



- 1 **Processo n°:** 3433 / 2018
- 2 **Classe de assunto:** Procedimento Licitatório
- 2.1 **Assunto:** Edital de chamamento público e Acordo de Cooperação, objetivando a contratação de efetivo de brigada de incêndio composta por egressos do Sistema Prisional;
- 3 **Responsável (eis):** Heber Luis Fidelis Fernandes; CPF: 339.529.348-36
Leonardo Sette Cintra; CPF: 015.859.421-54
Rubens Pereira Brito; CPF: 527.874.431-68
- 4 **Órgão:** Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado -SEMARH
- 5 **Relator:** Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar

PARECER TÉCNICO N° 06/2019

8.0. INTRODUÇÃO

- 8.1. Após consulta ao SICAP-LCO, a 1º Relatoria desta Corte de Contas, verificou que a SEMARH não havia lançado informações sobre a contratação de brigadistas para prevenir e combater queimadas e incêndios florestais nos anos de 2017 e 2018.
- 8.2. Verificou-se ainda que a SEMARH havia suspenso o Edital n° 001/2017/DIGA/SEMARH, na data de 13/09/2017, que objetivava selecionar entidades privadas sem fins lucrativos para realizar contratação e aparelhamento de 70 brigadistas civis temporários.
- 8.3. Nesse diapasão, o Conselheiro Relator solicitou, por meio do ofício n° 051/2018, informações e documentos complementares.
- 8.4. Em resposta, por meio do Ofício n° 169/GABSEC/SEMARH de 09 de abril de 2018, que gerou o Processo e-Contas n° 3433/2018, o então subsecretário da SEMARH, apresentou justificativas e informações sobre os questionamentos emanados da Primeira Relatoria do TCE/TO. Destacou que, em relação ao Edital n° 001/2017, o processo foi arquivado por falta de interessados, logo não houve contratação e pagamentos, restando prejudicado o projeto Brigadistas naquele ano. Com relação ao ano de 2018, informa que estava iniciando a construção de um Projeto Piloto em parceria com a Secretaria de Cidadania e Justiça, com o objetivo de contratar como brigadistas temporários, egressos do sistema prisional e apenados do regime aberto. Por fim, encaminhou anexo ao ofício alguns documentos.
- 8.5. Nesse interstício, com a mudança de Governo e conseqüentemente de gestor da Secretária de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado, o Conselheiro Relator emitiu o Despacho n° 471/2018, onde, entre outras coisas, cita o novo Secretário de Estado, solicitando que o mesmo juntasse informações atualizadas sobre o processo administrativo e todos os documentos pertinentes ao Edital de Chamamento Público



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS, CONTRATOS E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS
E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

e Acordo de Cooperação, bem como documentos previstos na IN n° 002/2008 e IN n° 04/2004 TCE/TO.

- 8.6. O novo secretário, na data de 30/07/2018, em resposta ao TCE/TO, informa que foi aberto o processo administrativo n° 2018.39000.000067 com o objetivo de celebrar parceria com entidade não governamental para contratação de 50 brigadistas para atender ao Acordo de Cooperação Técnica n° 01/2018 firmado entre SEMARH, SECIJU e Defesa Civil. Informa ainda a formalização de Termo de Referência definitivo para contratação de brigadistas egressos do sistema prisional, plano de aplicação de recursos, Plano de trabalho e Protocolo de Intenções junto à Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná e junto à Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins – FAPTO. Ao final encaminha os documentos citados em anexo.
- 8.7. De posse da nova documentação, o Conselheiro Relator emite o Despacho n° 619/2018, encaminhando o processo à CAENG para análise e manifestação do que se segue:
- a) Identificar a fonte originária dos recursos aplicados na execução do Acordo de Cooperação Técnica n° 01/2018, levando em consideração o disposto na cláusula Segunda – Das atribuições.
 - b) Manifestar quanto a legalidade dos seguintes instrumentos.
 - Acordo de Cooperação Técnica n° 01/2018, celebrado entre SECIJU, SEMARH e Defesa Civil;
 - Convênio celebrado entre a SEMARH e a Fundação e Pesquisas Florestais do Paraná;
 - Protocolo de Intenções n° 01/2018, celebrado entre SEMARH e a fundação e Pesquisas Florestais do Paraná;
 - Protocolo de Intenções n° 01/2018, celebrado entre SEMARH e a fundação de apoio tecnológico e científico do Tocantins – FAPTO;
 - c) Apontar as diligências e complementações que forem necessárias para elucidação das ocorrências e/ou ilegalidade.

Diante do Exposto, passa-se à análise;



9.0. ANÁLISE/FUNDAMENTAÇÃO

ITEM A - Identificar a fonte originária dos recursos aplicados na execução do acordo de Cooperação Técnica nº 01/2018, levando em consideração o disposto na cláusula Segunda – Das atribuições

- 9.1. Os recursos financeiros de responsabilidade da SEMARH, previstos no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2018, conforme informações dos autos, seriam operacionalizados por intermédio de uma Organização da Sociedade Civil sem fins lucrativos, que após celebração de parceria com a SEMARH, contrataria egressos do sistema prisional para prevenir e combater incêndios florestais. A fonte originária desses recursos é a “0217.000911” – **Cota-parte Compensação Financeira de Recursos Hídricos**, cujo detalhamento está melhor visualizado abaixo.

Identificação		Encerrado até Abril	
Unidade Gestora	405900 - FUNDO RECURSOS NATU	Número do Documento	2018DD00036
		Data de Emissão	04/07/18
Detalhamento			
Unidade Orçamentária	40590 - Fundo Estadual de Recursos Naturais		
Programa de trabalho	18.544. 1150. 3008 - Apoio na Implementação de Ações de Adaptação e Mitigação de Situações de Emergência Ambiental		
Id. uso	0 - Não Destinado a Contrapartida		
Fonte	217 - Cota-parte Compensação Financeira dos Recursos Hídricos		
Tipo de Detalhamento de Fonte	0 - SEM DETALHAMENTO		
Detalhamento de Fonte	000000 - SEM DETALHAMENTO		
Natureza	335041 - Contribuições		
Emenda Parlamentar	E0000		
Tipo de Detalhamento de Fonte		Detalhamento de Fonte	Valor
1 - COM DETALHAMENTO		000911	700.000,00
Observação			
detalhamento da fonte de recursos para atender despesas com termo de parceria para ações de emergência no ano de 2018.			

- 9.2. Oportuno esclarecer que até da data de 18/12/2018, conforme se extrai do SIAFE, não havia sido empenhado nenhum valor com despesas provenientes do detalhamento acima, logo, não houve, execução financeira para custear contratação e aparelhamento de brigada civil de combate a queimadas e incêndios florestais.
- 9.3. Isso contrariou o “Cronograma Físico de Atividades” (pdf-fl. 15) integrante do “Termo de Referência nº 04/2018” (pdf – fls 03 a 16) que previu que a SEMARH repassaria, ainda em agosto de 2018, recursos financeiros para a contratação desses brigadistas. Diante do fato de não ter havido dispêndio de recursos, resta fático que o trabalho de prevenção e combate, utilizando mão de obra de egressos do sistema prisional, restou prejudicado, repetindo, desta forma, o ocorrido no ano de 2017.
- 9.4. Diante de tais fatos, considerando a dificuldade do Estado em se organizar tempestivamente para atuar de maneira efetiva na prevenção e combate a incêndios florestais; considerando o grave prejuízo ambiental e à saúde pública decorrente dessas queimadas; considerando ainda que é cíclico o período de seca no Estado o que agrava esses incêndios; e considerando que o Estado tem o dever de agir para



minimizar ou sanar os impactos de tais ocorrências, requer de maneira urgente da SEMARH, que:

- ✓ Apresente ao TCE/TO cronograma, para o ano de 2019, que contenha data de início e fim da contratação de brigadistas; quantidade mínima de brigadistas que irão ser contratados; forma de contratação, se direta ou indireta; locais e regiões onde atuarão, embasando essa decisão tecnicamente;
- ✓ Apresente os motivos pelos quais, também no ano de 2018, a SEMARH não conseguiu atuar, com equipe de brigadistas, na prevenção e combate aos focos de calor, conforme planejado no Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2018.
- ✓ Informe se será mantido o Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2018, que objetiva a contratação como brigadistas de egressos do sistema prisional e detentos do regime aberto;

ITEM B - Manifestar quanto a legalidade dos seguintes instrumentos:

- **Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2018, celebrado entre SECIJU, SEMARH e Defesa Civil;**

9.5. O Acordo de Cooperação é definido como um instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos com o objetivo de firmar interesse de mútua cooperação técnica visando a execução de programas de trabalho, projetos/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de REPASSE DE RECURSOS entre os partícipes.

9.6. Deve atender, no que couber, aos termos do Artigo 116 da Lei 8.666/1993, que traz:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.



- 9.7. É importante frisar que, consoante previsto no caput do dispositivo legal acima transcrito, a aplicação das disposições da Lei nº 8.666/1993 não será integral, mas apenas naquilo que couber. Significa dizer que apenas as regras contratuais que não envolvam recursos financeiros serão aplicáveis aos acordos de cooperação.
- 9.8. Nesse sentido, entende-se que, no caso em tela, por não haver repasses de recursos financeiros entre os partícipes, o plano de trabalho de que trata o parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 deverá contemplar somente as informações elencadas em seus incisos I, II, III e VI, isto é, a identificação do objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, as etapas ou fases de execução e a previsão de início e fim da execução do objeto.
- 9.9. Ante ao exposto verifica-se que o Acordo de Cooperação é o instrumento adequado para a comunhão de esforços pretendida.
- 9.10. Verifica-se também que o Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2018, com a inserção do 1º Termo aditivo, se enquadra, de modo geral, na previsão legal, pois identifica o objeto, define o objetivo e as responsabilidades de cada partícipe e o prazo de vigência do acordo. Contudo há que se ajustar alguns pontos a fim de melhorar a compreensão do objeto e não restar prejudicada sua execução. Nesse sentido recomenda-se à relatoria o que se segue:
- ✓ Aprovar, após respostas às recomendações abaixo, a celebração do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2018, visto ser esse o instrumento legal adequado para o caso em epígrafe.

Determinar aos órgãos envolvidos:

- ✓ Que discriminem no acordo firmado, o plano de metas, objetivando deixar claro quais seriam as metas e não apenas o objetivo do acordo, bem como as etapas e fases de execução conforme exigido no inciso II e III, parágrafo 1º do art. 116 da Lei Federal nº 8666/1993.
 - ✓ Que justifique o repasse de veículos previsto no item e, inciso I, Cláusula Segunda, do Acordo de Cooperação nº 01/2018, uma vez que resta claro no termo aditivo, que não haverá transferência de recursos entre os partícipes.
 - ✓ Que seja esclarecido se, para a consecução desse Acordo de Cooperação Técnica, foi consultado previamente o Poder Judiciário, tendo em vista ser esse o poder responsável pela autorização de deslocamentos e uso de mão de obra dos apenados. E qual seria a alternativa tempestiva, em caso de negativa do poder judiciário, para o combate e controle de queimadas.
- **Convênio celebrado entre a SEMARH e a Fundação e Pesquisas Florestais do Paraná;**
- 9.11. Verificou-se nos autos, fl.s 32 a 37, evento 10, que existe um Plano de Trabalho, datado de julho de 2018, onde estão estabelecidos os termos do aludido convênio entre SEMARH e Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná – FUPEP. Nesse



documento apresentado não há qualquer assinatura dos envolvidos, portanto, entende-se que ainda não foi formalizado.

- 9.12. A celebração de convênios, por sua natureza, independe de licitação prévia como regra. É verdade que a lei nº 8.666/93 estabelece, no seu artigo 116, que ela é aplicável a convênios e outros acordos congêneres. Porém, conforme já citado, apenas no que couber.
- 9.13. Raramente será possível a competitividade que marca o processo licitatório, porque os pactuantes já estão previamente ajustados para o fim comum a que se propõem. Isto porque, no verdadeiro convênio inexistente a perseguição de lucro, servindo os recursos financeiros empregados tão só para cobertura dos custos necessários à operacionalização do acordo. Portanto, inviável e incoerente é o procedimento licitatório.
- 9.14. Cabe destacar que apesar da não realização de licitação, sempre haverá a necessidade de se motivar a escolha da eventual parceira, bem como de que o Plano de Trabalho contemple os elementos elencados pelo art. 116 da Lei de Licitações, e que os requisitos de habilitação estejam presentes, conforme art. 28 e seguintes dessa mesma Lei de licitações.
- 9.15. Quanto a escolha da **Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná**, observa-se que foi acertada, pois, além de inúmeros trabalhos e parcerias de relevância, inclusive internacional, ligadas ao setor florestal, já atuou, dentro do escopo do convênio, em ações no Tocantins, especialmente em parceria com o Centro de Monitoramento Ambiental e Manejo do Fogo (CeMAF) da UFT/Gurupi, o qual, conforme termos do Plano de Trabalho, também participará na operação deste projeto. Oportuno citar que o CeMAF/UFT/Gurupi foi responsável pela produção do Atlas do Fogo no Tocantins e de diversas pesquisas e artigos científicos sobre o tema fogo, apoio em ações de combate ao fogo e etc, portanto, atende ao proposto.
- 9.16. No que tange às informações presentes no termo de convênio pretendido ou plano de trabalho apresentado, verifica-se que há a necessidade de se observar na íntegra o previsto no art. 116 da Lei Federal nº 8666/1993, de forma que não reste dúvida sobre as metas, as etapas, o cronograma de desembolso, enfim.
- 9.17. Isto posto, considerando que ainda não foi assinado nenhum documento efetivando a contratação da **Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná**, considerando ainda que o Plano de Trabalho apresentado se refere a ano de 2018, portanto, não se justifica mais, conclui-se o que se segue:
- ✓ O Termo de Convênio é o instrumento adequado e legal para realização da parceria pretendida entre poder público e sociedade civil sem fins lucrativos;
 - ✓ A **Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná**, diante das informações apresentada nos autos, sem entrar no mérito de existência de algum impedimento dessa instituição de pesquisa, atende aos objetivos propostos.



- ✓ Caso seja dado andamento a celebração do termo de convênio para o ano de 2019, determinar à SEMARH, elencar detalhadamente e nominalmente, no novo termo, todos os itens previstos no artigo 116 da Lei de Licitações.

- **Protocolo de Intenções nº 01/2018, celebrado entre SEMARH e a Fundação e Pesquisas Florestais do Paraná;**
- **Protocolo de Intenções nº 01/2018, celebrado entre SEMARH e a Fundação de apoio tecnológico e científico do Tocantins – FAPTO;**

10.0. Este tipo de instrumento (Protocolo de intenções) é conhecido como acordo “guarda-chuva”, pois é um ajuste genérico, sem obrigações imediatas e que não implica em compromissos financeiros ou transferência de recursos financeiros ou orçamentários entre os partícipes. O objetivo de celebrar um Protocolo de Intenções é manifestar interesse no desenvolvimento futuro de ações conjuntas, porém não obrigatoriamente precede um projeto específico.

10.1. Quanto aos Protocolos de Intenções mencionados, ambos possuem o mesmo objeto, sendo que as tratativas, avançaram apenas com o **Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná**, contudo, nada foi efetivado ainda.

10.2. No que tange à **Fundação de Apoio Tecnológico e Científico do Tocantins – FAPTO**, o gestor da SEMARH, em resposta ao expediente nº 3433/2018 TCE/TO, evento 10, afirma que o protocolo de intenções assinado não prosperará, dada a condição laboral daquela Fundação que não permite esse tipo de atividade.

10.3. Isto posto, observa-se que o protocolo de intenções é assinado previamente à assinatura de um acordo ou convênio, não gerando obrigações de cunho financeiro, sendo, portanto, um ajuste genérico. Diante disso não há o que se questionar quanto à legalidade desses protocolos.

11.0. CONCLUSÃO

11.1. De modo geral os instrumentos Legais analisados neste parecer são adequados para a finalidade pretendida. O **Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2018**, não teve qualquer execução no ano de 2018, sendo que caso haja necessidade e conveniência de continuar esse Acordo, deve ser aditivado, com novos prazos e detalhes.

11.2. Quanto ao Termo de Convênio com a **Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná**, verificou-se nos autos, que não foi assinado pelo gestor da SEMARH, portanto, legalmente ainda não tem validade e também não teve nada executado.

11.3. Os protocolos de intenções são apenas interesses mútuos, que podem ou não se consumir através de convênios, logo caberia ao TCE-TO, opinar apenas no instrumento de convênio devidamente formalizado, o que não se observou até o presente momento.



11.4. Nessa linha sugere-se que a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado mantenha o TCE-TO informado sobre as movimentações e preparativos relacionados à contratação de brigadistas para controle e combate a incêndios florestais.

12.0. ENCAMINHAMENTO

12.1. Finalizado a análise dos fatos supracitados, submetemos os presentes autos à consideração superior com as propostas que se seguem:

12.2. **Sugerir à Relatoria que:**

- **Aprove, após respostas às recomendações, a celebração do Acordo de Cooperação Técnica n° 01/2018, visto ser esse o instrumento legal adequado para o caso em epígrafe.**
- **Determine à Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH com fulcro no artigo 140, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins:**
 - ✓ Que apresente ao TCE/TO cronograma, para o ano de 2019, que contenha data de início e fim da contratação de brigadistas; quantidade mínima de brigadistas que irão ser contratados; forma de contratação, se direta ou indireta; locais e regiões onde atuarão, embasando essa decisão tecnicamente;
 - ✓ Apresente os motivos pelos quais, também no ano de 2018, a SEMARH não conseguiu atuar, com equipe de brigadistas, na prevenção e combate aos focos de calor, conforme planejado no Acordo de Cooperação Técnica n° 01/2018.
 - ✓ Que informe se será mantido o **Acordo de Cooperação Técnica n° 01/2018**, que objetiva a contratação, como brigadistas, de egressos do sistema prisional e detentos do regime aberto, tendo em vista não ter sido executado nada desse acordo até o presente momento;
 - ✓ Que, caso seja dado seguimento ao Acordo de Cooperação, que discriminem nesse instrumento, o plano de metas, objetivando deixar claro quais seriam as metas e não apenas o objetivo do acordo, bem como as etapas e fases de execução conforme exigido no inciso II e III, parágrafo 1° do art. 116 da Lei Federal n° 8666/1993.
 - ✓ Que justifique o repasse de veículos previsto no item e, inciso I, Cláusula Segunda, do Acordo de Cooperação n° 01/2018, uma vez que resta claro no 1° termo aditivo, que não haverá transferência de recursos entre os partícipes.
- **Recomende à Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH, com fulcro no artigo 140, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, a adoção das seguintes medidas:**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS, CONTRATOS E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS
E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

- ✓ Que seja esclarecido se, para a consecução desse **Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2018**, foi consultado previamente o Poder Judiciário, tendo em vista ser esse o poder responsável pela autorização de deslocamentos e uso de mão de obra dos apenados. E qual seria a alternativa tempestiva, em caso de negativa do poder judiciário, para o combate e controle de queimadas.
- ✓ Que, caso seja dado andamento a celebração do termo de convênio com a **Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná** para o ano de 2019, elenque detalhadamente e nominalmente, no novo Termo, todos os itens previstos no artigo 116 da Lei de Licitações.

É o parecer,

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, **COORDENADORIA DE ANÁLISE DE ATOS, CONTRATOS E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA**, em Palmas, Capital do Estado, aos 23 dias do mês de fevereiro de 2018.

Ikaró Peres Cunha
Auditor de Controle Externo
Matrícula nº 24.332-1



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A(s) assinatura(s) abaixo garante(m) a autenticidade/validade deste documento.

IKARO PERES CUNHA

Cargo: AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO - Matrícula: 243321

Código de Autenticação: 3b05d62103e71d5ff5c20d4c22702512 - 28/01/2019 16:09:09