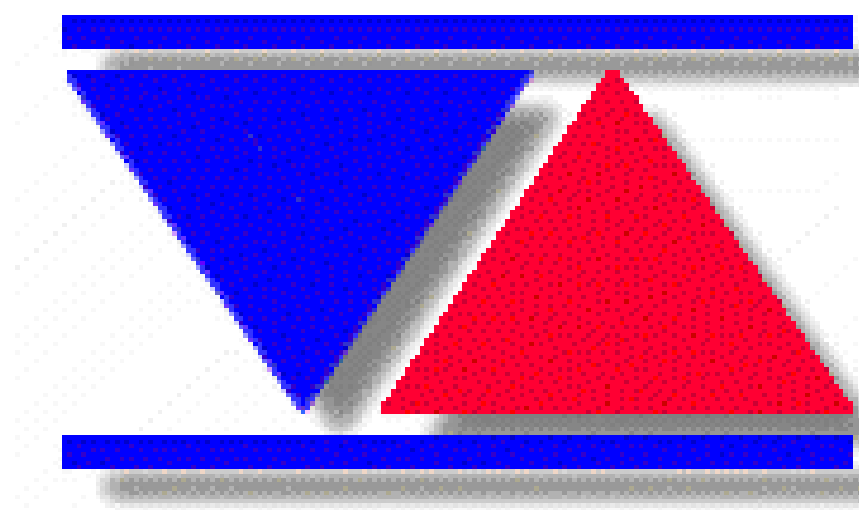

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA – TCE/BA
1ª COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
GERÊNCIA DE AUDITORIA 1A



RELATÓRIO DE AUDITORIA

ACOMPANHAMENTO DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

SECRETARIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (SEMA)

EXERCÍCIO: 2019

SUMÁRIO

1	IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO	2
2	INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE JURISDICIONADA (UJ)	2
3	INTRODUÇÃO E OBJETIVOS	3
4	ESCOPO, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO	3
5	RESULTADO DA AUDITORIA	4
5.1	Controles Internos	4
5.1.1	Orientações Técnicas da Auditoria Geral do Estado (AGE)	5
5.2	Área orçamentária e financeira	7
5.2.1	Baixa execução orçamentária e financeira do Fundo de Recursos para o Meio Ambiente (FERFA)	8
5.2.2	Não recolhimento dos recursos do FERFA em conta específica	12
5.2.3	Ausência de execução de recursos através do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERHBA)	14
5.2.4	Análise de despesas	16
5.2.4.1	Pagamentos antieconômicos por serviços de transportes	16
5.2.4.2	Pagamentos a credores sem a devida licitação e cobertura contratual	23
5.3	Área jurídica	28
5.3.1	Irregularidades no Pregão Eletrônico nº 03/2019	28
5.3.2	Comissão de licitação e equipe de apoio a Pregoeiro formadas majoritariamente por servidores não efetivos	34
5.4	Aspectos operacionais	37
5.4.1	Não implementação de Planos Estaduais, que deveriam compor a Política Estadual do Meio Ambiente	37
6	ACOMPANHAMENTO DE DETERMINAÇÕES DESTE TRIBUNAL	43
7	PRONUNCIAMENTO DOS GESTORES	45
8	CONCLUSÃO	45

1 IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

Natureza do Trabalho: Acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios
Ordem de Serviço nº: 113/2019
Período Abrangido: 01/01/2019 a 31/07/2019

2 INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE JURISDICIONADA (UJ)

Denominação: Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA)
Natureza jurídica: Administração Direta
Finalidade: Planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política estadual e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, a biodiversidade e os recursos hídricos
Endereço: Avenida Luís Viana Filho, 6ª Avenida, nº 600, Centro Administrativo da Bahia (CAB), CEP 41.745-900, Salvador.

Dirigente Máximo: José Geraldo dos Reis Santos
Cargo: Secretário de Estado
Período: 01/01/2019 a 05/02/2019
Endereço: Rua Marechal Floriano, 524, Apartamento 102, Canela, Salvador, Bahia, CEP: 40.110-010

Dirigente Máximo: João Carlos Oliveira da Silva
Cargo: Secretário de Estado
Período: 06/02/2019 a 31/07/2019
Endereço: Rua Alberto Fiuza, 367, Edifício Itapuã, Apartamento 501, Imbuí, Salvador, Bahia, CEP: 41.720-025

Através da Lei Estadual nº 8.538/2002, foi criada a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), com a finalidade de formular e executar a política estadual de ordenamento ambiental, de desenvolvimento florestal e de recursos hídricos. Posteriormente, a Lei Estadual nº 11.050/2008 alterou a denominação, a finalidade e a estrutura organizacional e de cargos em comissão desta Secretaria, passando a denominar-se Secretaria do Meio Ambiente (SEMA).

Com a publicação da Lei Estadual nº 12.212/2011, a estrutura organizacional da SEMA foi alterada, sendo atualizadas as suas competências. Por meio da Lei Estadual nº 13.204/2014, a CERB teve sua vinculação transferida da SEMA para a Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS), assim como foi extinta a Diretoria de Orçamento (DO) e foram criadas a Assessoria de Planejamento e Gestão (APG) e a Coordenação de Controle Interno (CCI).

Através do Decreto Estadual nº 19.129, publicado em 11/07/2019, a estrutura organizacional da SEMA foi alterada novamente, conforme transcrito a seguir:

Art. 1º - Fica extinta, na estrutura básica da Secretaria do Meio Ambiente - SEMA, a Superintendência de Estudos e Pesquisas Ambientais.

Art. 2º – Fica criada, na estrutura básica da SEMA, a Superintendência de Inovação e Desenvolvimento Ambiental, com a finalidade de planejar, coordenar e executar ações para a promoção do conhecimento, informação e inovação em gestão ambiental, bem como implementar programas e projetos relacionados às políticas de conservação do patrimônio natural e da biodiversidade.

[...]

Art. 5º - Fica transferida, do INEMA para a SEMA, a competência de promover ações relacionadas com a criação das unidades de conservação e de elaborar os Planos de Manejo.

Art. 6º - Fica suprimida do INEMA, a competência para promover a gestão do patrimônio genético.

3 INTRODUÇÃO E OBJETIVOS

Em cumprimento à Programação Anual aprovada por este Tribunal de Contas e de acordo com a Ordem de Serviço nº 113/2019, expedida pela 1ª Coordenadoria de Controle Externo, foi realizado o acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), referente ao período de janeiro a julho 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 três Pregões Eletrônicos homologados no período auditado; (c) acompanhamento do cumprimento do Acórdão nº 140/2019 (Processo TCE/001139/2018); (d) análise de controles internos referentes à amostra selecionada; (e) acompanhamento de Relatórios emitidos pela Coordenação de Controle Interno da Secretaria, no período auditado; e (f) análise da situação atual de Planos Ambientais, verificando-se a implantação dos mesmos e dos Fundos Ambientais do Meio Ambiente (FERFA) e de Recursos Hídricos (FERHBA).

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 9.433/2005 – Institui normas para Licitações e Contratos da Administração Pública Estadual;
6. Decreto Estadual nº 16.059/2015 (Disciplina as atividades das Coordenações de Controle Interno do Poder Executivo Estadual); e
7. Legislação Específica da área de atuação da SEMA e Regimento Interno da Secretaria, aprovado pelo Decreto Estadual nº 12.465/2010.

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

Após a publicação da Lei Estadual nº 13.204/2014, a estrutura organizacional da SEMA foi alterada. Dentre estas alterações, foi criado, dentro do Quadro de Cargos em Comissão desta Secretaria, o cargo de Coordenador de Controle Interno, que, segundo o art. 47 da referida Lei, tem como atribuições coordenar as funções de acompanhamento, controle e fiscalização da execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Conforme organograma publicado no site da SEMA, a Coordenação de Controle Interno (CCI) está vinculada diretamente ao Secretário de Estado. Vale lembrar de que as atividades desta Coordenação devem ser executadas em observância ao Decreto Estadual nº 16.059/2015, que disciplina as atividades das Coordenações de Controle Interno do Poder Executivo Estadual.

Importante ressaltar a necessidade de se atualizar o Regimento Interno da SEMA, aprovado através do Decreto Estadual nº 12.465/2010, visto que tal Regimento não contempla alguns setores da Secretaria, criados após a publicação do citado Decreto, tais como a Coordenação de Controle Interno (CCI) e a Coordenação de Gestão dos Fundos (COGEF).

Quanto a tal situação, a SEMA apresentou informações relatando providências em andamento para atualizar seu Regimento Interno, conforme transcrito a seguir:

Em 2015, após o advento das Leis nº 12.212, de 2011; 12.377, de 2011; e 13.204, de 2014, iniciou-se a discussão das propostas de revisão e alteração do Regimento Interno, resultando, após 02 anos de tramitação interna, na minuta encaminhada à Secretaria de Administração do Estado da Bahia, constante do processo nº 1420180041870.

No curso do processo, no entanto, em decorrência da publicação da Lei nº 14.032, de 18 de dezembro de 2018, a qual modificou a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, implicando, na criação e extinção de cargos em comissão de diversos órgãos, inclusive na própria Secretaria do Meio Ambiente, fez-se necessária a reformulação da minuta regimental, culminando no retorno do processo a esta Secretaria, para os devidos ajustes e posterior retorno à SAEB.

Nos esclarecimentos apresentados pela SEMA, foi acrescentado que:

Registramos, no entanto, que a nova minuta do Regimento Interno desta Secretaria do Meio Ambiente – SEMA já foi iniciada, encontrando-se em fase final de revisão, com previsão de envio à Secretaria de Administração do Estado da Bahia – SAEB ainda este mês de Dezembro/2019.

5.1.1 Orientações Técnicas da Auditoria Geral do Estado (AGE)

Segundo o Parágrafo único, do art. 2º, do Decreto Estadual nº 16.059/2015, que disciplina as atividades das Coordenações de Controle Interno:

As Coordenações de Controle Interno e demais estruturas de controle interno equivalentes ficam sujeitas à orientação técnica da AGE, respeitada a subordinação administrativa e hierárquica ao titular do seu respectivo órgão ou entidade.

Em 2019, a Auditoria Geral do Estado (AGE), no período auditado, emitiu a orientação Técnica nº 01/2019, orientando o processo de implantação do Programa de Gestão de Riscos (PGR), instituído pela Portaria SEFAZ nº 162, de 13/08/2018, nos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

Tal Programa, de acordo a citada Portaria, será implantado em unidades da administração direta e indireta, por adesão voluntária de cada órgão, voltado, preferencialmente, para macroprocessos das áreas finalísticas, tendo como objetivos:

- I – melhorar a governança, o controle interno da gestão e a qualidade do gasto público;
- II – identificar, mensurar e tratar riscos nos macroprocessos das unidades que aderirem ao Programa;
- III – aumentar a probabilidade de atingimento dos objetivos dos macroprocessos analisados;
- IV – estimular uma gestão proativa que antecipe e previna ocorrências capazes de afetar os objetivos organizacionais;
- V – melhorar a prevenção de perdas e a gestão de incidentes; e
- VI – assegurar a conformidade legal e normativa dos processos organizacionais.

O órgão que aderir ao Programa deverá constituir, por meio de portaria do seu dirigente máximo, o Comitê de Gestão de Riscos (CGR), com a finalidade de conduzir estrategicamente o Programa no âmbito do órgão/unidade e constituir Grupos de Trabalho temporários, responsáveis pelo desenvolvimento das atividades de gestão de riscos, sob orientação técnica da AGE.

Conforme documentação apresentada, a AGE, através do Ofício Circular nº 030, de 11/02/2019, informou à SEMA que o referido Programa havia passado por uma implantação piloto nas Secretarias da Saúde, Educação e Infraestrutura, estando em expansão para outras unidades, devendo ser fornecida capacitação para os grupos de trabalho instituídos, ressaltando que a manifestação dos órgãos interessados deveria ocorrer até 28/02/2019, limitando-se o número de participantes à capacidade operacional da Auditoria Geral do Estado.

Através do Ofício nº 133 SEMA/GAB/ASSESP, de 08/03/2019, foi informado à AGE o interesse da SEMA em aderir ao Programa de Gestão de Riscos. Porém, em resposta proferida pela Auditoria Geral do Estado, comunicou-se que não haveria capacidade operacional para participação daquela Secretaria nesta etapa, sendo que o interesse deveria ter sido manifestado até 28/02/2019.

Desta forma, a Secretaria de Meio Ambiente ainda não aderiu ao Programa de Gestão de Riscos implantado pela AGE, manifestando interesse em participar do mesmo em uma nova etapa, informando, ainda, nos seus esclarecimentos, que através do Ofício nº 537/2019 reiterou à Auditoria Geral do Estado tal interesse.

Ressalta-se a importância deste Programa, que objetiva a melhoria, de forma geral, das ações a serem desenvolvidas pelos órgãos estaduais, facilitando o cumprimento dos seus objetivos e metas; promovendo o aperfeiçoamento dos seus controles internos e, conseqüentemente, dos gastos públicos.

5.2 Área Orçamentária e Financeira

Conforme dados obtidos do FIPLAN Gerencial, segue demonstrado na Tabela 1 o desempenho orçamentário-financeiro da SEMA, entre janeiro e julho de 2019.

Tabela 1 – Execução da Despesa por Unidade Orçamentária

(R\$)

Descrição	Orçado Inicial	Orçado Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
Assessoria de Planejamento e Gestão (3.27.27101)	35.909.000,00	41.988.102,00	19.920.151,98	18.769.345,95	18.432.315,11
Fundo de Recursos para o Meio Ambiente (3.27.27601)	216.000,00	282.992,00	9.033,00	9.033,00	8.059,55
Total	36.125.000,00	42.271.094,00	19.929.184,98	18.778.378,95	18.440.374,66

Fonte: FIPLAN GERENCIAL

Em relação às descentralizações, a SEMA repassou para outras unidades recursos orçamentários da ordem de R\$2.869.390,18. Deste total, destacam-se os recursos repassados para a Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos da Bahia (CERB) destinados à execução da Ação 7484 (Implantação de Sistema de Dessalinização do Programa Água Doce), sendo descentralizados para a citada Companhia o total de R\$1.900.000,00.

Na Tabela 2, demonstra-se a execução financeira das unidades gestoras da SEMA:

Tabela 2 – Execução da Despesa por Unidade Gestora

(R\$)

Unidade	Empenhado	Liquidado	Pago	Descentralizações recebidas
Diretoria-Geral da Secretaria do Meio Ambiente - Executora (3.27.27101.0001)	17.150.613,43	16.399.079,05	16.116.606,65	930.818,90
Superintendência de Estudos e Pesquisas Ambientais – SEP (3.27.27101.0002)	780.651,97	779.967,97	779.967,97	0,00
Superintendência de Políticas e Planejamento Ambientais – SPA (3.27.27101.0003)	173.045,10	159.112,29	115.319,32	0,00
Fundo de Recursos para o Meio Ambiente – FERFA – Executora (3.27.27601.0001)	9.033,00	9.033,00	8.059,55	0,00
Total	18.113.343,50	17.347.192,31	17.019.953,49	930.818,90

Fonte: FIPLAN GERENCIAL

Em relação à execução orçamentária e financeira da Secretaria, chama a atenção a baixa execução de recursos através do Fundo de Recursos para o Meio Ambiente (FERFA), que, no período auditado, empenhou apenas R\$9.033,00, conforme detalhado a seguir:

Tabela 3 – Fontes dos Recursos orçamentários executados através do FERFA

Código	Descrição	Empenhado (R\$)	Pago (R\$)
3.27.27601 – Fundo de Recursos para o Meio Ambiente		9.033,00	8.059,55
3.27.27301.100	Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro	6.981,00	6.691,55
3.27.27601.127	Recursos Vinculados ao Fundo do Meio Ambiente da Bahia	1.368,00	684,00
3.27.27101.327	Recursos Vinculados ao Fundo do Meio Ambiente da Bahia – ex ant.	684,00	684,00
TOTAL		19.929.184,98	18.440.374,66

Fonte: FIPLAN GERENCIAL

O FERFA, segundo o Decreto Estadual nº 14.024/2012, é administrado por um Conselho Deliberativo e objetiva financiar a execução da Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção da Biodiversidade.

Acerca da execução dos Fundos Estaduais ligados à SEMA, esta Auditoria, após análise de documentação solicitada e entrevista com a gestora da Coordenação de Gestão dos Fundos (COGEF), unidade responsável pela gestão e o controle orçamentário e financeiro dos Fundos Ambientais, registrou as seguintes observações:

5.2.1 Baixa execução orçamentária e financeira do Fundo de Recursos para o Meio Ambiente (FERFA)

A Auditoria, com base em levantamento realizado junto ao Sistema FIPLAN GERENCIAL, verificou, em relação ao FERFA, uma baixa execução orçamentária e financeira em 2019, afetando a implementação de ações governamentais, destacando-se, ainda, em relação aos cinco exercícios anteriores, uma acentuada queda na execução de recursos através deste Fundo (Quadro 1).

Quadro 1 – Execução orçamentária e financeira do FERFA – 2014 à 2019

	Orçado Inicial	Orçado Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Descentralização concedida
2014	6.293.000,00	3.573.164,88	2.615.035,28	2.615.035,28	2.615.035,28	308.010,80
2015	674.000,00	1.264.052,00	544.594,87	541.247,45	341.666,67	63.194,43
2016	700.000,00	1.034.432,00	355.794,32	355.794,32	355.794,32	15.847,58
2017	500.000,00	941.504,00	102.238,53	95.588,53	82.088,53	109.174,55
2018	596.000,00	996.800,00	203.621,31	200.471,31	169.944,19	20.268,60
2019*	216.000,00	282.992,00	9.033,00	9.033,00	8.059,55	42.707,62

*Refere-se à execução do período de janeiro a julho de 2019

Fonte: FIPLAN GERENCIAL

Conforme detalhado no Quadro anterior, os valores executados através do FERFA apresentaram um decréscimo acentuado desde 2014, quando foram empenhados R\$2.615.035,28 e descentralizados R\$308.010,80. Desde então, o orçamento do FERFA caiu consideravelmente, assim como o percentual executado em cada exercício.

Considerando o exercício atual, até julho de 2019 foram empenhados apenas 3,19% do orçamento atualizado, além da descentralização de R\$42.707,62 para a Universidade Estadual de Santa Cruz.

De acordo o art. 204 do Decreto Estadual nº 11.235/2008, o FERFA deve ser constituído com as seguintes fontes de receita:

Art. 204 – Constituem receitas do Fundo de Recursos para o Meio Ambiente:

- I – a dotação orçamentária própria;
- II – os recursos previstos no inciso III, do artigo 1º da Lei nº 9.281, de 07 de outubro de 2004;
- III – as multas administrativas por atos lesivos ao meio ambiente;
- IV – os recursos decorrentes de condenações judiciais por atos lesivos ao meio ambiente, inclusive das condenações relacionadas com a defesa dos interesses difusos e coletivos;
- V – os recursos oriundos de doações, legados, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha receber de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras, observadas as disposições legais pertinentes;
- VI – as taxas de reposição obrigatória de volume florestal;
- VII – as taxas pelo exercício do poder de polícia previstas no Anexo I, e as taxas pela prestação de serviços, previstas no Anexo II, da Lei 3.956, de 11 de dezembro de 1981.
- VIII – os recursos oriundos da cobrança do preço pelo uso de bens da biodiversidade;
- IX – os recursos oriundos da cobrança do preço pela concessão de florestas situadas em propriedades do Estado;
- X – os recursos provenientes de convênios cuja execução seja de responsabilidade da SEMA;
- XI – os recursos provenientes da venda de publicações ou outros materiais educativos produzidos pela SEMA;
- XII – outras receitas.

Tais recursos devem ser aplicados, conforme previsto no art. 205 do Decreto Estadual nº 11.235/2008, da seguinte maneira:

Art. 205 – Os recursos do FERFA serão aplicados em:

- I – fortalecimento institucional dos órgãos integrantes do SISEMA;
- II – estudos e pesquisas;
- III – elaboração e atualização do Plano Estadual de Meio Ambiente;
- IV – ações de recuperação ambiental;
- V – ações de reposição florestal;
- VI – medidas compensatórias;
- VII – estudos para a criação, revisão e gestão das unidades de conservação;
- VIII – projetos de desenvolvimento sustentável;
- IX – educação ambiental;
- X – ações conjuntas que envolvam órgãos do SISEMA.

§ 1º – Os recursos do Fundo de Recursos para o Meio Ambiente deverão ser aplicados de acordo com o Plano Estadual de Meio Ambiente, permitindo-se o uso de até 10% (dez por cento) para o pagamento de despesas de implantação e custeio administrativo da SEMA.

Conforme verificado, os recursos do FERFA, neste período, foram executados, na sua maioria, para repasses a convênios firmados entre 2012 e 2014 e para pagamento de diárias para os servidores da COGEF, que exercem o papel de fiscalizar a execução destes convênios.

Em 2019, estavam vigentes apenas dois termos, sendo descentralizado para o convênio nº 03/2012 o valor de R\$42.707,62, não havendo repasse para o convênio nº 04/2014.

O convênio nº 04/2014, firmado com o Instituto de Formação Cidadã São Francisco de Assis (ISFA), tem como objeto a cooperação técnica e financeira para a execução do Projeto "Umbu da gente", enquanto o de nº 03/2012, firmado com a Universidade Estadual de Santa Cruz, objetiva a valorização econômica dos recursos naturais em áreas protegidas do Estado da Bahia.

Em relação a essa baixa execução do FERFA, a SEMA assim se pronunciou:

Os recursos orçamentários previstos no FERFA são lastreados por duas fontes especiais, as de royalties e de taxas de multas vinculadas a SEMA. O orçamento inicial de 2014 refere-se a receita acumulada quando os recursos estavam sendo contabilizados e creditados desde o ano de 2007 em conta específica mantida pelo INEMA. Em 2012, foram lançados os dois Editais de chamamento público que comprometeram mais de 3 milhões de recursos do FERFA nos Convênios firmados nos anos de 2012, 2013 e 2014. Porém, nos anos de 2014 e 2015, com os contingenciamentos determinados pelos Decretos Estaduais nº 15.624/2014, nº 15.924/2015 e nº 16.417/2015, os repasses dos convênios tiveram que ser suspensos ou reduzidos, impactando negativamente na execução física e financeira dos projetos apoiados pelo FERFA. Além disso, após o contingenciamento, o FERFA



1ª Coordenadoria de Controle Externo
Gerência 1A

passou a receber apenas as receitas de taxas de multas, que vem reduzindo com a baixa arrecadação.

Após levantamento realizado, verificou-se a execução orçamentária e financeira do FERFA, entre 2014 e 2019 (janeiro a julho), por fontes, conforme demonstrado no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Execução orçamentária e financeira – FERFA – 2014 à 2019 – por Fontes

	Orçado Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2014	3.573.164,88	2.615.035,28	2.615.035,28	2.615.035,28
Fonte 109 – Indenizações pela Extração de Óleo Bruto, Xisto Betuminoso e Gás, Utilização de Recursos Hídricos e Exploração de Recursos Minerais	961.893,88	743.752,50	743.752,50	743.752,50
Fonte 127 – Recursos Vinculados Fundo do Meio Ambiente da Bahia	853.000,00	292.625,13	292.625,13	292.625,13
Fonte 309 – Indenizações Extração de Óleo Bruto, Xisto Betuminoso e Gás, Utilização de Recursos Hídricos e Exploração de Recursos Minerais – exercícios anteriores	1.758.271,00	1.578.657,65	1.578.657,65	1.578.657,65
2015	1.264.052,00	544.594,87	541.247,45	341.666,67
Fonte 100 – Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro	401.018,00	375.709,48	375.709,48	176.128,70
Fonte 127 – Recursos Vinculados Fundo do Meio Ambiente da Bahia	674.000,00	0,00	0,00	0,00
Fonte 324 Operações de Crédito Externas em Moeda – BIRD – exercícios anteriores	189.034,00	168.885,39	165.537,97	165.537,97
2016	1.034.432,00	355.794,32	355.794,32	355.794,32
Fonte 109 – Indenizações pela Extração de Óleo Bruto, Xisto Betuminoso e Gás, Utilização de Recursos Hídricos e Exploração de Recursos Minerais	500.000,00	2.932,50	2.932,50	2.932,50
Fonte 127 – Recursos Vinculados Fundo do Meio Ambiente da Bahia	200.000,00	106.000,00	106.000,00	106.000,00
Fonte 327 – Recursos Vinculados Fundo do Meio Ambiente da Bahia – exercícios anteriores	334.432,00	246.861,82	246.861,82	246.861,82
2017	941.504,00	102.238,53	95.588,53	82.088,53
Fonte 127 – Recursos Vinculados Fundo do Meio Ambiente da Bahia	500.000,00	28.902,58	28.902,58	28.902,58
Fonte 327-Recursos Vinculados ao Fundo do Meio Ambiente da Bahia – exercícios anteriores	41.504,00	73.335,95	66.685,95	53.185,95
2018	996.800,00	203.621,31	200.471,31	169.944,19
Fonte 100 – Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro	5.800,00	0,00	0,00	0,00
Fonte 127 – Recursos Vinculados Fundo do Meio Ambiente da Bahia	596.000,00	22.514,49	19.364,49	10.837,37
Fonte 327-Recursos Vinculados Fundo do Meio Ambiente da Bahia – exercícios anteriores	395.000,00	181.106,82	181.106,82	159.106,82
2019*	282.992,00	9.033,00	9.033,00	8.059,55
Fonte 100-Recursos Ordinários não Vinculados do Tesouro	6.992,00	6.981,00	6.981,00	6.691,55
Fonte 113 – Recursos Diretamente Arrecadados por Órgãos	135.000,00	0,00	0,00	0,00

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Avenida 4, n.º 495, Plataforma V, CAB, Salvador-BA – CEP 41.475-002



1ª Coordenadoria de Controle Externo Gerência 1A

da Administração Direta				
Fonte 127 – Recursos Vinculados Fundo do Meio Ambiente da Bahia	81.000,00	1.368,00	1.368,00	684,00
Fonte 327 Recursos Vinculados Fundo do Meio Ambiente da Bahia – exercícios anteriores	60.000,00	684,00	684,00	684,00

*Refere-se à execução do período de janeiro a julho de 2019
Fonte: FIPLAN GERENCIAL

Conforme demonstrado no Quadro 2 e nas informações apresentadas pela SEMA, em decorrência do contingenciamento imposto, a principal fonte de recursos do FERFA (Fonte 109) deixou de ser repassada, impactando a sua execução orçamentária e financeira, sendo que as atividades do Fundo, nos últimos 3 exercícios, estão sendo, quase que exclusivamente, financiadas através dos recursos vinculados ao Meio Ambiente, resultantes do repasse de 5% das multas administrativas pagas ao Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), decorrentes de atos lesivos ao meio ambiente.

Tal situação, apesar de alheia à Gestão da Secretaria, vem impactando negativamente no desenvolvimento das ações do FERFA, criado para financiar a execução da Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção da Biodiversidade, não sendo executadas ações previstas no orçamento de 2019, conforme detalhado no Quadro 3, afetando o cumprimento de metas institucionais da SEMA:

Quadro 3 – Ações previstas no orçamento de 2019 com recursos do FERFA

Código	Descrição	Orçado atualizado* (R\$)	Empenhado (R\$)
3.27.27601	Fundo de Recursos para o Meio Ambiente	282.992,00	9.033,00
3.27.27601.5475	Implementação do Programa de Pagamento por Serviço Ambiental	58.992,00	6.981,00
3.27.27601.5477	Apoio a Projeto Socioambiental	58.000,00	1.368,00
3.27.27601.7432	Apoio à Implementação de Ação de Manejo Sustentável	59.000,00	684,00
3.27.27601.7729	Mapeamento de Experiência Socioambiental Voltada à Sustentabilidade	107.000,00	0,00

* Atualizado até 31/07/2019
Fonte: FIPLAN GERENCIAL

5.2.2 Não recolhimento dos recursos do FERFA em conta específica

A Auditoria verificou que os recursos destinados ao FERFA não estão sendo depositados em conta específica, conforme determina o Decreto Estadual nº 14.024/2012, em seu Art. 225:

Art. 225 – Os recursos destinados ao FERFA serão inteiramente recolhidos em conta única e específica, a ser aberta em instituição financeira autorizada pelo Poder Executivo Estadual.

Foram apresentados à Auditoria os extratos bancários da conta específica do FERFA, referente ao período de janeiro a julho/2019 (Agência 3832-6, C/C 993.133-3, Banco do Brasil), verificando-se que não houve nenhuma movimentação financeira neste lapso de tempo na referida conta, estando todos os demonstrativos com saldo zerado.

Segundo informado em reunião ocorrida na COGEF, os valores são repassados aos credores pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ), após solicitação da SEMA, diretamente da conta única do Tesouro Estadual, não sendo repassado nenhum recurso para a conta específica do FERFA. Tais recursos, para sua liberação, dependem de autorização da SEFAZ.

Vale ressaltar que, além da previsão legal acima transcrita, que determina que os recursos do FERFA deveriam ser recolhidos na conta específica do Fundo, o Decreto Estadual nº 14.024/2012 também determinou que:

Art. 218 – O Fundo de Recursos para o Meio Ambiente – FERFA, vinculado à Secretaria do Meio Ambiente – SEMA, será administrado por um Conselho Deliberativo e tem como objetivo financiar a execução da Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção da Biodiversidade.

Art. 219 – A gestão e o controle orçamentário e financeiro do FERFA serão exercidos pela Coordenação de Gestão dos Fundos, conforme critérios aprovados pelo Conselho Deliberativo do Fundo, observado o disposto na legislação orçamentária pertinente.

Desta forma, verifica-se que tal situação descumpra o normativo acima mencionado, não permitindo à Coordenação de Gestão dos Fundos (COGEF) a gestão e o controle orçamentário e financeiro dos recursos do FERFA, conforme previsto, retirando desta unidade a independência de gerir, efetivamente, os recursos vinculados ao Fundo de Recursos para o Meio Ambiente.

Em seus esclarecimentos, o Gestor máximo da SEMA informou que:

Com relação à operacionalização das receitas previstas para o FERFA, assunto apontado em Relatório de Auditoria deste TCE, informamos que durante o ano de 2019 a SEMA, através da sua Diretoria Geral e Diretoria Financeira, vem realizando o diálogo com a Secretaria da Fazenda, visando estabelecer a operacionalização da conta bancária e contabilização das receitas. Dentre as providências adotadas estão a transferência da arrecadação das receitas referentes aos valores correspondentes a

reposição florestal e os recursos devolvidos de saldo de convênios.

5.2.3 Ausência de execução de recursos através do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERHBA)

Esta Auditoria verificou a inexistência, desde 2014, de execução orçamentária e financeira através do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERHBA), que é um Fundo vinculado à Secretaria de Meio Ambiente, criado pela Lei Estadual nº 8.194/2002 (alterada pelas Leis nº 11.612/2009 e 12.377/2011), tendo como objetivo dar suporte financeiro à Política Estadual de Recursos Hídricos e às ações previstas no Plano Estadual de Recursos Hídricos e nos Planos de Bacias Hidrográficas.

Segundo previsto na Lei Estadual nº 11.612/2009:

Art. 29 – O Fundo Estadual de Recursos Hídricos da Bahia – FERHBA, vinculado à Secretaria do Meio Ambiente – SEMA, criado pela Lei nº. 8.194, de 21 de janeiro de 2002, tem como objetivo dar suporte financeiro à Política Estadual de Recursos Hídricos e às ações previstas no Plano Estadual de Recursos Hídricos e nos Planos de Bacias Hidrográficas. Parágrafo único – O Fundo de que trata este art. tem natureza patrimonial e terá plano plurianual de aplicação de seus recursos e contabilidade próprios. [...]

Art. 33 – Constituem receitas do FERHBA:

- I – os recursos decorrentes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos de domínio do Estado;
- II – o valor correspondente a 20% (vinte por cento) dos recursos destinados à gestão e preservação do meio ambiente e dos recursos hídricos, na forma prevista no inciso III, do art. 1º, da Lei Estadual nº 9.281, de 07 de outubro de 2004, referente às compensações financeiras previstas no § 1º do art. 20 da Constituição Federal;
- III – os recursos que lhe forem transferidos em decorrência de dotações orçamentárias;
- IV – os rendimentos de qualquer natureza derivados de aplicação de seu patrimônio;
- V – os recursos provenientes de acordos, convênios, contratos ou consórcios;
- VI – os recursos provenientes de ajuda ou cooperação internacional e de acordos entre Governos na área de recursos hídricos;
- VII – as doações, legados, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha receber de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, observadas as disposições legais pertinentes;
- VIII – outras receitas destinadas por lei.

Apesar de previsão legal, conforme levantamento realizado junto ao FIPLAN GERENCIAL, desde 2015 não há nenhuma execução orçamentária e financeira através deste Fundo. Em 2014, foram executados recursos através do FERHBA,

conforme detalhado a seguir:

Quadro 4 – Execução Orçamentária do FERHBA – 2014 (R\$)

2014	Orçado Inicial	Orçado Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	Descentralização concedida
Fonte 109 – Indenizações pela Extração de Óleo Bruto, Xisto Betuminoso e Gás, Utilização de Recursos Hídricos e Exploração de Recursos Minerais	350.000,00	50.000,00	35.127,64	35.127,64	35.127,64	3.627,44

Fonte: FIPLAN GERENCIAL

Desta forma, verifica-se a inoperância do FERHBA, que deveria executar atividades relacionadas à Política Estadual de Recursos Hídricos, mas, por falta de repasse de recursos, não vem cumprindo com os objetivos para o qual foi criado, que, segundo previsto no art. 34 da Lei Estadual nº 11.612/2009:

Art. 34 – Os recursos do FERHBA serão empregados em:

- I – estudos, programas, projetos, pesquisas e obras no setor de recursos hídricos, observada a aplicação prioritária dos recursos da cobrança prevista no § 2º do art. 24 desta Lei;
- II – desenvolvimento de tecnologias para o uso racional das águas;
- III – operação, recuperação e manutenção de barragens;
- IV – projetos e obras de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- V – melhoria da qualidade e elevação da disponibilidade da água;
- VI – comunicação, mobilização, participação e controle social para o uso sustentável das águas;
- VII – educação ambiental para o uso sustentável das águas;
- VIII – fortalecimento institucional;
- IX – capacitação e treinamento dos integrantes do SEGREGH; e
- X – custeio do SEGREGH, na forma do disposto no § 1º do art. 24 desta Lei.

Esta Auditoria solicitou informações acerca dos motivos para essa ausência de recursos e conseqüente inexecução do FERHBA. Em resposta, a SEMA se limitou a informar:

Os recursos orçamentários previstos no FERHBA vêm sendo lastreado pelos royalties. As ações da Política Estadual de Recursos Hídricos executadas a partir de 2014 apresentaram projetos com valores superiores ao orçamento previsto para o FERHBA e foram executadas por outras fontes de recursos.

Segundo informado pela SEMA, outras fontes de recursos estão sendo responsáveis pela execução dos projetos ligados à Política Estadual de Recursos Hídricos, sob a responsabilidade desta Secretaria, que não o FERHBA, não detalhando quais projetos seriam estes e as respectivas fontes.

Desta forma, fica caracterizado que o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FERHBA), que deveria ser uma dos instrumentos de implantação da Política Estadual de Recursos Hídricos, não vem cumprindo os objetivos para o qual foi criado, não sendo registrado, desde 2015, qualquer execução orçamentária e financeira através do mesmo.

Acerca desta situação, a SEMA apresentou, em seus esclarecimentos, maiores informações:

No presente exercício, foi iniciada a discussão para definição do fluxo operacional do fundo e o manual de execução para os convênios. Considerando as alterações no Sistema Estadual de Meio Ambiente e da Lei Estadual de Recursos Hídricos, através das Leis nº 12.212/2011 e nº 12.377/2011, está sendo elaborada proposta de alteração do Regimento Interno do FERHBA, bem como as regulamentações das referidas leis. Cabe ressaltar que a referida Lei nº 12.377/2011 alterou a natureza do Conselho responsável pela administração do FERHBA, que passou ter o caráter Deliberativo, o que permite uma ampliação na participação e no controle social da sociedade civil na implementação da Política de Recursos Hídricos do Estado.

Referente à operacionalização das receitas previstas para o FERHBA, assunto apontado em Relatórios de Auditoria deste TCE em exercícios anteriores, informamos que durante o exercício de 2011 a SEMA buscou regularizar, junto a SEFAZ, a conta bancária e contabilização das receitas, de forma a ampliar as fontes de recursos para a execução orçamentária. Dentre as receitas potenciais regulares em discussão para regulamentação, está a Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos, instituída por meio da Lei nº 11.612/2009.

5.2.4 Análise de despesas

Esta Auditoria analisou pagamentos no montante de R\$1.231.598,07, executados através de seis elementos de despesa, e 12 termos contratuais, conforme detalhado no Relatório de Planejamento, representando 16,87% do total pago pelas unidades gestoras da SEMA, desconsiderando os gastos com despesas de pessoal.

Da análise da amostra financeira, verificou-se os seguintes achados:

5.2.4.1 Pagamentos antieconômicos por serviços de transportes

A SEMA efetuou pagamentos para a empresa FOCUS Serviços e Comércio EIRELI-ME por serviços de aluguel de veículos, sem observância aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade para a Administração Pública.

Conforme consta no Processo Administrativo SEI 027.1447.2018.0002170-91, a SEMA, em decorrência de solicitação do Corpo de Bombeiros Militar da Bahia, na qual requereu-se a disponibilização de apoio de pick-ups para transporte de bombeiros militares para atuação em incêndio florestal em Barreiras e Rio de Contas, partindo de Salvador, emitiu as seguintes Ordens de Serviços (OS):

Nº da OS	Data da OS	Serviço	Custo unitário
001/2018	27/09/2018	Prestação de serviço eventual de transporte rodoviário, em 01 veículo tipo Pick-up 4X4, com motorista	R\$1.000,00
002/2018	01/10/2018	Prestação de serviço eventual de transporte rodoviário, em 02 veículos tipo Pick-up 4X4, com motorista	R\$1.000,00

Fonte: Processo Administrativo SEI 027.1447.2018.0002170-91

Os serviços foram prestados sem amparo contratual e foram pagos através de Termo de Reconhecimento de Débito (ver item 5.2.4.2) após apresentação de relatório e atesto da fiscalização.

Segundo os autos do Processo, a licitação (processo licitatório nº 1420160065020) para a contratação deste tipo de serviço pela SEMA ainda estava em andamento e, devido à urgência no atendimento ao Corpo de Bombeiros, dada as circunstâncias, foi escolhida a empresa Focus Serviços e Comércio EIRELI-ME para a prestação imediata desse serviço, por apresentar menor valor dentre os orçamentos das empresas participantes do referido certame.

O pagamento dos serviços foi efetuado segundo as tabelas a seguir:

VEICULO TIPO PICK-UP – PLACA OZD 2222								
Data	KM inicial	KM final	KM rodados	KM ultrapassados	Diárias computadas	Valor pago (R\$)	Hora Início	Hora Término
27/09/2018	189.124	190.056	932	482	3	3.000,00		
28/09/2018	90.056	190.508	452	2	2	2.000,00	05:00	22:00
29/09/2018	190.508	190.971	463	13	2	2.000,00	05:00	20:43
30/09/2018	190.971	191.492	521	71	2	2.000,00	05:00	19:30
01/10/2018	191.492	191.983	491	41	2	2.000,00	04:00	21:00
02/10/2018	191.983	192.503	520	70	2	2.000,00	04:30	18:00
03/10/2018	192.503	193.134	631	181	2	2.000,00	05:00	22:00
04/10/2018	193.134	193.605	471	21	2	2.000,00	07:00	17:00
05/10/2018	193.605	194.067	462	12	2	2.000,00	04:00	21:00
06/10/2018	194.067	194.543	476	26	2	2.000,00	05:00	16:00
07/10/2018	194.543	194.996	453	3	2	2.000,00	04:00	18:00



1ª Coordenadoria de Controle Externo
Gerência 1A

TOTAL	** Expression is faulty **	** Expression is faulty **	23	23.000,00		
--------------	-----------------------------------	-----------------------------------	-----------	------------------	--	--

Fonte: Processo Administrativo SEI 027.1447.2018.0002170-91

VEICULO TIPO PICK-UP – PLACA – OZH 7728								
Data	KM inicial	KM final	KM rodados	KM ultrapassados	Diárias computadas	Valor pago (R\$)	Hora Início	Hora Término
01/10/2018	72.950	73.870	920	470	3	3.000,00	13:40	00:50
02/10/2018	73.870	74.345	475	25	2	2.000,00	05:00	20:50
03/10/2018	74.345	74.784	439	0	1	1.000,00	04:30	21:00
04/10/2018	74.784	75.282	498	48	2	2.000,00	06:10	00:15
05/10/2018	75.282	75.771	489	39	2	2.000,00	06:00	22:10
06/10/2018	75.771	76.250	479	29	2	2.000,00	04:50	21:15
07/10/2018	76.250	76.718	468	18	2	2.000,00	07:15	22:00
08/10/2018	76.718	77.212	494	44	2	2.000,00	07:00	21:00
09/10/2018	77.212	78.102	890	440	2	2.000,00	16:20	01:38
TOTAL			** Expression is faulty **	** Expression is faulty **	** Expression is faulty **	18.000,00		

Fonte: Processo Administrativo SEI 027.1447.2018.0002170-91

VEICULO TIPO PICK-UP – PLACA – PKC 5229								
Data	KM inicial	KM final	KM rodados	KM ultrapassados	Diárias computadas	Valor pago (R\$)	Hora Início	Hora Término
02/10/2018	69.577	70.407	830	380	2	2.000,00	13:20	00:10
03/10/2018	70.407	70.997	590	140	2	2.000,00	04:33	20:35
04/10/2018	70.997	71.474	477	27	2	2.000,00	04:30	21:40
05/10/2018	71.474	71.983	509	59	2	2.000,00	06:00	22:10
06/10/2018	71.983	72.541	558	108	2	2.000,00	07:00	23:15
07/10/2018	72.541	73.046	505	55	2	2.000,00	06:31	00:15
08/10/2018	73.046	73.396	350	0	1	1.000,00	08:00	20:25
09/10/2018	73.396	74.286	890	440	2	2.000,00	16:20	01:35
TOTAL			4709	1209	15	15.000,00		

Fonte: Processo Administrativo SEI 027.1447.2018.0002170-91

Ao final dos serviços, foram pagos R\$56.000,00 pelo uso dos 3 veículos, sendo que o primeiro automóvel foi utilizado por 11 dias (pagos 23 diárias), o segundo por 9 dias (pagos 18 diárias) e o terceiro por 8 dias (pagos 15 diárias).

O pagamento se baseou no Termo de Referência do certame ainda em andamento, onde é previsto que o valor da diária seria computada com limite de até 450 km por

dia, sem quaisquer custos adicionais com combustível, diária, motoristas ou outras despesas relacionadas na prestação do serviço em questão para o CONTRATANTE. Caso o deslocamento extrapolasse os 450 km limitador, iniciar-se-ia a contagem de uma nova diária.

De acordo com o estabelecido no Termo de Referência e comparando-se os valores pagos nas tabelas anteriores, tem-se a seguinte situação:

Veículo tipo Pick-up (Placa)	Diárias normais (A)			Diárias adicionais (B)			Total (A + B)		
	KM	Nº diárias	Custo (R\$)	KM	Nº diárias	Custo (R\$)	KM	Nº diárias	Custo (R\$)
OZD 2222	4.950	11	11.000,00	922	12	12.000,00	5.872	23	23.000,00
OZH 7728	4.039	9	9.000,00	1.113	9	9.000,00	5.152	18	18.000,00
PKC 2229	3.500	8	8.000,00	1.209	7	7.000,00	4.709	15	15.000,00
TOTAL	12.489	28	28.000,00	3.244	28	28.000,00	15.733	56	56.000,00

Fonte: Processos analisados

Observa-se que os valores pagos pelas diárias normais (sem ultrapassar os 450 km limitador) foram iguais aos valores pagos pelas diárias adicionais, cobradas por ter havido ultrapassagem da quilometragem limitadora. Pagou-se uma diária cheia por qualquer valor de quilometragem extrapolado a cada 450 km rodados. Entretanto, ao comparar as quilometragens geradoras desses custos, vê-se que só foi ultrapassado 20,62% da quilometragem total rodada pelos veículos, o que demonstra uma falta de razoabilidade entre os valores cobrados por diárias normais e por diárias cobradas por ultrapassagem dos 450 km limitador.

O fato que chama a atenção é que, de um dia para o outro, grande parte das diárias extras cobradas após a ultrapassagem dos 450 km limitador atingiram apenas poucos quilômetros após o início da sua contagem, não completando os 450 km estipulados, como pode ser observado nas tabelas. A mesma quilometragem finalizada no dia anterior começava a valer como quilometragem inicial do dia seguinte, desprezando-se os quilômetros que ainda faltavam até os 450 km da diária iniciada no dia anterior. O Termo de Referência estabelece que, ao se alcançar os 450 km, uma nova diária se iniciaria, no entanto, os 450 km iniciados não chegaram a ser completados, conforme estabelecido no Termo de Referência utilizado como parâmetro.

Impende transcrever excerto do Despacho da Chefia de Gabinete do processo em comento, documento SEMA/GAB/CG 3552590, pg. 109 e 110, onde questiona a economicidade da contratação, acarretando em dispêndios excessivos e desproporcionais para o Estado da Bahia, implicando em prejuízo ao erário:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Avenida 4, n.º 495, Plataforma V, CAB, Salvador-BA – CEP 41.475-002

[...]

Ao longo da utilização dos respectivos veículos, tivemos acréscimos de quilometragem que acarretaram um aumento significativo dos valores a serem pagos pela Secretaria do Meio Ambiente, a exemplo disso trago a utilização do dia 28/09/2018, onde rodamos 452km, e nos foi cobrado duas diárias.

Importante frisar, que uma diária equivale a 450 km, com dispêndio de recurso de R\$1.000,00. Porém, no dia 28/09/2018 a Focus contabilizou por **02 km rodados o valor de R\$1.000,00.**

Destarte, na opinião desta Auditoria, a conduta apontada afronta os princípios da economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, no sentido da não utilização racional dos recursos. Apreciando-se o caso concreto, conclui-se que a despesa realizada não atende a melhor relação custo-benefício, sendo contrária ao interesse público.

Como o Termo de Referência utilizado como parâmetro para os pagamentos realizados diz respeito a uma licitação ainda em curso, é salutar que a SEMA reveja os reflexos deste, pois este pagamento é um exemplo do prejuízo maior que pode ocorrer para o Erário se for utilizado este modelo de contratação, especialmente no que diz respeito aos pagamentos dos serviços prestados.

Deve-se adotar um modelo em que os valores pagos após os limites diários estabelecidos sejam proporcionais à quilometragem ultrapassada, evitando-se assim pagar um valor cheio por pequenas quilometragens excedidas, prezando-se pela economicidade e razoabilidade na administração pública.

Pelo exposto, resta configurado o dano imediato em decorrência de pagamentos desproporcionais em favor do contratado, bem como danos potenciais que poderão se concretizar caso o Termo de Referência não seja ajustado para futuras contratações similares.

Em seus esclarecimentos, o gestor aponta a necessidade de deslocamento de combatentes (bombeiros militares, brigadistas, técnicos da SEMA/INEMA e das prefeituras municipais) para combate ostensivo imediato aos incêndios florestais nas regiões do Estado da Bahia, informando que, no período solicitado pelo CBMBA, já estava em trâmite junto à SEMA o Processo Licitatório nº 1420160065020, objetivando a contratação de apoio logístico para o Programa Bahia Sem Fogo, e que, até o presente momento, a licitação não chegou ao término.

Ressalta ainda que:

[...]
o pagamento dos serviços foi efetuado de acordo com o Termo de Referência elaborado pelo Corpo de Bombeiros e constante do Processo Licitatório supramencionado, cujo item 5.4 relata que: “...caso o deslocamento ultrapasse os 450 km limitado por dia, iniciará a contagem de uma nova diária...”

Após tecer considerações sobre os princípios citados pela Auditoria; considerar que o Termo de Referência elaborado pelo Corpo de Bombeiros diz respeito a uma licitação ainda em curso; e considerar que existem outros modelos de pagamento que sejam proporcionais a quilometragens utilizadas após os limites estabelecidos, finaliza sua resposta:

[...]
Concluimos, que esta Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) analisará a recomendação desse aludido TCE em rever ou ajustar conjuntamente com o Corpo de Bombeiros o Termo de Referência incluso no processo licitatório nº 1420160065020, no que se refere ao mecanismo de pagamento pelo serviço prestado, inclusive a sugestão de valores a serem pagos proporcionalmente, caso ocorra excedente em quilometragem.

Também foi enviado com a resposta o Termo de Referência utilizado como parâmetro, no qual consta uma retificação efetuada pelo Corpo de Bombeiros, datada de 13/11/2017, qual seja:

Em virtude da necessidade de estabelecer apenas uma unidade de medida para o cômputo de diárias, retifico os itens 2 e 3 do documento constante do processo nº 1420160065020 às fls. 246, datado de 19 de outubro de 2017.

Onde se lê:

1. Da quilometragem (KM)

Foi prevista a utilização do regime de quilometragem, por veículo locado, adotando o quantitativo de diárias.

O valor da diária computada por um período de 10 (dez) horas ou até 450 Km por dia, sem qualquer custos adicionais com combustível, diária, motoristas ou outras despesas relacionadas na prestação do serviço em questão para o contratante.

2. Forma de Pagamentos

**1ª Coordenadoria de Controle Externo
Gerência 1A**

O pagamento será feito somente pelo serviço efetivamente utilizado, sendo o regime de Empreitada por Preço Unitário, unidade de medida diária, mediante Ordem de Serviço emitida pela Contratante que é computada por um período de 10 (dez) horas ou até 450 Km por dia, o que ocorrer primeiro.

Leia-se:

1. Da quilometragem (KM)

Foi prevista a utilização do regime de quilometragem, por veículo locado, adotando o quantitativo de diárias.

O valor da diária computada com limite de até 450 Km por dia, sem qualquer custos adicionais com combustível, diária, motoristas ou outras despesas relacionadas na prestação do serviço em questão para o contratante.

2. Forma de Pagamentos

O pagamento será feito somente pelo serviço efetivamente utilizado, sendo o regime de Empreitada por Preço Unitário, unidade de medida diária, mediante Ordem de Serviço emitida pela Contratante que será computada com limite de até 450 Km por dia.

[...]

As informações prestadas pelo gestor corroboram o achado da auditoria, pois o Termo de Referência, retificado nos itens “da quilometragem (KM)” e “forma de pagamento” visando estabelecer apenas uma unidade de medida, se mostra antieconômico ao eliminar o fator tempo como uma condição alternativa para o cômputo da diária. Esta observação também é referendada pela Chefe de Gabinete em sua autorização do pagamento do serviço prestado (Autorização SEMA/GAB/CG 3706143), datada de 21/12/2019, constante do Processo SEI 027.1447.2018.0002170-91 / pg. 17:

[...]

3: Recomendo que seja repensado a modalidade de contabilização das horas de traslado praticado pelas empresas que prestam este tipo de serviço. Visto que, **a forma de contabilização hoje praticada pela Sema, mostrou-se extremamente sensível, motivo que poderá acarretar pagamentos onerosos** para o Estado.
(grifos da auditoria)

Diante de tudo exposto, a Auditoria mantém seu achado na íntegra, ressaltando que, em futura Ordem de Serviço, será verificado, na licitação em andamento, a inclusão de itens que estabeleçam critérios de pagamentos adequados aos princípios citados

da Administração Pública.

5.2.4.2 Pagamentos a credores sem a devida licitação e cobertura contratual

A Secretaria do Meio Ambiente efetuou pagamentos a empresas, por serviços prestados, sem realização de procedimento licitatório e sem instrumento contratual, utilizando-se de Termos de Reconhecimento de Débito (TRD).

Da análise da amostra selecionada, verificou-se que determinadas empresas prestaram serviços à Secretaria, sem a realização de procedimento licitatório, tampouco possuíam cobertura contratual, sendo os seus serviços pagos mediante Termos de Reconhecimento de Débito, conforme demonstrado no Quadro 5, a seguir.

Quadro 5 – Prestação de serviços sem cobertura contratual

Empresa	Serviço prestado	Nº processo	Período	Valor (R\$)
Clássica Gestão Empresarial EIRELI EPP	Serviços de copa e cozinha prestados em prédio da SEMA	SEI 027.7667.2018.0002912-24	01 a 30/11/2018	13.365,10
		SEI 027.7667.2019.0000337-14	01 a 31/12/2018	13.365,10
	Serviços de suporte administrativo e operacional prestados em prédio da SEMA	SEI 027.7667.2018.0002917-39	01 a 30/11/2018	52.812,96
		SEI 027.7667.2019.0000336-25	01 a 31/12/2018	52.812,96
		SEI 027.7667.2019.0000894-18	01 a 31/01/2019	52.812,96
FOCUS Serviços e Comércio EIRELI – ME	Serviço de eventual transporte rodoviário, em pick-up 4X4, utilizado na operação Bahia Sem Fogo.	SEI 027.1447.2018.0002170-91	27/09 a 07/10/2018 (OS nº 001/2018) 01/10 a 09/10/2018 (OS nº 002/2018)	56.000,00
JIN Serviços de Limpeza Ltda. - ME	Serviços de suporte administrativo e operacional prestados em prédio da SEMA	SEI 027.7667.2019.0001322-83	15 a 31/03/2019	18.132,32
		SEI 027.7667.2019.0001787-80	01 a 30/04/2019	33.998,10

Fonte: Processos de pagamento.

Nos autos dos processos acima, são relatados como motivos para a ausência de licitação e cobertura contratual a falta de tempo hábil para a finalização dos respectivos processos licitatórios de contratação, reforçado pela necessidade dos serviços, cuja descontinuidade causaria sérios transtornos às atividades da SEMA, sem, contudo, demonstrar de forma inequívoca a permissão legal cabível.

Tal afirmação é corroborada pelos pareceres e despachos exarados pela própria Secretaria auditada, presente nos processos de pagamento das empresas

constantes do Quadro 4, conforme excertos transcritos adiante, de modo exemplificativo, extraídos da Nota Técnica 1 (4184176), processo 027.7667.2019.0000336-25, pg. 51:

No que tange aos fundamentos fáticos e jurídicos que autorizam a prestação dos serviços, impende consignar que, por se tratar de contrato cujo objeto é a prestação de serviços de Suporte administrativo, resta patente sua natureza continuada, bem como sua alta relevância ante as necessidades da Secretaria do Meio Ambiente. Sendo autorizado assim, **a manutenção dos serviços pela empresa ainda em período de descobertura contratual**, considerando que a descontinuidade do serviço causaria sérios transtornos as atividades da SEMA. (Grifos da Auditoria)

[...]

Ademais, ante a ausência/finalização do contrato administrativo e a premente necessidade de manutenção dos serviços e, em respeito à impossibilidade de enriquecimento ilícito por parte do Estado, não existe outro instrumento jurídico que não o indenizatório para não ocorrer a solução de continuidade dos serviços de Manutenção Predial.

[...]

No caso em tela inexistiu causador do processo de indenizatório, conforme foi exaustivamente esclarecido no item anterior.

Imperioso transcrever o posicionamento da Procuradoria-Geral do Estado disseminado através do Ofício Circular PA nº 004, de 19/04/2018, juntado ao processo em epígrafe:

5 – NÃO PAGAMENTO DIRETO PELA ADMINISTRAÇÃO SEM EXISTÊNCIA DE CONTRATO EM VIGOR.

Outro ponto que se tem observado em alguns processos recentes que têm chegado a esse Núcleo é a pretensão de fazer a cessão de crédito de que trata o procedimento de uniformização antes citado em situação em que não há lastro contratual por terem os serviços respectivos sido prestados por empresas contratadas após o prazo de vencimento contratual.

Admitiu-se, em situações que já se configuram como anômalas, o pagamento de prestação de serviços desta empresa através da rubrica indenizatória, como se observa do Parecer nº PLC-LB-MQ-3952/2008, **medida esta, no entanto, que deverá ser seguida da apuração de responsabilidade, haja vista a constatação da anomalia da situação que a gera.**

[...]

Portanto, a recomendação geral para a Administração é não admitir a cessão de créditos da Contratada oriundos da rubrica indenizatória para pagamento direto de empregados e verbas previdenciárias respectivas, por aquela, em situações em que os serviços foram prestados pelas empresas contratadas sem lastro contratual por terem os serviços respectivos sido prestados após o prazo do vencimento

contratual.

[..]

6 – MANUTENÇÃO DE CONTATOS SEM COBERTURA CONTRATUAL.

Finalmente, a última recomendação que se faz para Administração é não admitir a manutenção da execução de serviços, por parte de empresas, sem cobertura contratual respectiva.

Para a hipótese de serviços essenciais cuja falta poderá comprometer a segurança, saúde e integridade física de pessoas, deverá a Administração buscar outras alternativas para obter tais serviços e, conseqüentemente, proteger tais bens.

O que não se pode é manter a execução de serviços por empresa terceirizada, após o vencimento do prazo, pagando-lhe sob a rubrica indenizatória, como se esta fora uma medida para legitimar a permanência de tal situação.

O pagamento por indenização, como já dito, foi uma alternativa buscada para evitar o enriquecimento ilícito da Administração, em situações nas quais não foi possível prescindir dos serviços que não contam com a cobertura contratual.

7 – CONCLUSÕES

Em face de tudo o quanto exposto e com o objetivo de proporcionar orientações gerais para a Administração Pública Estadual em torno de contratos de mercerização, podem ser as recomendações constantes do presente parecer resumidas da seguinte forma:

[...]

7.6. A Administração Pública Estadual não deve admitir, salvo em situações excepcionais analisada caso a caso pela PGE, a cessão de créditos da contratada oriundos da rubrica indenizatória para o pagamento direto de empregados e verbas previdenciárias respectivas, por aquela, em situações em que os serviços foram prestados pelas empresas contratadas sem lastro contratual por terem os serviços respectivos sido prestados após o prazo de vencimento contratual.

7.7. A Administração Pública Estadual não deve admitir a manutenção da execução de serviços, por parte de empresas, sem a cobertura contratual respectiva. (Grifos da Auditoria)

Conforme entendimento evidente no parecer supratranscrito, a PGE recomenda a não manutenção da execução de serviços, por parte de empresa, sem a cobertura contratual, excepcionando os casos de notória emergência ou calamidade e desde que reportem a serviços essenciais. No caso em tela, não restou comprovada a situação emergencial ou calamitosa, tampouco a essencialidade e urgência do serviço cuja interrupção buscou evitar.

Nesse sentido, a Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/1992 enquadra expressamente a conduta ora apontada como ato de Improbidade Administrativa que causa prejuízo ao erário, *in verbis*:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao

**1ª Coordenadoria de Controle Externo
Gerência 1A**

erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

Ocorre que a Lei de Licitações do Estado da Bahia determina que a licitação é procedimento obrigatório e prévio à contratação e pagamento de terceiros privados, excepcionando apenas os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, previstos no rol taxativo do Art. 59, e no rol exemplificativo disposto no Art. 60. Conforme depreende-se do Quadro 4, os serviços contratados não encontram-se amparados pela excepcionalidade legal. No mesmo sentido da Lei nº 8.429/1992, a Lei nº 9.433/2005 impõe sanção para aqueles que deixarem de licitar, indevidamente, *ipsi literis*:

Art. 208 – Constitui falta disciplinar a prática das seguintes condutas:

I – dispensar ou declarar inexigível licitação, fora das hipóteses previstas em lei, visando ao benefício próprio com a celebração do contrato com o Poder Público;

A Lei Baiana, em seu art. 131, “II”, § 4º, além de determinar a forma escrita como formalidade essencial atinente aos contratos administrativos, impõe nulidade absoluta aos contratos que não seguirem a regra, dispondo que:

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.

Como consequências, podemos citar a ofensa direta a dispositivos da Lei de Licitações Baiana e da Lei de Improbidade Administrativa devido à contratação sem licitação e instrumento contratual; falta de cumprimento do quanto determinado na Lei Estadual nº 12.949/2014 (Lei Anticalote), uma vez que não há contrato; a possível inscrição de despesas em DEA por falta de prévio empenho, o que desvirtua os resultados contábeis e a situação financeira líquida do exercício, ao não registrar um passivo do Estado; e o pagamento de multas ao INSS por atraso no recolhimento devido ao lapso de tempo que o processo de TRD demanda entre a apresentação da Nota Fiscal pelo prestador do serviço e a aprovação da despesa para o efetivo pagamento.

Ressalta-se que os serviços contratados são de natureza continuada, inclusive o serviço eventual de transporte rodoviário utilizado na operação Bahia Sem Fogo,

visto que a SEMA possui, dentre suas ações governamentais, a de Prevenção e Combate a Incêndio Florestal, visando prevenir e debelar, tempestivamente, possíveis incêndios no âmbito estadual, conforme ação governamental nº 3.27.27101.4612, através da qual foram empenhados, entre janeiro e julho do presente exercício, o total de R\$239.098,41.

Em sua defesa, a SEMA historia os motivos geradores da descontinuidade dos serviços que foram pagos através de Termo de Reconhecimento de débito, sem amparo contratual, conforme relatado anteriormente pela Auditoria:

- Para a empresa Clássica Gestão Empresarial Eirelli EPP, alega a rescisão unilateral do contrato nº 011/2017, por descumprimento de obrigações legais;
- Para a empresa JIN Serviços de Limpeza Ltda., alega a falta de interesse da empresa Servit Serviços Terceirizados Ltda. em renovar o contrato que estava em vigência; e
- Para a empresa Focus Serviços e Comércio Eirelli – ME, alega a situação de emergência decorrente de ato imprevisível (incêndios).

Ressalta, ainda, que a falta de tempo hábil para cumprir a demora convencional do tramite procedimental de uma licitação para nova contratação e a necessidade da continuidade dos serviços, no exercício das atividades da Administração, levaram a adoção da medida efetiva e provisória (Termo de Reconhecimento de Débito), visando evitar o dano maior, diminuindo os prejuízos ao erário.

Com relação às alegações apresentadas pelo gestor para a execução de TRDs com as empresas Clássica Gestão Empresarial Eirelli EPP e JIN Serviços de Limpeza Ltda., a SEMA não apresentou comprovações de que a breve interrupção dos serviços de copa e cozinha comprometeria a prestação de serviço público ou o cumprimento da sua missão institucional, bem como demonstrou falhas de planejamento ao não tomar as devidas medidas tempestivamente.

A Secretaria deveria, antecipadamente, ter ciência do interesse da empresa contratada em renovar o contrato vigente, podendo, em caso de negativa, iniciar a licitação para nova contratação em tempo hábil.

Quanto à empresa Focus Serviços e Comércio Eirelli – ME, conforme já dito pela Auditoria, a SEMA possui, dentre suas ações governamentais, a de Prevenção e Combate a Incêndio Florestal, visando prevenir e debelar, tempestivamente, possíveis incêndios no âmbito estadual, conforme ação governamental nº

3.27.27101.4612, devendo o órgão se planejar e estar preparado para assumir imediatamente tal incubência, sem descontinuidade.

A Auditoria mantém seu achado pois as justificativas da SEMA não merecem prosperar, haja vista que os argumentos apresentados não trazem elementos suficientes para justificar a contratação sem licitação e instrumento contratual, o que afronta diretamente a dispositivos da Lei de Licitações Baiana e da Lei de Improbidade Administrativa, além de gerar consequências, relatadas anteriormente neste item de auditoria.

5.3 Área Jurídica

Foram analisados três Pregões Eletrônicos homologados no período auditado, detalhados no Quadro 1 do Relatório de Planejamento, sendo verificado os seguintes achados:

5.3.1 Irregularidades no Pregão Eletrônico nº 003/2019

A SEMA deflagrou o Pregão Eletrônico nº 003/2019, no bojo do Processo Administrativo nº 027.1444.2018.0002978-15, cujo objeto era a contratação de empresa prestadora de serviço terceirizado de manutenção predial, consubstanciado por 5 postos de Artífice (44 horas semanais) e 1 posto de bombeiro hidráulico (44 horas semanais).

O certame culminou no contrato nº 011/2019, firmado com a empresa Nautillus Construções e Comércio Ltda., pelo valor anual de R\$255.677,76.

Após análise do processo licitatório em epígrafe, esta Auditoria identificou algumas inconformidades, discriminadas adiante.

5.3.1.1 Insuficiência de justificativa da necessidade de contratação

A Auditoria não verificou, durante a análise do Processo Administrativo nº 027.1444.2018.0002978-15, a existência de documentos ou pareceres, na fase interna, que justifiquem, com adequado grau de detalhamento, a necessidade de contratação.

O parecer que se encarrega de justificar a necessidade de contratação, por sua vez, restringe-se a tecer comentários breves e genéricos, carentes de fundamentação técnica, conforme extrai-se da leitura do documento SEI SEMA/DG/DA 3647829, Fl. 02 do processo em tela, que assim dispõe no tópico denominado “**JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO**”, sem, contudo, demonstrar de que forma os postos de

serviços a serem contratados são imprescindíveis ao regular funcionamento da Administração:

JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO

O motivo para a celebração deste processo licitatório consiste na necessidade de alcançar a melhor proposta para contratação, mantendo nas cotações o valor referencial. Através da ampla pesquisa de preço, as Unidades do Estado alcançam economia e celeridade nas suas contratações, tendo em vista ser esta sistemática um compilador para o bom desenvolvimento das atividades administrativas.

Salienta-se a impossibilidade de interrupção do contrato em face de prejuízos que acarretaria ao regular desenvolvimento das atividades, tendo em vista que os mencionados serviços são considerados essenciais.

Impende registrar, ainda, que, de acordo com a Comunicação Interna SEMA/DG/DA 3647866, emitido pela Diretora Administrativa da Secretaria, o motivo pelo qual a licitação se fez necessária foi a substituição do contrato anterior por falta de interesse da contratada em renovar o instrumento contratual, conforme adiante transcrito. Neste documento, assim como nos demais, a justificativa da contratação e a caracterização do objeto passam ao largo da descrição técnica mínima necessária para respaldar uma licitação:

Ao cumprimentá-lo, informo que se faz necessária abertura de processo Licitatório para contratação do serviço em epígrafe, com vistas à substituição do Contrato de mesmo objeto nº 003/2018 – LOC RH, em razão de requerimento protocolado pela CONTRATADA onde a mesma informa que não tem interesse de renovar o contrato.

O serviço terceirizado de manutenção predial consiste na manutenção e reparo das edificações e de equipamentos, visando à preservação do patrimônio, à garantia das instalações e a incolumidade dos que nelas trabalham ou circulam em consonância com as diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa nº 019/2016.

Insta salientar que a CONTRATADA encaminhou os pedidos de revisão e reajustamento de preços desde o último mês, não logrando êxito até o momento como pode-se constatar através do histórico de movimentação do processo 027.1434.2018.0002064-65, motivo que ensejou o informe de negativa para Aditivo, o que acarretará em transtornos e prejuízos a esta Administração, haja vista tratar-se de serviço de considerável relevância.
[...]

Nesse sentido, a Lei Estadual de Licitações, no Art. 113, “I”, assim dispõe:

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;

Na Lei Geral do Pregão (Lei Federal nº 10.520/2002) se exige que a fase preparatória do certame deverá se basear na justificativa da necessidade de contratação pela autoridade competente. Em companhia da justificativa, o órgão requisitante deverá definir de forma objetiva e pormenorizada o objeto a ser contratado.

Conforme o inciso III do art. 9º do Decreto Federal nº 5.450/2005, na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte: "(...) III – apresentação de justificativa da necessidade de contratação".

Em sua renomada obra, Curso de Licitações e Contratos Administrativos, 6ª Edição, 2015, pág. 279, o Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU e também Professor de Direito da Universidade de Brasília (UNB), assevera:

Relativamente à fase interna, Marçal Justen Filho indica que ela se destina a:

- a) Verificar a necessidade e a conveniência da contratação de terceiros;
- b) Determinar a presença dos pressupostos legais para a contratação (inclusive a disponibilidade de recursos orçamentários)
- c) Determinar a prática de procedimentos prévios indispensáveis à licitação (quantificação das necessidades administrativas, avaliação de bens, elaboração de projetos básicos, etc);
- d) Definir o objeto do contrato e as condições básicas de contratação;
- e) Verificar os pressupostos básicos da licitação, definir a modalidade e elaborar o ato convocatório da licitação.

(...) Na primeira fase, a Administração define o que pretende contratar e em que condições o contrato será celebrado. Em outras palavras, define-se, na fase interna, a necessidade da Administração e em que condições será conduzido o processo por meio do qual será escolhida a empresa com a qual será celebrado o contrato. Na segunda fase, escolhe-se quem será contratado. Nesses termos, não há como a segunda fase ser realizada corretamente, de modo a que sejam atendidas as necessidades que levaram a Administração a decidir-se pela contratação, se a própria Administração não tiver promovido a perfeita definição dessas necessidades, o que é feito na fase interna.

Chama atenção, nesse ponto, a verificação de sistemático descumprimento de regra prevista na Lei nº 8.666/93 relacionada à necessidade de elaboração de projetos básicos e executivos. Sem a perfeita definição, tanto em termos qualitativos, quanto em termos quantitativos, do que se pretende contratar, é certo que a execução do contrato tornar-se-á interminável fonte de questionamentos, sendo frequentes as paralisações ou mesmo as rescisões contratuais. No âmbito do TCU, conforme será observado ao final do capítulo, a jurisprudência é intransigente acerca da necessidade de perfeita definição do objeto, o que se faz na fase interna da licitação.

Assim, no caso em tela, verifica-se que a SEMA não envidou esforços na fase de planejamento para justificar, adequadamente, a necessidade da contratação realizada, em ofensa aos comandos legais.

Instado a se manifestar acerca do achado em comento, o Gestor, em seus esclarecimentos, alegou que a justificativa para a contratação foi descrita no Termo de Referência, no item 2, que assim dispõe:

2. JUSTIFICATIVA: 2.1 O serviço terceirizado de manutenção predial consiste na manutenção e reparo das edificações e de equipamentos, visando à preservação do patrimônio, à garantia das instalações e à incolumidade dos que nelas trabalham ou circulam, em consonância com as diretrizes estabelecidas na Instrução Normativa nº 019/2019.

Nessa toada, o Gestor afirmou, ainda, o seguinte:

Insta salientar que os serviços executados pelos colaboradores são de suma importância para a Secretaria, visto que as principais atividades exercidas pelo bombeiro hidráulico são: instalar, definir traçados e dimensionar tabulações, especificar, qualificar e inspecionar materiais, realizar pré-montagem, fazer as manutenções em equipamentos e acessórios hidráulicos, realizar testes operacionais de pressão de fluidos e testes de estanqueidade e executar outras atividades correlatas, bem como os artífices inspecionam, realizam a manutenção e os reparos de equipamentos, em consonância com normas e procedimentos técnicos pertinentes.

Cumprido esclarecer que tais especificações, tardiamente apresentadas pelo Gestor, não constavam no processo licitatório, seja na fase interna ou externa, não possuindo, neste momento, o condão de suprir a irregularidade apontada, permanecendo o referido achado em sua integralidade.

5.3.1.2 Falhas no Termo de Referência e Edital de Licitação

A Auditoria verificou que o Termo de Referência e o Edital sob exame são imprecisos na especificação do objeto a ser contratado, das atividades a serem desempenhadas e do modo que o serviço será prestado. Ademais, os instrumentos convocatórios tampouco definem os critérios de medição, quantitativos e qualitativos, para a aferição do serviço e pagamento das notas fiscais, ou de quem será a incumbência de fornecer os materiais elétricos, hidráulicos, dentre outros, necessários à execução do contrato.

Nesse sentido, a única descrição dos serviços constantes nos documentos analisados é a encontrada no item 6 do Termo de Referência, insuficiente para balizamento dos licitantes e do contrato:

1.1 O serviço terceirizado de manutenção predial consiste na manutenção e reparo das edificações e de equipamentos, visando à preservação do patrimônio, à garantia do funcionamento das instalações e à incolumidade dos que nelas trabalham ou circulam, em consonância com as diretrizes estabelecidas na Instrução nº 019/16, que a este termo integra como se literalmente transcrita.

1.2 Os serviços disciplinados por esta Instrução devem ser executados por profissionais que possuam qualificação técnica e treinamento compatível com a atividade a ser desempenhada, sob inteira responsabilidade da contratada, que deve orientá-los quanto às suas obrigações e afazeres.

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.

No mesmo sentido, assim se pronuncia a Súmula nº 177, do TCU:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

Forte indício acerca do impacto negativo trazido pelas falhas apontadas é o número inusitado de licitantes vencedores que desistiram ou foram desclassificados do certame, conforme demonstrado no histórico da licitação (SEI 7606887):

Lista de fornecedores

	Participante	Segmento	Situação	Lance	Data/Hora lance
1	M R SERVICOS E EMPREENDIMENTOS EIRELI	ME*	Desclassificado	R\$ 24.500,00	15/05/2019 14:55:35:270
2	GILBERTO SALES DE SOUZA JUNIOR	ME*	Desclassificado	R\$ 24.517,92	15/05/2019 08:57:30:024
3	AGAM ASSESSORIA E SERVICIO DE MANUTENCAO LTDA - ME	ME*	Desclassificado	R\$ 110.000,00	17/05/2019 12:32:46:117
4	CARDOSO EMPREENDIMENTOS EIRELI	EPP*	Desclassificado	R\$ 244.000,00	17/05/2019 15:44:39:507
5	SILVA PEREIRA CONSTRUTORA LTDA	EPP*	Desclassificado	R\$ 244.686,96	17/05/2019 10:04:29:764
6	NARWAL INFORMATICA LTDA -ME	ME*	Desclassificado	R\$ 255.490,00	17/05/2019 15:45:37:343
7	JC SERVICOS DE CONSTRUCAO E MANUTENCAO LTDA	ME*	Desclassificado	R\$ 255.499,00	17/05/2019 15:43:50:305
8	NAUTILLUS CONSTRUCOES E COMERCIO LTDA	OE*	Arrematante	R\$ 256.400,00	17/05/2019 15:40:08:594
9	MARLIN COMERCIO DE COMPUTADORES EIRELI	OE*	Classificado	R\$ 265.000,00	17/05/2019 15:25:13:289
10	ARGO BAHIA SERVICOS E EMPREENDIMENTOS EIRELI	EPP*	Classificado	R\$ 267.600,00	17/05/2019 15:33:45:524
11	PARCEIRO EMPREENDIMENTOS - EIRELI	OE*	Classificado	R\$ 271.210,00	17/05/2019 15:33:07:649
12	ALPHA EMPREENDIMENTOS E TERCEIRIZACAO LTDA	ME*	Classificado	R\$ 271.581,12	17/05/2019 15:28:57:894
13	CALORE EQUIPAMENTOS LTDA-EPP	EPP*	Classificado	R\$ 273.338,00	17/05/2019 15:45:30:346
14	PSJD SERVICOS E EMPREENDIMENTOS EIRELI	ME*	Classificado	R\$ 273.345,84	17/05/2019 10:08:56:987
15	A C CONSTRUCOES EIRELI EPP	ME*	Classificado	R\$ 274.214,99	17/05/2019 15:44:22:014
16	CRETA COMERCIO E SERVICOS LTDA-EPP	OE*	Classificado	R\$ 274.215,00	17/05/2019 15:41:44:074
17	GLOBAL MANUTENCOES E CONSTRUCOES EIRELI - EPP	EPP*	Classificado	R\$ 278.382,00	17/05/2019 15:45:34:247
18	CONTRATEC HIDROLOGIA MANUTENCAO E SERVICOS LTDA	OE*	Classificado	R\$ 278.439,84	17/05/2019 15:29:14:778
19	LSN EMPREENDIMENTOS LTDA	ME*	Classificado	R\$ 279.504,28	17/05/2019 15:34:10:494
20	SETE CONSTRUCOES EIRELI	EPP*	Classificado	R\$ 280.450,00	16/05/2019 10:12:08:698
21	BRASPE EMPREENDIMENTOS E SERVICOS LTDA	OE*	Classificado	R\$ 294.215,01	17/05/2019 15:44:45:440
22	MJWF SERVICOS DE CONSTRUCAO CIVIL EIRELI	EPP*	Classificado	R\$ 294.215,02	17/05/2019 15:22:41:552
23	WM SERVICOS TECNICOS E COMISSONAMENTO EIRELI	ME*	Classificado	R\$ 294.215,04	15/05/2019 20:00:05:360
24	MIX CONSTRUCAO E SERVICOS EIRELI - ME	EPP*	Classificado	R\$ 294.215,62	17/05/2019 12:21:34:766
25	URPASA - OBRAS CONSERVACAO E SERVICOS EIRELI	EPP*	Classificado	R\$ 300.000,00	16/05/2019 16:49:15:155
26	RENOVAR ENGENHARIA LTDA	OE*	Classificado	R\$ 324.000,00	17/05/2019 15:21:39:991
27	CS CONSTRUCOES E EMPREENDIMENTOS LTDA	OE*	Classificado	R\$ 327.304,08	15/05/2019 09:38:39:801
28	KNOW-HOW EMPREENDIMENTOS E SERVICOS EIRELI	OE*	Classificado	R\$ 341.526,24	15/05/2019 14:16:29:441
29	VALEX SERVICOS TECNICOS DE LIMPEZA EIRELI ME	ME*	Classificado	R\$ 198.541.028.932,51	16/05/2019 07:43:20:340

De acordo com as informações constantes no documento supracitado, dentre os 8 melhores classificados no pregão eletrônico, 7 deles foram desclassificados por inconsistências documentais ou 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 sugere a dificuldade enfrentada pelos licitantes para cumprirem com o disposto no edital e termo de referência, porque sequer conseguiram compreender os detalhes da prestação do serviço.

Desta forma, conclui-se que a formação do preço na licitação em comento restou prejudicada, impactando diretamente na aquisição da proposta mais vantajosa pelo Estado da Bahia, não sendo possível atestar a economicidade e vantajosidade da contratação.

Cientificado acerca da irregularidade, o Gestor restringiu seus argumentos a tentar descaracterizar a relação entre o número de licitantes desclassificados ou desistentes e as falhas apontadas pela Auditoria. Buscou comprovar tal afirmação juntando a ATA ELETRÔNICA do pregão sob exame.

No entanto, ainda que fosse possível afirmar que não existiu tal correlação ora guerreada pelo Gestor, persistem as irregularidades apontadas no relatório, visto que, conforme já explanado, o Termo de Referência e o Edital sob exame são imprecisos na especificação do objeto a ser contratado, das atividades a serem desempenhadas e do modo que o serviço será prestado. Ademais, os instrumentos convocatórios tampouco definem os critérios de medição, quantitativos e qualitativos, para a aferição do serviço e pagamento das notas fiscais ou de quem será a incumbência de fornecer os materiais elétricos, hidráulicos, dentre outros, necessários à execução do contrato.

Pelo exposto, esta Auditoria mantém o achado em comento incólume.

5.3.2 Comissão de licitação e equipe de apoio a Pregoeiro formadas majoritariamente por servidores não efetivos

A Auditoria verificou que a Comissão Permanente de Licitação (COPEL) da SEMA, designada pela Portaria nº 36, de 28 de maio de 2018 (SEI 2969149), é composta, quase em sua totalidade, por servidores não efetivos, constando na comissão apenas um membro servidor efetivo do quadro permanente da Instituição, enquanto os outros 5 membros são servidores com vínculo precário, conforme detalhado no quadro 6, a seguir:

Quadro 6 – Comissão Permanente de Licitação da SEMA

Nome	Matrícula do servidor	Vínculo do servidor com a SEMA	Posição na Comissão
Vivien Aguiar Almeida Santos	27618845-4	Comissionado	Titular
Danúbia Oliveira Gonçalves	27528431-2	Comissionado	Titular
Viviane Esmeralda Amaral Liberato de Matos	27567756-5	Efetivo	Titular
Cristina dos Santos Cunha	27578425-5	Não efetivo	Suplente
Jaldete de Jesus Aprígio	27540874-6	Comissionado	Suplente
Angelina Frank Portela	39001756-1	Não efetivo	Suplente

Fonte: Portaria nº 36/2018

Tal irregularidade foi constatada, também, na composição da Equipe de Apoio ao Pregoeiro, responsável, inclusive, pela condução dos Pregões Eletrônicos nº 002/2019 e nº 003/2019, que fizeram parte do escopo desta Auditoria.

Conforme consta na Portaria nº 35, de 28 de maio de 2018 (SEI 2969149), a Equipe de Apoio foi composta pelos seguintes membros: Vivien Aguiar Almeida Santos; Leonardo Santana Marques; Jaldete de Jesus Aprígio; e Danúbia Oliveira

Gonçalves. Assim, compulsando as listas de servidores fornecidas pela SEMA, constata-se que, em relação à Equipe de Apoio, apenas o membro Leonardo Santana Marques era servidor efetivo do quadro da SEMA, enquanto os demais não possuíam vínculo efetivo.

Ocorre que a Lei Estadual nº 9.433/2005, no Art. 72, § 3º, é clarividente ao determinar a necessidade de pelo menos 2 servidores efetivos pertencentes ao quadro permanente do órgão licitante, a cada 3 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.

[...]

§ 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.

Na mesma linha, o dispositivo da Lei de Licitações Baiana específico para pregões assim determina:

Art. 111 – Compete à autoridade superior do órgão ou entidade promotora da licitação a designação do pregoeiro e dos componentes da equipe de apoio para a condução do certame.

§ 1º – Somente poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para exercer tal atribuição.

§ 2º – A equipe de apoio do pregoeiro deverá ser integrada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da Administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do pregão, para prestar a necessária assistência ao pregoeiro.

Conforme dispõem os comandos acima, é de responsabilidade da autoridade superior da SEMA designar a comissão de licitação em consonância com o disposto na Lei de Licitações da Bahia.

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

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 a SEMA afrontou dispositivo expresso de Lei, ferindo o princípio da legalidade, permeador da Administração Pública.

Instado a se manifestar, o Gestor informou que:

(...) as Portarias nº(s). 35 e 36 de 28 de Maio de 2018, que versam acerca da Comissão Permanente de Licitações e de Pregoeiro e Equipe de Apoio, foram revogadas pelas Portarias nº(s).51 e 52, anexas. (...)

Em que pese a atitude do Gestor em sanar a situação apontada, publicando novas portarias em conformidade com os comandos legais, a irregularidade verificada foi intempestivamente sanada, permanecendo o achado auditorial referente ao período auditado.

5.4 Aspectos Operacionais

5.4.1 Não implementação de Planos Estaduais, que deveriam compor a Política Estadual do Meio Ambiente

Conforme verificado pela Auditoria, a SEMA ainda não implementou, de forma efetiva, o Plano Estadual de Meio Ambiente, o Plano Estadual de Recursos Hídricos e o Plano Estadual de Mudança de Clima, conforme previsto na legislação vigente, em prejuízo da melhor política de sustentabilidade ambiental do Estado da Bahia.

Verificou-se a existência de vasta legislação determinando a criação dos citados Planos, que deveriam compor a Política Estadual do Meio Ambiente, conforme detalhado a seguir:

- **Lei Estadual nº 10.431/2006** (Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências), alterada pela Lei nº 12.377/2011:

1ª Coordenadoria de Controle Externo Gerência 1A

Art. 6º – São instrumentos da Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade, que visam à implementação de planos de desenvolvimento regional e estadual, dentre outros:

I – os Planos Estaduais de Meio Ambiente, de Mudanças do Clima, de Proteção da Biodiversidade e de Unidades de Conservação;

Art. 7º – Ficam instituídos os Planos Estaduais de Meio Ambiente, de Proteção da Biodiversidade e de Unidades de Conservação, que deverão ser elaborados em consonância com os princípios e as diretrizes desta Lei e integrantes do Plano Plurianual do Estado.

Parágrafo único – Os planos são instrumentos de planejamento, de integração, de orientação e de implementação da Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção da Biodiversidade, e de promoção do desenvolvimento sustentável.

- **Lei nº 11.050/2008** (Altera a denominação, a finalidade, a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH)

Art. 2º – À Secretaria do Meio Ambiente – SEMA, que tem por finalidade assegurar a promoção do desenvolvimento sustentável do Estado da Bahia, formulando e implementando as políticas públicas, voltadas para harmonizar a preservação, conservação e uso sustentável do meio ambiente, com respeito à diversidade étnico-racial-cultural e à justiça sócio-ambiental no Estado da Bahia, compete:

[...]

X – elaborar o Plano Estadual do Meio Ambiente;

- **Lei Estadual nº 11.612/2009** (Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos), alterada pela Lei nº 12.035/2010:

Art. 5º-São instrumentos da Política Estadual de Recursos Hídricos:

I-o Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH;

Art. 6º-O Plano Estadual de Recursos Hídricos – PERH é um Plano Diretor, de natureza estratégica e abrangência estadual, que visa fundamentar e orientar a implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos.

[...]

Art. 8º-O PERH definirá os mecanismos institucionais necessários à gestão integrada e sustentável das águas, visando estabelecer pressupostos para garantir:

I-a utilização racional das águas superficiais e subterrâneas;

II-o aproveitamento múltiplo de recursos hídricos, através do reúso, reciclagem e outras formas de tratamento, e o rateio dos custos das obras de interesse comum, direta ou indiretamente, indicando subsídios parciais ou totais a serem concedidos;

III-a proteção das águas contra ações que possam comprometer seu uso, atual e futuro;

IV-a prevenção e mitigação dos efeitos da seca, de enchentes, da poluição e outros eventos que ofereçam riscos à saúde e à incolumidade pública ou graves prejuízos econômicos e sociais;

V-o rigoroso controle dos grandes impactos ambientais negativos resultantes de aproveitamento dos recursos hídricos.

- **Decreto nº 12.465/2010** (Aprova o Regimento da Secretaria do Meio Ambiente – SEMA)

Art. 2º – Compete à Secretaria do Meio Ambiente – SEMA:

[...]

X – elaborar o Plano Estadual de Meio Ambiente;

Segundo o art. 8º do Regimento Interno, compete à Coordenação Especial de Integração das Políticas Ambientais (CPA), unidade integrante da estrutura administrativa da SEMA:

III- por meio da Coordenação de Integração de Programas e Projetos do Meio Ambiente e Recursos Hídricos:

d) monitorar a elaboração e implementação do Plano Estadual de Meio Ambiente, do Plano Estadual de Recursos Hídricos e do Plano Estadual de Mudanças Climáticas;

- **Lei nº 12.050/2011** (Institui a Política sobre Mudança do Clima do Estado da Bahia, e dá outras providências)

Art. 6º – São instrumentos da Política Estadual sobre Mudança do Clima:

[...]

III- o Plano Nacional sobre Mudança do Clima;

- **Decreto nº 14.024/2012** (Aprova o Regulamento da Lei nº 10.431/2006 e da Lei nº 11.612/2009)

Art. 4º – Constituem instrumentos de planejamento da Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia:

I – o Plano Estadual de Meio Ambiente – PEMA;

II – o Plano Estadual de Mudança do Clima – PEMC;

III – o Plano Estadual de Proteção da Biodiversidade – PEPB;

IV – o Plano Estadual de Unidades de Conservação – PEUC;

V – o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC.

Art. 5º – Cabe à Secretaria do Meio Ambiente – SEMA, por ato próprio, definir os procedimentos e requisitos para a elaboração, revisão e

monitoramento da implementação dos instrumentos de planejamento previstos no art. 4º deste Decreto.

[...]

Art. 7º – O Plano Estadual de Meio Ambiente – PEMA será elaborado em consonância com os princípios e as diretrizes da Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade, e incorporado ao Plano Plurianual do Estado, aperfeiçoando o sistema de planejamento estadual e inter-regional de recursos ambientais, bem como a integração de planos setoriais.

Apesar da não definição, na Legislação citada, de um prazo para a criação destes Planos, e da complexidade dos objetos envolvidos, verifica-se que a criação dos mesmos já era prevista, no mínimo, desde 2006, decorrendo mais de 13 anos sem a real implementação destas ferramentas, que deveriam orientar o planejamento das ações ambientais do Estado, integrando a Política Ambiental Estadual.

Convém ressaltar, ainda, que o Decreto Estadual nº 14.024/2012 prevê, dentro da Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, a criação de outros Planos, tais como o Plano Estadual de Proteção da Biodiversidade, o Plano Estadual de Unidades de Conservação e o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, não sendo acompanhado por esta Auditoria a criação destes.

Em resposta à solicitação emitida, a SEMA, através do Ofício nº 448/2019 – GASEC, apresentou informações acerca da elaboração dos Planos Estaduais do Meio Ambiente; de Recursos Hídricos; e de Mudanças no Clima, conforme transcrito a seguir:

Plano Estadual de Meio Ambiente (PEMA/BA)

Registramos que, através do Contrato nº 020/2010, firmado entre a FUNDEP e o Estado da Bahia, por meio da Secretaria do Meio Ambiente, fora contratada a elaboração da Proposta Técnica do Plano Estadual de Meio Ambiente – PEMA/BA, bem como da metodologia para o seu acompanhamento, atualização e aprimoramento.

A Secretaria do Meio Ambiente – SEMA, com o apoio da FUNDEP, desenvolveu ações objetivando a ação do PEMA como forte instrumento de Gestão Ambiental apreciado por setores representativos da sociedade e demais órgãos do governo estadual e nacional. Além da sua característica de instrumento de gestão ambiental, a equipe do PEMA guarda total interação com o grupo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Bahia 2013, coordenado pela Superintendência de Planejamento Estratégico/SEP, vinculada a SEPLAN e com o processo participativo de construção do Plano Plurianual do Estado da Bahia – PPA Participativo.

Ao final, como produtos do contrato, foram disponibilizados o Relatório Síntese e o Resumo Executivo, que finalizam a execução do serviço “Proposta Técnica do Plano Estadual de Meio Ambiente – PEMA.

Conforme informado, o resultado do contrato firmado com a FUNDEP gerou apenas

uma Proposta Técnica, não sendo finalizado a elaboração do PEMA.

Em reunião realizada em 15/10/2019, com prepostos da SEMA, foi informado que estão em andamento discussões para a conclusão do plano e efetivação do mesmo no PPA 2020/2023 (vale ressaltar que já foi encaminhado à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 23.488/2019, referente a proposta de PPA para o período de 2020-2023).

No site da SEMA, são apresentadas as seguintes informações acerca da estratégia de execução do PEMA:

O projeto de elaboração do Plano Estadual de Meio Ambiente – PEMA foi concebido em etapas que deverão ser cumpridas de forma encadeada: No primeiro momento, foram identificadas e caracterizadas as ações de gestão ambiental do Governo do Estado, em andamento, pendentes e/ou previstas, de maneira que ainda sejam estabelecidas prioridades entre estas ações. A partir deste levantamento, pretende-se sistematizar argumentos com objetivo de fazer frente aos demais planos setoriais estaduais, já existentes, permitindo que o planejamento governamental, gradativamente, absorva o viés ambiental em todas as áreas.

[...]

O segundo momento do projeto de elaboração do PEMA, etapa atualmente em andamento, dá-se a partir da absorção do conhecimento gerado pela etapa anterior e consolida-se com a construção dos demais documentos base do PEMA, contendo: Caracterização Ambiental, Plano de Metas Estratégicas/Planificação de Projetos, Diretrizes e Subsídios de Médio e Longo Prazos.

Desta forma, conforme detalhado acima, o Plano Estadual de Meio Ambiente, que deveria ser um dos instrumentos normativos de implementação da Política Estadual de Meio Ambiente, ainda não foi concluído pela SEMA, estando ainda em fase de elaboração.

Quando concluído e implementado, esse Plano terá como objetivo estabelecer, priorizar e orientar os Planos, Programas, Projetos e Ações de gestão ambiental no âmbito do Governo Estadual, a serem executadas direta ou indiretamente pela Secretaria do Meio Ambiente ou seus órgãos e entidades, ou ainda por outras Secretarias de Estado e Órgãos de Administração Estadual.

Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado da Bahia (PERH/BA)

Foi aprovado através da Resolução nº 01/2005 do Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONER (...)

Em 2006, o PERH foi objeto de alteração, com o acréscimo do capítulo da Cobrança pelo Uso dos Recursos Hídricos, proposta por Grupo de Trabalho instituído para este fim, denominado GT Plano, através da Resolução CONERH nº 06, de 17 de janeiro de 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Avenida 4, n.º 495, Plataforma V, CAB, Salvador-BA – CEP 41.475-002

O Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH) é um Plano Diretor, de natureza estratégica e abrangência estadual, que visa fundamentar e orientar a implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e o gerenciamento dos recursos hídricos, sendo prevista sua elaboração pelos Estados na Lei Federal nº 9.433/1997 (Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos).

Conforme verificado, foi publicada no DOE de 22/03/2005 a Resolução nº 01/2005 do Conselho Estadual de Recursos Hídricos, aprovando o Plano Estadual de Recursos Hídricos do Estado da Bahia (PERH/BA).

Convém ressaltar que o citado Plano foi publicado em 2005, portanto, a mais de 14 anos, precisando ser adequado às demandas atuais.

Acerca da necessidade de uma atualização do Plano de Recursos Hídricos, a Auditoria verificou, no site da SEMA, a seguinte informação:

Atualmente, o documento passa por uma ampla revisão, que leva em consideração as mudanças ambientais, legais, econômicas e sociais ocorridas ao longo dos últimos cinco anos, e vem atender também à necessidade de se promover a participação do poder público, dos usuários das águas e das comunidades na gestão descentralizadas das águas.

Na reunião realizada em 15/10/2019, no que diz respeito ao PERH, foi informado que, inobstante a necessidade de cobrança pelo uso dos recursos hídricos, conforme previsto no citado plano (mais pelo uso sustentável e menos pelo viés financeiro), tal cobrança ainda não foi implementada, sendo necessária uma enorme campanha educacional de conscientização da população, sob pena de inviabilizar a implementação do plano.

Importante ressaltar que esta Auditoria não realizou nenhum acompanhamento das intervenções propostas pelo PERH, sendo necessário para tal um trabalho específico.

Plano Estadual sobre Mudança do Clima (PEMC)

O Plano Estadual sobre Mudança do Clima, conquanto instrumento de Política Estadual sobre Mudança do Clima, instituída pela Lei nº 12.050, encontra-se em revisão pelo Governo do Estado da Bahia, com o objetivo de viabilizar, de forma coordenada, a promoção e a implementação de medidas locais de mitigação e de adequação, às novas realidades decorrentes da mudança do clima.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Avenida 4, n.º 495, Plataforma V, CAB, Salvador-BA – CEP 41.475-002

Quanto ao PEMC, o Decreto Estadual nº 14.024/2012 determina que é competência da SEMA sua elaboração, revisão e monitoramento da implementação, assim como o Art. 51 da Lei Estadual nº 14.034/2018.

Conforme verificado, o mesmo ainda não foi concluído pela Secretaria, estando, conforme informado, em fase de revisão.

Em reunião realizada, os prepostos da SEMA informaram sobre uma solicitação à Casa Civil do Governo do Estado da Bahia, para a eventual contratação do ICLEI América do Sul, objetivando a elaboração do inventário de emissões de gases de efeito estufa para o Estado da Bahia, etapa imprescindível à futura implementação do Plano em questão.

A ICLEI é uma organização não governamental que trabalha em conjunto com os governos locais e regionais para antecipar e responder a desafios complexos, relacionados à urbanização e mudança climática.

Desta forma, verificou-se que, até a conclusão deste Relatório, os Planos Estaduais acompanhados nesta Ordem de Serviço não foram efetivamente implantados e implementados pela SEMA.

Sem embargo das providências acima indicadas, a Auditoria entende que a ausência destes Planos mitiga a efetividade da política ambiental e enseja medidas rápidas e concretas ao preenchimento dessas lacunas, sob pena de inviabilizar ou dificultar a efetividade da Política Ambiental Estadual.

Em resposta aos apontamentos auditoriais sobre a não implementação dos Planos Ambientais, o Gestor reiterou os termos do Ofício nº 448/2019 – GASEC, já antes mencionado neste Relatório de Auditoria.

Desta forma, os achados devem ser mantidos integralmente, haja vista a ausência de objeções do auditado, não obstante a informação adicional de providências que estão sendo tomadas para a conclusão dos respectivos planos.

6 ACOMPANHAMENTO DE DETERMINAÇÕES DESTE TCE

Através do Acórdão nº 140, publicado em 15/07/2019, o Plenário deste Tribunal emitiu, em relação às Contas da SEMA, referentes ao exercício de 2017



1ª Coordenadoria de Controle Externo Gerência 1A

(TCE/001139/2018), determinação no sentido da instauração da Tomada de Contas dos Convênios nº 03/2014 e 012/2014 e posterior encaminhamento dos seus autos a este Tribunal para sua autuação, instrução e julgamento em separado.

Durante esta Auditoria, realizou-se o acompanhamento da situação dos dois convênios citados acima.

6.1 Convênio nº 012/2014

Quanto ao convênio nº 012/2014, foi verificado no Sistema PROINFO/TCE, a tramitação do Processo TCE/006109/2019, referente à Tomada de Contas do referido convênio, firmado com o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá, protocolado neste Tribunal em 31/07/2019, sendo atendido, então, a determinação emanada no Acórdão nº 140/2019.

Conforme informações extraídas do Parecer de Auditoria presente no processo (Ref. 2320100), a Comissão de Tomada de Contas Especial foi designada em 07/11/2018, através da Portaria nº 67 (DOE de 08/11/2018), senda a Ata de Instalação da Tomada de Contas lavrada na mesma data.

Em 17/04/2019, foi emitido o Relatório Final da Comissão de Tomada de Contas do referido Convênio, com a seguinte conclusão:

Diante do exposto e com base nos documentos anteriormente citados, constantes nos autos deste e dos demais processos referentes ao Convênio 012/2014, entende esta Comissão de Tomada de Contas Especial que o dano ao erário apurado foi de R\$41.054,05 (quarenta e um mil, cinquenta e quatro reais e cinco centavos); cujo valor atualizado até 21/03/2019, é de R\$42.286,84 (quarenta e dois mil, duzentos e oitenta e seis reais e oitenta e quatro centavos); cabendo responsabilidade ao senhor Paulo Sérgio dos Anjos, presidente do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável Vale do Jiquiriçá – CONVALE de 05 de janeiro de 2013 até agosto de 2014, portador do RG nº 02.008.753-53, expedido pela SSP/BA e CPF/MA nº 229.751.015-20, residente na rua Antônio Rocha Dias, nº 3 – Centro, Maracás/BA CEP:45.360 – 000, ao senhor Zenildo Brandão Santana presidente do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável Vale do Jiquiriçá – CONVALE de agosto de 2014 a dezembro de 2016, portador do RG nº 08.019.601-26 e CPF nº 917.331.035-20 ao senhor José Freitas de Santana Júnior, presidente do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável Vale do Jiquiriçá – CONVALE de 01 de janeiro de 2017 até dezembro de 2018, portador do RG nº 06.82.385-71 e CPF nº 981.256.125-04. residente na rua Guilherme Lapa, nº 90 – Centro, Lafaiete Coutinho/BA, CEP nº 45.215-000 e ao senhor Joseval Alves Braga, atual presidente do Consórcio de Desenvolvimento

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Avenida 4, n.º 495, Plataforma V, CAB, Salvador-BA – CEP 41.475-002



1ª Coordenadoria de Controle Externo Gerência 1A

Sustentável Vale do Jiquiriçá – CONVALE, portador do RG nº 352899883 e CPF nº 331.886.105-72. residente na rua Osvaldo Pereira, 62 – Centro, Planaltino/BA, CEP nº 45.375-000.

Após aprovação do Relatório da Comissão pelo Secretário, foi instaurado o Processo de Reparação de Danos em 03/09/2019.

Em 13/09/2019, foi entregue ao Convenente a intimação nº 001/2019 para que este efetuasse num prazo de 30 dias a devolução do valor de R\$42.702,42 (corrigido até 08/2019), apurado no processo de Tomada de Contas Especial, tendo a possibilidade de impugnação do valor apurado em um prazo de 10 dias.

O valor citado foi devolvido pelo Convenente em 10/10/2019, em uma única parcela, através de pagamento de DAE emitido em favor da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (SEFAZ), sendo sugerido pela Auditoria a aprovação das contas do Convênio nº 012/2014, ressalvando-se o descumprimento dos prazos legais previstos na Resolução TCE nº 144/2013, conforme detalhado no Parecer emitido no Processo.

Até o encerramento desta Auditoria, o Processo TCE/006109/2019 ainda não havia sido julgado pela 2ª Câmara deste Tribunal.

6.2 Convênio nº 03/2014

Conforme informado pela SEMA através do Ofício nº 448/2019 – GASEC, foi informado que:

Em relação ao Convênio nº 03/2014, firmado com a Associação Cultural Cabralia Arte e Ecologia (ASCAE), registramos que fora instaurada a Comissão da Tomada de Contas, através da Portaria nº 78, publicada no D.O.E, edição de 26/12/2018, a qual fora concluída; tendo, na sequência, a entidade efetuado o pagamento dos valores apurados durante o competente processo, conforme documentos anexados à mídia digital – CD nº 04.

Os autos foram remetidos à Procuradoria-Geral do Estado da Bahia e, após o retorno, serão enviados para o Tribunal de Contas do Estado da Bahia para processamento da sua fase externa.

Desta forma, conforme verificado, a Tomada de Contas do convênio nº 003/2014 ainda está pendente de encaminhamento a este Tribunal.

7 PRONUNCIAMENTO DOS GESTORES

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
Avenida 4, n.º 495, Plataforma V, CAB, Salvador-BA – CEP 41.475-002

Durante os trabalhos de acompanhamento de Licitações, Contratos e Convênios da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), referente ao período de janeiro a julho de 2019, foram apresentadas aos Gestores as ocorrências relevantes verificadas pela presente Auditoria, cujas observações e comentários considerados pertinentes foram incorporados ao presente Relatório.

8 CONCLUSÃO

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

- Baixa execução orçamentária e financeira do Fundo de Recursos para o Meio Ambiente (item 5.2.1 do Relatório);
- Não recolhimento dos recursos do FERFA em conta específica (item 5.2.2 do Relatório);
- Ausência de execução de recursos através do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (item 5.2.3 do Relatório);
- Pagamentos antieconômicos por serviços de transportes (item 5.2.4.1 do Relatório);
- Pagamentos a credores sem a devida licitação e cobertura contratual (item 5.2.4.2 do Relatório);
- Irregularidades no Pregão Eletrônico nº 003/2019 (item 5.3.1 do Relatório);
- Comissão de licitação e equipe de apoio a Pregoeiro formadas majoritariamente por servidores não efetivos (item 5.3.2 do Relatório); e
- Não implementação de Planos Estaduais, que deveriam compor a Política Estadual do Meio Ambiente (item 5.4.1 do Relatório).

A Auditoria sugere que seja dado conhecimento do inteiro teor deste Relatório ao Secretário de Meio Ambiente do Estado da Bahia para conhecimento das fragilidades e irregularidades apontadas, sugerindo a expedição das seguintes determinações e recomendação:

DETERMINAÇÕES:

- Que, em futura contratação de serviço de transporte rodoviário, seja adotado um modelo em que os valores pagos sejam proporcionais a quilometragem utilizada, evitando-se a reincidência de pagamentos que afrontem os princípios da economicidade, razoabilidade e proporcionalidade, conforme registrado no item 5.2.4.1 deste Relatório de Auditoria.

- Que a SEMA, conforme determina a Lei Estadual nº 9.433/2005, abstenha-se de contratar terceiros privados sem licitação e lastro contratual e aperfeiçoe seu planejamento, de modo a tornar mais efetiva e transparente a execução da programação orçamentária e financeira.
- Que a SEMA sempre observe o art. 72, § 3º, da Lei Estadual nº 9.433/2005, nomeando comissões de licitação, permanentes ou especiais, compostas por, no mínimo, 3 membros, sendo que pelo menos dois deles sejam servidores qualificados, pertencentes ao quadro permanente do órgão, assim como a respectiva equipe de apoio ao Pregoeiro.
- Que a SEMA, na instrução dos seus procedimentos licitatórios, sempre defina de forma detalhada a necessidade da contratação e, de forma precisa e suficiente, o objeto a ser licitado, conforme determinado na Lei Estadual nº 9.433/2005.

RECOMENDAÇÃO:

- Que a SEMA adote ações para implementar os Planos Ambientais previstos na legislação vigente, ferramentas de planejamento que deveriam integrar a Política Estadual do Meio Ambiente.

Gerência 1A, 16 de dezembro de 2019

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcelo Suzart de Oliveira

Gerente de Auditoria - Assinado em 17/12/2019

Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim

Coordenador de Controle Externo - Assinado em 17/12/2019

Vinicius Curi de Souza

Líder de Auditoria - Assinado em 17/12/2019

Helio Pereira Soares Junior

Líder de Auditoria - Assinado em 17/12/2019

Amilson Carneiro de Araujo

Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 17/12/2019

Andre Luis Rego Oliveira

Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 17/12/2019

Augusto Jose Alves do Bonfim

Líder de Auditoria - Assinado em 17/12/2019



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: Q5NTM0NDEW