



Análise de Defesa

Representação de Natureza Interna com pedido de Medida Cautelar

Processo nº	: 21.868-5/2016
Principal	: Secretaria de Estado de Meio Ambiente
Assunto	: Análise de defesa da Representação de Natureza Interna com pedido de Medida Cautelar
Gestor	: Carlos Henrique Baqueta Fávaro
Relator	: João Batista de Camargo Junior
Equipe Técnica	: Suellen Dayci Frison Barros

1. INTRODUÇÃO

Trata-se da análise da manifestação da defesa acerca dos achados de auditoria constantes na Representação de Natureza Interna com pedido de Medida Cautelar, em desfavor da Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA, interposta pela equipe técnica designada para acompanhamento simultâneo do exercício de 2016.

2. ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO QUANTO AOS ACHADOS DE AUDITORIA

Segue a análise dos achados de auditoria classificados conforme a Resolução nº 17/2010 do TCE/MT que constituíram a conclusão do Relatório Técnico – Tópico 3 em obediência ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

- **Justificativa apresentada pela defesa contextualizando o histórico dos acontecimentos para a realização da dispensa licitatória.**

A defesa justificou que o Estado de Mato Grosso foi vanguarda e se destacou pela criação do SLAPR – Sistema de Licenciamento de Propriedades Rurais, contudo, com a adesão ao SICAR – Sistema de Cadastro Ambiental Nacional, houve um retrocesso, visto que o Estado que se sobressaiu nos anos 2008 e 2009 quando instituiu o MT Legal, por meio da Lei Complementar nº 343, atualmente já não efetuava a regularização dos imóveis rurais quanto aos quesitos ambientais.



O MT legal trouxe mudanças na concepção e no processo de adequação ambiental dos imóveis rurais, pois aquele que aderisse ao programa mediante o licenciamento ambiental assinava um termo de compromisso para ajuste de conduta, nos casos de existência de passivos ambientais, ou seja, *déficit* de área de preservação permanente (APP) e reserva legal (RL).

Contudo, com a publicação da Lei Federal nº 12.651/2012 que instituiu o novo Código Florestal, os Estados deveriam migrar suas informações ou aderir completamente ao Sistema de Cadastramento Rural Nacional – SICAR, assim, em 2014, por meio da Lei Complementar nº 140 a Sema aderiu ao SICAR.

Dos quatro módulos oferecidos pelo SICAR – módulo inscrição, módulo de análise das informações do CAR, módulo do Programa de Regularização Ambiental – PRA e módulo da cota de reserva ambiental, apenas o módulo de inscrição foi entregue pelo Ministério do Meio Ambiente ao Estado de Mato Grosso.

O módulo de análise foi entregue em maio de 2015, contudo, até a data da defesa encontrava-se em fase de teste e correção de erros.

Já os dois últimos módulos sequer foram desenvolvidos pelo Ministério do Meio Ambiente.

Dessa forma, com a adesão ao SICAR a Sema abriu mão do sistema anteriormente utilizado, sem que houvesse a integração das informações, base de dados cartográficos e cadastrais, insumos geográficos, conexão entre a regularização ambiental e o licenciamento dos empreendimentos.

Destaca-se que a Sema também não implementou novos fluxos e procedimentos para liberação da Licença Ambiental Única, já que passou a ser competência do SICAR a análise da regularização ambiental dos imóveis rurais.

Assim, sem insumos necessários para a análise dos cadastros inscritos e sendo o SICAR o requisito indispensável em todos os processos de regularização e licenciamento de imóveis rurais ocorreu a paralisação desse procedimento.

Dessa forma, a Sema encontrava-se em estado de emergência, visto que os processos vinham se acumulando, os empreendedores não estavam conseguindo regularizar suas propriedades na área ambiental, estavam tendo dificuldade de licenciar sua atividade econômica, pois essa estava diretamente ligada ao Cadastro Ambiental



Rural – CAR.

Em razão do exposto, em 18/08/2015, por meio do Decreto nº 230/2015 a gestora da Sema sugeriu a criação da Autorização Provisória de Funcionamento de Atividade Rural – APF, viabilizando a inscrição de propriedades rurais no Sistema de Cadastro Ambiental Rural.

Contudo, não houve a regularização das atividades de regularização, autorização e licenciamento ambiental que seriam oferecidos pelo SICAR, ocasionando um novo entrave na gestão ambiental do Estado.

Destacou que desde a adesão ao SICAR nenhum termo de ajustamento de conduta foi assinado, conseqüentemente não foi possível proceder ao desembargo de atividades ou conversão (desmate) de novas áreas para uso alternativo do solo, também não foi possível concluir nenhum processo de compensação de área de reserva legal, prejudicando a gestão ambiental.

Informou que de setembro de 2014 até a data da manifestação da defesa mais de 520 ações foram impetradas com o objetivo de obter a análise do cadastro ambiental rural.

Do exposto, o gestor alegou que a contratação de um novo sistema de cadastro ambiental rural com programa de regularização ambiental e com produtos e serviços acessórios era emergencial e de calamidade pública em razão das situações diagnosticadas na funcionalidade do SICAR que vinham ocasionando enormes prejuízo aos cofres públicos e a gestão ambiental do Estado de Mato Grosso.

Como exemplo a defesa citou as seguintes inconsistências apresentadas pelo sistema SICAR: permite que um mesmo imóvel tivesse dois números de cadastro, permitindo o cancelamento de um cadastro por descumprimento de notificação, não exigia a segurança da informação declarada, sendo possível deslocar, sobrepor, aumentar ou diminuir o perímetro de um imóvel rural.

Por fim, informou que Sema possui uma série de sistemas informatizados de licenciamento ambiental, contudo, nenhum era interligado ao CAR, que estava numa plataforma de linguagem diferente dos sistemas utilizados pelo órgão.



Gestor notificado

**Secretário Adjunto de Gestão e
Monitoramento Ambiental:**

Carlos Henrique Gabriel Kato – período de 11/04/2016
a 28/11/2016

1. GB 04. Licitação_Grave_04. Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não-parcelamento de objeto divisível (arts. 15, IV e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993).

Ausência do parcelamento do objeto da Dispensa protocolizada sob o nº 406431/2016 – item 2.1 do relatório preliminar.

Manifestação da defesa:

A defesa citou que a Lei nº 8.666/93 orienta que as compras, obras e serviços efetuados pela Administração Pública devem ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovem técnica e economicamente viáveis, e quando a Administração decidir pelo não parcelamento do objeto esta deveria justificar essa opção demonstrando as razões que evidenciariam essa impossibilidade em razão da complexidade do objeto e/ou perda no ganho de escala na contratação e explicitar no processo a respectiva decisão que originou a decisão.

E que por meio da Resolução de Consulta nº 21/2011 o TCE estabeleceu que o parcelamento do objeto da contratação é uma determinação e para não realizá-lo era necessário que fosse demonstrado que a opção não era vantajosa ou viável naquela situação específica, por meio de estudos de viabilidade técnica e econômica.

A partir da legislação citada a defesa justificou que o principal argumento para o não parcelamento do objeto foi a forma de contratação decidida pela Administração, ou seja, dispensa de licitação.

Esclareceu que não seria razoável e menos vantajoso se a SEMA parcelasse o objeto em várias contratações diretas e em vários procedimentos licitatórios, visto que a necessidade dessa contratação era urgente.

Destacou que a inviabilidade técnica deriva da configuração do próprio quadro vivido pela Secretaria, em que o Sistema Federal – SICAR ao qual essa aderiu



não se integrava com nenhum dos sistemas até então existentes e em funcionamento na Secretaria.

Dessa forma, seria alto o risco de não ser atingida a finalidade de se obter um sistema de Cadastramento Rural com todos os seus módulos em pleno funcionamento até o Licenciamento Rural, caso a Administração tivesse realizado o parcelamento do objeto em seis procedimentos licitatórios ou contratações emergenciais.

Destacou também que o custo do Poder Público seria elevado em razão da logística, estrutura, pessoal, material de expediente, de consumo, dentre outros.

A defesa alegou que o sistema de tramitação de processos e documentos digitais não foi inserido no contrato, embora constasse no projeto básico inicial.

E justificou que os serviços contratados eram complementares entre si e necessitava que fossem desenvolvidos em conjunto, pois a operação de cada um deles dependeria do outro, como disposto no Código Florestal, visto que o Cadastro Ambiental Rural (CAR) foi definido como instituto obrigatório para instrução dos procedimentos de regularização, autorização e licenciamento ambiental.

Análise da defesa:

Verificou-se que é improcedente a defesa justificativa apresentada pela defesa quanto ao fato de que o não parcelamento do objeto se deu em razão da forma de contratação decidida pela Administração, pois conforme demonstrado no apontamento nº 3 não restou demonstrada uma situação emergencial que amparasse a contratação de um novo sistema por meio de dispensa licitatória, dessa forma, a contratação desse serviço deveria ter sido licitada e o seu objeto parcelado em lotes a fim de garantir vantajosidade para a contratação.

Por meio do Acórdão nº 1.937/2003 Plenário o TCU assim dispôs sobre a contratação de um único fornecedor de serviço de informática:

(...) a vinculação a um único fornecedor, em vista da magnitude do objeto licitado, fragiliza a instituição, por um lado, pela eventualidade da empresa não cumprir o acordado, comprometendo todo o sistema; por outro, pela relação de dependência que se estabelece frente à prestadora dos serviços no tocante à segurança das informações (...)



Ademais, destaca-se que não restou demonstrado pela defesa que os sistemas contratados eram complementares e necessitavam ser desenvolvidos em conjunto, conforme alegado pela defesa.

Sobre a necessidade dessa justificativa o TCU assim estabelece por meio do Acórdão nº 2.272/2009 – Plenário:

(...) para contratação de serviços de tecnologia da informação, observe as orientações contidas no item 9.1 do Acórdão nº 2.471/2008-Plenário, em particular inclua a justificativa para o parcelamento ou não do objeto, levando em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala, conforme Súmula TCU nº 247 e a Lei nº 8.666/1993, art. 8º c/c art. 23, §§ 1º e 2º (...)

Dessa forma, verifica-se que era imprescindível a apresentação da inviabilidade técnica e econômica para o não parcelamento do objeto a ser contratado, fato esse não comprovado pela defesa.

Do exposto, **fica mantida essa irregularidade.**

Gestor notificado

Secretário Adjunto de Administração Valdinei Valério da Silva – período: 24/03/2016 a
Sistêmica: 28/11/2016

2. GB 13. Licitação_Grave_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

Solicitação de orçamentos sem tempo hábil para formalização de propostas – item 2.2 do relatório preliminar.

Manifestação da defesa:

O gestor alegou que o relatório técnico citou que o prazo dado pela Sema às empresas não era condizente nem exequível para apresentação de propostas, contudo, não consta no relatório técnico a fonte consultada (lei, jurisprudência, prejulgados, princípios, ou outro ato normativo) que determinasse qual seria o prazo condizente e exequível a ser dado pela Sema às empresas participantes.



Destacou que essa informação era de extrema importância para que o responsável tivesse conhecimento de qual regra teria sido desrespeitada.

Assim, justificou que o prazo dado às empresas não foi exíguo, em razão de se tratarem de empresas especializadas no ramo do serviço objeto da contratação, e esclareceu que as propostas necessitavam estar anexas aos autos com a máxima celeridade, em razão da urgência do processo de contratação.

Quanto ao apontamento relativo ao fato de que em razão da especificidade do objeto e do prazo exíguo para apresentação da proposta poderia ter forte indícios de restrição à competitividade e possível direcionamento, a defesa justificou que todas as empresas consultadas apresentaram suas propostas dentro do prazo estabelecido pela Administração, dessa forma, a pesquisa de preço se mostrou válida e eficaz e não houve restrição à competitividade nem direcionamento dessa contratação.

Análise da defesa:

Verificou-se que são procedentes as justificativas apresentadas pela defesa, visto que foram consultadas quatro empresas de diferentes estados da Federação e todas as empresas consultadas apresentaram proposta, dessa forma, a pesquisa de preço se mostrou válida e eficaz para a realização dessa dispensa licitatória.

Do exposto, **restou sanado esse apontamento.**

Gestor notificado

Secretário de Meio Ambiente: Carlos Henrique Baqueta Fávaro – período 02/04/2016 a 28/11/2016

3. GB 02. Licitação_Grave_02. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (arts. 24 e 25 da Lei 8.666/1993).

Justificativa da dispensa sem comprovação do caso de emergência, calamidade pública ou urgência de atendimento – item 2.3 do relatório preliminar.



Manifestação da defesa:

A defesa justificou que houve uma série de situações contingenciais que autorizaram a dispensa de licitação e dentre elas o fato de que a realização de um procedimento licitatório colocaria em risco a satisfação dos interesses públicos.

Destacou que a dispensa foi realizada com base no art. 24, IV, da Lei 8.666/93 e que entende-se por emergência a necessidade de contratação que não se pode ou se recomenda aguardar os trâmites ordinários de licitação pública, sob pena de perecimento do interesse público, seja pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela não continuidade da atividade administrativa.

Destacou também que a situação de emergência não deve ser provocada pela incúria, negligência ou inércia da Administração a fim de se criar uma situação de “emergência fabricada”, situação que não ocorreu no caso em análise, conforme pode-se observar na justificativa da contratação constante no processo de dispensa licitatória.

Citou que o apontamento constante do relatório técnico baseia-se única e exclusivamente na premissa de que a tramitação do processo de contratação por dispensa, interstício de tempo entre a data do protocolo e da assinatura da homologação, teve duração de quase 3 meses, dessa forma, esse período descaracterizaria a situação de emergência exigida pelo art. 24, VI, da Lei 8.666/93, pois havia tempo suficiente para a realização de um processo licitatório e a efetiva contratação.

Dessa forma, o gestor justificou que não é apenas o tempo de duração de um processo de contratação por dispensa que irá determinar se a situação é ou não emergencial, e sim os fatos devidamente esclarecidos e formalizados que justifiquem e caracterizem a urgência do atendimento do serviço, bem como a demonstração da escolha da empresa e do preço contratado, procedimentos esses observados pela Sema nessa contratação.

Citou que de acordo com Jacoby compõe a situação de emergência certa dose de imprevisibilidade da situação e a existência de risco potencial a pessoas ou a coisas que requerem urgência de atendimento, visto que essa era situação em que a Sema se encontrava, pois não havia como prever todos os problemas que diariamente surgiam com a utilização do SISCAR Federal, visto que a cada problema técnico diagnosticado no referido sistema, correspondia a uma pessoa, ou a várias, sem



atendimento do serviço pela Sema, no tempo e modo necessário, havendo o risco de serem paralisadas as emissões dos cadastros ambientais rurais e a liberação de licenças.

A defesa alegou que seria inexecuível a realização de um procedimento licitatório no prazo de 3 meses.

Citou também que a Procuradoria Geral do Estado por meio do Parecer Jurídico nº 474/SGA/2016 homologou o processo de dispensa em análise, conforme documentação encaminhada em anexo.

E que nesse processo de dispensa de licitação estavam presentes os requisitos que embasavam esse tipo de contratação, sendo esses: a situação de emergência, a urgência de atendimento e o risco, visto que a contratação direta era o meio adequado para afastar o risco.

Por meio do Ofício nº 1.431/GAB-SEMA-MT/2017 o Secretário Ajunto de Administração Sistêmica, Sr. Valdinei Valério da Silva informou que no mês de maio de 2017 a empresa contratada, por meio da dispensa licitatória, entregou todos os produtos e serviços pactuados no contrato emergencial nº 001/2016 e informou que o sistema SIMCAR – Sistema Mato-grossense de Cadastro Rural já encontra-se em operação.

Análise da defesa:

Verifica-se que apesar do gestor justificar que houve uma série de situações contingenciais que autorizaram a dispensa de licitação e que a Sema encontrava-se em situação de emergência, pois não havia como prever todos os problemas que diariamente surgiriam com a utilização do sistema SISCAR Federal, esse fato não sana a irregularidade apontada, pois desde a contratação do sistema SICAR no exercício de 2014 verificou-se que esse sistema não atendia todas as necessidades da Sema, pois, dos quatro módulos contratados apenas um estava em pleno funcionamento, conforme demonstrado na contextualização do histórico dos acontecimentos para a realização da dispensa licitatória.

Destaca-se também que em razão da ausência de insumos necessários para a análise dos cadastros inscritos houve a paralisação de todos os processos de regularização e licenciamento de imóveis rurais e que o sistema SICAR apresentava



inconsistências tais como: o sistema permite que um mesmo imóvel tivesse dois números de cadastro, permitindo o cancelamento de um cadastro por descumprimento de notificação e não exigia a segurança da informação declarada no sistema, sendo possível deslocar, sobrepor, aumentar ou diminuir o perímetro de um imóvel rural.

Do exposto, verifica-se que detecção de que o sistema utilizado para a gestão ambiental era precário e não atendia as necessidades da Sema não ocorreu num curto espaço de tempo que caracterizasse uma situação emergencial a fim de amparar a contratação de um novo sistema por meio de dispensa licitatória, pois como restou demonstrado essa situação já era de conhecimento da Sema desde a contratação do sistema SICAR em 2014, havendo tempo hábil para a realização de um procedimento licitatório para a realização dessa contratação.

Do exposto, **fica mantida essa irregularidade.**

3. CONCLUSÃO

O objetivo da Representação de Natureza Interna com pedido de Medida Cautelar, solicitado à época da realização da dispensa pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, era evitar que as irregularidades decorrentes do processo se concretizassem o que, infelizmente, não teve efetividade, visto que a medida cautelar não foi intentada e das três irregularidades apontadas no relatório técnico preliminar apenas uma foi sanada, conforme demonstrado nesta análise de defesa.

Seguem demonstradas as irregularidades mantidas:

Gestor notificado

**Secretário Adjunto de Gestão
e Monitoramento Ambiental:**

Carlos Henrique Gabriel Kato – período de 11/04/2016
a 28/11/2016

GB 04. Licitação_Grave_04. Ausência de justificativa da inviabilidade técnica e/ou econômica para o não-parcelamento de objeto divisível (arts. 15, IV e 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993).



Ausência do parcelamento do objeto da Dispensa protocolizada sob o nº 406431/2016 – item 2.1 do relatório preliminar.

Gestor notificado

Secretário Adjunto de Administração Valdinei Valério da Silva – período: 24/03/2016 a
Sistêmica: 28/11/2016

GB 13. Licitação_Grave_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

SANADO

Gestor notificado

Secretário de Meio Ambiente: Carlos Henrique Baqueta Fávaro – período 02/04/2016 a
28/11/2016

GB 02. Licitação_Grave_02. Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação (arts. 24 e 25 da Lei 8.666/1993).

Justificativa da dispensa sem comprovação do caso de emergência, calamidade pública ou urgência de atendimento – item 2.3 do relatório preliminar.

É a análise.

Secretaria de Controle Externo da Quarta Relatoria do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em Cuiabá, 06 de novembro de 2017.

Suellen Dayci Frison Barros
Auditor Público Externo