

**TC 018.704/2012-3**

**Tipo:** Representação

**Unidade jurisdicionada:** Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas do Acre.

**Representante:** Procurador da República Ricardo Gralha Massia

**Representados:** Sebastião Afonso Viana Macedo Neves (CPF 091.373.942-15); Wolvenar Camargo Filho (CPF 964.212.158-15) 63.606.479/0001-24)

**Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação apresentada pelo Procurador da República Ricardo Gralha Massia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Governo do Estado do Acre, especialmente na Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas do Acre – Seop/AC, relacionadas à Concorrência 83/2012 – CPL 01 – Seop, cujo objeto, em que aplicados recursos federais, consiste na contratação de empresa de engenharia especializada para a execução dos serviços de infraestrutura do empreendimento residencial denominado Cidade do Povo, localizado em Rio Branco-AC.

## HISTÓRICO

2. Por meio do Ofício 55/2012-PR/AC/RGM/1º Ofício (peça 1, p. 1), protocolado nesta unidade em 13/6/2012, o Procurador da República Ricardo Gralha Massia encaminhou cópia dos autos do Inquérito Civil 1.10.000.000344/2012-69 (peça 1, p. 2-30; peças 3, 4, 5 e 6), instaurado pelo *parquet* federal com o objetivo de verificar a licitude do empreendimento habitacional promovido pelo Governo do Estado do Acre denominado Cidade do Povo.

3. Na ocasião, o membro do Ministério Público Federal assinalou que o intuito do encaminhamento foi o de que esta Corte verificasse a legitimidade do procedimento licitatório e do repasse de verbas federais objeto do referido inquérito, haja vista a constatação de possíveis irregularidades documentais, de localização e ambientais referentes à implantação do empreendimento.

4. A instauração do inquérito civil que ensejou a presente representação assentou-se, dentre outros fundamentos, em outro inquérito civil promovido pelo Ministério Público do Estado do Acre (MPE/AC) com o mesmo escopo (peça 1, p. 6), cujas recomendações saneadoras haviam sido enviadas também à Procuradoria da República no Acre (PRAC) para fins de conhecimento (peça 3, p. 27-30; peça 4, p. 1-11).

5. Em suma, os indícios de irregularidades investigados pela PRAC e pelo MPE/AC disseram respeito a:

5.1. possíveis problemas relacionados à propriedade do imóvel e à reserva legal da área onde prevista a implantação do empreendimento Cidade do Povo;

5.2. superficialidade e falhas no Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Relatório de Impacto Ambiental – Rima;

5.3. prazo exíguo de 45 dias para elaboração do estudo ambiental, frente à magnitude do empreendimento e às características de sua localização (Zona de Ocupação Controlada – ZOC);

5.4. o empreendimento estaria situado na área de recarga do Aquífero Rio Branco (ARB), conforme se depreenderia de estudos realizados em 2006 pelo Serviço Geológico do Brasil/Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM;

5.5. existência de riscos para a estabilidade do terreno onde está sendo realizado o empreendimento, por ser subjacente ou adjacente ao mencionado aquífero;

5.6. possíveis danos irreversíveis ao reservatório subterrâneo de águas, com consequências que alcançariam (i) o Aquífero Rio Branco, que extrapola as fronteiras do Estado do Acre, adentrando outra unidade da Federação, e (ii) a qualidade e quantidade das águas do Rio Acre, uma vez que, de acordo com estudos técnicos, ocorreria retroalimentação entre ambos;

5.7. aviso de licitação publicado antes mesmo do licenciamento ambiental da referida obra, desconsiderando a possibilidade de não obtenção da licença ambiental, circunstância que indicaria o caráter meramente formal do licenciamento;

5.8. nulidade da cláusula 2.4 do edital da Concorrência 83/2012 – CPL 01 – Seop por estabelecer que o órgão licitante somente exigiria licença prévia no momento da contratação das empresas selecionadas no certame.

6. Saliente-se o fato de, no âmbito do inquérito do MPE/AC, terem sido expedidas recomendações sucessivas ao Instituto do Meio Ambiente do Acre – Imac (peça 8, p. 11-24) e à comissão responsável pelo procedimento licitatório em comento (peça 8, p. 25-33) com vistas a regularizar as deficiências identificadas.

7. Supletivamente, a Promotoria Especializada de Defesa do Meio Ambiente da Bacia do Baixo Acre também cientificou esta Secex/AC das medidas acima mediante o encaminhamento da íntegra das aludidas recomendações (peças 7 e 8).

8. Neste cenário, como providência preliminar, esta Unidade Técnica diligenciou o Governo do Estado do Acre com vistas a obter esclarecimentos adicionais acerca das fontes de recursos e das licitações eventualmente realizadas ou em andamento, para a consecução do empreendimento (peça 9).

9. Em resposta, a Procuradoria Geral do Estado do Acre/ PGE-AC reportou (peça 10) que:

9.1. o empreendimento Cidade do Povo seria implantado mediante o emprego de recursos oriundos das seguintes fontes: a) Ministério da Integração Nacional; b) Programa Minha Casa Minha Vida; c) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; e d) Caixa Econômica Federal/Ministério das Cidades;

9.2. àquele tempo (maio/2012), a Seop/AC havia dado início à Concorrência 83/2012 - CPL 01- Seop, destinada à contratação de empresa de engenharia para a execução dos serviços de infraestrutura da Cidade do Povo.

10. De acordo com a instrução inicial (peça 16), restaram caracterizados os seguintes indícios de irregularidades relacionados ao empreendimento denominado Cidade do Povo:

10.1. realização da Concorrência 83/2012 – CPL 01 – Seop antes da conclusão do processo de licenciamento ambiental da obra, mediante cláusula ilegal no seu instrumento convocatório (item 2.4 do respectivo edital) que protelou a apresentação da licença prévia para a data da contratação, em desacordo com o art. 225, inciso IV, da Constituição Federal, combinado com os arts. 6º, inciso IX, e 12, inciso VII, da Lei 8.666/93, e com o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama 237/97 (itens 24-27);

10.2. não adoção de atos indispensáveis à regularidade da Concorrência 83/2012, em conformidade com os §§ 2º, inciso I, “b”, 3º e 4º, todos do art. 21 da Lei 8.666/93, frente às alterações realizadas nos projetos alusivos ao certame (itens 28 a 30);

10.3. possíveis inconsistências nos registros de imóveis das matrículas referentes à área de implantação do empreendimento Cidade do Povo, no que tange à regularidade da cadeia dominial de formação e quanto à averbação de hipotecas e área de reserva legal (itens 31 a 35);

10.4. suspeição quanto ao rigor do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), produzido pelo Governo do Estado do Acre, e do processo de licenciamento alusivos ao projeto Cidade do Povo, apreciado pelo Instituto de Meio Ambiente do Acre - Imac, em razão da exiguidade de tempo dedicado à produção e à análise do referido estudo frente à magnitude do empreendimento, atos estes acimados de possíveis falhas e/ou omissões, em desacordo com os objetivos almejados no art. 225, *caput* e inciso IV, da Constituição Federal (itens 36 a 42);

10.5. prováveis riscos para a estabilidade dos terrenos onde se realizará o empreendimento, por serem situados em áreas subjacentes ou adjacentes ao Aquífero Rio Branco (ARB) sem o adequado tratamento técnico, fato comprometedor da segurança do empreendimento e em desacordo com os arts. 6º, inciso IX, e 12, inciso I, da Lei 8.666/93 (itens 43 e 44);

10.6. possíveis impactos ambientais diretos em áreas de outro estado da Federação causados pelo empreendimento Cidade do Povo, fator que, de acordo com o teor do art. 4º, inciso III, da Resolução Conama 237/1997, poderia vir a caracterizar a competência do Ibama para o seu licenciamento ambiental, e não do órgão estadual Imac (itens 45 a 50).

11. Ante a necessidade de saneamento dos autos, foram propostas novas diligências que foram realizadas e atendidas conforme detalhado na tabela abaixo.

Ofício TCU-SECEX/AC	Peça(s)	Órgão	Resposta	Peça(s)	Itens não digitalizáveis
679/2012	23	Instituto do Meio Ambiente do Acre - Imac	Ofício 630/Presi, de 22/8/2012	37	-
677/2012	25	Superintendência do Ibama no Estado do Acre	Ofício 645/2012 - Gab/Ibama/AC, de 3/9/2012	41	-
681/2012	21	Ministério Público do Estado do Acre	OF/PJDC/AC 54/2012, de 31/8/2012	40	3 CD's
678/2012	24	Procuradoria da República no Acre	Ofício 82/2012-PR/AC/ACS/1º Ofício, de 20/8/2012	35	1 CD
680/2012	22	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas do Acre - Seop	Ofício 2063/GAB, de 18/9/2012	105	-
683/2012 e 777/2012 (reiteração)	19 e 104	Procuradoria-Geral do Estado do Acre	Ofício PGE GAB 264/2012, de 24/9/2012	107 a 108	-
682/2012	20	Secretaria Adjunta de Compras e Licitações Públicas - SACLP	Ofício SGA/Se lic 1408, de 28/8/2012	43 a 103	1 CD

12. Mais uma vez, de acordo com as instruções que se seguiram (peças 110 e 147), após a apreciação dos esclarecimentos obtidos, concluiu-se pela necessidade de diligências complementares, haja vista a constatação da ausência nos autos de cópia do processo de licenciamento ambiental e de outras informações tidas como indispensáveis ao adequado deslinde desta representação.

13. Tais diligências foram acatadas mediante delegação de competência do Ministro-

Relator (peças 112 e 149), promovidas por esta Unidade Técnica e atendidas conforme se detalha a seguir.

Ofício TCU-SECEX/AC	Peça(s)	Órgão	Resposta	Peça(s)	Itens não digitalizáveis
269/2013	113	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas do Acre - Seop	Ofício 1.096/GAB, de 21/5/2013	118-141	-
270/2013	114	Instituto do Meio Ambiente do Acre - Imac	Ofício 386/Presi, de 3/5/2013	116	2 CD's
579/2013	150	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas do Acre - Seop	Ofício 1.764/GAB, de 5/8/2013	154	-
580/2013	151	Instituto do Meio Ambiente do Acre - Imac	Ofício 650/Presi, de 5/8/2013	155	-

## EXAME TÉCNICO

14. Conforme assinalado na primeira instrução (peça 16), o edital da Concorrência 83/2012, promovido pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas do Acre – Seop/AC para o fim contratar empresa(s) de engenharia com vistas à execução dos serviços de infraestrutura do empreendimento residencial denominado Cidade do Povo, previu, em seu item 5, as seguintes fontes de recursos a serem utilizadas no empreendimento: 100 (RP), **200 (OGU)** e/ou 500 (BNDES).

15. Ademais, conforme reportado pela Procuradoria Geral do Estado do Acre - PGE-AC (peça 10, 1-2), as etapas seguintes do referido empreendimento contam com aportes de recursos provenientes do Programa Minha Casa Minha Vida, do Ministério das Cidades/Caixa Econômica Federal e do Ministério da Integração Nacional.

16. Desse modo, não restam dúvidas quanto à competência do Tribunal de Contas da União para apreciar a regularidade do processo licitatório objeto desta representação, inclusive, no que tange às medidas adotadas pelo Estado do Acre para dar adequado tratamento aos impactos ambientais decorrentes da realização do empreendimento Cidade do Povo.

17. Por certo, os fatos examinados repercutem na atuação dos órgãos e entidades federais financiadores do empreendimento, haja vista que, segundo o art. 1º do Decreto 95.733, de 12/2/1988, “no planejamento de projetos e obras, de médio e grande porte, executados total ou parcialmente com recursos federais, serão considerados os efeitos de caráter ambiental, cultural e social, que esses empreendimentos possam causar ao meio considerado” [grifei].

18. Quando ao mérito das questões discutidas, aproveitando o elenco das possíveis irregularidades que acoimariam a Concorrência 83/2012 – CPL 01 – Seop, já destacadas nas instruções precedentes (peças 16 e 110), o exame técnico que ora se faz será desenvolvido em três blocos temáticos, agrupando-se as questões que dizem respeito: ao meio ambiente, à regularidade da licitação e à regularidade fundiária da área do empreendimento Cidade do Povo.

### I - Das questões ambientais:

a) superficialidade e falhas no Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Relatório de

Impacto Ambiental – Rima;

b) prazo exíguo de 45 dias para elaboração do estudo ambiental, frente à magnitude do empreendimento e às características de sua localização (Zona de Ocupação Controlada – ZOC);

c) o empreendimento estaria situado em área de recarga do aquífero Rio Branco, conforme se depreenderia de estudos realizados em 2006 pelo Serviço Geológico do Brasil/Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM;

d) existência de riscos para a estabilidade dos terrenos onde está sendo realizado o empreendimento, por serem subjacentes ou adjacentes ao mencionado aquífero; e

e) possíveis danos irreversíveis ao reservatório subterrâneo de águas, com consequências que alcançariam (i) o aquífero Rio Branco, que extrapola as fronteiras do Estado do Acre, adentrando outra unidade da Federação, e (ii) a qualidade e quantidade de água do Rio Acre, uma vez que, de acordo com estudos técnicos, ocorreria retroalimentação entre ambos.

19. Inicialmente, impende ressaltar o fato de as questões ambientais decorrentes do empreendimento Cidade do Povo serem objeto de duas ações civis públicas impetradas pelo Ministério Público do Estado do Acre (ACP's 0705266-03.2012.8.01.0001 e 0800015-12.2012.8.01.0001, conforme peça 143) com o fito de nulificar o respectivo processo de licenciamento e impedir a realização das obras até que as exigências estabelecidas nas legislações ambiental e urbanística sejam cumpridas em sua integralidade.

20. Nas petições iniciais das referidas ações (peças 142 e 144), o *Parquet* estadual traça minuciosa exposição das ilegalidades que acoimariam todo o procedimento de licenciamento da Cidade do Povo, valendo destacar em apertada síntese, os seguintes pontos:

20.1. não haver sido demonstrado os reais impactos do empreendimento sobre o Aquífero Rio Branco (ARB);

20.2. excepcional celeridade do processo de licenciamento ambiental;

20.3. inexistência de projeto básico ou executivo descrevendo o modo pelo qual o esgoto será tratado;

20.4. transmutação da área onde localizado o empreendimento de Zona de Ocupação Controlada – ZOC para Área de Promoção de Habitação – APH;

20.5. soluções de saneamento relegadas às futuras ações do Departamento Estadual de Pavimentação e Saneamento – Depasa, não se atestando a viabilidade do empreendimento no momento atual quanto ao ponto;

20.6. o EIA teria sido desenvolvido com base em estudos secundários em vez levantamentos específicos para o empreendimento Cidade do Povo.

21. Mais ainda, segundo o MP estadual, o EIA, dentre outras limitações, ainda teria deixado de:

21.1. contemplar alternativas de localização do projeto, bem como a possibilidade de sua não execução;

21.2. apresentar os possíveis impactos causados pelo empreendimento na área de entorno;

21.3. descrever a proximidade do empreendimento com unidades de conservação;

21.4. considerar manifestação prévia de órgãos e instituições que deveriam ter sido ouvidos (e.g. Conselho Gestor da Bacia Hidrográfica do Igarapé Judia);

21.5. apresentar, com clareza, os recursos tecnológicos para a mitigação dos impactos negativos e potencialização dos positivos;

- 21.6. incluir o Igarapé Judia na área de influência direta do empreendimento;
- 21.7. comprovar, por meios técnicos, que a Cidade do Povo não causará impactos significativos no Aquífero Rio Branco (ARB);
- 21.8. abordar possíveis impactos em decorrência da proximidade do empreendimento com a área do Distrito Industrial.

22. Na segunda Ação Civil Pública impetrada (processo 0705266-03.2012.8.01.0001), as promotoras de justiça Alessandra Garcia Marques, Meri Cristina Amaral Gonçalves e Rita de Cássia Nogueira Lima ressaltam que as irregularidades no processo de licenciamento ambiental em tela foram tantas que já haviam sido ajuizadas duas ações penais (peça 144, p. 18). Ações estas que ainda estão em trâmite perante a justiça acriana (peça 145).

23. Em que pese não se tenha apurado nestes autos a existência de ações judiciais na esfera federal, na origem desta representação está o inquérito civil público 1.10.000.000344/2012-69, instaurado pelo Ministério Público Federal com a finalidade de apurar a regularidade da atuação da União, do BNDES e da Caixa Econômica Federal na concessão de financiamento habitacional em áreas supostamente inadequadas ao exercício da moradia (peças 1, 2-5 e 35).

Esclarecimentos/informações apresentadas:

24. Por meio do Ofício 630/Presi (peça 37), de 22/8/2012, o Instituto de Meio Ambiente do Acre – Imac informou que o empreendimento denominado Cidade do Povo se encontrava com a licença de instalação concedida (cópia à peça 37, p. 3).

25. O referido órgão ambiental esclareceu que no curso do processo de licenciamento objeto desta representação ocorreram diversos ajustes no projeto que foram por ele demandados e acatados pelo empreendedor, destacando:

25.1. adequações das intervenções em Áreas de Preservação Permanentes (APP's), restando somente as estritamente necessárias, enquadráveis nas situações excepcionais previstas na Resolução Conama 369/2006 e autorizadas pelo órgão ambiental municipal;

25.2. modificação do sistema viário, com a supressão de uma via inicialmente prevista para ser realizada sobre o Aquífero Rio Branco (ARB);

25.3. eficiência da Estação de Tratamento de Esgoto, tendo sido exigido um licenciamento ambiental específico para o dispositivo.

26. Embora promotores de justiça do Acre tenham expedido, ainda em maio/2012, recomendação conjunta ao Imac em que assinalaram a possibilidade de os impactos provocados pelo empreendimento Cidade do Povo extrapolarem as fronteiras do estado do Acre (peça 7, p. 9), o instituto afirmou desconhecer a informação, obtemperando que nos estudos registrados no EIA/Rima, bem como nos realizados pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM, em momento algum haveria esse alerta.

27. Disse mais o órgão ambiental estadual. Caso fosse aferida a repercussão de impactos em outras unidades da Federação durante o processo de licenciamento, reconheceria sua falta de competência e repassaria o processo à União, conforme art. 7º, inciso XIV, alínea “e”, da Lei Complementar 140, de 8/12/2011.

28. Por fim, frisou que estudos recentes da CPRM, realizados em 2008 e 2009, registrariam que a recarga do Aquífero Rio Branco ocorreria pelas precipitações pluviométricas que sobre ele incidem diretamente, destacando o Imac o fato de a Cidade do Povo ocupar apenas 0,008% da área do aquífero, sendo, portanto, mínima a influência do empreendimento no aludido processo.

29. Complementarmente, por meio do Ofício 650/Presi, de 5/8/2013, o Imac informou que a Estação de Tratamento de Esgoto – ETE do empreendimento Cidade do Povo encontra-se na fase

de Licença de Instalação – LI, fundado em *check-in list* desenvolvido pelo referido instituto ambiental com fulcro na Resolução Conama 377/2006, dando-se por desnecessária a apresentação de Estudo Ambiental (peça 155).

30. Na oportunidade, também se reportou que o licenciamento ambiental da citada ETE consubstancia ato permissivo próprio e específico para o tratamento de esgotos.

31. Diligenciado a se pronunciar acerca dos fatos em tela, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama informou não ter realizado ação com vistas a apurar possíveis impactos diretos em áreas de outro estado em decorrência do empreendimento Cidade do Povo (peça 41).

32. Por entender ser do órgão estadual de meio ambiente a responsabilidade de identificar a possível ocorrência da hipótese (Resolução Conama 237/1997, art. 4º, § 1º), o Ibama deixou assente não pretender realizar investigações sobre o fato questionado.

33. Neste passo, registrou o referido instituto federal: a) caber a quem analisa o EIA do empreendimento verificar a extensão dos impactos e a competência legal para licenciar, de acordo com a legislação vigente; b) conforme o art. 7º da LC 140/2011, a competência para o licenciamento passou a ser definida apenas pela localização e tipologia do empreendimento; c) a competência para licenciar a Cidade do Povo, seria, de fato, do órgão ambiental estadual.

34. Por seu turno, num primeiro momento, a Seop/AC asseverou que o empreendimento Cidade do Povo já estaria sendo objeto de fiscalização por órgãos de controle estaduais (MP e TCE), para os quais tem prestado os esclarecimentos requisitados (peça 105, p. 1-2).

35. Na oportunidade, o referido órgão executante encaminhou a esta Secex/AC cópia de parecer não assinado pelos subscritores que constituiria resposta da Procuradoria Geral do Estado do Acre aos questionamentos suscitados pelos ministérios públicos estadual e federal relativamente ao empreendimento Cidade do Povo.

36. Segundo tal parecer (peça 105, p. 2-43), a atuação dos *parquets* não teria levado em conta a versão final do Estudo Ambiental que servira de base para a concessão das licenças prévia e de instalação do empreendimento, aduzindo que os questionamentos constantes das ACP's ajuizadas teriam sido formulados com base na segunda versão do EIA-Rima, malgrado referido estudo tivesse alcançado uma quarta versão e contemplado todos os pontos controvertidos.

37. No que tange aos possíveis prejuízos que a realização do empreendimento Cidade do Povo traria ao processo de recarga do ARB, a PGE/AC ponderou que a área destinada à implantação do projeto não se encontra sobreposta à do referido aquífero, conforme teria sido apurado pelo Serviço Geológico do Brasil – CPRM (peça 105, p. 13).

38. Ademais, salientou-se que o projeto previu a recuperação das áreas de preservação permanente nas margens dos igarapés, destinando parcela substancial da área a espaços verdes.

39. Nesse diapasão, concluem os procuradores estaduais que não haveria prejuízo ao reabastecimento do ARB, uma vez que este processo ocorreria pela infiltração da água, diretamente, sobre sua superfície e, eventualmente, pelo Rio Acre, mas não pelas áreas circunvizinhas, conforme apurado pelo Serviço Geológico do Brasil – CPRM.

40. Salientou-se, na oportunidade, que também estaria contemplado no projeto uma completa estação de tratamento com vistas a preservar a qualidade das águas, impedindo-se a contaminação do aquífero.

41. Obtemperou a PGE/AC que as recomendações exaradas pelo MPE/AC se fundaram apenas em estudos preliminares desenvolvidos pela CPRM, os quais, por precaução, sugeriam algumas restrições, muitas delas afastadas após a conclusão dos estudos, ante a melhor compreensão da dinâmica do aquífero.

42. No que se refere aos possíveis impactos decorrentes da proximidade do empreendimento com a área do Distrito Industrial, os procuradores estaduais ponderaram que o EIA registra a mensuração dos ruídos em quatro pontos distintos, concluindo que o nível de ruído captado (45,2+-1 dB), de acordo com as normas técnicas aplicáveis, foi considerado aceitável (peça 105, p. 19).

43. Em todo caso, o EIA teria previsto a adoção das seguintes medidas mitigadoras: a) que as indústrias fossem orientadas pela Administração a realizarem a manutenção das máquinas/equipamentos com vistas a minimizar os ruídos emitidos; b) instalação de uma “Cortina de Vegetação” entre o parque industrial e o empreendimento Cidade do Povo.

44. Por outro lado, também haveria a informação de que o abastecimento de água do empreendimento habitacional seria assegurado pela interligação de sua rede de distribuição, mediante adução direta, ao Centro de Reservação Santo Afonso.

45. Alternativamente, o Departamento Estadual de Pavimentação e Saneamento – Depasa, consoante nota técnica anexa ao EIA/Rima, estaria elaborando um projeto que captaria as águas do ARB, atividade esta previamente condicionada à obtenção de licenciamento do órgão ambiental competente.

46. Por último, a PGE/AC ressaltou que o sistema de tratamento de esgoto, embora integrante do empreendimento em análise, seria licenciado em procedimento específico, o que não prejudicaria o desenvolvimento das etapas já licenciadas.

47. O tratamento dos efluentes, conforme o EIA/Rima, ocorreria em uma Estação de Tratamento de Esgoto – ETE análoga à utilizada no Município de Rio Branco na ETE São Francisco, tendo sido considerados os modelos que proporcionam a melhor eficiência e adequação às características do empreendimento, mas cuja comprovação somente poderia ser realizada a partir do funcionamento dos equipamentos (peça 105, p. 31).

48. Após nova diligência (peça 113), a Seop/AC, por meio do Ofício 1.096/GAB, além de encaminhar cópia dos documentos solicitados, informou que todas as adequações e ajustes ambientais do empreendimento Cidade do Povo decorrentes da ação do Imac, MPE/AC e MPF/PRAC foram devidamente realizados, conforme documentos comprobatórios de que fez acompanhar sua resposta (peça 118, p. 1).

49. Por fim, mediante o Ofício 1.764/GAG (peça 154), a Seop/AC elucidou que o abastecimento de água do empreendimento Cidade do Povo será realizado mediante adução do Centro de Reservação Santo Afonso, bem como que a referida localidade contará com um centro de reservação próprio.

50. Na oportunidade, destacou-se que a aventada possibilidade de complementação do abastecimento mediante a captação de água do Aquífero Rio Branco, caso implementada, visaria equilibrar o balanço hídrico e promover a sustentabilidade do sistema.

51. Aduziu-se, ainda, que a Licença Prévia 215/2012 compreendeu a localização e a concepção do empreendimento como um todo, inclusive a estação de tratamento de esgoto, malgrado a Licença de Instalação 286/2012 tenha determinado licença de instalação autônoma para a ETE (peça 154, p.1).

52. Nesse passo, reportou-se já haver sido requerida a licença de instalação demandada, estando o pleito em processo de apreciação pelo instituto licenciador, o Imac (peça 154, p.1).

53. Buscando corroborar as informações prestadas, fez-se a resposta acompanhar do requerimento para licenciamento ambiental para a implantação da Estação de Tratamento de Esgoto da Cidade do Povo (peça 154, p. 3-4), protocolado junto ao Imac em 18/7/2013.

#### Análise técnica:

54. Como antecedente ao exame do mérito das questões suscitadas pelos ministérios públicos estadual e federal, faz-se necessário pontuar que a circunstância de o processo de licenciamento analisado também estar sendo questionado no âmbito judicial (itens 19-22) não representa óbice ao seu exame pelo Tribunal de Contas da União.

55. A conclusão acima se deve ao fato de vigor em nosso ordenamento a independência de instâncias, embora seja forçoso reconhecer que decisão com trânsito em julgado em processo penal contendo certas conclusões (materialidade e autoria do delito) tenha o condão de vincular a apreciação administrativa.

56. No entanto, considerando que as ações penais ajuizadas ainda estão na fase de instrução (vide consulta à peça 145), o exame ora realizado não encontra qualquer limitação no que tange a suas conclusões, desde que, é claro, sejam suportadas pelos elementos de convencimento acostados a estes autos.

57. Veja-se que os esclarecimentos e informações apresentados pelos órgãos/entidades vinculados ao Poder Executivo estadual acerca das questões ambientais que afetariam o empreendimento Cidade do Povo levam a crer que todas as falhas do processo de licenciamento teriam sido corrigidas (itens 24-53).

58. Por sua relevância para o exame dos fatos, releva destacar que a própria entidade ambiental licenciadora, o Instituto de Meio Ambiente do Acre – Imac, afirma que os ajustes considerados necessários ao Estudo de Impacto Ambiental – EIA foram atendidos pelo empreendedor no decorrer o processo de licenciamento (peça 37, p. 1).

59. Considerando que a versão final do EIA relativo ao empreendimento foi fornecido pela Seop/AC e se encontra acostado em sua íntegra às peças 129-139 destes autos, far-se-á, tanto quanto possível, o cotejamento do conteúdo deste documento e das informações prestadas pelos órgãos/entidades locais frente aos principais questionamentos ambientais suscitados (itens 20-21).

60. Não demonstração dos reais impactos do empreendimento sobre o aquífero Rio Branco e não comprovação, por meios técnicos, que a Cidade do Povo não causará impactos significativos no Aquífero Rio Branco.

60.1. O Estudo de Impacto Ambiental – EIA aborda o Aquífero Rio Branco (ARB) em tópico específico (peça 131, p. 9-12), bem como retoma o tema nos esclarecimentos adicionais apresentados ao Imac em resposta aos ajustes demandados por meio do Parecer Técnico Imac 6/2012 (peça 138, p. 31-34 e peça 139, p. 9-10).

60.2. Tal como informado pelos órgãos e entidades vinculados ao executivo estadual (itens 28 e 37), o EIA consigna, com base em pesquisas efetuadas pela CPRM – Serviço Geológico do Brasil nos anos 2008 e 2009, que apenas 0,008% área de ocorrência do ARB estaria na área de abrangência do empreendimento Cidade do Povo (peça 131, p. 12).

60.3. Acrescente-se o fato de, com base nos esclarecimentos adicionais apresentados ao Imac, extrair-se informação no sentido de que a recarga do ARB ocorre de forma direta sobre sua área de ocorrência, haja vista se tratar de aquífero semiconfinado (peça 138, p. 32).

60.4. O estudo em análise esclarece, ainda, que os possíveis impactos que poderiam afetar o aquífero decorreriam da compactação do solo subjacente (peça 138, p. 32).

60.5. Como medida mitigadora, propõe o estudo que a área de sobreposição do empreendimento Cidade do Povo e do ARB (item 60.2) fosse definida como área verde, não se construindo nela numa infraestrutura predial, bem como a recuperação dos espaços antropizados num raio mínimo de duzentos metros dos limites do aquífero (peça 138, p. 32; peça 139, p. 10).

60.6. Saliente-se o fato de o órgão ambiental competente para o licenciamento (itens 24-25) ter sido expresso em afirmar que os diversos ajustes demandados ao empreendedor foram

devidamente atendidos (peça 37, p. 1), razão pela qual já teria concedido a respectiva licença de instalação.

60.7. Diante do exposto, dentro dos limites da análise ora realizada e sem prejuízo dos exames em curso na esfera judicial, mostra-se de rigor reconhecer que as questões ambientais em tela foram contempladas no EIA do empreendimento Cidade do Povo.

61. Existência de riscos para a estabilidade dos terrenos onde está sendo realizado o empreendimento, por serem subjacentes ou adjacentes ao mencionado aquífero.

61.1. De acordo com a versão final do EIA, do confronto de pesquisas efetuadas pela CPRM – Serviço Geológico do Brasil nos anos 2008 e 2009 frente ao projeto do empreendimento resultou que apenas 10 ha da área da Cidade do Povo coincide com a área de ocorrência do Aquífero Rio Branco (peça 131, p. 12).

61.2. Conforme registrado (60.5-60.6), mesmo nessa área coincidente, não haverá risco para o empreendimento ou para o meio ambiente, haja vista que a medida mitigadora proposta foi destinar tal zona à área verde, não se construindo nela nenhuma infraestrutura predial.

61.3. Pelo exposto, o receio esposado pelo MP estadual foi dissipado pelas informações técnicas levantadas para o EIA, razão porque não implica risco efetivo ao êxito do empreendimento ou ao meio ambiente.

62. Excepcional celeridade do processo de licenciamento ambiental.

62.1. Conforme destacado em ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado do Acre, o processo de licenciamento do empreendimento Cidade do Povo foi célere, suspeitando-se, inclusive, que o EIA já estaria pronto antes da contratação da empresa responsável por seu desenvolvimento (peça 142, p. 12-20).

62.2. O que conta, realmente, para a análise ora realizada é saber se o licenciamento do empreendimento em curto prazo violou a legislação aplicável ao caso.

62.3. Nesse diapasão, primeiramente, impende salientar não haver na norma que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental (Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente - Conama 1/1986, de 23/1/1986), imposição de prazo mínimo para o desenvolvimento o EIA.

62.4. A seu turno, o trâmite acelerado conferido ao processo pelos agentes estaduais envolvidos não configura, por si só, impropriedade capaz de invalidar o licenciamento concedido.

62.5. Dado o regime pluviométrico do estado do Acre, onde as chuvas são intensas em metade do ano, mostra-se compreensível que o Governo do Acre tenha se empenhado em obter a licença de instalação em tempo hábil para iniciar as obras de infraestrutura do empreendimento ainda no exercício de 2012.

62.6. Por outro lado, cumpre destacar que eventuais irregularidades que acoimariam a contratação da empresa responsável pela elaboração do EIA não foram examinadas nesta representação por dizer respeito, unicamente, à esfera estadual.

62.7. Ademais, ainda que os órgãos de controle estaduais (justiça e/ou corte de contas acrianas) concluam pela ilegalidade da contratação acima, dificilmente o estudo realizado seria desconstituído por esse motivo, haja vista ter sido o EIA o fundamento dos licenciamentos já concedidos.

62.8. Ante as considerações ora expendidas, também sem prejuízo do exame judicial em curso sobre o mesmo fato, conclui-se que a questionada celeridade com que foi processado o licenciamento ambiental, por si só, não invalida as licenças concedidas pelo Imac ao empreendimento Cidade do Povo.

63. Inexistência de projeto básico ou executivo descrevendo o modo pelo qual o esgoto será tratado; soluções de saneamento relegadas às futuras ações do Departamento Estadual de Pavimentação e Saneamento – Depasa, não se atestando a viabilidade do empreendimento no momento atual quanto ao ponto.

63.1. O saneamento é, inicialmente, abordado no EIA em tópico específico no qual, contudo, apenas é feita remissão genérica a projeto do Depasa para o saneamento da área onde está sendo implantado o empreendimento, bem como a uma descrição sucinta do sistema de abastecimento de água de Rio Branco (peça 130, p. 38-39).

63.2. O tema é retomado pelo estudo por ocasião da descrição do objeto a ser licenciado, mas sem fornecer maiores detalhes acerca das soluções engendradas pelo empreendedor. O abastecimento de água da Cidade do Povo se daria, segundo o EIA, pela ETA Sobral I e II, ou, alternativamente, mediante aproveitamento de águas subterrâneas (peça 135, p. 15).

63.3. Quanto ao detalhamento do esgotamento sanitário, o estudo, no ponto, realiza a descrição preliminar do sistema a ser empregado, bem como informa os critérios e parâmetros adotados para o seu dimensionamento (peça 135, p. 17-23).

63.4. Questionado pelo Imac, a empresa responsável pelo estudo remete à nota técnica elaborada pelo Depasa que esclareceria o modo pelo qual seria viabilizado o abastecimento de água da Cidade do Povo (peça 138, p. 39-40).

63.5. Em outro esclarecimento sobre o ponto, explicita-se que o sistema de abastecimento de água potável será interligado ao sistema principal através de adução direta do Centro de Reservação Santo Afonso. Paralelamente, encontrar-se-ia em fase de elaboração pelo Depasa um projeto de sistema de captação de água subterrânea do ARB (peça 139, p. 15).

63.6. Tal informação foi ratificada pelo Seop/AC (peça 154, p. 1), acrescentando que a Cidade do Povo também contará com um centro de reservação próprio e que a possibilidade de o abastecimento de água ser complementado com a captação de águas subterrâneas visaria equilibrar o balanço hídrico e promover a sustentabilidade do sistema.

63.7. Aduziu-se que o empreendimento objeto desta representação implicará somente na realocação de moradias já existentes no Município de Rio Branco, razão pela qual o atual volume de água captado seria suficiente, bastando seu redirecionamento (peça 154, p. 2).

63.8. Essa expectativa, contudo, parece não levar em conta que a própria execução das obras de infraestrutura e a construção das unidades habitacionais ensejarão aumento da população local, haja vista que numerosos trabalhadores serão atraídos para Rio Branco em busca de ocupação.

63.9. Independentemente da ressalva acima, o Governo do Estado do Acre reafirmou ter estudos em andamento para complementar o abastecimento de água do empreendimento com a exploração do ARB, medida que reduz os riscos de colapso do sistema e converge para o cenário delineado no estudo de impacto ambiental.

63.10. Dos esclarecimentos adicionais ao EIA, extrai-se a informação de que somente seria possível aferir a eficiência do sistema de esgotamento sanitário do empreendimento mediante análises a serem realizadas com seu funcionamento, adiantando, contudo, que a opção do modelo ocorreu com base em índices técnicos que indicaram a implantação de um sistema preliminar seguido de um sistema secundário de tratamento do tipo Reator Anaeróbio de Leito Fluidizado – Ralf (peça 139, p. 16-17).

63.11. Saliente-se que a construção da estação de tratamento de esgoto alvitada no EIA passou a depender de licença ambiental de instalação autônoma que, conforme demonstrado pela Seop/AC (peça 154, p. 3-4), já foi requerida ao Instituto Ambiental do Acre – Imac.

63.12. Apurou-se, ainda, que o Governo do Estado do Acre já contratou empresa de engenharia

para a construção da ETE, tendo ajustado o prazo de execução da obra em doze meses e destinado à obra recursos próprios e recursos obtidos junto ao BNDES (peça 156).

63.13. Todavia, conforme reconhecido pela Gerente do Departamento de Planejamento da Seop/AC, a requerida licença de instalação específica ainda não havia sido concedida pelo Imac até a presente data, 12/9/2013 (peça 157).

63.14. Em contrapartida, ainda de acordo com a referida gestora, a Seop/AC assentou somente emitir a ordem de serviço para que a contratada dê início às obras da ETE após a obtenção da licença de instalação.

63.15. Pelo apurado, verifica-se que, ao tempo do licenciamento prévio do empreendimento Cidade do Povo, as soluções de engenharia para o saneamento básico não estavam totalmente definidas, mas estas lacunas já foram sanadas pelo Governo do Acre (itens 63.6 e 63.11).

63.16. Merece atenção especial o fato de a contratação da ETE ter sido formalizada antes da obtenção de sua necessária licença de implantação (item 63.12). Porém, caso a ordem de serviço para o início da execução, tal como ventilado pela gestora da Seop/AC (item 63.13), somente seja expedida após a anuência do instituto licenciador, a questão estará saneada, conforme já decidiu o Tribunal de Contas da União em caso análogo (vide Acórdão 2061/2008-TCU-Plenário).

63.17. Conforme já assinalado (itens 19-22), a regularidade do processo de licenciamento do empreendimento Cidade do Povo também está sendo apreciado no âmbito judicial, razão porque o risco de descumprimento da legislação ambiental, embora exista, é reduzido.

63.18. Em todo caso, ante o volume de recursos federais empregados e a importância do empreendimento para o Estado do Acre, esta Unidade Técnica inseriu em seu plano de ações para o segundo semestre de 2013 a realização de levantamento sobre a realização da Cidade do Povo, ocasião em que os riscos pontuados nesta representação serão objeto de maiores exames e adequado mapeamento.

63.19. Ressalte-se, por relevante, que o Imac entendeu que os dados disponibilizados foram suficientes à análise dos possíveis impactos ambientais. Tanto que concedeu a licença necessária à implantação do empreendimento, ato este que goza de presunção de legitimidade (peça 37, p. 1 e 3).

63.20. Ante a emissão da Licença de Instalação pelo órgão estadual de meio ambiente, não pode o Tribunal de Contas da União colocar empecilhos ao prosseguimento das obras, haja vista que, formalmente, o documento atende às exigências da legislação, foi emitido por quem de direito, é válido, e não pode ser questionado pelo Tribunal, visto que emitido por órgão não submetido a sua jurisdição (Acórdão 2342/2007-TCU-Plenário).

63.21. Desse modo, em que pese o modo um tanto fora de ordem com que as soluções de saneamento básico foram abordadas no processo de licenciamento do empreendimento Cidade do Povo, não é possível afirmar que tal fato renda ensejo à invalidação das licenças concedidas e em vias de ser deferida.

#### 64. Transmutação da área onde localizado o empreendimento de Zona de Ocupação Controlada – ZOC para Área de Promoção de Habitação – APH.

64.1. Segundo o EIA, a definição do local do empreendimento está em consonância com os principais instrumentos organizadores do município de Rio Branco: Plano Diretor, Plano Municipal de Habitação e o Zoneamento Econômico, Ambiental, Social e Cultural - ZEAS (peça 132, p. 33).

64.2. Em resposta a demanda do Imac, a empresa responsável pelo estudo esclareceu que o Governo do Estado do Acre havia identificado outras áreas urbanas desocupadas. Porém, em estudo realizado pela Secretaria de Estado de Habitação de Interesse Social do Acre – Sehab/AC, estimou-se que os custos com a aquisição de tais glebas extrapolariam em 50% o valor médio pago nos processos de desapropriação do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCV (peça 139, p. 11).

64.3. Diante da constatação acima, sensível à demanda por novas áreas por parte do empreendedor, bem assim aproveitando o ensejo de naquele momento estar em curso o desenvolvimento do Plano Municipal de Habitação, a Prefeitura de Rio Branco encampou a ampliação do perímetro urbano da cidade, inclusive, com a indicação das regiões onde possível a implantação de empreendimentos habitacionais (peça 139, p. 12).

64.4. Por seu turno, nos considerandos da Recomendação Conjunta 2, expedida por promotores de justiça do Acre, os membros do *parquet* ponderaram que com a inserção do art. 241-A no Plano Diretor de Rio Branco, pretendeu-se flexibilizar a proteção ambiental, permitindo que zona considerada ambientalmente frágil (Zona de Ocupação Controlada-ZOC), passasse a abrigar, mediante alteração casuística, empreendimentos habitacionais (peça 8, p. 15-16).

64.5. O exame da presente questão depara com o clássico conflito entre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento econômico e social. Tanto um quanto outro, princípios norteadores da República Federativa do Brasil com expresso assento constitucional (CF 1988, arts. 3º, inciso II, 170 *caput* e inciso VI e 225).

64.6. Desse modo, não há como, *a priori*, entender que um deva prevalecer sobre o outro. Em verdade, conforme assentado pela doutrina, a melhor solução é aquela capaz de compatibilizar a incidência de ambos os princípios, sem exclusão do núcleo essencial de qualquer deles, conforme a técnica da ponderação.

64.7. Veja-se que, para além da motivação estritamente econômica, a escolha da área do empreendimento Cidade do Povo, conforme o EIA, levou em conta outros fatores, tais quais: a) qualidade do solo; b) logística na obtenção de matérias-primas; c) proximidade de potenciais pólos absorvedores de mão-de-obra, como o Distrito Industrial e da Zona de Processamento de Exportação; d) áreas de proteção ambiental; e) viabilidade da implantação de serviços públicos.

64.8. Cabe ainda destacar que a implantação do empreendimento foi precedida de licenciamento (peça 37, p. 3) concedido pelo órgão ambiental competente com base em EIA que levantou os possíveis impactos ambientais.

64.9. Desse modo, malgrado o inconformismo dos membros do Ministério Público do Estado do Acre autores das ações civis públicas (item 14), tem-se que a transmutação da área onde localizado o empreendimento Cidade do Povo de Zona de Ocupação Controlada – ZOC para Área de Promoção de Habitação – APH, pelo que se pode extrair dos elementos constantes destes autos, não vulnerou a legislação de regência, porque modificada a própria lei definidora do Plano Diretor de Rio Branco, bem como tal alteração não ter sido reprovada no respectivo processo de licenciamento.

65. O EIA teria sido desenvolvido com base em estudos secundários em vez de levantamentos específicos para o empreendimento Cidade do Povo.

65.1. Ao descrever a metodologia empregada no desenvolvimento do EIA, a equipe responsável assinalou que as informações e dados necessários foram captados de fontes primárias e secundárias (peça 129, p. 28).

65.2. Decerto, da leitura do referido estudo se percebe grande emprego de trabalhos científicos desenvolvidos por diversos pesquisadores, bem como de outros estudos já elaboradas pelos entes locais.

65.3. Não obstante, os levantamentos especialmente desenvolvidos para o EIA do empreendimento Cidade do Povo aparecem evidenciados em algumas passagens, tal qual verificado na descrição do meio biótico (peça 131, p. 36-41) e da arqueologia regional e local (peça 132, p. 37; peça 133, p. 25).

65.4. Ademais, cabe salientar, quanto à questão controvertida, que a Resolução do Conama

1/1986, norma que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental, não obsta a utilização de estudos secundários.

65.5. A aprovação do EIA ao fim do processo de licenciamento junto ao Imac (peça 37, p. 1), deixou claro que as fontes utilizadas não prejudicaram o exame da viabilidade do empreendimento quanto aos impactos ambientais.

65.6. Desse modo, ressalvado entendimento em sentido contrário em outra instância, tem-se como aceitável a metodologia empregada no desenvolvimento do EIA do empreendimento Cidade do Povo.

66. O EIA não teria contemplado alternativas de localização do projeto, bem como a possibilidade de sua não execução; apresentado os possíveis impactos causados pelo empreendimento na área de entorno; descrito a proximidade do empreendimento com unidades de conservação; considerado manifestação prévia de órgãos e instituições que deveriam ter sido ouvidos (e.g. Conselho Gestor da Bacia Hidrográfica do Igarapé Judia); apresentado com clareza os recursos tecnológicos para a mitigação dos impactos negativos e potencialização dos positivos; incluído o Igarapé Judia na área de influência direta do empreendimento; apresentado dados precisos sobre a dimensão da área de influência do empreendimento; abordado possíveis impactos em decorrência da proximidade do empreendimento com a área do Distrito Industrial.

66.1. Registre-se que os aspectos ora analisados também foram suscitados pelo Imac e, conforme se demonstrará, adequadamente ou não, foram objeto de complementações por parte dos responsáveis pelo EIA no decorrer do processo de licenciamento do empreendimento, sendo, todos eles, considerados atendidos pelo instituto licenciador (peça 37).

66.2. Os esclarecimentos foram prestados em parecer desenvolvido pela empresa autora do estudo e tido como instrumento complementar ao EIA pelo Imac, cujos trechos específicos assinalam-se a seguir:

66.2.1. no que tange à falta de contemplar alternativas de localização da Cidade do Povo, o esclarecimento adicional declinado pelo empreendedor consistiu na descrição da falta de outras opções viáveis para o porte do empreendimento que se buscava licenciar (peça 139, p. 11);

66.2.2. a possibilidade da não execução do projeto, em apertada síntese, ensejaria: a) a permanência do déficit habitacional; b) a manutenção de famílias carentes em áreas de risco; c) especulação imobiliária e ocupação desordenada da área desapropriada; e d) ocupação de áreas verdes do município de Rio Branco (peça 139, p. 13-14);

66.2.3. os possíveis impactos causados pelo empreendimento na área de entorno (dinamização do comércio; capacitação profissional; melhoria da infraestrutura, dos equipamentos e dos serviços básicos; aumento da criminalidade; aumento populacional; poluição hídrica; criação e fortalecimentos das organizações sociais; potencialização dos transportes e acesso) e as respectivas medidas mitigadoras foram acrescentados ao EIA (peça 138, p. 8-23);

66.2.4. quanto à proximidade do empreendimento de unidades de conservação, consignou-se que a unidade de conservação mais próxima é a APA do Lago do Amapá, situada no raio de dez quilômetros do local onde está sendo edificada a Cidade do Povo, havendo ainda, após essa distância, as APA's Irineu Serra e São Francisco, conforme assinalado em mapa (peça 138, p. 21-22);

66.2.5. ponderou-se que coube ao Conselho Gestor da Bacia Hidrográfica do Igarapé Judia, ou a qualquer outro órgão/entidade, apresentar manifestação de viva voz na audiência pública promovida para a discussão do EIA/RIMA, em 8/5/2012, ou o envio de contribuições à consultoria responsável pelo estudo no prazo de até dez dias após a referida data (peça 138, p. 23-24);

66.2.6. os recursos tecnológicos previstos para mitigação dos impactos negativos e

potencialização dos positivos (dezessete ao todo) foram esclarecidos em tabela na qual se relaciona os impactos, os respectivos recursos e as correlatas medidas de controle (peça 138, p. 24-25);

66.2.7. incluiu-se o Igarapé Judia na área de influência direta do empreendimento, haja vista o reconhecimento de que afluentes seus estariam na área de intervenção da Cidade do Povo, bem assim o fato de o referido curso d'água margear parte do perímetro do empreendimento (peça 138, p. 26);

66.2.8. esclarecimentos adicionais acerca da dimensão da área de influência do empreendimento foram apresentados pela consultoria responsável pelo estudo, inclusive mediante o fornecimento de novos mapas (peça 138, p. 26);

66.2.9. por último, em decorrência da proximidade do empreendimento com a área do Distrito Industrial, foram consideradas alteração dos níveis de ruído e da qualidade do ar como possíveis impactos (peça 139, p. 40).

66.3. Por oportuno, deve-se frisar que a análise feita sobre os questionamentos ambientais acima se limitaram à contemplação formal deles dentro do processo de licenciamento, não sendo apreciado o mérito dos esclarecimentos apresentados.

66.4. Há, contudo, o pronunciamento favorável manifestado pelo Imac (peça 37), entidade ambiental que analisou todo o processo e concedeu o licenciamento do empreendimento. Essa chancela do órgão ambiental merece ser devidamente considerada, haja vista a presunção de legitimidade dos atos administrativos.

66.5. Desse modo, não se identificando ilegalidades patentes quanto ao atendimento das questões ambientais por parte do empreendedor, ressalvada eventual desconstituição judicial do licenciamento por força das ações civis públicas em trâmite na justiça estadual, forçoso é ter como válidas e regulares as licenças concedidas.

## **II - Da irregularidade da licitação:**

a) aviso de licitação publicado antes mesmo do licenciamento ambiental da referida obra, desconsiderando a possibilidade de não obtenção da licença ambiental, circunstância que indicaria o caráter meramente formal do licenciamento; e

b) nulidade da cláusula 2.4 do edital da Concorrência 83/2012 – CPL 01 – Seop por estabelecer que o órgão licitante somente exigiria licença prévia no momento da contratação das empresas selecionadas no certame.

### Esclarecimentos/informações apresentadas:

67. Em resposta à diligência que lhe foi dirigida (peça 22), a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras Públicas – Seop informou que os recursos orçamentários destinados à cobertura das despesas decorrentes da execução do objeto licitado por meio da Concorrência 83/2012-CPL 01-Seop são da fonte de recursos próprios do Estado do Acre e de operação de crédito ajustada com o BNDES (peça 105, p. 1).

68. Por seu turno, a Secretaria Adjunta de Compras e Licitações Públicas do Acre, também diligenciada a apresentar documentos e esclarecimentos acerca do processo licitatório em exame (peça 20), forneceu a esta Unidade Técnica cópia do Parecer PGE/PMA/PA 1/2012 (peça 103, p. 3-8), no qual é respondido questionamento formulado pela Seop/AC acerca da possibilidade de o certame em exame ter seguimento antes da obtenção da licença ambiental prévia.

69. Na análise efetuada pela PGE/AC, consignou-se que a Lei 8.666/1993 não exige o licenciamento ambiental como condição prévia para a licitação, mas apenas que os projetos básicos e executivos considerem em sua elaboração os eventuais impactos decorrentes da obra.

70. Tendo em conta a conclusão acima, a afirmação da Seop/AC no sentido de que não

procederia à contratação antes da obtenção do competente licenciamento ambiental, bem assim a garantia do órgão licitante de que, caso houvesse modificações incompatíveis com a concepção utilizada na licitação, não faria a contratação e daria início a novo certame, asseverou-se que a continuidade da licitação não implicaria qualquer risco ao meio ambiente.

71. Referiu-se, ainda, ao fato de que, antes da elaboração do projeto básico, teriam sido realizados estudos de impacto ambiental, conforme consignaria o memorial descritivo e justificativo da Concorrência 83/2012-CPL 01-Seop (peça 103, p. 6-7).

72. Por fim, o referido parecer considera afastada a ocorrência de qualquer prejuízo, haja vista a possibilidade de se fazerem ajustes no projeto (legalmente admitidos até 25% do objeto) e da compreensão de que a Administração não seria obrigada a efetivar a contratação da vencedora do certame, ainda que adjudicado a realização dos serviços.

73. Cabe salientar que as questões controvertidas ora analisadas não foram examinadas pela Assessoria Jurídica da Secretaria Adjunta de Compras e Licitações Públicas, que, em parecer de uma lauda, aprovou o edital da Concorrência 83/2012-CPL 01-Seop, consignando uma única sugestão de redação de somenos relevância (peça 101, p. 27).

#### Análise técnica:

74. O fato de a lei de licitações dispor que o projeto básico da obra deve assegurar “a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento” (art. 6º, inciso IX) deixa claro que, quando necessária a concessão de licença ambiental, a aprovação do órgão competente para o referido licenciamento deve preceder a definição final do objeto a ser licitado.

75. A conclusão acima, de fato, não está expressa na Lei 8.666/1993. No entanto, mostra-se despicienda a vedação textual em lei e/ou regulamento. Isso porque pode ser que, durante o processo de licenciamento, identifique-se a necessidade de ajustes substanciais no projeto para mitigar os impactos ambientais decorrentes da realização da obra, ou, mesmo, que os danos provenientes do empreendimento alcancem tal magnitude que levem o órgão ambiental a negar licença à instalação do empreendimento.

76. No entanto, embora a jurisprudência do TCU seja pacífica no sentido da compreensão acima, o caso em análise pode ser encarado como uma impropriedade formal, da qual não resultou efetivo prejuízo à realização do objeto licitado.

77. De fato, embora a Concorrência 83/2012-CPL 01-Seop tenha sido processada sem o devido licenciamento ambiental, a concessão da licença de instalação em 22/6/2012 (peça 37, p. 37) precedeu a contratação das obras, somente efetuada em 25/6/2012 (peça 146).

78. Ao apreciar ocorrência semelhante nos autos do TC 009.764/2008-2, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 2061/2008 – Plenário, tendo em conta que “as licenças já foram solicitadas ao Ibama e que os responsáveis informam que o início da execução dos serviços só se dará a partir da emissão desses documentos”, assentou ter restado “descaracterizada a irregularidade, sendo suficiente determinar que as obras só se iniciem após a obtenção do licenciamento ambiental”.

79. Pelo exposto, em que pese a disposição editalícia impugnada e o próprio processamento da Concorrência 83/2012-CPL 01-Seop terem, de fato, vulnerado a lei geral de licitações, não se evidenciou prejuízo capaz de invalidar o referido certame, sendo, por conseguinte, descaracterizada a irregularidade pelo fato de a licença de instalação ter precedido a contratação das obras.

### **III - Da irregularidade fundiária da área do empreendimento Cidade do Povo:**

a) possíveis problemas relacionados à propriedade do imóvel e reserva legal da área onde prevista a implantação do empreendimento Cidade do Povo.

Esclarecimentos/informações apresentadas:

80. Em parecer juntado à peça 105, a PGE/AC discorda do entendimento esposado pelos promotores de justiça acrianos segundo o qual seria necessário que o empreendimento Cidade do Povo mantivesse, a título de reserva legal, 80% de sua área de vegetação nativa porque, antes de ser integrado ao perímetro urbano, havia sido uma propriedade rural.

81. Redarguiu-se que toda a área urbana, em algum momento, também já fora área rural. Portanto, entender que, ao se integrar ao perímetro urbano, o imóvel permaneceria sujeito às limitações impostas àqueles situados na zona rural limitaria sobremaneira a expansão das cidades situadas na região amazônica.

82. Mencionou-se, ainda, posicionamento doutrinário enfatizando que a reserva florestal legal incidiria sobre imóveis rurais somente, não se aplicando a imóveis localizados na zona urbana ou de expansão urbana, restando sem sentido o questionamento do MPE/AC (peça 105, p. 17-19).

83. Quanto à regularidade da cadeia dominial e ao processo de desapropriação, a PGE/AC destacou que:

83.1. a escritura pública de desapropriação do imóvel de matrícula 30.176 foi devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis (R 04/30.176);

83.2. o imóvel de matrícula 30.176, com área de 6.392.644 m<sup>2</sup> seria urbano, conforme memorial descritivo com coordenadas geodésicas que atestariam sua existência física, condição esta devidamente averbada em cartório e reconhecida pela Incra;

83.3. uma vez incorporados ao patrimônio público estadual, os imóveis expropriados não perdem a condição de bens públicos;

83.4. não haveria ações judiciais visando à anulação do registro atinente ao imóvel de matrícula 30.176;

83.5. sobre o loteamento Cidade do Povo não recairiam quaisquer ônus ou gravames, conforme atestariam certidões expedidas pelo Cartório de Registro de Imóveis de Rio Branco;

83.6. os gravames hipotecários referidos pelo MPE/AC diriam respeito à imóvel distinto do desapropriado para o empreendimento;

83.7. a desapropriação é modo originário de aquisição da propriedade, não sendo possível opor ao ente expropriante situações preexistentes.

84. Em resposta a diligência efetuada (peça 113), a Seop/AC também obtemperou inexistirem ônus hipotecários ou de averbação de reserva legal sobre o imóvel dedicado à implantação da Cidade do Povo (peça 118, p. 1-2).

85. Instada a se pronunciar sobre os registros imobiliários e eventuais ônus relativos ao empreendimento em análise (peça 104), a PGE/AC apresentou os documentos solicitados e declinou os correlatos esclarecimentos (peças 107 e 108).

86. Na oportunidade, além de repetir as considerações já consignadas no já registrado parecer, o órgão acrescentou pronunciamento do Imac, consubstanciado em resposta ao MPE/AC (peça 108, p. 33-34), no qual o referido instituto chama a atenção para a existência de uma compensação ambiental da área destinada à reserva legal da Fazenda Caracol (área onde prevista a implantação da Cidade do Povo) ajustada com o Ibama, devidamente averbada no Cartório de Registro de Imóveis em 2001.

Análise técnica:

87. Os questionamentos acerca dos possíveis ônus reais que recairiam sobre o imóvel desapropriado não têm razão de ser, uma vez que, segundo o art. 31 do Decreto-Lei 3.365, de

21/6/1941, “ficam subrogados no preço quaisquer ônus ou direitos que recaiam sobre o bem expropriado”.

88. No mesmo sentido, ponderando o fato de a desapropriação ser forma originária de aquisição da propriedade, preleciona Celso Antônio Bandeira de Mello, em seu clássico Curso de Direito Administrativo, que “uma vez efetuada a desapropriação, os ônus reais que incidam sobre o imóvel extinguem-se desde logo”.

89. Do mesmo modo, a inclusão do imóvel desapropriado ao perímetro urbano de Rio Branco desobriga a observância da reserva ambiental prevista para os imóveis rurais.

90. Por último, impende ponderar o fato de a realização do empreendimento Cidade do Povo na área desapropriada ter sido amplamente divulgada, oportunizando que eventuais prejudicados acionassem o empreendedor administrativa ou judicialmente, fato, até o momento, não verificado.

91. Pelo exposto, não prosperando as questões fundiárias suscitadas, mostra-se de rigor considerar regular o empreendimento quanto ao ponto.

### **CONCLUSÃO**

92. Considerando que as análises efetuadas sobre os elementos carreados aos autos não evidenciaram indícios de ilegalidades idôneas a invalidar o processo de licenciamento ambiental do empreendimento Cidade do Povo e da Concorrência 83/2012-CPL 01-Seop, com fundamento no art. 234, § 2º c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, propõe-se o conhecimento desta representação (itens 14-16) para, em seguida, considerá-la improcedente, promovendo-se o encerramento do presente processo, nos termos do art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 40, inciso V, da Resolução TCU 191/2006.

### **BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

93. Entre os benefícios do exame desta representação pode-se mencionar o exercício da competência do TCU em resposta à demanda dos demais órgãos de controle.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

94. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

94.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la improcedente;

94.2. dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Acre e à Promotoria Especializada de Defesa do Meio Ambiente da Bacia do Baixo Acre;

94.3. nos termos do art. 250, inciso I, do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 40, inciso V, da Resolução TCU 191/2006, encerrar o presente processo.

Secex/AC, 12 de setembro de 2013.

*(assinado eletronicamente)*

**Izaías Gomes de Oliveira**

AUFC 9425-0