

VOTO

Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada por este Tribunal, a partir da representação TC 028.751/2010-8, contra Antônio Chrisóstomo de Sousa, ex-coordenador-geral de Gestão Interna da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (Seap/PR), Dirceu Silva Lopes, ex-secretário-adjunto da Seap/PR, José Claudenor Vermohlen, ex-subsecretário de Planejamento da Seap/PR, e Leandro Balestrin, ex-diretor de Logística, Infraestrutura e Comercialização da Seap/PR, em razão de irregularidades nos procedimentos relacionados à construção do Terminal Pesqueiro Público do Estado do Rio de Janeiro (TPP/RJ).

2. O débito apurado, no valor de R\$ 1.434.825,03, corresponde ao valor do projeto executivo, que se tornou inservível devido à impossibilidade de implantação do TPP/RJ na localidade definida, uma vez que a licença prévia foi posteriormente negada pela autoridade ambiental.
3. Citados, todos os responsáveis apresentaram defesas.
4. O posicionamento uniforme da SecexAmbiental e do MPTCU foi de julgamento pela irregularidade das contas de todos os responsáveis arrolados, condenação solidária em débito e aplicação de multas.
5. Acolho e adoto as análises e conclusões da instrução dos autos como razões de decidir.
6. Para descrever a sequência de fatos que culminou com a instauração desta TCE, valho-me do histórico traçado pela SecexAmbiental:

“2. Em 6/9/2010, esta unidade técnica submeteu à Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimento (Adplan) proposta de ação de controle com o objetivo de avaliar a regularidade dos procedimentos relacionados ao planejamento, licenciamento e contratação de obra para construção de terminal pesqueiro no estado do Rio de Janeiro. Essa proposta de fiscalização foi motivada por informações veiculadas na imprensa que apontavam a existência de manifestação do Comitê Nacional de Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (CNPAA) afirmando que a construção do TPP/RJ na Ilha do Governador, próximo aos aeroportos Santos Dumont e Galeão, não observaria as normas vigentes que tratam da segurança aeronáutica. A auditoria foi autorizada pelo Acórdão 2.540/2010-Plenário.

3. Ainda durante a fase de planejamento da ação de controle, foram autuadas neste Tribunal, tratando do mesmo tema, uma denúncia (TC 028.744/2010-1) e uma representação (TC 028.751/2010-8). Os processos trouxeram elementos bastante semelhantes, os quais foram preliminarmente avaliados durante visita ao MPA para análise dos processos licitatórios relacionados às contratações do estudo de pré-viabilidade, do estudo ambiental, do projeto executivo e das obras de construção do terminal pesqueiro.

4. Diante da constatação de diversos indícios de irregularidades, e considerando a iminência do início das obras de construção do TPP/RJ, verificou-se a necessidade de ação imediata por parte do Tribunal, mediante a suspensão do certame em caráter cautelar após prévia oitiva dos responsáveis. Com o objetivo de garantir a celeridade da ação de controle, esta unidade técnica optou por propor a concessão de medida cautelar no âmbito da denúncia autuada no TC 028.744/2010-1. Dessa forma, suspendeu a execução da auditoria (a qual se encontrava na fase de planejamento), pois o seu objeto passou a ser avaliado naquele processo.

5. Por meio de despacho datado de 17/12/2010, o Ministro Benjamin Zymler concedeu a medida acautelatória proposta, determinando a suspensão da concorrência que visava à construção do terminal pesqueiro. Nos termos do art. 276, § 1º, do Regimento Interno/TCU, a medida cautelar foi aprovada pelo Plenário na Sessão Ordinária de 19/1/2011.

6. No exame de mérito da denúncia, a unidade técnica verificou que o Ministério da Pesca e Aquicultura contratou o projeto executivo e realizou licitação para contratação de empresa para a construção do TPP/RJ sem a emissão da licença ambiental prévia, violando a legislação aplicável à

matéria, bem como determinações expressas anteriormente dirigidas ao órgão por parte desta Corte. No caso sob exame, a importância e imprescindibilidade da licença prévia aumentam por se tratar da construção de um terminal pesqueiro inserido na área de segurança aeroportuária dos dois principais aeroportos do estado do Rio de Janeiro, segundo critério estabelecido pela Resolução Conama 4/1995. Esse normativo estabelece que não é permitida a implantação, dentro dessas áreas, de atividades de promovam a atração de pássaros, como é o caso de entrepostos de comercialização de pescado, onde ocorrem o transporte, recebimento, manuseio, triagem e descarte do refugo da produção. Isso porque a colisão de aeronaves com pássaros representa um grande risco para a segurança aeronáutica, o que é conhecido como perigo aviário.

7. Outra questão levantada na referida denúncia diz respeito à incompatibilidade do empreendimento com o zoneamento municipal, uma vez que o local onde seria implantado é uma zona residencial. Além disso, identificaram-se violações aos princípios da publicidade, isonomia e impessoalidade na contratação de empresa para elaborar o projeto executivo do terminal pesqueiro.

8. Com base nas inúmeras irregularidades constatadas, a unidade técnica apontou que existiam diversas incertezas acerca da viabilidade da instalação do empreendimento na localidade definida. Concluiu, portanto, que as obras não deveriam ser iniciadas antes que a autoridade aeronáutica realizasse avaliação técnica dos riscos envolvidos e que o licenciamento ambiental fosse concluído, sob risco de se investirem mais recursos públicos em um projeto que poderia vir a ser embargado no futuro.

9. O Tribunal, por meio do Acórdão 909/2011-Plenário, considerou a denúncia parcialmente procedente e, no mérito, determinou ao Ministério da Pesca e Aquicultura que:

9.2.1. condicione a continuidade da Concorrência nº CO-001/2010, destinada à contratação de empresa para a execução de todas as atividades e serviços necessários para construir as instalações do Terminal Pesqueiro Público do Estado do Rio de Janeiro – TPP/RJ, ou dos atos dela decorrentes, no caso de já estar concluída, à observância dos seguintes procedimentos:

9.2.1.1. emissão, pelo órgão ambiental competente, das licenças prévia e de instalação;

9.2.1.2. adoção efetiva de medidas que mitiguem o perigo aviário relacionado ao empreendimento, como aquelas relacionadas no Aviso nº 022/2010-MPA;

9.2.2. encaminhe a este Tribunal os documentos comprobatórios das providências indicadas nos subitens precedentes, tão logo sejam concluídas, incluindo cópias do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Sobre o Meio Ambiente – EIA/RIMA, da Licença Ambiental Prévia – LP e da Licença Ambiental de Instalação – LI, e de eventuais novos pareceres técnicos e despachos emitidos no âmbito do Comando da Aeronáutica a respeito do assunto, bem como o detalhamento das medidas mitigadoras dos focos de atração de aves;

9.2.3. caso o órgão licenciador ou a autoridade aeronáutica concluam pela inviabilidade da instalação do TPP/RJ na localidade definida ou o MPA opte por instalá-lo em outra localidade, comunique, imediatamente, o fato a este Tribunal.

10. Em resposta à determinação 9.2.3 do mencionado acórdão, a Secretária-Executiva do Ministério da Pesca e Aquicultura informou que o órgão não mais instalará o Terminal Pesqueiro do Rio de Janeiro na localidade previamente definida: bairro da Ribeira, Ilha do Governador (TC 028.751/2010-8, peça 2). Porém, a então Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR), transformada em Ministério da Pesca pela Lei 11.958/2009, já havia contratado a elaboração do projeto executivo do TPP/RJ e licitado a obra de construção do empreendimento. Ao proceder às ações para a instalação do terminal pesqueiro antes da obtenção da licença ambiental prévia, os gestores do órgão descumpriram a legislação aplicável ao tema (art. 10 da Lei 6.938/1981; art. 6º, inciso IX, c/c o art. 12, inciso VII, da Lei 8.666/93 e o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama 237/1997) e assumiram o risco de investir recursos públicos em um projeto de viabilidade incerta. De fato, a incompatibilidade com o zoneamento municipal não deixou alternativas ao MPA senão desistir da instalação do terminal pesqueiro na localidade previamente definida. Por meio da Nota Técnica 255/2011 (TC 028.751/2010-8, peça 10, p. 2-3), o Coordenador-Geral de Infraestrutura Substituto registrou que “as diligências empreendidas pela Superintendência Federal da Pesca e Aquicultura no Estado do Rio de Janeiro para a obtenção do licenciamento mencionado não lograram sua emissão pelo órgão ambiental competente” e, por

consequente, “o terreno localizado no Bairro da Ribeira para implantação do TPP/RJ deverá ser devolvido à SPU”.

11. Dada a inviabilidade da construção do empreendimento na localidade previamente estipulada, o projeto executivo da obra, contratado ao custo de R\$ 1.434.825,03, tornou-se inservível. A responsabilidade dos gestores que deram causa ao dano ao erário foi apurada no âmbito da representação TC 028.751/2010-8, convertida na presente tomada de contas especial pelo Acórdão 3470/2012-Plenário.”

7. As defesas de igual teor apresentadas por Antônio Chrisóstomo de Souza, José Claudenor Vermohlen e Dirceu Lopes, assim com a defesa de Leandro Balestrin, não foram suficientes para justificar a prática dos atos ilegais que culminaram com o pagamento por projeto executivo para a implantação do Terminal Pesqueiro Público do Rio de Janeiro, no bairro da Ribeira, Ilha do Governador, que não teve qualquer utilidade, uma vez que inexistia licença ambiental prévia.

8. A Lei 6.938/1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 10, é clara ao estipular que “a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de **prévio licenciamento ambiental**”. (grifo não é do original)

9. Um dos requisitos a ser considerado na elaboração dos projetos básico e executivo é justamente o impacto ambiental, conforme exigência do inciso VII do art. 12 da Lei 8.666/1993.

10. Para arrematar o arcabouço legal sobre a matéria, trago o inciso I, do art. 8º, da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama:

“Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP) - 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.”

11. O próprio nome – licença prévia – já denota que deve ser obtida antes da elaboração dos projetos básicos e executivo, justamente porque pode não ser concedida, como ocorreu no presente caso.

12. As condutas de todos os responsáveis arrolados nestes autos deveriam ser pautadas pelo cuidado de somente autorizar a realização de despesas com o projeto executivo, tendo em mãos o prévio licenciamento ambiental.

13. Além disso, a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR) já havia sido alertada por este Tribunal, em duas oportunidades, sobre essa obrigatoriedade.

14. Antes da tomada de preços 9/2008, que objetivou a contratação do projeto executivo do Terminal Pesqueiro Público do Rio de Janeiro (TPP/RJ), o TCU determinou ao órgão que elaborasse projeto básico para a obra de ampliação e adequação do píer do Terminal Pesqueiro Público de Santos, com o necessário estudo de impacto ambiental da obra, nos termos do art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e do art. 18, inciso XV, da Lei 8.987/1995, e que atentasse para a Resolução Conama 237/1997 relativamente ao licenciamento ambiental da referida obra (acórdão 230/2007-Plenário).

15. Antes do início da concorrência 1/2010, destinada à contratação de empresa para executar as obras de construção do TPP/RJ, nova determinação no mesmo sentido foi feita à Seap/PR: “somente elabore, ou contrate a elaboração de projetos básico e executivo para reforma e expansão do Terminal Pesqueiro Público de Santos – TPP/Santos, após a obtenção da necessária licença ambiental prévia, em atenção ao que

prevê o art. 8º da Resolução Conama 237/1997, que regulamenta a Lei 6.938/1981” (acórdão 1.123/2009-Plenário).

16. No caso dessa última concorrência, a situação é agravada porque o parecer jurídico que examinou a minuta de edital foi explícito quanto à necessidade da licença ambiental prévia, inclusive com a transcrição de três trechos de acórdão deste Tribunal.

17. Lembro, por oportuno, que a irregularidade em comento só não produziu efeitos mais danosos aos cofres da União graças à atuação tempestiva deste Tribunal, que impediu o início da obra, orçada em R\$ 43.978.633,97.

18. Por fim, ante o princípio da absorção das penas, deixo de acompanhar a proposta da unidade técnica de aplicação da multa do art. 58, II, da Lei 8.443/1992 aos responsáveis José Claudenor Vermohlen e Dirceu Silva Lopes, cuja reprovabilidade das condutas será aferida na dosimetria da sanção do art. 57 da citada lei.

19. Face à inexistência de elementos que permitam concluir pela boa-fé das condutas de Antônio Chrisóstomo de Sousa, Dirceu Silva Lopes, José Claudenor Vermohlen e Leandro Balestrin, estes autos estão conclusos para julgamento de mérito, a teor do art. 202, § 6º, do Regimento Interno, pela irregularidade das contas dos responsáveis e condenação solidária ao pagamento do débito apurado, além de aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992.

Ante o exposto, acolho as propostas uniformes da unidade técnica e do Ministério Público e voto por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de abril de 2015.

ANA ARRAES
Relatora