragem contemplando a correção de todos os problemas identificados no Relatório de Fiscalização da Segurança da Barragem REFISB-003-2018/COSEB. Prazo: 300 dias 2 Disponibilizar uma cópia do Plano de Ação de Emergência atualizado no empreendimento ou local mais Próximo da Barragem. Prazo: 60 dias 3 Instalação de régua linimétrica. Prazo: 180 dias
2018-007727/TEC/NOTC-0675	23/08/2018	EMBASA	Tapera	Considerando o que foi observado durante a vistoria da Barragem realizada pelo INEMA e relatados na Nota Técnica nº 039/2018 – COSEB/DIRAG/INEMA), a EMBASA deveria, sem prejuízo dos demais documentos solicitados, encaminhar Relatório de Inspeção Regular da Barragem Tapera conforme artigo 6º da Portaria INEMA nº 16.482/2018 para o atendimento ao Relatório de Segurança da Barragem – RSB 2018. Não apresentou o prazo na notificação



1ª Coordenadoria de Controle Externo
Gerência 1A

Notificação nº	Data	Empreendedor	Barragem	Ações solicitadas e respectivos prazos
2019-002126/TEC/NOTC-0516	21/03/2019	DNOCS	Pinhões	<p>1 Apresentar Relatório de Serviços de Recuperação da Barragem Pinhões. Contemplando a correção de todos os problemas identificados nos relatórios de Inspeção do DNOCS e no Relatório de Fiscalização da Segurança da Barragem – REFISB-001-2019/COSEB, com envio ao INEMA de relatório fotográfico e descrição de todas as intervenções realizadas. Prazo: 300 dias.</p> <p>2 Disponibilizar uma cópia do Plano de Ação de Emergência da Barragem Pinhões atualizada no empreendimento ou local mais próximo da barragem. Prazo: 30 dias.</p> <p>3 Apresentar relatório sucinto informando sobre a propriedade/responsabilidade e função das tubulações assentadas no vertedor e os canais a jusante da barragem, assim como quem opera (anexo fotográfico do REFISB nº 001/2019, figuras: 13, 29, 42, 49, 50, 58, 59, 60, 75, 77). Prazo: 60 dias.</p>
2019-002129/TEC/NOTC-0519	21/03/2019	DNOCS	SOHEN	<p>1 Apresentar Projeto de Recuperação da Barragem Sohen – com descrição das ações, prazo para execução, orçamento da obra e a fonte do recurso. O projeto devera contemplar a correção de todos os problemas identificados nos relatórios de Inspeção do DNOCS e no Relatório de Fiscalização da Segurança da Barragem – REFISB-002-019/COSEB. Prazo: 60 dias.</p> <p>2 – Disponibilizar uma cópia do Plano de Ação de Emergência da Barragem Sohen atualizado no empreendimento ou local mais próximo da barragem. Prazo parcial: 30 dias</p>
2019-003882/TEC/NOTC-0370 Anexo 22	13/11/2018	Distribuidora de Águas Camaçari S/A – DAC-CETREL	RS1	<p>1 Relatório comprovando a execução das ações de recuperação/correção de anomalias previstas pela DAC-CETREL no Relatório da Inspeção Regular realizada em 13/11/2018, conforme sintetizado no quadro 1 da Nota Técnica 34/2019 (SEI 6410549). Prazo: 31/01/2020</p> <p>2 Instalação de medidores de vazão para monitoramento do fluxo verificado nos drenos de pé e na drenagem superficial. Prazo: 31/01/2020</p> <p>3 Executar obra de proteção dos muros lateral do canal de restituição/bacia de dissipação até a entrada na tubulação de drenagem superficial do Polo Petroquímico. Prazo: 31/01/2020</p>
2019-003891/TEC/NOTC-0371 Anexo 26	13/11/2018	Distribuidora de Águas Camaçari S/A – DAC-CETREL	RS2	<p>1 Relatório comprovando a execução das ações de recuperação/correção de anomalias previstas pela DAC-CETREL no Relatório da Inspeção Regular realizada em 13/11/2018, conforme sintetizado no quadro 1 da Nota Técnica 035/2019 (SEI Nº 6720289). Prazo: 31/01/2020</p> <p>2 Instalação de medidores de vazão para monitoramento do fluxo verificado nos drenos de pé e na drenagem superficial. Prazo: 31/01/2020</p> <p>3 Executar obra de proteção dos muros lateral do canal de restituição/bacia de dissipação até a entrada no na tubulação de drenagem superficial do Polo Petroquímico. Prazo: 31/01/2020</p>

Fonte: INEMA

De acordo os relatórios apresentados, das 10 barragens vistoriadas *in loco* pelo INEMA, em 60% destas foi apontada a necessidade de intervenções físicas e/ou comprovação de documentos exigidos na legislação vigente.

Conforme registrado no item 5.4.1.5 deste Relatório, o CREA/BA realizou vistorias em 18 barragens, no período de janeiro a julho de 2019, verificando inconformidades, resultando na emissão de recomendações para os empreendedores e para o INEMA (Anexo I deste Relatório).

Vale ressaltar que esta Auditoria não realizou inspeções *in loco* em barragens, não sendo acompanhado se as intervenções físicas recomendadas pelo CREA/BA (Anexo I) e pelo INEMA (Quadro anterior) foram realizadas.

Desta forma, fica demonstrada a importância da realização de vistorias *in loco* nas barragens com o objetivo de acompanhar a situação física das mesmas e o cumprimento dos requisitos exigidos na legislação vigente, por parte dos empreendedores, que são os responsáveis pela manutenção e atendimento às determinações legais, cabendo ao INEMA realizar a devida fiscalização, cobrança (através das notificações) e responsabilização (através dos autos de infração).

Considerando que o total de barragens sob competência do INEMA é de 348, verificou-se um número muito baixo de inspeções *in loco* por parte da Coordenação de Segurança de Barragens, representando, no período de 19 meses, um percentual de barragens inspecionadas de apenas 2,8% do total.

Resta lembrar que dentre as competências regimentais da COSEB está a de:

III – por meio da Coordenação de Segurança de Barragem – COSEB:

[...]

j) realizar inspeções e elaborar, em articulação com a Coordenação de Ações Estratégicas (COAES), normas técnicas pertinentes à sua área de atuação.

Tal situação compromete a boa execução das competências regimentais da COSEB que, dentre outras, tem a obrigação de fiscalizar a segurança das barragens estaduais para fins de disposição de resíduos industriais e das barragens outorgadas para fins de acumulação de água (exceto aquelas destinadas ao aproveitamento hidrelétrico).

5.4.1.4 Ausência da devida documentação legal ou ausência, por parte do controle interno do INEMA, de análise da documentação apresentada

Esta Auditoria acompanhou a situação de 13 barragens relacionadas no Cadastro Estadual, verificando o cumprimento de exigências do Plano Nacional de Segurança de Barragens, já que as mesmas se enquadravam na obrigatoriedade imposta no art. 1º da já citada Lei Federal.

Foi solicitado, em relação às barragens estaduais de Pedra do Cavalo, Araci, Riacho Lagoa Grande, Aimpim, Pinhões, Ponto Novo, Riacho da Ema, Riacho dos Bois, Riacho do Maracujá, Roncador, Rio Tijuco, Piau e Fazenda Santa Clara 2, a documentação elencada a seguir:

- I - Relatório de Gestão da Segurança da Barragem;
- II - Relatório da Revisão Periódica de Segurança da Barragem;
- III - Plano de Ação de Emergência – PAE; e
- IV - Inspeções de Segurança Regulares e/ou especial.

Após análise das respostas apresentadas, esta Auditoria verificou as situações detalhadas a seguir, que demonstram que a COSEG não vem conseguindo efetuar, de forma plena e eficiente, seu papel de fiscalizar a segurança das barragens estaduais. Um dos motivos causadores desta fragilidade, dentre outros, é, conforme já apontado no item 5.4.1.1 deste Relatório, o baixo número de servidores que atuam na fiscalização destes equipamentos.

Em relação às barragens de Riacho da Ema, Riacho Lagoa Grande e Riacho dos Bois, localizadas nas cidades de Santana, Pedro Alexandre e Chorrochó, respectivamente, foi apresentada a seguinte resposta:

As barragens Riacho da Ema, Riacho Lagoa Grande e Riacho dos Bois, devido à dificuldade de identificação do responsável legal pelas barragens, os processos de classificação quanto ao risco e dano potencial associado foram abertos este ano e encontram-se na pauta do técnico para análise.

Desta forma, conforme informação apresentada, até o momento é desconhecido pelo INEMA quem são os empreendedores responsáveis por estes três equipamentos, não sendo apresentado a esta Auditoria nenhum documento que ateste o cumprimento do Plano Nacional de Segurança de Barragens, não havendo, conseqüentemente, informações acerca da situação atual das mesmas, o que representa um risco à sociedade, visto que, segundo informações extraídas do Cadastro Estadual de Barragens, elas estão em operação e apresentam alto dano potencial associado.

Em relação às outras dez barragens selecionadas pela Auditoria, foram apresentados documentos e/ou informações, resumidos no Quadro 9, a seguir, com exceção da barragem do Piau, localizada na cidade de Salinas das Margaridas, pertencente à EMBASA.

QUADRO 9 – Barragens selecionadas que foi apresentada documentação

BARRAGEM	EMPREENDEDOR	INFORMAÇÃO DVD	ANALISE DO ATENDIMENTO AO RSB 2018
AIPIM	EMBASA	Documento de Classificação, Formulário Técnico, Extrato da Inspeção Regular, Declaração PAE/Plano de Contingência, ART Responsável Técnico	Concluído
ARACI	DNOCS	Documento de Classificação, Formulário Técnico, Extrato da Inspeção Regular, Declaração PAE/Plano de Contingência, ART Responsável Técnico	Autuado [2019-006044/TEC/AIAD-0319]
FAZENDA SANTA CLARA 2	SANTA CLARA Empreendimentos e Turismo S/A	Documento de Classificação	Aguardando análise técnica
PEDRA DO CAVALO	CERB	Documento de Classificação, Formulário Técnico, Extrato da Inspeção Regular, Declaração PAE/Plano de Contingência, ART Responsável Técnico	Autuado [2019-006445/TEC/AIAD-0331]
PINHÕES	DNOCS	Documento de Classificação, Formulário Técnico, Extrato da Inspeção Regular, Declaração PAE/Plano de Contingência, ART Responsável Técnico	Concluído
PONTO NOVO	CERB	Documento de Classificação, Formulário Técnico, Extrato da Inspeção Regular, Declaração PAE/Plano de Contingência, ART Responsável Técnico	Autuado [2019-006503/TEC/AIAD-0333]
RIACHO MARACUJÁ	Nivaldo Rodrigues da Cruz	Documento de Classificação	Aguardando análise técnica
RIO TIJUCO	EMBASA	Documento de Classificação, Formulário Técnico, Extrato da Inspeção Regular, Declaração PAE/Plano de Contingência, ART Responsável Técnico	Concluído
RONCADOR	Lavoura e Pecuária Igarashi	Documento de Classificação, Formulário Técnico, Extrato da Inspeção Regular, Declaração PAE/Plano de Contingência, ART Responsável Técnico	Aguardando análise técnica

Fonte: INEMA

Vale ressaltar, em relação à barragem do Piau, que, conforme demonstrado no Quadro 8 deste Relatório, a EMBASA foi notificada em 21/08/2018, após inspeção da COSEB, para efetuar a correção de todos os problemas identificados no Relatório

de Fiscalização da Segurança da Barragem REFISB-003-2018/COSEB, disponibilizar uma cópia do Plano de Ação de Emergência atualizado do empreendimento ou local mais Próximo da Barragem e instalar na barragem régua linimétrica.

Vale ressaltar que esta Auditoria se limitou a verificar a existência da documentação legal exigida dos empreendedores, não realizando, em decorrência da especificidade técnica da mesma, qualquer tipo de análise sobre as mesmas, cabendo tal obrigação à COSEB.

Desta forma, considerando o universo analisado, verifica-se uma situação preocupante. Das 13 barragens selecionadas, 3 eram desconhecidos os responsáveis pelas mesmas, 3 foram autuadas, 3 apresentaram documentos, mas não foi possível atestar se cumpriram devidamente às exigências legais, devido à falta de análise por parte da COSEB, e apenas 3 foram consideradas pelo controle interno do INEMA como em situação regular, não sendo apresentada à Auditoria qualquer documentação acerca da barragem do Piau, pertencente à EMBASA.

Em relação às Revisões Periódicas das barragens selecionadas, foi apresentado o seguinte Quadro informativo:

Quadro 10 – Situação das revisões periódicas

BARRAGEM	Revisão Periódica	PAE/Estudo de Ruptura	Situação
AIPIM	31/01/2021	31/01/2021	No prazo
ARACI	28/03/2018	31/01/2018	Autuado
FAZENDA SANTA CLARA 2	31/01/2020	31/01/2020	No prazo
PEDRA DO CAVALO	31/01/2020	31/01/2020	No prazo
PINHÕES	31/01/2020	31/01/2020	No prazo
PONTO NOVO	31/01/2020	31/01/2020	No prazo
RIACHO MARACUJÁ	31/01/2020	31/01/2020	No prazo
RIO TIJUCO	31/01/2021	31/01/2021	No prazo
RONCADOR	31/01/2018	-	Notificado

Fonte: INEMA

Segundo o quadro acima, duas barragens estão com o prazo da revisão periódica vencido desde janeiro e março de 2018, não tendo sido comprovado pelo empreendedor a realização da mesma, sendo notificado pelo INEMA. Conforme já informado, não foram apresentadas informações acerca das barragens do Piau, Riacho da Ema, Riacho Lagoa Grande e Riacho dos Bois.

5.4.1.5 Irregularidades e fragilidades levantadas pelo CREA/BA

Após reunião realizada em 14/08/2019, entre servidores deste TCE e do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA/BA), foi solicitado ao Conselho Regional cópia dos Relatórios de Fiscalização de Barragens confeccionados entre janeiro e julho de 2019.

Após análise de 18 Relatórios disponibilizados, esta Auditoria verificou a existência de diversas irregularidades e fragilidades nas barragens inspecionadas, conforme detalhado no Anexo I deste Relatório.

Nos respectivos relatórios, o CREA/BA emitiu recomendações direcionadas às partes envolvidas, que, de forma geral, solicitavam ações no sentido de:

RECOMENDAÇÕES AO INEMA

- Proceder à atualização do cadastro das barragens existentes na Bacia Hidrográfica do Rio Salitre;
- Atualização do cadastro das demandas de uso das águas existentes a jusante do barramento; e
- Elaboração de estudo técnico com modelagem matemática da dinâmica do fluxo hídrico na Bacia Hidrográfica do Rio Salitre.

RECOMENDAÇÕES AOS EMPREENDEDORES

- Solicitar ao INEMA a outorga do direito de uso de recursos hídricos para o barramento, apresentando a lei de regularização considerada à época da implantação do equipamento;
- Disponibilizar Plano de Segurança de Barragem, Plano de Ações e Emergência, Relatório de Inspeções de Segurança Regular e Especial e Declaração de Condição de Estabilidade;
- Solicitar ao INEMA a licença ambiental para o barramento;
- Realizar as manutenções e medidas corretivas necessárias;
- Recuperar a Área de Preservação Permanente do entorno do lago gerado pelo barramento, utilizando espécies nativas;
- Dispor de profissional responsável técnico para realizar inspeções regulares e todas as atividades de operação e manutenção do barramento; e
- Implantar instrumentação de auscultação na barragem.

Os fatos registrados nos relatórios do CREA/BA demonstram situações que corroboram a fragilidade dos controles do INEMA quanto à fiscalização das

barragens estaduais, observando-se situações em desacordo com a legislação vigente, principalmente quanto à não constatação, em alguns casos, do devido licenciamento ambiental; da documentação exigida pela Lei Federal nº 12.334/2010; da devida outorga do direito de uso de recursos hídricos para o barramento; e da comprovação de profissional técnico responsável pelas inspeções regulares e todas as atividades de operação e manutenção do barramento.

Ademais, além das intervenções físicas sugeridas, foi recomendado ao INEMA a atualização do cadastro de barragens vistoriadas, o que demonstra incompatibilidade nas informações verificadas.

5.4.1.6 Rompimento da Barragem do Quati

Conforme amplamente divulgado na mídia, em 11/07/2019 a Barragem do Quati, que represava água do Rio do Peixe, se rompeu, atingindo os municípios de Pedro Alexandre e Coronel João de Sá, quando cerca de 470 pessoas ficaram desabrigadas e mais de 2,7 mil desalojadas.

Considerando as competências e atribuições do INEMA, esta Auditoria solicitou informações acerca das medidas adotadas pelo órgão em relação ao rompimento da barragem de Quati, sendo informado que:

Em 11/07/2019, esta Coordenação de Segurança de Barragem – COSEB/DIRAG/INEMA foi alertada por meio de comunicação informal sobre o galgamento da barragem Quati localizada no município Pedro Alexandre. A situação foi confirmada pela Superintendência de Proteção e Defesa Civil do Estado da Bahia – SUDEC. Ainda nesta data, foi solicitado apoio da Unidade Regional Sertão do São Francisco/INEMA no sentido de deslocar técnico para o local do acidente a fim de realizar uma inspeção e levantar informações.

Em 12/07/2019, o INEMA realizou uma vistoria/visita técnica na Barragem Quati que resultou na elaboração da Nota Técnica anexa – Processo SEI nº 046.0536.2019.0010206-73. A Barragem Quati até a data do acidente não estava cadastrada no inventário mantido por esta COSEB/DIRAG/INEMA e disponibilizado no endereço: <http://www.inema.ba.gov.br/gestao-2/barragensreservatorios/>, tendo sido solicitado a Coordenação de Empreendimentos de Interesse Social – COINS/DIRRE e ao Núcleo de Outorga – NOUT/DIRRE/INEMA informações acerca da regularização ambiental e de recursos hídricos desta barragem (Processo SEI nº 046.0553.2019.0010784-19). A barragem Quati será inserida no inventário mantido por esta COSEB/DIRAG/INEMA com o status de rompida/desativada.

Conforme verificado no Cadastro Estadual mantido pelo INEMA, a barragem do Quati realmente não era cadastrada, não havendo registro sobre a mesma no referido documento. Segundo resposta acima transcrita, a mesma nem era licenciada, estando funcionando sem a devida regularização ambiental, não sendo possível, para esta Auditoria, apontar quem seria o empreendedor responsável pela mesma, muito menos verificar se a mesma atendia aos requisitos legais exigidos.

Tal situação ratifica a existência de barragens em funcionamento sem a devida regularização ambiental e ausente de fiscalização, o que resulta em risco à sociedade e reforça a necessidade de uma maior atuação do órgão fiscalizador ambiental, a fim de evitar situações que descumpram a legislação ambiental vigente e possam provocar danos à sociedade.

5.4.2 Acompanhamento da execução de Termo de Cooperação para Gestão dos Recursos Faunísticos

Em 05/03/2013, foi firmado, entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); a Secretaria do Meio Ambiente da Bahia (SEMA); e o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), o Termo de Cooperação Técnica para Gestão compartilhada dos recursos faunísticos, com vigência de 3 anos a partir da sua assinatura.

O Termo não previu transferência de recursos financeiros e teve como objetivo estabelecer cooperação técnica entre os partícipes, visando a realização de ações conjuntas destinadas à gestão compartilhada dos recursos faunísticos.

A cláusula terceira do referido acordo prevê uma série de obrigações aos partícipes, sendo de responsabilidade da SEMA e do INEMA, dentre outras:

- Normatizar, no âmbito de suas competências, as autorizações de uso e manejo dos recursos faunísticos e as respectivas ações de monitoramento, controle e fiscalização, com observância a legislação específica;
- Implantar e utilizar o SISFAUNA, conforme cronograma estabelecido em Plano de Trabalho;
- Atuar nas ações de fiscalização de combate ao tráfico intraestadual de animais silvestres;
- Apoiar as ações de fiscalização federal de combate ao tráfico interestadual e internacional de animais silvestres; e
- Disponibilizar as informações sobre a gestão dos recursos faunísticos de competência estadual em página da rede mundial de computadores.

Ao final da vigência do referido Termo (ocorrido em 04/03/2016), após as devidas capacitações dadas pelo IBAMA, a SEMA/INEMA seria capaz de emitir autorizações

de manejo e transporte da fauna silvestre e do funcionamento de zoológicos, mantenedores, criadouros, estabelecimentos comerciais, abatedouros e frigoríficos, além das suas respectivas licenças.

Ademais, o Plano de Trabalho do citado acordo estabeleceu um cronograma de ações a serem executadas pelos envolvidos, visando alcançar seus objetivos. Dentre essas ações previstas, a SEMA/INEMA deveria implementar:

- A autorização de acesso aos operadores estaduais do Sistema Nacional de Gestão de Fauna Silvestre (SISFAUNA);
- A criação e o controle, por parte da SEMA, dos Centros de Triagem e Reabilitação de Animais Silvestres (CETAS);
- A autorização de acesso, para os operadores da SEMA, ao Sistema de Controle e Monitoramento da Atividade de Criação Amadora de Pássaros (SISPASS); e
- Criação, por parte da SEMA, de estrutura física e operacional para atendimento presencial aos criadores, assumindo o atendimento aos criadores amadoristas.

Em relação à execução deste Termo de Cooperação, esta Auditoria constatou:

5.4.2.1 Não execução de meta prevista

Conforme verificado, o INEMA implementou ações que permitiram o alcance da maior parte das metas estabelecidas, com exceção da criação e funcionamento dos Centros de Triagem e Reabilitação de Animais Silvestres (CETAS).

Após a celebração do referido Termo de Cooperação, o Instituto do Meio Ambiente:

- Publicou a Portaria nº 8.753/2014, que estabeleceu diretrizes, critérios e procedimentos gerais sobre a autorização para criação amadora de passeriformes nativos; a Instrução Normativa nº 01/2016, que dispõe sobre as diretrizes, critérios e procedimentos administrativos para autorizações ambientais para o manejo de fauna silvestre em processos de licenciamento ambiental; a Portaria nº 11.292/2016, que definiu os documentos e estudos necessários para requerimento junto ao INEMA dos atos administrativos para regularidade ambiental de empreendimentos e atividades no Estado da Bahia; e a Portaria nº 12.493/2016, que estabelece diretrizes, critérios e procedimentos gerais sobre a destinação de animais silvestres provenientes de captura, apreensão ou entrega voluntária e cadastro de áreas para soltura de animais silvestres.
- Após treinamento por parte do IBAMA, os acessos ao Sistema Nacional de Gestão de Fauna Silvestre (SISFAUNA) e ao Sistema de Controle e Monitoramento da Atividade de Criação Amadora de Pássaros (SISPASS) foram disponibilizados ao INEMA, que incorporou essas ferramentas aos seus trabalhos.
- A Diretoria de Fiscalização e Monitoramento Ambiental (DIFIM),

conforme informado, tem atuado em ações de fiscalização para combater o comércio de animais silvestres no território estadual, atuando em conjunto com a Polícia Militar e o Ministério Público, executando, ainda, fiscalizações conjuntas de combate ao tráfico interestadual e internacional de animais silvestres, através de ações com o IBAMA, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) e Polícia Rodoviária Federal (PRF).

- Disponibilizou, para qualquer cidadão cadastrado no Sistema Estadual de Informações Ambientais (SEIA), informações de licenciamentos concluídos.

Em relação à criação de estrutura física e operacional para atendimento aos criadores amadoristas, o INEMA desenvolveu o Sistema do Estado da Bahia para Gestão de Criadores de Passeriformes Silvestres Nativos (SISPASS-BA), disponibilizando serviços on-line aos criadores, além da criação da Central de Atendimento (ATEND), que possui pessoal treinado para atender a essa demanda, no âmbito de suas competências.

Entretanto, dentre as obrigações previstas no Acordo de Cooperação estava a criação e o controle dos Centros de Triagem e Reabilitação de Animais Silvestres (CETAS), meta esta não alcançada pelo INEMA, conforme detalhado a seguir.

Esta Auditoria verificou que tal ação, conforme previsto no Plano Plurianual vigente (referente ao período de 2016-2019), ficou sob a responsabilidade do INEMA. Dentro do Programa 207 (Meio Ambiente e Sustentabilidade), uma das metas (Ação 5603 – Implantação de Centro de Triagem de Animais Silvestres) é promover a implantação e funcionamento de CETAS, sendo prevista no referido instrumento de planejamento estadual, a implantação e o funcionamento de 4 Centros, a serem implantados nas regiões da Chapada Diamantina, Sertão do São Francisco, Bacia do Rio Grande e Região Metropolitana de Salvador.

Conforme levantamento realizado, a execução orçamentária e financeira desta ação, no período de janeiro de 2016 a maio de 2019, foi a seguinte:

QUADRO 11 – Execução orçamentária/financeira Ação 5603 (2016 – 2019) (R\$)

	2016	2017	2018	2019 (até maio)	Total
Orçado inicial	300.000,00	600.000,00	338.000,00	150.000,00	1.388.000,00
Orçado atualizado	2.000,00	212.356,00	216.000,00	150.000,00	580.356,00
Empenhado	0,00	50.271,28	204.982,64	0,00	255.253,92

Fonte: FIPLAN GERENCIAL

Conforme detalhado acima, o orçamento inicial previsto para implementação da Ação 5603, no período de janeiro de 2016 a maio de 2019, era de R\$1.388.000,00, e, após as atualizações ocorridas, diminuiu 58,18%, passando para R\$580.356,00.

Considerando o orçamento atualizado, o INEMA empenhou apenas 44% do valor previsto para o período (R\$255.253,92). Porém, apesar da execução financeira destes valores, até o momento o INEMA não implantou e efetivou o funcionamento de nenhum Centro de Triagem e Reabilitação de Animais Silvestres.

Na Bahia, estão em funcionamento três CETAS, sendo dois de competência federal (Salvador e Porto Seguro), mantidos pelo IBAMA, e um de competência municipal (Vitória da Conquista), mantido pela Prefeitura daquela cidade.

Conforme levantado através do Sistema MIRANTE/TCE, as despesas empenhadas entre 2017 e 2018, através da Ação 5603, referiram-se a diárias para servidores do INEMA com a finalidade de acompanhar o transporte de espécimes e vistoria a galpão cedido para a implantação do CETAS/Ilhéus; repasse da 1ª parcela do Convênio nº 02/2016, firmado com a Prefeitura Vitória da Conquista (R\$49.915,78) e descentralização de recursos para a Secretaria de Administração do Estado da Bahia (SAEB), que realizou dois pagamentos destinados à manutenção de casa cedida ao INEMA para implantação do CETAS de Cruz das Almas (R\$184.893,89).

Segundo Nota Técnica emitida pelo INEMA em 31/07/2019, referente às medidas adotadas para implantação de Centro de Triagem de Animais Silvestre – CETAS Estaduais (Processo SEI nº 027.7667.2019.0000987-51):

2.1 CETAS OESTE

Para a implantação do CETAS Estadual na Região Oeste, o INEMA firmou com a Universidade do Estado da Bahia – UNEB Barreiras no município de Barreiras/BA o Termo de Cessão de Uso de uma área aproximadamente de 10.000 m², para a construção e implantação do Cetas Estadual na Região Oeste, o Termo de Cessão de Uso foi assinado em 11/07/2016 e Publicado no DOE de 12/07/2016.

Para a elaboração dos Projetos Executivos, foi realizado o processo licitatório e firmado com a empresa ML Projeto Ltda., Contrato Nº 018/2016, porém os produtos apresentados não foram aprovados, com isso a SUPAT/SAEB se responsabilizou em finalizar os projetos executivos.

2.2 CETAS SUL

Para a construção e implantação do Cetas Estadual na Região Sul, o INEMA firmou com a UNIÃO através da Secretaria de Patrimônio da União – SPU, o Termo de Cessão de Uso de um imóvel da CEPLAC no município de Ilhéus/BA com uma área de 50.000m². O termo foi assinado em 07/11/2017 e publicado no DOU de 29/11/2017.

Para reforma da estrutura existente e instalações o INEMA está em tratativas com o Ministério Público Estadual, através da Promotora Dra. Aline Salvador, para viabilizar a implantação desse projeto através de um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC. O Núcleo de Arquitetura – NEARQ do INEMA elaborou o projeto de reforma e implantação, orçado em R\$750.974,24 (setecentos e cinquenta mil, novecentos e setenta e quatro reais e vinte e quatro centavos).

Para viabilizar apoio técnico nas ações e atividades do CETAS, encontra-se em tramitação interna, celebração de um Acordo de Cooperação Técnica com a UESC, junto ao Hospital Veterinário da Universidade.

2.3 CETAS RECÔNCAVO

Por meio do Termo de Autorização de Uso – TAU n° 001/2018, publicado no DOU em 24/09/2018, a UFRB cedeu gratuitamente ao INEMA uma área de 7.500 m², denominada Politeno para instalação do CETAS.

As obras de reforma da edificação preexistente e implantação dos viveiros foram iniciadas em meados de setembro de 2018 e já foram concluídas. Para operacionalizar e dar início as atividades, está em andamento diversos processos de licitação para a contratação de mão de obra, materiais e serviços, e para consumo.

E, para apoio técnico nas ações e atividades do CETAS, encontra-se em tramitação interna celebração de Acordo de Cooperação Técnica – ACT com a UFRB, junto ao Hospital Veterinário da Universidade.

2.4 CETAS SALVADOR

O CETAS da região metropolitana está em fase de implantação, em um espaço situado no Parque Metropolitano de Pituáçu, na área que estava cedido ao PANGEA, e as obras de reforma das edificações já existentes estão sendo realizadas pela SUPAT/SAEB, que vem avançando dentro dos prazos estipulados no cronograma.

E, para operacionalizar e dar início as atividades, está em andamento diversos processos de licitação para a contratação de mão de obra, materiais e serviços, e para consumo.

Desta forma, apesar da meta firmada no Acordo de Cooperação (que teve sua vigência finalizada desde 04/03/2016); da meta prevista no PPA vigente (que se encerra ao final deste exercício); dos recursos orçamentários empenhados através da Ação 5603; e das ações informadas na citada Nota Técnica, o INEMA não conseguiu, até o momento, concretizar a implantação e o funcionamento de nenhum dos quatro CETAS previstos, impactando na gestão dos recursos faunísticos, visto a ausência de equipamentos públicos desta natureza na maior parte das regiões estaduais.

6 ACOMPANHAMENTO DE DETERMINAÇÕES DESTE TCE

6.1 Acórdão TCE nº 129/2019

O Acórdão TCE nº 129/2019, publicado em 05/07/2019, proferiu a seguinte determinação:

Voto, ainda pela expedição de determinação para que a Auditoria deste Tribunal de Contas do Estado da Bahia acompanhe, junto ao Ministério Público Estadual e ao INEMA, o andamento dos procedimentos aptos a recuperar os valores aos cofres públicos decorrentes da irregularidade descrita no Item 5.8.A.2.7 do Relatório de Auditoria, e para que o INEMA remeta, a este Tribunal, a Tomada de Contas mencionada nos autos.

O Acórdão refere-se ao Processo TCE/001136/2018 (Prestação de Contas do INEMA, exercício de 2017), no qual foi apontado, no citado item, a existência de despesas ilegais executadas através do Convênio nº 04/2017, firmado com a Associação Regional da Escola Família Agrícola do Sertão (AREFASE).

À época, foi verificado pela Auditoria a existência de três Notas Fiscais falsas, apresentadas pelo Convenente, com valores de R\$20.000,00, R\$855,00 e R\$3.200,00.

Em resposta à solicitação da Auditoria, o gestor, através do Ofício DIREG DT nº 9254763/2019, respondeu que:

Com efeito, no que tange o Item 01, informamos que, buscando resguardar o patrimônio público e imediatamente após cientificação da matéria, antes mesmo da elaboração do relatório de auditoria, esta autarquia expediu notícias de fato ao Ministério Público do Estado da Bahia, ao Ministério Público Federal e à Delegacia de Crimes Econômicos Contra a Administração Pública – DECECAP da matéria, procedimentos de números IDEA 3.9.82432/2018, Notícia de Fatos nº 1.14.000.001762/2018-10 e Inquérito Policial nº 140/2018, respectivamente.

Somado a isso, foi instaurado o processo administrativo nº 2018-004620, que tem como objeto a realização de Tomada de Contas Especial para apurar o Convênio nº 004/2014, celebrado entre esta autarquia e a Associação Regional da Escola Família Agrícola do Sertão – AREFASE, conforme Portaria nº 17.706/2019 de 26 de janeiro de 2019 (anexa).

Por oportuno, importa ressaltar que, após solicitação de doação de bens pela Associação Convenente, foi expedido o Ofício DIREG RF nº 02512/2018 à AREFASE, solicitando o recolhimento dos bens adquiridos com os recursos do convênio, os quais foram apresentados e avaliados pela unidade competente desta autarquia, conforme documento anexo.

Ademais, informamos que o referido processo encontra-se em sua fase interna, notadamente sob posse da Comissão de Tomada de Contas, razão pela qual ainda não houve o encaminhado a esta i. Corte de Contas a Tomada de Contas Especial (Item 2).

Também foi encaminhado um arquivo contendo os seguintes documentos:

- Ofício da ARAFASE, devolvendo os bens adquiridos no convênio;
- Relatório fotográfico dos bens devolvidos, elaborado pelo INEMA, com os respectivos relatórios de entrada; e
- Termos de Transferência Interna dos materiais recebidos.

De posse do Processo Administrativo 2018-004620, esta Auditoria pôde constatar as seguintes informações:

- Em 10/05/2018, foi emitida uma CI Nº 2018010666, da DG do INEMA, para a DIREG, solicitando a instauração de Processo Administrativo intitulado “devolução/restituição de bens/valores do Convênio INEMA nº 004/2014”;
- Foi elaborada Notícia de Fato pelo INEMA e apresentada à Auditoria Geral do Estado da Bahia em 10/08/2018. A Notícia de Fato também foi apresentada no Ministério Público do Estado da Bahia e no Ministério Público Federal, em 15/05/2018;
- Em 21/01/2019, a Diretora Geral do INEMA decidiu pela instauração da Tomada de Contas Especial através da Portaria nº 17.706/2019 (DOE de 26/01/2019). Na mesma data, através da Portaria nº 17.707/2019, nomeia a Comissão para realização da Tomada de Contas Especial; e
- Em 28/02/2019, foi nomeada nova Comissão em substituição à anterior através da Portaria nº 17.870/2018 (DOE de 28/02/2019). Em 08/04/2019, foram instalados os trabalhos da Comissão e elaborada a Ata de Instalação da Comissão de Tomada de Contas Especial.

De acordo com informações obtidas no site do Ministério Público do Estado da Bahia, o Processo IDEA 3.9.82432/2018 ainda está em andamento e os autos foram encaminhados para a Delegacia de Crimes Econômicos e Contra a Administração Pública (DECECAP) e para a 2ª Promotoria de Justiça – Monte Santo.

Em consulta ao site do Ministério Público Federal sobre o Processo 1.14.000.001762/2018-10, o colegiado, à unanimidade, deliberou pela homologação do declínio de atribuição.

Quanto à Tomada de Contas Especial, os trabalhos da Comissão ainda estão em andamento, estando dentro do prazo previsto no art. 10, §2º, da Resolução nº 144/2013, cabendo ressaltar que a Comissão foi instaurada intempestivamente, quanto aos prazos determinados pelos art. 127 e 128 da Resolução TCE nº 18/1992 (RITCE-BA):

Art. 127. A tomada de contas, prevista no § 3º do art. 11 da Lei Complementar nº 05, de 04 de dezembro de 1991, é a iniciativa do órgão competente para apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do débito ou dano, quando não forem prestadas contas ou quando ocorrer desfalques, desvio de dinheiro, bens e valores públicos, ou, ainda quando caracterizada prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo, desarrazoado ou antieconômico, de que resulte dano ao erário ou ao patrimônio público.

[...]

Art. 128. A autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá, no prazo de 10 (dez) dias do conhecimento do fato, adotar as providências para a instauração da tomada de contas, nos casos previstos em lei e neste Regimento, fazendo a devida comunicação ao Tribunal de Contas.

Parágrafo único. Não atendido o disposto no caput deste artigo, o Tribunal de Contas determinará a instauração da tomada de contas, fixando prazo para cumprimento da decisão e aplicando aos responsáveis a multa prevista no § 3º do art. 11, da Lei Complementar nº 05, de 04 de dezembro de 1991.

7 PRONUNCIAMENTO DOS GESTORES

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:

Com os devidos cumprimentos vimos à presença de V.Sa. em atenção ao Relatório de Auditoria Preliminar exarado por esta i. Coordenadoria de Controle Externo informar o que segue e, ao fim, requerer.

Ocorre que, consoante amplamente noticiado pela mídia nacional e internacional, nas últimas semanas manchas de óleo (provavelmente petróleo bruto) atingiram diversas localidades do litoral do nordeste, inclusive deste Estado Federado, o que vem reclamando uma intensa atuação por parte da autarquia ambiental.

Com efeito, fruto dessa situação, o INEMA vem realizando o acompanhamento, assim como a análise dos impactos, abrangência e monitoramento, alinhando com os poderes públicos locais estratégias para limpeza e contenção dos resíduos. De igual modo, foi iniciado um trabalho de investigação em conjunto com a Marinha do Brasil, a fim de proceder com as análises e a identificação da origem da mancha de contaminação no mar territorial brasileiro.

Ante o exposto, considerando que o cenário foi alterado substancialmente, com situação que impactariam diretamente em todas as atividades da autarquia ambiental, excepcionalmente, vimos à presença de Vossa Senhoria requerer a dilação de prazo para apresentação de manifestação.

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.

8 CONCLUSÃO

Como resultado do acompanhamento, no âmbito do INEMA, da execução de licitações, contratos e convênios, referente ao período de janeiro a maio de 2019, foram identificadas os seguintes achados de Auditoria:

- Descumprimento do Decreto Estadual nº 18.392/2018 e do Decreto Estadual nº 16.059/2015 (item 5.1 do Relatório);
- Fragilidade na fiscalização e acompanhamento de contrato de terceirização de mão de obra (item 5.1.1 do Relatório);
- Ausência de recebimento tempestivo de receitas (item 5.2.1 do Relatório);
- Pagamentos sem cobertura contratual e destinados a credor que não é o prestador dos serviços realizados (item 5.2.2.1 do Relatório);
- Fragilidades na elaboração do Termo de Referência e respectivo Edital (item 5.3.1.1 do Relatório);
- Burla a Concurso Público por meio de terceirização ilícita (item 5.3.1.2 do Relatório);
- Parâmetros imprecisos para medição da produtividade em contrato de terceirização (item 5.3.1.3 do Relatório);
- Desvio de função de empregados terceirizados (item 5.3.1.4 do Relatório);
- Comissão de licitação formada sem servidores efetivos do quadro permanente do INEMA (item 5.3.2 do Relatório);
- Fragilidades das ações referentes à fiscalização de Barragens (item 5.4.1 do Relatório); e

- Não execução de meta e descumprimento de cláusula prevista no Termo de Cooperação para Gestão dos Recursos Faunísticos (item 5.4.2 do Relatório).

A Auditoria sugere 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 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.

Gerência 1A, 14 de novembro de 2019

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 19/11/2019

Marcelo Suzart de Oliveira
Gerente de Auditoria - Assinado em 19/11/2019

Helio Pereira Soares Junior
Líder de Auditoria - Assinado em 19/11/2019

Amilson Carneiro de Araujo
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 19/11/2019

Andre Luis Rego Oliveira
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 19/11/2019

Augusto Jose Alves do Bonfim
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 19/11/2019

Vinicius Curi de Souza
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 19/11/2019



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: GOODM4NJG1