



TC 015.802/2008-0

Natureza: Tomada de Contas – Exercício 2007

Unidade Jurisdicionada: Secretaria de Aquicultura e Pesca – SEAP, atual Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).

Responsáveis: Adriano Marcelo Rigon (614.599.179-87); Albertina Rosa Junia Bragança (380.033.331-72); Altemir Gregolin (492.308.169-49); Ana Luiza Spinelli Pinto (550.741.030-53); Ana Maria Ribeiro Coelho dos Santos (259.734.361-87); Antônio Crisóstomo de Souza (023.714.133-72); Carlos Alexandre Gomes de Alencar (457.777.213-20); Cleberson Carneiro Zavaski (023.413.119-54); Deborah Kadja da Silva Alencar (894.295.081-72); Dirceu Silva Lopes (276.574.930-20); Edileuza Silva Neiva (297.535.461-49); Eliane Moreira Machado (151.521.461-34); Eric Arthur Bastos Routledge (021.634.337-22); Fabiano Duarte Rosa (286.754.408-47); Felipe Matarazzo Suplicy (134.522.258-01); Francisco Carlos Ramos (117.340.601-82); Francisco Chagas Machado Filho (057.492.631-34); José Claudenor Vermohlen (001.591.149-77); João Bosco Garcia (146.818.701-53); João Dias Machado (212.068.210-00); João Felipe Nogueira Matias (438.414.653-15); João Staub Neto (184.333.750-91); Karim Bacha (601.404.459-00); Kelly Cristine Duarte Coelho (977.509.566-20); Kenneth Fleming (169.967.129-04); Leandro Balestrin (737.632.339-20); Luis Henrique de Lima (067.540.568-86); Luiz Eduardo Carvalho Bonilha (092.202.508-88); Luiz Eduardo Lima de Freitas (870.179.031-53); Manoel Viana de Sousa (946.921.739-04); Marcelo Barbosa Sampaio (508.504.905-53); Marcílio Andrade de Lucena Dias (157.221.714-68); Maria Luiza Moretz Sohn Conçalves Ramos (449.243.130-68); Mauro Luis Ruffino (034.519.608-26); Mauro Sousa de Moura (285.018.961-87); Nildenice Oliveira de Farias (400.579.761-04); Paulo Sergio Barbosa (151.316.961-00); Roberto Francisco Lucena (422.921.150-34); Rodrigo Roubach (765.601.207-91); Ronaldo Lamelas Imperial (820.179.057-04); Rosaura Conceição Haddad (185.659.051-87); Rui Donizete Teixeira (241.739.169-49); Sebastião Saldanha Neto (061.304.453-34); Soila Maria Brilhante de Souza (028.539.142-91); Vanessa Marcet Mancini (181.789.748-94); Vinicius Frizzo Pasquotto (910.193.970-04); Willibaldo Bras Sallum (261.523.636-91); Wilson Jose Rodrigues Abreu (410.692.857-49)

Interessado: Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA)

Proposta: mérito

I - INTRODUÇÃO

Trata-se da análise de diligência e de audiência promovidas em cumprimento ao Despacho do Exmo. Ministro-Relator Raimundo Carreiro (peça 18, p. 40-43), que determinou a esta Secretaria:

1) realize diligência ao Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA, para que este:

a) envie ao TCU informações atualizadas sobre os Convênios nºs 043/2007, 058/2007 e 064/2007, com indicação: da aprovação ou não das respectivas prestações de contas; da confirmação ou não de desvio de finalidade no uso dos recursos repassados; da utilização da contrapartida; da instauração de tomada de contas especial; dos responsáveis pela assinatura dos convênios;

b) envie ao TCU tabela na qual conste a relação dos convênios que foram celebrados pela SEAP em 2007, cujos recursos foram liberados em parcela única, listando: o número do convênio; data do início e do final da vigência; valores acordados, aí incluído o da contrapartida; o objetivo da avença; a situação atual da prestação de contas (aprovada/rejeitada); no campo destinado a observações, se houve instauração de TCE em decorrência de irregularidades na aplicação dos recursos repassados; os responsáveis pela assinatura dos convênios;

c) envie ao TCU informações atualizadas sobre o Convênio nº 084/2007, com indicação: da aprovação ou não da prestação de contas; da instauração de tomada de contas especial; dos responsáveis pela assinatura do convênio.

2) identifique a cadeia de responsáveis pelas ocorrências irregulares relacionadas à celebração de convênios, realizando as audiências que se fizerem necessárias, diante da necessidade de se dar plena oportunidade ao exercício do contraditório e da ampla defesa;

3) diante da aceitação de notas fiscais com fortes indícios de invalidade (fl. 82 do Anexo 2) no âmbito do processo 00350.001168/2007-47 (Tomada de Preços nº 01/2007, Contrato nº 4/2007, firmado para a execução de obras de ampliação do cais do terminal público pesqueiro de Angra dos Reis/RJ), realize:

a) diligência para que o Órgão apresente certificação de validade das notas fiscais emitidas no âmbito do Contrato nº 4/2007, fornecida pela Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Paraná;

b) audiência do Sr. Altemir Gregolin, à época Secretário Especial de Aquicultura e Pesca, para que apresente razões de justificativa acerca da seguinte ocorrência: autorização para a abertura do certame licitatório (Tomada de Preços nº 01/2007) sem a existência de prévio licenciamento ambiental emitido pela Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro, o que fez com que a obra fosse iniciada apenas com a Licença de Instalação – LI, a qual não supre a inexistência de licenciamento ambiental prévio.

4) encaminhe, após a análise dos novos elementos colhidos, com a urgência devida, suas proposições de mérito ao Ministério Público/TCU, para posterior remessa a este Relator.

2. Expedidos os ofícios: 959/2012-Secex-8 (diligência ao MPA, peça 20, p. 4-6) e 960/2012-Secex-8 (audiência do Sr. Altemir Gregolin, peça 20, p. 1-3), o MPA encaminhou, tempestivamente, as informações solicitadas (Ofício 3025/2012, peça 74). Da mesma forma, o responsável, após pedidos de prorrogação de prazo, que foram autorizados pelo Ministro Relator (peças 77 e 84), apresentou tempestivamente as razões de justificativa pertinentes (peça 85).

II – DILIGÊNCIA

Informações prestadas pelo MPA (Ofício 3025/2012)

3. Em relação às informações atualizadas sobre os convênios 043/2007, 058/2007 e 064/2007 (item 1, alínea a do Ofício retromencionado), a Secretaria-Executiva (SE/MPA) apresentou os esclarecimentos constantes da Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 – Situação Convênios

Convênio	Conveniente	Concedente	Situação
043/2007	Federação das Associações de Maricultores/SC Maria das Graças Silva – CPF 507.187.039-87	Altemir Gregolin CPF 492.308.169-49	Não houve execução física. A conveniente recolheu à União o valor total repassado. Ainda sem baixa no Siafi aguardando a Conveniente recolher à União o valor oriundo da diferença na atualização de débitos em razão do atraso no recolhimento. O processo segue o rito da ampla defesa e contraditório antes de registro de inadimplência ou de instauração de TCE, se necessária.
058/2007	Governo do Estado do Acre Amóbio Marques de Almeida Júnior – CPF 183.138.502-30	Altemir Gregolin CPF 492.308.169-49	Prestação de contas em análise. Emitido parecer técnico conclusivo que atesta o cumprimento pleno do objeto. A execução financeira está sob análise, não sendo possível, ainda, inferir opinião sobre possível desvio de finalidade no uso dos recursos repassados pelo Ministério. Sem instauração de TCE, considerando que não foram concluídas as análises financeiras e oportunizada ao conveniente a ampla defesa e o contraditório.
064/2007	Federação das Associações de Maricultores/SC Maria das Graças Silva – CPF 507.187.039-87	Altemir Gregolin CPF 492.308.169-49	Prestação de contas não atendeu a todos os ditames legais. Ainda resta pendente a emissão de parecer técnico conclusivo sobre o cumprimento do objeto, o qual respalda a análise financeira. A execução financeira se encontra sobrestada em função da ausência do dito parecer, bem como pelo fato de a conveniente ainda não ter apresentado toda a documentação necessária à conclusão, inclusive quanto à comprovação da utilização da contrapartida. Tais fatos prejudicam posicionamento definitivo acerca da confirmação de desvio de finalidade de uso de recursos repassados pelo MPA. Sem instauração de TCE, considerando que não foram concluídas as análises financeiras e oportunizada ao conveniente a ampla defesa e o contraditório.

4. Observa-se que o MPA vem adotando as providências legais e necessárias à solução das pendências com relação aos convênios 058/2007 e 064/2007, em especial quanto à possível ocorrência de desvio de finalidade.

5. Já quanto ao convênio 043/2007, noticiou-se que não houve execução física e que a empresa recolheu o valor total repassado, sem a atualização monetária. Informou-se, ademais, que o processo estava na fase de recurso por parte da empresa. Da mesma forma, constata-se que o MPA vem

adotando as medidas legais e necessárias à conclusão do processo, incluindo a possibilidade de instauração de tomada de contas especial.

6. Uma vez que ainda não foram concluídas as análises com relação aos convênios 058/2007 e 064/2007, propõe-se determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar no próximo relatório de auditoria de contas anuais da Secretaria Executiva do MPA informações atualizadas sobre tais convênios, se foram concluídas as análises e, caso contrário, as justificativas pertinentes do Ministério para tanto.

7. Quanto ao convênio 043/2007, determinar que a SFC informe, da mesma forma nas próximas contas da SE/MPA, se a Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e do Setor Público Agrícola do Brasil (FAZER) recolheu a atualização monetária do valor repassado e não aplicado no objeto pactuado ou, se for o caso, se foi instaurada a respectiva tomada de contas especial.

8. No que diz respeito aos convênios firmados pela então SEAP, em 2007, cujos recursos foram liberados em parcela única (item 1, alínea **b**), apresentou-se a tabela com relação dos convênios em questão (peça 74, p. 4-7), com relação de 59 convênios, com as seguintes situações de prestação de contas: “aprovada” (22), “a aprovar” (32), “inadimplente” (1), “a comprovar” (3) e “inadimplência suspensa” (1).

9. Considerando que as informações foram prestadas em dezembro de 2012, esta Secretaria solicitou à Assessoria Especial de Controle Interno do MPA, via email, em 25/7/2013, atualização da tabela encaminhada, inclusive se foram instauradas ou não tomadas de contas especiais, caso necessárias, visto isso não ter sido informado inicialmente.

10. Em resposta, aquela assessoria encaminhou tabela com informações atualizadas sobre os 59 convênios em questão (peça 87).

11. Verifica-se que dos 32 processos com a situação “a aprovar”, seis já se encontram na situação “aprovado”. Verifica-se, além do mais, que foi instaurada TCE referente ao convênio 601775. As demais situações identificadas continuam as mesmas, não obstante, foram informadas as providências que o MPA vem adotando para concluir a análise das respectivas prestações de contas.

12. Tendo em vista que aquele órgão vem adotando as providências necessárias para a análise das prestações de contas encaminhadas pelos convenientes, observando-se os ditames legais, propõe-se determinar à SFC que faça constar no próximo relatório de auditoria de contas anuais da Secretaria Executiva do MPA informações atualizadas sobre os convênios firmados no exercício de 2007, cujos recursos foram liberados em parcela única, se foram concluídas as análises das prestações de contas, com o encaminhamento necessário e, caso contrário, as justificativas pertinentes do Ministério para tanto.

13. Ademais, propõe-se dar ciência ao MPA quanto a essa mesma impropriedade: liberação de recursos em parcela única na quase totalidade dos convênios celebrados pela Seap em 2007, em desacordo com os arts. 2º, inciso V, e 21 da IN/STN 01/97, conforme tratados nos itens 8 a 12 da presente instrução, bem assim nos itens 7 a 10 da instrução que compõe as peças 16-17, p. 46-51 e 1-24, respectivamente. Oportuno mencionar que não há jurisprudência consolidada neste Tribunal acerca do tema em questão.

14. Concernente às informações atualizadas sobre o convênio 084/2007 (item 1, alínea c), a Secretaria-Executiva/MPA, encaminhou cópia do Parecer 82/2012-CPC/Spoa/SE/MPA, de 13/4/2012 (peça 74, p. 10-19), bem como da ação de obrigação de fazer com pedido de indenização junto à Vara Federal da Seção Judiciária do DF (peça 74, p. 22-36) e o Despacho 1114/2012-CPC/Spoa/SE/MPA, de 9/11/2012, onde constam subsídios para defesa da União (peça 74, p. 38-39).
15. Mencione-se, preliminarmente, que o convênio 084/2007, ajustado com o Instituto Século Vida, em 8/12/2007, com vigência até 31/10/2008, sem comprovação fática da capacidade técnica da convenente, tinha por objetivo geral “implantar boias atradoras no mar para atrair cardumes em migração, aumentando a permanência destes na região por mais tempo”, no valor total de R\$ 201.865,00 (R\$ 191.365,00 do concedente e R\$ 10.500,00 do convenente).
16. Observa-se, da análise dos documentos encaminhados, que o convênio em questão teve quatro termos aditivos que prorrogaram a vigência sucessivamente por razões operacionais apresentadas pela convenente, em especial, a solicitação de autorização à Marinha do Brasil para a instalação das boias atradoras. A ausência da autorização se constituiu no principal entrave na execução do convênio, levando à sua paralisação.
17. Por ocasião da solicitação do quinto aditamento pela convenente, em 28/11/2008, para prorrogação do prazo de vigência até 21/12/2012, constatou-se pendência de débitos por parte do Instituto junto à Receita Federal do Brasil (RFB), relativos às contribuições previdenciárias e às de terceiros.
18. Por esse motivo, a Consultoria Jurídica do MPA orientou que a regularidade fiscal da convenente seria condição essencial para que o quinto TA fosse celebrado. Assim, como em 30/11/2011, ainda constava pendência junto à RFB, o termo aditivo não foi celebrado.
19. Inconformada, a convenente impetrou ação já mencionada junto à Vara Federal da Seção Judiciária do DF.
20. Em consulta ao sítio do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em 22/8/2013, verifica-se que a ação encontra-se conclusa para sentença, em 16/5/2013. Verifica-se, ainda, que foi negado o pedido de tutela antecipada, em 13/7/2012 e o pedido de reconsideração, em 28/9/2012 (peça 88).
21. Uma vez que tramita na justiça ação impetrada pela convenente e que, portanto, a questão ainda não foi solucionada, propõe-se determinar à SFC que faça constar no próximo relatório de auditoria de contas anuais da Secretaria Executiva do MPA informações atualizadas sobre o convênio 084/2007, se foi concluída a análise da prestação de contas, com o encaminhamento necessário e, caso contrário, as justificativas pertinentes do Ministério para tanto.
22. Ademais, propõe-se dar ciência ao MPA quanto a essa mesma impropriedade: celebração de convênio 084/2007 com entidade que apresentou indícios de ausência de capacidade técnica, em descumprimento do art. 4º, inciso II, da IN/STN 01/97, conforme tratado nos itens 14 a 21 da presente instrução, bem assim nos itens 11 a 26 da instrução que compõe as peças 16 e 17, p. 46-51 e 1-24, respectivamente.
23. Quanto à certificação de validade das notas fiscais emitidas no âmbito no contrato 04/2007, fornecida pela Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná, as quais apresentavam fortes indícios de

invalidez (item 3, alínea **a**), a SE/MPA informou que a Secretaria Municipal da Receita/PR certificou a validade das aludidas notas fiscais, conforme Ofício 310/200/-SMF (peça 74, p. 42).

24. Dessa forma, não restou comprovada qualquer ilegalidade quanto às notas fiscais em questão.

III – RAZÕES DE JUSTIFICATIVA

Razões de justificativa do Sr. Altemir Gregolin (peça 85)

Argumentos

25. Inicialmente o responsável comenta sobre a criação da então Seap e da posterior transformação do órgão no Ministério da Pesca e Aquicultura, por meio da Lei 11.958/2009 (peça 85, p. 3-4), sobre a carência de recursos humanos, à época, enfrentada pela instituição e sobre a enorme gama de atribuições que aquele ministério possui (peça 85, p. 10).

26. Em seguida, expõe as dificuldades operacionais e administrativas da Secretaria em virtude da carência de pessoal, o que, menciona, já era de conhecimento do próprio TCU, conforme Acórdão 489/2008 – Plenário (auditoria operacional), cujo subitem 9.1 assim dispôs (peça 85, p. 4-6):

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, III, do regimento interno deste Tribunal, que, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, estude a criação de quadro técnico administrativo para o órgão imlementador da política de aquicultura e pesca no país, de forma a cumprir o previsto no Plano Estratégico de Desenvolvimento sustentável aprovado na 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca.

27. Além disso, destacou a Proposta de Deliberação e o subsequente Acórdão 341/2008 – Plenário que teria reconhecido a impossibilidade de se imputar responsabilidade aos gestores pela precária estrutura de pessoal do, à época, recém-criado Ministério das Cidades e com um quadro precário de pessoal (peça 85, p. 5-6):

(...)

- determinar ao Ministério das Cidades que procure compatibilizar sua estrutura de pessoal com as demandas do FGTS

(...)

5.19, pois não se pode imputar responsabilidade aos gestores pela precária estrutura de pessoal do Ministério das Cidades sem realizar um exame mais aprofundado do quadro de pessoal do órgão e da sua lotação.

28. Prossegue o responsável discorrendo sobre o licenciamento ambiental, as modalidades de licenças existentes nos normativos (peça 85, p. 11-20) e expõe sobre a controvérsia na definição de competência para o licenciamento ambiental, que: “se resume em saber qual o ente federativo responsável pelo licenciamento, através da definição da competência para o licenciamento que pode ser municipal, estadual ou federal”.

29. Cita que o TCU reconhece a existência de tal controvérsia, como se verifica da publicação Controle Externo da Gestão Ambiental Pública, de Luiz Henrique Moraes de Lima, Brasília, TCU/ISC, 2011, p. 10-11.

30. Posteriormente, o Sr. Gregolin aponta o Acórdão 516/2003 – Plenário como paradigma em matéria de licenciamento ambiental na jurisprudência deste Tribunal e que, de acordo com o entendimento nele fixado, constituem indício de irregularidade grave, para efeito de paralisação da obra: a contratação com base em projeto básico elaborado sem a existência de licença-prévia; o início da obra sem a licença de instalação; e o início das operações do empreendimento sem a competente licença de operação (peça 85, p. 21-22).

31. Entretanto, ressalta o responsável, que a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência de licença prévia é mero indício de irregularidade grave, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso I e art. 12, ambos da Lei 8666/93, c/c o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama 237/1997, mas que admitiria exceções, como se extrai do mencionado Acórdão 516/2003:

151. Os indícios de irregularidade graves são aqueles materialmente relevantes e que têm a potencialidade de, entre outros efeitos, ocasionar danos significativos ao erário ou a terceiros ou ensejar a nulidade do procedimento licitatório (incisos I e II do § 2º do art. 86 da LDO/2003).

[...]

153. Quanto a ensejar a nulidade do procedimento licitatório, o § 6º do art. 7º da lei nº 8.666/93, estabelece a nulidade dos atos ou contratos realizados em desacordo com a seguinte seqüência: projeto básico; projeto executivo; e execução das obras e serviços. Portanto, o descumprimento dessa ordem enseja a nulidade da licitação (caput do art. 7º da lei nº 8.666/93).

154. Há somente uma possibilidade de se quebrar essa seqüência: é a realização da licitação apenas com o projeto básico, sendo que nesse caso, o projeto executivo pode ser desenvolvido concomitantemente à execução das obras (inciso I do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93). Entretanto, nunca se pode licitar sem o projeto básico.

32. Na seqüência, o responsável relaciona uma série de acórdãos exarados pelo Plenário do TCU referentes ao licenciamento ambiental, separados por subtítulos (peça 85, p. 22-26): ausência de licenciamento ambiental não impede a adjudicação de certame licitatório (2013/2009); da não penalização do responsável pela homologação de certame licitatório (1096/2012); da não penalização do gestor sem qualquer participação nos processos de licenciamento (2447/2011); da recomendação e arquivamento (2012/2009, 1580/2009, 3051/2009 e 2234/2009); da falha sanada (2061/2008); e da manutenção do contrato (2352/2006).

33. O Sr. Gregolin cita, ademais, acórdãos do Plenário do TCU em processo relatados pelo Exmo. Ministro Raimundo Carreiro sobre licenciamento ambiental, que estariam em perfeita sintonia com a jurisprudência deste Tribunal retromencionada, a saber: 440/2008 e 943/2007 (peça 85, p. 26-27).

34. Com relação ao caso concreto referente ao Terminal Pesqueiro Público de Angra dos Reis/RJ, o responsável relembra que a Resolução Conama 237/97, art. 8º, inciso I, dispõe que a licença prévia é aquela concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

35. Argumenta que se tratava de uma mera reforma de estrutura já existente, ainda que contemplasse uma ampliação da estrutura, e, por isso, já tinha sua localização e concepção aprovadas, sua viabilidade ambiental testada e já estava há anos implantada “naquele mesmíssimo lugar”.

36. Entende, dessa forma, que não havia risco de prejuízo ao erário, visto que a contratação da obra não poderia ter sua viabilidade atestada pela Secretaria de Meio Ambiente do Rio de Janeiro ou por outro órgão ambiental licenciador, “por se tratar de mera reforma de estrutura pré-existente”.
37. Conclui o responsável ter restado esclarecida a impossibilidade de gravames ao erário, decorrentes de eventuais modificações nos projetos básicos em função de exigências ambientais, no caso de alteração do entendimento quanto à necessidade da licença prévia para a licitação das obras e serviços (peça 85, p. 28-29).
38. O Sr. Gregolin informa que havia notas técnicas da própria Seap e parecer jurídico da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República favoráveis à realização da tomada de preços 1/2007 e que também não existiam manifestações em contrário ou alerta sobre a necessidade de prévio licenciamento ambiental para “uma simples reforma e ampliação” do cais de atracação do TPP de Angra dos Reis/RJ, quer dos órgãos de controle, em especial, a Secretaria de Controle Interno/PR e a CGU ou o Assessor Especial de Controle Interno. Para tanto, juntou cópia de documentos (peça 85, p. 44-61).
39. Demais disso, ressalta que também os aludidos órgãos não alertaram que a responsabilidade para a necessidade de licença prévia seria da Seap. Ao contrário, havia entendimento geral de que todas as licenças para a reforma do cais eram obrigação da empresa vencedora do certame em questão, conforme anexo VII, memorial descritivo, item 2, do edital da TP 1/2007 (peça 85, p. 49-58).
40. Em seguida, o responsável esclarece que houve uma significativa dificuldade em se determinar qual seria o órgão ambiental competente para o licenciamento ambiental, “ou seja, não se sabia com segurança se o próprio município ou o Estado do Rio de Janeiro ou mesmo o IBAMA licenciaria a reforma do cais em questão”. Segundo informou, tal esclarecimento foi prestado pela Secretaria de Infraestrutura e Fomento/MPA, em 26/7/2010, à CGU (peça 85, p. 66-69).
41. Por fim, apontou que o Município, a princípio, se prontificou em licenciar a reforma e, mais tarde, embargou a reforma do cais (peça 85, p. 31).
42. O Sr. Gregolin informa que no período entre 2007 e 2009 ocorreu uma verdadeira transformação no sistema de licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro, com a extinção da Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente (FEEMA), a quem teria sido solicitado em primeiro momento a instauração do processo licenciador para as obras de reforma do cais do TPP de Angra dos Reis, e a criação do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), que passou a expedir as licenças ambientais estaduais.
43. Entende, dessa forma, que “vários fatores levaram ao resultado ora justificado, e que a complexidade existente no caso em tela merece uma análise detida, além de soluções simplistas ou usuais” (peça 85, p. 31).
44. O responsável ressalta, por outro lado, que a determinação para iniciar o processo de licitação em questão não significou o início material das obras, visto que foram embargadas pelo município de Angra dos Reis/RJ e assim permaneceram por dois anos.
45. Além disso, defende a tese de que a ausência de licenciamento ambiental não impede a adjudicação do certame licitatório e, por isso, também não impede a realização do certame licitatório sem a licença ambiental, “pois esta é apenas uma etapa anterior e necessária para sua adjudicação” (peça 85, p. 33). Fundamenta esse entendimento com base no já citado Acórdão 2013/2009 – Plenário.

46. Entende, por outro lado, que a falha que porventura tenha ocorrido foi efetivamente sanada, pois ao final o Inea/RJ emitiu a licença de instalação para a reforma do cais do TPP em Angra dos Reis/RJ (peça 85, p. 63-65) e “também porque as obras foram de fato embargadas pela municipalidade, apenas recomeçando após o final do processo de licenciamento”.
47. O Sr. Gregolin embasa tal entendimento no Acórdão 2061/2008 – Plenário, que considerou sanada a irregularidade da falta de licença prévia ao se comprovar que não teria havido início das obras.
48. Prossegue o responsável ressaltando, caso se entenda existir irregularidades nos procedimentos administrativos em questão, ser necessário considerar que as funções de um ministro de estado “possuem peculiaridades que ultrapassam o dia a dia da pasta, seus aspectos meramente técnicos, que são delegados a diversos outros coadministradores governamentais, cabendo-lhe a atividade de supervisão” (peça 85, p. 35-36).
49. O Sr. Gregolin aponta que o TCU já se decidiu sobre essa questão, em sede de dos Acórdãos 66/1998 e 697/2007, ambos do Plenário.
50. Afirmar, demais disso, que não caberia a um ministro de estado “acompanhar detalhadamente todos os processos de licitação e de licenciamento realizados no âmbito de seu ministério, tendo em vista que a matéria era de competência dos gestores subalternos”, por delegação de competência.
51. Ressalta o responsável, que a doutrina, da mesma forma, já se manifestou e cita a lição de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em Responsabilidade no TCU: subjetiva: dolo ou culpa (peça 85, p. 36-37):
52. Conclui o Sr. Gregolin que não há de se falar em ilicitude ou mesmo em imoralidade na conduta por ele perpetrada no cargo de ministro de estado.
53. Na sequência, o Responsável menciona a publicação deste Tribunal Orientações para Elaboração da matriz de Responsabilização (item II – 12 do Anexo X à DN 62/2004) e, no que tange à culpabilidade, menciona que a sua conduta, como ministro de estado e dirigente máximo do MPA não “se confunde com a dos técnicos responsáveis pela execução dos objetos dos processos de licitação e de licenciamento realizados no âmbito do ministério e é absolutamente ausente de culpabilidade, uma vez que optei de boa-fé pelas decisões administrativas exaustivamente expostas anteriormente, baseadas em parecer jurídico e amplo estudo técnico, que melhor atendiam aos anseios da comunidade nacional de pescadores (e em especial a comunidade de pescadores de Angra dos Reis/RJ) e aos fins da Administração Pública” (peça 85, p. 37-39).
54. Ao citar dois acórdãos do Plenário do TCU (1309/2010 e 111/2006), relativos ao nexo de causalidade e a culpabilidade e a boa-fé na conduta de gestor administrativo, conclui que no presente caso inexistente nexo de culpabilidade na sua conduta como ex-ministro do MPA, o que implicaria em se concluir que a sua conduta não é culpável, ou seja, não reprovável, “pois, por ter agido em uma excludente de culpabilidade”.
55. Por último, o Sr. Gregolin assevera que todos os seus atos foram fundamentados em análises técnicas e que tudo o que foi por ele firmado, enquanto ministro de estado, foi acompanhado de notas técnicas, o que considera análises competentes e suficientes para fundamentar a legalidade e a lisura dos mesmos.
56. Infere o responsável que não compete ao ministro de estado verificar a exatidão dos processos de licitação e de licenciamento, nem tampouco dos contratos decorrentes, posto que eram atribuições da área técnica fazê-lo, que seria, à época, a Diretoria de Gestão Estratégica e Articulação Institucional

(Digeai), da Secretaria Adjunta/Executiva da antiga Seap/PR, responsável pela elaboração material das minutas e da fiscalização e condução das licitações (peça 85, p. 40).

57. Em resumo, o Sr. Gregolin informa que: havia notas técnicas e parecer jurídico da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil/PR favoráveis pela conformidade da TP 01/2007 em questão e que, além disso, inexistia qualquer manifestação em contrário dos órgãos de controle; havia entendimento geral de que todas as licenças para a reforma do cais do TPP de Angra dos Reis/RJ eram obrigação da empresa vencedora do certame licitatório; houve significativa dificuldade em determinar qual seria o órgão ambiental competente para o licenciamento; a determinação para início do processo de licitação não significou o início material das obras, que foram embargadas; a falha, se existente, foi sanada, visto que o Inea/RJ emitiu licença de instalação para início das obras; não caberia ao ministro de estado apurar aspectos técnicos envolvidos nos projetos que o ministério pretende implantar, cuja competência recai sobre as áreas administrativas de menor escalão decisório, conforme é o entendimento do TCU.

58. Passa-se à análise dos argumentos apresentados ao fato concreto, objeto da audiência promovida ao Sr. Gregolin.

Análise

59. Quanto aos argumentos de escusa de responsabilidade devido à carência de pessoal do órgão, baseando-se no Acórdão 341/2008 – Plenário, importa destacar que o presente caso não se assemelha ao julgado no referido acórdão. Este analisou a prestação de contas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), relativa ao exercício de 2004. O acórdão apontou que as metas do Fundo para o exercício foram parcialmente alcançadas, e foram julgadas regulares com ressalva as contas de parte dos responsáveis devido a impropriedades e falhas de natureza formal de que não resultaram dano ao erário. Os demais responsáveis tiveram suas contas julgadas regulares.

60. Importante esclarecer o contexto em que se deu a decisão relativa aos recursos humanos do órgão. Na instrução, a unidade técnica deste Tribunal relata como falha, para efeito do mérito das contas, a precariedade do quadro de pessoal do Ministério das Cidades e manifesta-se por que seja considerada como de natureza formal essa impropriedade, julgando-se regulares com ressalvas as contas dos responsáveis. Entretanto, o Voto do Ministro-Relator propõe que, especificamente, essa constatação não seja considerada como ressalva nas contas dos responsáveis, pois não se poderia imputar responsabilidade aos gestores pela precária estrutura de pessoal daquele Ministério. Assim, o acórdão em questão não deixou de apontar as diversas falhas de natureza formal e impropriedades apuradas, mesmo que decorrentes do reduzido quadro de recursos humanos do órgão, julgando regulares com ressalvas as contas dos respectivos gestores.

61. Ademais, a carência de quadro de pessoal não pode ser considerada como escusa para justificar a irregularidade sob análise, pois, como se verá, era de conhecimento do órgão e do então dirigente máximo a impossibilidade de execução da forma como se deu.

62. As razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Gregolin, que afirma que a ausência de licenciamento ambiental não impede a adjudicação de certame licitatório e que a contratação da obra não poderia ter sua viabilidade atestada pela Secretaria de Meio Ambiente/RJ, por se tratar de mera reforma na estrutura pré-existente, não merecem prosperar. Isto porque, ainda que fossem obras de reforma e ampliação, este Tribunal, ao exarar o Acórdão 230/2007 - Plenário, de 28/2/2007, referente às obras de reforma e ampliação do Terminal Pesqueiro de Santos, determinou à Seap/PR que

elaborasse “projeto básico para a obra de ampliação e adequação do píer, com o necessário estudo de impacto ambiental da obra, nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93 e do art. 18, inciso XV, da Lei nº 8.987/95” e que atentasse “para o disposto na Resolução/Conama nº 237/1997, relativamente ao licenciamento ambiental da referida obra” (itens 9.3.2.2 e 9.2.2.3, respectivamente).

63. Assim, constata-se que, por ocasião do Acórdão retromencionado, o responsável ocupava o cargo de Secretário da Seap/PR e, portanto, dele teve conhecimento.

64. Além disso, observa-se que o item 9.2.3.1 do Acórdão 516/2003 já ressaltava a importância da questão ora analisada, quando determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo/TCU que incluísse no sistema Fiscobras, como indício de irregularidade grave, entre outras, “item 9.2.3.1. a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência da licença prévia, conforme art. 2º, § 2º, inciso I e art. 12, ambos da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/97;”.

65. Posteriormente ao exercício de 2007, foram proferidos vários acórdãos do Plenário no mesmo sentido, constituindo-se jurisprudência deste Tribunal, a saber: 2886/2008, 1123/2009, 2367/2009, 1620/2009, 1726/2009 e 2013/2009.

66. Quanto à alegada dificuldade em se determinar qual o órgão licenciador, bem assim às mudanças ocorridas, no período de 2007 a 2009, no sistema de licenciamento ambiental do Rio de Janeiro, só reforça o cuidado que o gestor máximo e a equipe técnica do órgão deveriam ter empreendido com os recursos públicos.

67. E, ainda, o fato das obras não terem se iniciado por força do embargo interposto pelo município, não afasta a ilegalidade do ato praticado.

68. Por outro lado, o Sr. Gregolin alega que o ato foi amparado em pareceres técnicos e jurídicos. Não obstante o responsável mencionar diversos documentos nesse sentido, foi acostada aos autos apenas a Nota SAJ 1632/07, da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República que, no entanto, não adentra à questão da inexistência de projeto básico ou licença prévia para as obras do TPP de Angra dos Reis/RJ e analisa as minutas de edital e contrato, concluindo pela aprovação das minutas apresentadas.

69. Acrescente-se que o fato de o responsável alegar ausência de culpabilidade por ter agido amparado em pareceres técnicos e jurídicos não é escusa de responsabilidade pelos atos que pratica. Há entendimento firmado pelo TCU no sentido de que a responsabilidade do gestor não é afastada neste caso, pois a ele cabe a decisão sobre a prática do ato administrativo eventualmente danoso ao erário, conforme exarado nos Acórdãos 179/2011 – Plenário, 1736/2010 – Plenário, 4420/2010 – 2ª Câmara, 2748/2010 – Plenário e 1528/2010 – Plenário.

70. Cabe ao gestor, em última instância, decidir sobre a conveniência e a oportunidade de praticar atos administrativos, principalmente os concernentes a contratações que vão gerar pagamentos. Por outro lado, o fato de o administrador seguir pareceres técnicos e jurídicos não significa, *de per se*, que este Tribunal não irá reprovar os atos praticados. Entende-se que pareceres técnicos e jurídicos, em regra, não vinculam os gestores, os quais têm obrigação de analisar a correção do conteúdo de tais documentos.

71. Importante consignar que a jurisprudência deste Tribunal deixa assente que o dirigente máximo da entidade, ao praticar atos de gestão, pode ser responsabilizado pelas consequências advindas de sua conduta. A esse respeito, manifesta-se a jurisprudência que o administrador público não pode ser reduzido a mera figura decorativa. Ao contrário, como representante máximo do órgão, tem o dever de

zelar pelos princípios norteadores da administração pública, deve estar ciente de todas as decisões que adota e tem o poder-dever de não praticá-las quando forem ilegais (Acórdãos 364/2003, 190/2001 e 1132/2007, todos do Plenário).

72. Por fim, como mesmo argumentou o responsável, a estrutura da Seap/PR era reduzida entende-se, com isso, que os atos praticados pela equipe técnica, em especial, àqueles relativos à atividade fim do órgão, eram de conhecimento do dirigente máximo, bem como as decisões do TCU endereçadas à Secretaria, e se o Sr. Gregolin não agiu com dolo, agiu, ao menos, com culpa por negligência, e isso tem bastado para que o TCU, “com base na responsabilidade subjetiva, cujo elemento essencial é a culpa, comine-lhe a multa prevista no artigo 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92” (Acórdão 433/2012 – Plenário).

III – CONCLUSÃO

73. Quanto aos convênios 043/2007, 058/2007 e 064/2007, bem como àqueles ajustados no exercício de 2007, cujos recursos foram liberados em parcela única (tabela constante da peça 87), constatou-se que o MPA vem adotando as providências legais e necessárias à solução das pendências para a aprovação ou não das respectivas prestações de contas e, portanto, propõe-se determinar à SFC que informe nas próximas contas da SE/MPA a situação de cada um desses instrumentos.

74. Da mesma forma, será proposto determinar à SFC que informe nas próximas contas da SE/MPA a situação do convênio 084/20047, cuja conveniente interpôs ação junto à Vara Federal da Seção Judiciária do DF.

75. Além disso, restou comprovada a validade das notas fiscais emitidas no âmbito do contrato 04/2007.

76. Concernente à audiência do Sr. Gregolin, conclui-se que a decisão de autorizar a abertura do certame licitatório (Tomada de Preços nº 01/2007) sem a existência de prévio licenciamento ambiental emitido pela Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro, ainda que a obra não tenha sido iniciada, visto que foi embargada, feriu dispositivos legais atinentes (art. 2º, § 2º, inciso I e art. 12, ambos da Lei 8.666/93 c/c o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/97) e jurisprudência desta Corte de Contas que, inclusive, era de conhecimento do Sr. Gregolin, que tomou ciência do mencionado Acórdão 230/2007 – Plenário, exarado em 28/2/2007, enquanto ocupava o cargo de Secretário da Seap/PR e, dessa forma não há como alegar boa-fé ou desconhecimento, restando caracterizado o nexo causal entre a conduta do responsável e a ilegalidade do ato praticado.

77. Dessa forma e considerando-se as instruções precedentes (peças 16, 17 e 18), propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Altemir Gregolin, considerando que não foram suficientes para elidir a irregularidade imputada.

IV – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

78. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

I) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs Karim Bacha (CPF 601.404.459-00) e Dirceu Silva Lopes (CPF 276.574.930-20) em relação às ocorrências de falta de planejamento e ausência de justificativa na realização dos Pregões 5/2007 e 10/2007 e de antecipação de pagamento nos Contratos 45/2007 e 46/2007;

II) rejeitar as razões de justificativa apresentada pelo Sr. Altemir Gregolin (CPF 492.308.169-49) em relação à autorização de abertura do certame licitatório (Tomada de Preços nº 01/2007) sem a

existência de prévio licenciamento ambiental emitido pela Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro, o que fez com que a obra fosse iniciada apenas com a Licença de Instalação – LI, a qual não supre a inexistência de licenciamento ambiental prévio, em desacordo ao art. 2º, § 2º, inciso I e art. 12, ambos da Lei 8.666/93 c/c o art. 8º, inciso I, da Resolução CONAMA 237/97 e do item 9.2.3.1 do Acórdão 516/2003 – Plenário;

III) julgar irregulares as contas dos Srs. Karim Bacha (CPF 601.404.459-00), Dirceu Silva Lopes (CPF 276.574.930-20) e Altermir Gregolin (CPF 492.308.169-49) com base nos arts. 1º, I, e 16, III, 'b' da Lei nº 8.443/1992;

IV) aplicar individualmente aos responsáveis acima a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso I, do RITCU, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do RITCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

V) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo ora estabelecido, na forma da legislação em vigor, caso não atendidas as notificações;

VI) julgar regulares com ressalvas as contas dos Srs. Altemir Pereira Viana (CPF 615.752.082-53) pelo item 'h' (fls. 657/658); Antônio Chrisóstomo de Souza (CPF 023.714.133-72) pelos itens 'a' e 'o'; Carlos Alexandre Gomes da Silva (CPF 457.777.213-20) pelo item 'c'; João Dias Machado (CPF 212.068.210-00) pelo item 'o'; João Felipe Nogueira Matias (CPF 438.414.653-15) pelo item 'd'; José Claudenor Vermohlen (CPF 001.591.149-77) pelos itens 'b', 'i', 'j', 'k' e 'l'; Manoel Viana de Souza (CPF 946.921.739-04) pelos itens 'a', 'b', 'm' e 'o'; Marcelo Barbosa Sampaio (CPF 508.504.905-53) pelo item 'g'; e Wilson José Rodrigues de Abreu (410.692.857-49) pelos itens 'g' e 'l'; e das Sras. Ângela Maria Slongo (CPF 523.548.819-91) pelo item 'e'; e Maria Luiza Moretzsohn Gonçalves Ramos (CPF 449.243.130-68) pelo item 'o', dando-lhes quitação, nos termos dos artigos 1º, inciso I; 16, inciso II; 18 e 23, inciso II, da Lei n. 8.443/92, considerando que as contas evidenciam impropriedades de que não resultaram dano ao erário;

VII) julgar regulares as contas dos demais responsáveis, dando-lhes quitação plena, nos termos dos artigos 1º, inciso I; 16, inciso I; 17 e 23, inciso I, da Lei n. 8.443/92, considerando que as contas expressam, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão dos responsáveis;

VIII) determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que faça constar no próximo relatório de auditoria de contas anuais da Secretaria Executiva do MPA, conforme tratado nos itens 3 a 7 da presente instrução, bem assim nas instruções precedentes (peças 16, 17 e 18):

- a) se foram concluídas as análises relativas aos convênios 058/2007 e 064/2007 e, caso contrário, as justificativas pertinentes do órgão para tanto;
- b) se a Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e do Setor Público Agrícola do Brasil (FAZER) recolheu, com relação ao convênio 043/2007, a atualização monetária do valor repassado e não aplicado no objeto pactuado ou, se for o caso, se foi instaurada a respectiva tomada de contas especial;

- c) se foi concluída a análise da prestação de contas do convênio 084/2007, com o encaminhamento necessário e, caso contrário, as justificativas pertinentes do órgão para tanto;
- d) se foram concluídas as análises das prestações de contas dos convênios firmados no exercício de 2007, cujos recursos foram liberados em parcela única, com o encaminhamento necessário e, caso contrário, as justificativas pertinentes do órgão para tanto.

IX) dar ciência ao MPA quanto às seguintes impropriedades constatadas:

a) liberação de recursos em parcela única na quase totalidade dos convênios celebrados pela SEAP em 2007, em descumprimento dos arts. 2º, inciso V, e 21 da IN/STN 01/97, conforme tratado nos itens 8 a 12 da presente instrução, bem assim nos itens 7 a 10 da instrução que compõe as peças 16-17, p. 46-51 e 1-24, respectivamente;

b) celebração do Convênio 084/2007 com entidade que apresentou indícios de ausência de capacidade técnica, em descumprimento do art. 4º, inciso II, da IN/STN 01/97, conforme tratado nos itens 14 a 21 da presente instrução, bem assim nos itens 11 a 26 da instrução que compõe as peças 16 e 17, p. 46-51 e 1-24, respectivamente;

c) celebração do Contrato 01/2007 sem a observância da economia na execução, em descumprimento do art. 12, inciso III, da Lei 8.666/93, conforme tratado nos itens 59 a 80 da instrução que compõe as peças 16 e 17, p. 46-51 e 1-24, respectivamente;

d) enquadramento da aquisição de equipamentos e mobiliários como realização de obras nas Tomadas de Preços 11/2007 e 7/2007, em descumprimento do art. 6º, inciso I, da Lei 8.666/93, conforme tratado, respectivamente, nos itens 103 a 116 e 142 a 147 da instrução que compõe as peças 16 e 17, p. 46-51 e 1-24, respectivamente;

e) realização da Tomada de Preços 1/2007 sem a obtenção da licença ambiental prévia, em descumprimento do art. 2º, § 2º, inciso I e art. 12, ambos da Lei 8.666/93 c/c o art. 8º, inciso I, da Resolução CONAMA nº 237/97 e do item 9.2.3.1 do Acórdão 516/2003 – Plenário, conforme tratado nos itens 25 a 72 da presente instrução, bem assim nos itens 117 a 138 da instrução que compõe as peças 16 e 17, p. 46-51 e 1-24, respectivamente;

f) realização de estimativa de preços no Pregão 10/2007 com empresas do mesmo grupo comercial, em descumprimento do art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/00, conforme tratado nos itens 157 a 159 e 177 da instrução que compõe as peças 16 e 17, p. 46-51 e 1-24, respectivamente;

g) especificação insuficiente do objeto nos Pregões 5/2007 e 10/2007, em descumprimento do art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/02 c/c o art. 8º, incisos I e II, do Decreto 3.555/00, bem como na Súmula TCU 177, conforme tratado nos itens 20 a 25 da instrução que compõe a peça 18, p. 24-31.

XI) arquivar os presentes autos.

SecexAmbiental, em 23/8/2013.

Patrícia Maria Corrêa
AUFC – mat. TCU 2485-6