

Auditoria Especial realizada na Companhia Pernambucana de Saneamento

Decisão: Irregular

Processo TC N° 0502050-5

Relator: Conselheiro Severino Otávio

Julgado: 22/08/06

Publicado: 29/11/06

RELATÓRIO

Tratam os autos de Auditoria Especial realizada na Companhia Pernambucana de Saneamento - COMPESA, com amparo no art. 40 da Lei Orgânica desta Corte de Contas – Lei n°. 12.600/04, regulamentada pela Resolução n°. 08/2004. O presente documento tem por escopo os resultados das análises e observações decorrentes da Auditoria Técnica elaborada pelo Núcleo de Engenharia, deste Tribunal, acerca dos aspectos de conformidade ambiental referentes à contratação e execução das obras e/ou serviços de engenharia realizadas por esta Companhia, tendo como Ordenador de Despesas o Sr. **Luiz Gonzaga Perazzo**.

As obras selecionadas pela equipe de Auditoria de Obras do NEG foram as que estavam em processo de licitação ou em execução no exercício de 2005 e cuja expressão ou natureza enquadrava-se no rol de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, respaldada pela legislação existente. As obras escolhidas foram: Implantação/Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água de Nazaré da Mata, Implantação/Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Nazaré da Mata, Implantação/Ampliação do Sistema de abastecimento de Água de Barreiros, Implantação/Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Barreiros, Implantação/Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água de Timbaúba, Implantação/Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água de Sirinhaém, Implantação/Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Sirinhaém, Implantação/Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água de Moreno, Implantação/Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Moreno e Construção da Barragem de Morojozinho de Nazaré da Mata.

A Equipe Técnica designada para a análise emitiu um Relatório Preliminar às fls. 08 a 18, no qual estão relatadas as principais irregularidades encontradas na construção da Barragem de Morojozinho, a saber:

- a) Inexistência do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), em total descumprimento à Resolução CONAMA n°. 001/86 (art. 2°, inc. VII) e à Lei de Licitações (art. 6°, inc. IX e art. 12, inc. VII);
- b) Inexistência da Licença Prévia – LP para o empreendimento, descumprindo as determinações contidas na Resolução CONAMA n°. 237/97;
- c) Descumprimento das recomendações contidas na DECISÃO T.C. N.º 0459/03 do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE.

Este Relatório levou à abertura do processo de Destaque n° 0504597-6 e à Decisão TC n° 1607/05 que suspendeu a homologação do processo licitatório até que fossem cor-

rigidos os problemas encontrados no licenciamento ambiental da obra e realizados os estudos que demonstrem a sua viabilidade ambiental.

Na continuidade dos trabalhos de auditoria, os nossos Técnicos de Inspeção de Obras Públicas concluíram a Auditoria de Conformidade Ambiental apresentando o *Relatório de Auditoria Técnica*, fls. 99 a 114, onde são apontadas as seguintes irregularidades:

1. Descumprimento das Resoluções do CONAMA nº 237/97 e nº 005/88;
2. Descumprimento do Código Florestal Brasileiro (Lei nº 4.771/65);
3. Inadequabilidade/inexistência dos Estudos Ambientais apresentados;
4. Descumprimento dos condicionantes das Licenças Ambientais e;
5. Descumprimento de Decisão Anterior do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE.

Com fulcro no artigo 3º da Resolução nº. 08/2004 e artigo 1º da Resolução nº 022/2005, o interessado foi devidamente notificado, fls. 188, para apresentar defesa, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, o qual ofereceu suas contra-razões às fls. 140 a 166.

Os nossos Técnicos analisaram os argumentos da Defesa e apresentaram as suas conclusões no documento Nota Técnica de Esclarecimento, fls. 168 a 175.

Na seqüência, encaminhei o processo à Auditoria Geral para análise e proposta de voto, a qual foi acostada aos autos sob o número 122/06-GAU8, fls. 178 a 185.

Vieram-me os autos conclusos.

É o Relatório.

VOTO

O Plano Estratégico desta Corte de Contas para o período 2004 a 2008 prevê o desenvolvimento de novas formas de auditoria para fazer frente aos cenários futuros, adaptando-se às novas realidades e demandas sociais. Dentre essas novas metodologias inovadoras de auditoria e fiscalização, têm-se a Auditoria Ambiental. Nesse tema, aliás, os Tribunais de Contas são de fundamental importância para a gestão pública comprometida com o quesito ambiental.

A COMPESA foi escolhida por ser uma entidade que executa diversas obras que, em geral, provocam significativos impactos no meio ambiente, tais como: construção de barragens, adutoras, implantação de sistemas coletores de esgoto e estações de tratamento de água e esgoto. Além disso, a sua nobre missão de fornecer água com qualidade para a população e tratar adequadamente o esgoto doméstico produzido vem reafirmar a relevância desta auditoria.

Farei uma análise utilizando a mesma seqüência de irregularidades indicadas no Relatório de Auditoria.

Descumprimento das Resoluções do CONAMA nº 237/97 e nº 005/88:

A nossa equipe de auditoria verificou a ausência de Licença Prévia – LP nas obras de Construção da Barragem de Morojzinho; Sistema de Abastecimento de Água de Barreiros, Nazaré da Mata e Timbaúba; Sistema de Esgotamento Sanitário de Nazaré da Mata.

O Defendente alega que “*Com relação às licenças prévias (LP) para construção da Barragem Morojozinho e dos sistemas de abastecimento de água de Barreiros, Nazaré da Mata e Timbaúba, a COMPESA seguiu todos os procedimentos previstos na legislação ambiental para obtenção dessas licenças, as quais, por conveniência da CPRH, foram substituídas por licenças de instalação (LI)...*”

A construção da barragem de Morojozinho foi objeto de um processo de Destaque neste Tribunal (processo TC n° 0504597-6), conforme anteriormente citado. Portanto, as análises, esclarecimentos e contra-razões referentes às irregularidades indicadas na referida obra estão contidas nesse processo.

Em relação às demais obras, as contra-razões prestadas pelo Defendente foram aceitas pelos nossos Técnicos. Entretanto, concordando com a proposta de voto da Auditoria Geral, ressalto que o licenciamento prévio é de suma importância para a concepção do empreendimento, que poderá ser questionada em razão de impactos ambientais significativos sobre quaisquer dos meios a que afete a obra ou seu entorno, quer na sua implantação, quer na sua operação. Ademais, é importante destacar que a dispensa do licenciamento prévio constitui-se em prática irregular devidamente prevista na Lei 9605/98 – Lei de Crimes Ambientais em seu artigo 67°.

Descumprimento do Código Florestal Brasileiro (Lei n° 4.771/65):

Os nossos Técnicos apontaram irregularidades concernentes à localização de Estações Elevatórias (EE) e Estações de Tratamento de Esgotos (ETE), ferindo as determinações contidas na Lei n° 4.771/65, alterada pela Lei n° 7.803/89 que trata do Código Florestal Brasileiro, fls. 109.

A localização de instalações dessa natureza em locais inadequados configura-se não só num desrespeito às normas legais em vigor, mas também num grave risco para o meio ambiente. Estações elevatórias, estações de tratamento de esgotos ou qualquer outro tipo de edificação construída na margem de um curso d’água degeneram ou impedem a recomposição da mata ciliar, além de ficarem sujeitas às inundações que podem resultar na mistura dos efluentes sem tratamento com as águas do rio, provocando um significativo impacto ambiental na área. Por outro lado, esses mesmos equipamentos instalados próximos aos manguezais trazem, em caso de acidentes, danos de difícil reparação a esses ecossistemas.

Na defesa apresentada, não foram encontrados esclarecimentos ou contra-razões referentes a esse item. Sendo assim, ficam mantidos os termos do Relatório de Auditoria Ambiental de Conformidade.

Inadequabilidade e/ou inexistência dos Estudos Ambientais:

A equipe de auditoria apontou a inadequabilidade e/ou insuficiência dos estudos ambientais apresentados para as obras de implantação e/ou ampliação dos Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES) nos municípios de Sirinhaém, Nazaré da Mata, Moreno, Barreiros e Timbaúba.

O Defendente alega que “*Quanto à inexistência de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (ELA-RIMA) para construção da Barragem de Morojozinho, no município de Nazaré da Mata, informamos que o assunto foi abordado em nossa Carta CT/COMPESA DP n°*

471/2005, de 27/10/2005, devendo-se aguardar as justificativas por parte da CPRH por não ter exigido o referido EIA-RIMA na Licença de Implantação (LI) da mencionada obra” (fls. 140). Argumenta ainda que “No que se refere aos estudos ambientais para as obras de implantação dos sistemas de Sirinbaém, Nazaré da Mata, Moreno, Barreiros e Timbaúba, informamos que a CPRH exigiu o Relatório Ambiental Preliminar RAP, ao invés do EIA-RIMA” (fls. 140).

Os nossos Técnicos reafirmam que os documentos apresentados pela COMPESA, com o intuito de subsidiar o Licenciamento Ambiental das obras supracitadas, não atendem às exigências contidas na legislação principalmente pela elaboração de Relatório Ambiental Preliminar – RAP, quando à luz da legislação vigente (Res. CONAMA n° 001/86) deveria ter sido providenciado o Estudo de Impacto Ambiental e o correspondente Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA).

O Estudo de Impacto Ambiental constitui exigência constitucional para licenciamento de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio-ambiente (Art. 225, IV da CF);

A legislação vigente, em especial a Resolução do CONAMA n° 001/86, em seu art. 2º, lista algumas atividades para as quais a realização de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o correspondente Relatório de Impacto Ambiental – RIMA é obrigatória.

Pode-se considerar o Relatório Ambiental Preliminar – RAP um estudo ambiental alternativo, que difere do EIA por possuir um grau menor de detalhamento. Logo, o RAP configura-se como documento primeiro para o Licenciamento Ambiental, tendo a função, apenas, de orientar a decisão de exigência ou dispensa de EIA e RIMA para obtenção da Licença Prévia. Ressalto, mais uma vez, que para as atividades listadas no art. 2º da Res. n° 001/86 a elaboração do EIA e do RIMA torna-se uma imposição. Neste caso, o RAP não é suficiente para substituí-los.

Por ocasião da elaboração desse estudo, seriam garantidos, no mínimo, a realização de um diagnóstico dos impactos sobre os meios físico, biológico e socioeconômico e apresentadas soluções, permitindo, inclusive, a participação da sociedade organizada nas decisões, através da realização de audiências públicas.

É importante lembrar que as contratações estão sujeitas às regras estabelecidas na Lei n° 8.666/93, que determina a apresentação de projeto básico aprovado pela autoridade competente (art. 7º, § 2º, I) para a licitação de qualquer obra. Este projeto básico, de acordo com o disposto no art. 6º, IX, da mesma lei, é o conjunto de elementos necessários e suficientes com nível de precisão adequado para caracterizar a obra objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento. Isso significa dizer que, na fase que antecede a abertura do certame, o estudo de impacto ambiental, para os casos exigidos na legislação (Res. CONAMA n° 001/86), já deverá ter sido previamente realizado, discutido e aprovado, inclusive com a emissão da licença prévia (LP) da obra, sob pena de invalidação do procedimento licitatório.

No caso da construção da Barragem de Morojozinho não foi elaborado nenhum tipo de estudo ambiental, caracterizando um flagrante descumprimento à legislação em vigor (art. 2º, VII da Res. CONAMA n° 001/86 e art. 6º, IX e art. 12, VII da lei n° 8.666/93). A ocorrência dessa irregularidade juntamente com a inexistência da LP é considerada uma

irregularidade grave, tendo sido, inclusive, objeto de um processo de Destaque no âmbito do TCE/PE, conforme dito anteriormente.

O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) é o principal instrumento de prevenção utilizado na política de proteção ambiental do Estado. Dispensá-lo é uma ilegalidade prevista no artigo 66º da Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998.

Assim, em razão da tipologia da obra estar relacionada na Resolução CONAMA nº 001/86, não poderia o empreendedor deixar de realizar os adequados estudos, bem como o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), sob pena de causar sérios prejuízos a comunidade afetada pelo projeto.

Nesses termos, os nossos Técnicos concluem que para a COMPESA poder garantir o “adequado tratamento aos impactos ambientais” nas obras que foram licitadas, deveria ter contratado ainda na fase de elaboração do projeto básico os respectivos estudos ambientais. E quais seriam esses estudos? A resposta está na Resolução CONAMA nº 001/86 que disciplina a matéria. O art. 2º, V, da referida norma determina que para obras de esgotamento sanitário deva ser obrigatoriamente elaborado EIA-RIMA, sendo esse estudo iniciado ainda na fase de elaboração do projeto básico.

Portanto, se a legislação determina que obrigatoriamente deva ser elaborado EIA-RIMA para obras de esgotamento sanitário e, esse estudo tenha que necessariamente ser iniciado antes do pedido de licenciamento, a COMPESA além de infringir as normas ambientais vigentes, licitou obras com projetos básicos insuficientes/inadequados à luz da Lei nº 8.666/93.

Ademais, cai por terra o argumento de que só quando da solicitação da licença prévia a CPRH exigiu “apenas” o RAP, pois desde a elaboração do projeto básico o EIA-RIMA já deveria ter sido providenciado, conforme demonstrado acima.

Desta forma, ratificam-se os termos do Relatório de Auditoria Ambiental de Conformidade.

Descumprimento das condicionantes das Licenças Ambientais

A Licença de Instalação – LI nº 1993/02, referente ao esgotamento sanitário de Sirinhaém, contém uma exigência da CPRH, onde é solicitada a manutenção de uma distância mínima de 500 (quinhentos) metros e 100 (cem) metros das lagoas anaeróbias e facultativas/maturação, respectivamente, para núcleos habitacionais.

Por ocasião da vistoria, os nossos técnicos verificaram que este condicionante não foi respeitado, pois a ETE-1 está posicionada numa área bem próxima a diversas habitações, o que poderá trazer sérios inconvenientes para as pessoas que ali residem e até anular a potencialidade turística do local.

Consta ainda nessa mesma LI uma recomendação expressa da CPRH para que a COMPESA avaliasse a possibilidade de deslocamento desta ETE, afastando-a da entrada principal do Centro Turístico. Essa mesma advertência já havia sido feita quando da elaboração do Relatório Ambiental Preliminar – RAP da obra.

A nossa equipe de auditoria lembra que a violação ou inadequação de quaisquer condicionantes de uma licença ambiental, implica na sua suspensão ou cancelamento (art. 19, I da Resolução nº 237/97).

O Defendente alega que “... a obra foi executada de acordo com o projeto. Quanto ao caso da ETE-1, o projeto mantinha o afastamento das casas quando de sua elaboração. Entretanto, o crescimento populacional e a desorganização urbana fizeram com que a Vila se aproximasse da referida unidade de tratamento. A ETE contará com uma proteção vegetal e não haverá qualquer risco de transbordamento.” (fls. 140).

Os nossos técnicos analisaram as alegações apresentadas pelo Sr. Luiz Gonzaga Leite Perazzo e concluíram que carecem de fundamentação, explicando que:

- A licença prévia (LP) da obra de nº 038/97 emitida em 29/09/1997 já possuía uma exigência de 500 metros das ETE's para qualquer núcleo habitacional (fls. 25 a 28);
- Na concessão da licença de instalação (LI) nº 1993/02 (fls. 41 e 42) emitida em 20/12/2002 a CPRH manteve a exigência de distanciamento mínimo para os núcleos habitacionais (500 metros ou 100 metros).
- Na época da concessão da LI (final do ano de 2002) as habitações hoje existentes já existiam naquele local. Portanto, a COMPESA deveria ter readequado o projeto e não o fez;
- Ademais, era clara a posição da CPRH quando recomendava explicitamente na licença que a COMPESA deveria “Analisar a possibilidade de deslocamento da ETE, afastando-a da entrada principal do Centro Turístico...” (fls. 41);

Descumprimento de Decisão anterior do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE.

Em 08 de abril de 2003 o TCE/PE proferiu a Decisão nº 0459/03, referente ao processo nº 0102088-2 que trata da Auditoria Especial realizada nas obras da COMPESA, onde recomendava expressamente ao Presidente daquela empresa que observasse os aspectos legais necessários ao licenciamento ambiental em obras posteriores. No entanto, observa-se que a referida Companhia permanece com práticas inadequadas já descritas em 2003, descumprindo recomendação resultante do julgamento da supramencionada Auditoria Especial.

Alega a Defesa que “...foram cumpridas pela COMPESA todas as recomendações contidas na Decisão TC nº 0459/03 desse Tribunal de Contas, como se comprova pelas cópias das licenças em anexo.” (fls. 140).

Os problemas encontrados durante a auditoria realizada na COMPESA concernentes a infringência de legislações ambientais e descumprimentos de condicionantes contidos nas licenças, demonstram que o processo de licenciamento ambiental das obras executadas por esta Companhia ainda continua permeado de falhas.

Isto posto,

Considerando o Relatório Preliminar às fls. 07 a 11;

Considerando o Relatório de Auditoria Técnica às fls. 99 a 114;

Considerando que os termos oferecidos pela defesa às fls. 140 a 166 dos autos elidiram em parte as irregularidades apontadas;

Considerando a Nota Técnica de Esclarecimento às fls. 168 a 175;

Considerando a Proposta de Voto nº 122/06 – GAU8 às fls. 178 a 185;

Considerando que a Resolução CONAMA Nº 237/97, em seu art. 3º, parágrafo único, se restringe apenas aos casos em que a Resolução Nº 001/86 não fixa a exigência do EIA/RIMA e que competirá ao órgão ambiental definir, então, quais estudos se farão necessários ao exame da viabilidade do projeto;

Considerando que para as hipóteses de licenciamento ambiental de atividades listadas no art. 2º da Resolução CONAMA n. 001/86, a prévia elaboração e aprovação do estudo de impacto ambiental são imprescindíveis, sem possibilidade de dispensa pelo órgão ambiental;

Considerando que o meio ambiente faz parte do patrimônio público, devendo o Estado protegê-lo e combater a poluição em todas suas formas (CF, Art. 23, inciso VI);

Considerando que o Projeto Básico – requisito indispensável para a licitação pública – deve assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental dos empreendimentos públicos (Lei 8666/93, Arts. 6º, IX; 7º, I e 12, VII);

Considerando que o licenciamento ambiental prévio é condição para a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras ou que possam causar degradação ambiental (Resolução CONAMA nº. 237/97, Art. 2º);

Considerando os artigos 38 e 40 da Lei nº 12.600, de 14 de junho de 2004 - Lei Orgânica deste Tribunal e o art.1º da Resolução TC nº 008/2004;

Considerando o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, c/c o artigo 75 da Constituição Federal e artigo 59, inciso III, alínea “b” e “e” da Lei Estadual nº 12.600/04;

Voto pela IRREGULARIDADE da presente Auditoria Especial determinando à Companhia Pernambucana de Saneamento – COMPESA que *não dê continuidade às obras, não celebre convênios e não contrate empresas executoras sem que sejam em todos os casos previstos na Resolução Conama nº 001/86, precedidas do competente estudo de impacto ambiental e respectivos relatório (RIMA) e licenças ambientais, bem como que atenda as exigências do art. 225, caput e §1º, inciso IV da CF; à Lei 6.938, de 31.8.81 e à Resolução do Conama nº 237, de 19.12.97.*

Determino, ainda, a aplicação de multa no valor de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) nos termos do artigo 73, incisos I, III e XII, da Lei nº 12.600/04 - Lei Orgânica do TCE/PE, ao Ordenador de Despesas o Sr. **Luiz Gonzaga Perazzo**, que deve ser recolhida ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, através da conta-corrente nº 9.500.322-2, Banco 356 - REAL, Agência nº 1016, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta Decisão.

Severino Otávio
Conselheiro Relator