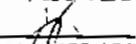


Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo  
1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013  
Fls. 10428  
Ass:   
Mat. 203.161

Sol). Assim decidindo, com fundamento no § 4º, e seus incisos I e II, do artigo 208, de seu Regimento Interno: **i) determine ao responsável pela ARSI que, no prazo de 15 (quinze) dias, adote as medidas necessárias ao cumprimento da decisão; e**  
**ii) comunique o decidido à ALES e ao Governador do Estado do Espírito Santo;**

6. Caso os esclarecimentos apresentados não elidam os fundamentos do achado de auditoria narrado nesta Seção 2.6, mas o Tribunal (apesar deste e dos demais achados narrados neste Relatório de Auditoria) não determine que a ARSI tome as medidas necessárias à extinção do Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998 (Concessão do Sistema Rodovia do Sol), tendo em vista a competência que lhe foi distribuída pelo artigo 71, inciso X, da Constituição Estadual, e pelo artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012, e na forma regulada pelo artigo 114, inciso III, de sua Lei Orgânica, e pelo artigo 208 do Regimento Interno do TCEES, assinar prazo de até 180 (*cento e oitenta*) dias para que **a ARSI tome as medidas necessárias à alteração do Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº. 1/1998 (Concessão do Sistema Rodovia do Sol), com o objetivo de inserir critérios objetivos para aferir a adequação do serviço prestado, no que tange à fluidez do tráfego de veículos na Ponte Darcy Castello de Mendonça, promovendo, por outro lado, a inclusão no Quadro 5 de cronograma dos investimentos a serem realizados na Terceira Ponte (e/ou em seus arredores) que sejam tecnicamente necessários ao cumprimento de tal condição, com o necessário reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato.**

## **2.7 Expedição ilegal de licença ambiental prévia [QA08]**

A Lei nº. 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, em seu artigo 10, estabeleceu a necessidade de **prévio licenciamento** para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de **causar degradação ambiental.**



Algum tempo depois, a Resolução CONAMA nº. 1/1986, que estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da **Avaliação de Impacto Ambiental** como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, dispôs, no seu artigo 1º, o conceito de “*impacto ambiental*”:

Artigo 1º. Para efeito desta Resolução, considera-se **impacto ambiental** qualquer **alteração das propriedades** físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais. [grifo nosso]

E, em seu artigo 2º, vinculou o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente à elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA:

Artigo 2º. Dependerá de elaboração de **estudo de impacto ambiental** e respectivo **relatório de impacto ambiental - RIMA**, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - **Estradas de rodagem** com duas ou mais faixas de rolamento;

[...] [grifo nosso]

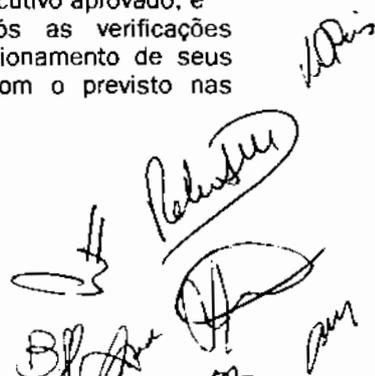
Por sua vez, o Decreto nº. 99.274/1990, que regulamentou a Lei nº. 6.902/1981 (que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental) e a Lei nº. 6.938/1981 (que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente), disciplinou o licenciamento prévio previsto nesta última, preconizando, em seu artigo 19, o seguinte:

Art. 19. O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes **licenças**:

I - **Licença Prévia (LP)**, na **fase preliminar do planejamento de atividade**, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - **Licença de Instalação (LI)**, autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e

III - **Licença de Operação (LO)**, autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação. [grifo nosso]



A Resolução CONAMA nº. 237/1997, incorporou as várias etapas do licenciamento ambiental oriundas do Decreto nº. 99.274/1990, do seguinte modo:

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;

**II - Licença de Instalação (LI)** - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;

**III - Licença de Operação (LO)** - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Parágrafo único. As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade [grifo nosso].

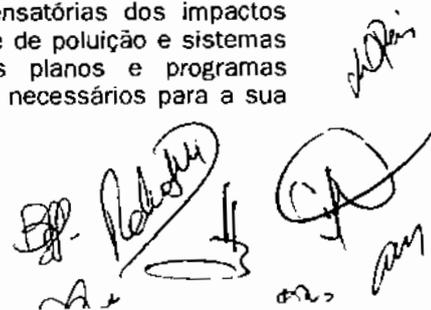
Localmente, a Lei Estadual nº. 4.701/1992, que dispõe sobre a obrigatoriedade de todas as pessoas, físicas e jurídicas, garantirem a qualidade do meio ambiente, da vida e da diversidade biológica no desenvolvimento de sua atividade, assim como corrigir ou fazer corrigir às suas expensas os efeitos da atividade degradadora ou poluidora por ela desenvolvida, determinou, em seu artigo 74 e seguintes:

Art. 74. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA é instrumento de análise de processos, métodos, obras ou atividades que possam causar significativa poluição ou degradação ambiental, tendo como objetivo deferir ou indeferir o licenciamento requerido bem como, de análise de planos, programas e projetos governamentais, de qualquer nível, visando fazer a adequação dos mesmos à preservação, conservação, proteção e melhoria do meio ambiente.

§ 1º. O estudo referido no caput deste artigo deverá abranger a área do possível impacto ambiental do projeto ou dos planos ou programas e projetos, inclusive a bacia hidrográfica e contemplar todas as alternativas tecnológicas e locais, explicitando as razões da escolha indicada.

§ 2º. Os impactos ambientais do projeto deverão ser analisados através de identificação, previsão de magnitude e interpretação de importância dos prováveis impactos relevantes discriminando os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes, seu grau de reversibilidade, suas propriedades cumulativas e sinérgicas, a distribuição de ônus e benefícios sociais, e levantamento, transcrição dos textos e análise da legislação aplicável à área territorial que e à natureza da atividade ou obra pretendida.

§ 3º. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA, indicará as medidas preventivas saneadoras, mitigadoras e/ou compensatórias dos impactos negativos, entre elas, os equipamentos de controle de poluição e sistemas de tratamento de efluentes, estabelecendo os planos e programas específicos, com os respectivos prazos e recursos necessários para a sua implantação.



§ 4º. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, composta por pessoas não dependentes direta ou indiretamente da requerente do licenciamento e não podendo dela participar servidores públicos pertencentes aos órgãos da administração direta e indireta do Estado.

Art. 75. Dependerá da elaboração de **Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA** a serem submetidos à apreciação de órgão estadual competente o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I – **estrada de rodagem** com uma ou mais faixas de rolamento;

[...]

Art. 76. O **Relatório de Impacto Ambiental – RIMA** refletirá as conclusões do Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA e visa transmitir informações fundamentais do mencionado estudo, através de linguagem acessível a todos os segmentos da população, de modo que possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como, todas as consequências ambientais de sua implementação.

[...]

Art. 79. A **Declaração de Impacto Ambiental – DIA**, será obrigatória em todos os casos de licenciamento para obras ou atividades que possam causar degradação ambiental, **não abrangidas pela exigência de EPIA**. [grifo nosso]

Por fim, o legislador ordinário, preocupado com a questão ambiental, fez constar da Lei de Licitações, nº. 8.666/1993:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços 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**, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

[...]

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

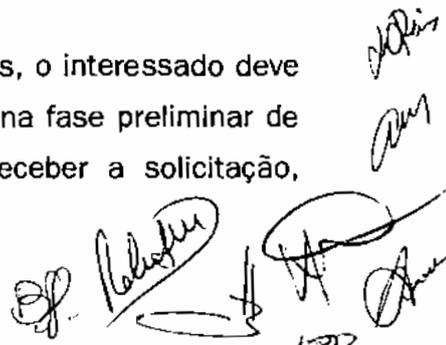
[...]

VII - **impacto ambiental**.

Assim, em linhas gerais, para cada etapa do processo de licenciamento ambiental tem-se uma licença adequada:

- a) No planejamento da obra: a Licença Prévia;
- b) Na construção da obra: a Licença de Instalação; e
- c) Na operação ou funcionamento: a Licença de Operação.

No caso da Licença Prévia, para sua obtenção, em linhas gerais, o interessado deve encaminhar solicitação ao órgão ambiental competente, ainda na fase preliminar de planejamento do empreendimento. O órgão ambiental, ao receber a solicitação,



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo  
1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013  
Fls. 10432  
Ass:   
Mat. 203.161

vistoria o local onde será implantado o empreendimento e fornece os termos de referência para os estudos ambientais.

O empreendedor apresenta os estudos ambientais ao órgão ambiental, que os analisa e emite parecer conclusivo, deferindo ou indeferindo o pedido de licença prévia. De posse da licença prévia, o projeto básico é elaborado pelo empreendedor com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, conforme previsto no artigo 6º, inciso IX, da Lei nº. 8.666/1993, já transcrito.

Concluído o projeto básico, inicia-se o procedimento licitatório, conforme previsto no artigo 7º, § 2º, inciso I, da Lei nº. 8.666/1993.

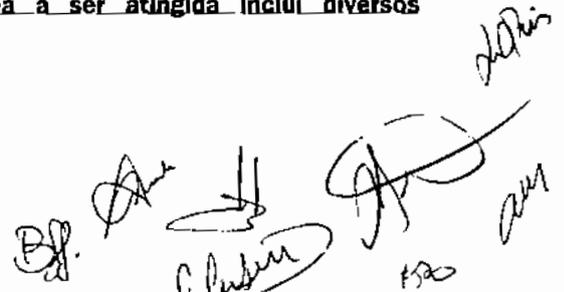
No que diz respeito ao caso concreto em exame, nota-se, a partir da análise do material apresentado, que houve, em 6 de março de 1997, um **requerimento de Licença de Localização (Prévia)**, feito pela Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas – SETR à Secretaria de Estado para Assuntos de Meio Ambiente, conforme fls. 4988 deste Processo TC 5591/2013, referente ao licenciamento da duplicação da Rodovia do Sol, construção do Contorno de Guarapari e interligação da Terceira Ponte.

Seguiu-se então reunião, realizada em 11 de julho de 1997, na qual estiveram presentes Juscelino Alves, Maria Thereza R. Murad, Eva Evangelista dos Santos, estes da Coordenação de Controle Ambiental, e Dalva Vieira de Souza Ringuier, da CEARC, reunião esta da qual se produziu Ata, donde se registrou:

1 – Em relação a este tópico [**Duplicação da Rodovia do Sol**], a equipe entende que **há possibilidade de licenciamento, dispensando apresentação de EIA/RIMA** porém ressalta a necessidade de **elaboração de um diagnóstico ambiental muito bem fundamentado**, com identificação dos impactos e medidas mitigadoras desses impactos, **uma vez que o estudo apresentado é muito superficial**<sup>105</sup>.

2 – Quanto a este tópico [**Construção do Contorno de Guarapari**], ficou definido a **necessidade** de apresentação de **estudo de impacto ambiental e respectivo relatório (RIMA)**, em atendimento à Resolução CONAMA nº. 1/1986, **considerando que a área a ser atingida inclui diversos**

<sup>105</sup> Tal diagnóstico não foi encontrado por nós dentre o material enviado.



**ecossistemas considerados frágeis sob o aspecto ambiental, e que serão altamente impactados com o empreendimento**<sup>106</sup>. [grifo nosso]

No mesmo sentido, foi detectado o Parecer Técnico de 28 de julho de 1997, subscrito por Juscelino Alves dos Santos, Engenheiro Civil/SEAMA/CCA, no qual se pode ler:

**CONCLUSÃO:**

O empreendimento deve ser interpretado como **dois projetos distintos**:

- Duplicação da Rodovia do Sol;
- e **Construção do Contorno de Guarapari**, cujo requerimento de licença deverá ser feito **em separado**.

Para **Duplicação e melhoramentos da Rodovia do Sol**, a elaboração de um **Diagnóstico Ambiental** detalhado considerando os pontos críticos, **poderá permitir o licenciamento das obras**;

- No que se refere à construção da Rodovia do **Contorno de Guarapari**, é **indispensável**, a realização do **Estudo de Impacto Ambiental e respectivo RIMA, para que se possa analisar a possibilidade de licenciamento do empreendimento**<sup>107</sup>. [grifo nosso]

Ainda nessa linha, de análise em separado, há despacho de Lincoln de Miranda Carvalho Neto, Coordenador de Controle Ambiental da SEAMA, de 21 de novembro de 1997, registrando:

**Baseado no Parecer Técnico da equipe** que analisou o empreendimento, as fis. 13 e 14, seguem as **condicionantes elencadas para liberação da Licença de Localização (LL)**.

I – Trecho 1 (**Duplicação da Rodovia do Sol**)

- 1 – A empresa deverá apresentar à esta Secretaria **Diagnóstico de Impacto Ambiental** 90 dias antes do pedido de Licença de Instalação,
- 2 – O referido diagnóstico deverá atender às diretrizes estabelecidas no Decreto 3735, Sistema de Licenciamento de atividades poluidoras.

II – Trecho 2 (Estrada do **Contorno da Cidade de Guarapari**)

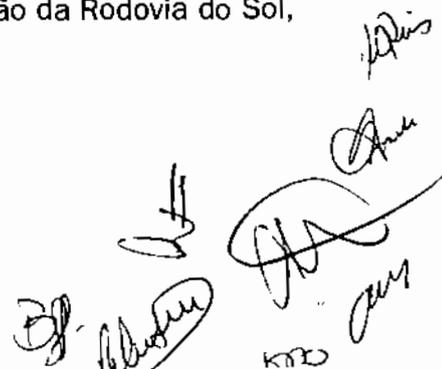
- 1 – Apresentar **Estudo** (Ambiental), digo, de **Impacto Ambiental (EIA)** e o [sic]
- 3) O passivo ambiental ao longo de toda a estrada e na sua área de influência direta deverá ser avaliado com proposta de medida compensatória.
- 4) A faixa de domínio da Rodovia deverá ser respeitada ao longo de todo o seu traçado.
- 5) Os custos referentes as condicionantes III.1, III.2 e III.3 [sic] deverão fazer parte das planilhas de custos do projeto e não poderão ser transferidas para qualquer outro serviço<sup>108</sup>. [grifo nosso]

Assim, as condicionantes para liberação da Licença de Localização seriam em número de 5 (*cinco*), e referentes apenas ao Trecho 1, Duplicação da Rodovia do Sol,

<sup>106</sup> Processo TC 5591/2013. fls. 4998-5000.

<sup>107</sup> Processo TC 5591/2013. fls. 5001-5002.

<sup>108</sup> Processo TC 5591/2013. fls. 5003-5004.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo  
1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013  
Fls. 10434  
Ass:   
Matr. 203.161

pois, conforme registrado no Parecer Técnico, o pedido de Licença de Localização para a Construção do Contorno de Guarapari deveria ser providenciado em separado. Assim, as condicionantes seriam:

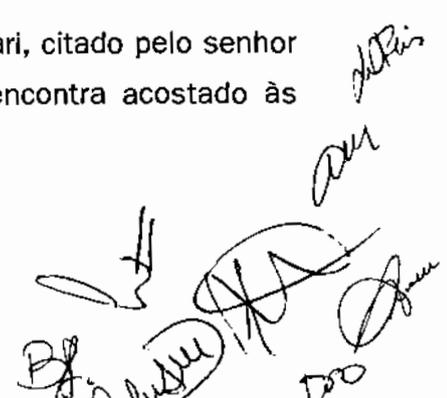
1. A empresa deverá apresentar a esta Secretaria **Diagnóstico de Impacto Ambiental** 90 dias antes do pedido de Licença de Instalação;
2. O referido diagnóstico deverá atender às diretrizes estabelecidas no Decreto 3735, Sistema de Licenciamento de atividades poluidoras;
3. O passivo ambiental ao longo de toda a estrada e na sua área de influência direta deverá ser avaliado com proposta de medida compensatória;
4. A faixa de domínio da Rodovia deverá ser respeitada ao longo de todo o seu traçado; e
5. Os custos referentes às condicionantes 1, 2 e 3 deverão fazer parte das planilhas de custos do projeto e não poderão ser transferidas para qualquer outro serviço.

Muito embora, do exposto acima, tenha ficado claro, sob o ponto de vista técnico, a necessidade de se produzir Diagnóstico de Impacto Ambiental para a duplicação da Rodovia do Sol e Estudo Prévio de Impacto Ambiental para a construção do Contorno de Guarapari, tais exigências não foram mantidas, ao final. Veja-se o Ofício PRE/LIC nº. 11/1997, de 23 de outubro de 1997, expedido pelo Presidente da Comissão Especial de Licitação, engenheiro Jorge Hélio Leal, e endereçado à Secretaria de Estado para Assuntos do Meio Ambiente – SEAMA:

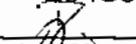
Apresentamos a V.Sª., estudo realizado, referente ao **anteprojeto de diagnóstico ambiental do Contorno de Guarapari**, estudo este, integrante do Edital de Concorrência para Concessão da Rodovia do Sol (ES-060). Com relação a **duplicação da Rodovia do Sol**, tanto no trecho Barra do Jucu – Setiba, como no trecho Praia de Graçaí – Meaípe, informamos que a mesma se desenvolverão [sic] dentro dos limites da faixa de domínio da Rodovia, sob responsabilidade deste DER/ES. Desta forma, **conforme entendimentos mantidos, solicitamos seja providenciada a competente Licença de Localização**<sup>109</sup>. [grifo nosso]

O anteprojeto de diagnóstico ambiental do Contorno de Guarapari, citado pelo senhor Presidente da Comissão Especial de Licitação, é o que se encontra acostado às

<sup>109</sup> Processo TC 5591/2013. fls. 5018.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo  
1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013  
Fls. 10435  
Ass:   
Mat. 203.161

fls. 3070 a 3357 deste Processo TC 5591/2013, datado de 28 de novembro de 1996. Lembre-se que **o diagnóstico requisitado pela análise técnica seria referente à duplicação, e não ao contorno**. Quanto a este, a análise técnica apontava a imprescindibilidade do EIA/RIMA.

Note que o engenheiro Jorge Hélio Leal cita “entendimentos mantidos” com a SEAMA, mas dos quais não se fez registro algum.

Pois bem, em 8 de janeiro de 1998, reunião registrada em Ata da qual participaram apenas a senhora Marialva Lyra da Silva, Coordenadora de Controle Ambiental da SEAMA, e o engenheiro Jorge Hélio Leal, teve o seguinte desfecho:

Fica acordado que a SEAMA emitirá declaração constando, que o empreendimento é passível de Licenciamento Ambiental;  
A Secretaria de Transporte e Obras Públicas deverá apresentar à SEAMA, proposta de Termo de Referência, 30 (trinta) dias após abertura do edital de Concorrência de Concessão da Rodovia ES-060 Trecho Vitória – Meaípe.  
A SEAMA informa que o Termo de Referência será avaliado por este órgão e após aprovação deste, o empreendedor estará autorizado a elaboração do EIA/RIMA.  
Fica acordado também que o empreendedor fará a publicação em jornal de grande circulação/diário oficial; solicitando, digo, informando ao público o pedido de Licença de Localização feito a esta Secretaria.  
PS: A apresentação do Termo de Referência será de responsabilidade da firma vencedora do Edital de Concorrência<sup>110</sup>.

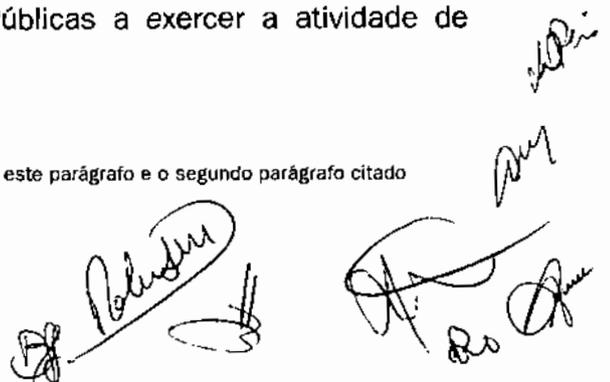
E assim foi feito, já que em 19 de janeiro de 1998 a SEAMA expediu a seguinte Declaração nº. 1/1998:

Declaramos para os devidos fins que a obra de duplicação da Rodovia do Sol, construção do Contorno de Guarapari e interligação da Terceira Ponte – Av. Carlos Lindenberg, **é passível de licenciamento ambiental**.  
**Entretanto, para que possamos dar continuidade ao processo de licenciamento ambiental, faz-se necessário a apresentação do Termo de Referência** relativo ao Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental, que deverão ser elaborados após a aprovação do referido Termo, por esta SEAMA<sup>111</sup>. [grifo nosso]

Em continuidade, a SEAMA expediu a **Licença de Localização nº. 5/1998**, em 14 de abril de 1998, vide fls. 5017 deste Processo TC 5591/2013, autorizando a Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas a exercer a atividade de

<sup>110</sup> Processo TC 5591/2013. fls. 5006-5007. Note a incompatibilidade entre este parágrafo e o segundo parágrafo citado

<sup>111</sup> Processo TC 5591/2013. fls. 5014.



Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo  
1ª Secretaria de Controle Externo

PROC. TC Nº 5591/2013  
Fls. 10436  
Ass:   
Mar. 2013.161

“*Duplicação da Rodovia do Sol (ES-060) e Construção do Contorno de Guarapari, e da interligação da Terceira Ponte*”, **sem que nenhuma análise de impactos ambientais fosse efetivada por parte do órgão licenciador estadual**, fato este que se manteve imutável até a data de início do certame, ou seja, 20 de outubro de 1998.

No corpo da própria Licença de Localização constava que deveriam ser observadas as condicionantes no verso discriminadas e, vide fls. 5153 deste Processo TC 5591/2013, foi apresentado despacho no qual se registrou a existência de 5 (*cinco*) condicionantes, que teriam sido cumpridas. As condicionantes, diversas das constantes do despacho do senhor Lincoln de Miranda Carvalho Neto, a qual nos referimos linhas atrás, são as seguintes:

1. Deverá ser apresentada proposta de Termo de Referência para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), 30 dias após a efetiva concessão da Rodovia ES 060 trecho Vitória-Meaípe; (destacamos)
2. As obras de duplicação e construção da Rodovia do Sol, trecho Vitória-Meaípe, só poderão ser iniciadas após a aprovação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) pela SEAMA e deferimento pelo CONSEMA;
3. Apresentar folha de publicação em jornal de grande circulação ou no Diário Oficial do Estado, tomando pública a obtenção da Licença de Localização, fazendo cumprir a legislação vigente. Prazo: 30 dias;
4. Apresentação obrigatória da Licença expedida pelo Órgão Ambiental, sempre que a atividade for vistoriada;
5. Requerer Licença de Instalação junto à SEAMA, antes do início das obras e/ou atividade de implantação, ou renovação desta, 30 (trinta) dias antes do seu vencimento<sup>112</sup>.

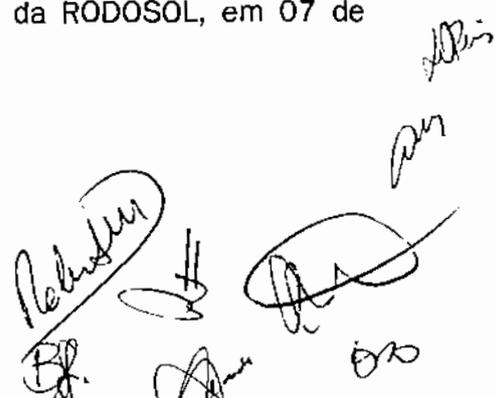
Assim, o Estudo de Impacto Ambiental foi transferido para momento posterior à licitação.

Ora, **a transferência da apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental para momento posterior à concessão da licença prévia é ilegal**, já que ato administrativo em desacordo com a legislação, mormente com o artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal; o artigo 2º, inciso I, da Resolução CONAMA nº. 1/1986; e o artigo 75, inciso I, da Lei Estadual nº. 4.701/1992.

A ALES, quando da elaboração do Relatório Final da CPI da RODOSOL, em 07 de junho de 2004, já havia registrado tal ocorrência. Veja:

\_\_\_\_\_

<sup>112</sup> Processo TC 5591/2013. fls. 1287 (verso).



**8.9 – INEXISTÊNCIA DE ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL  
INEXISTÊNCIA DE ESTUDOS PRÉVIOS DE IMPACTO AMBIENTAL**

A **Constituição Federal**, em seu Art. 225, § 1º, inc. IV, exige, para licenciamento de atividades ou empreendimentos de significativo impacto ambiental, a elaboração de estudos prévios de impacto ambiental (e respectivo relatório de impacto ambiental) – EIA/RIMA.

O ato administrativo de concessão da Licença Ambiental subordina-se, integralmente, ao disposto na norma geral, **Lei 6.938/81** de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente; seu regulamento, o **Decreto 99.274/90** e a **Resolução 237/97 do CONAMA** – Conselho Nacional do Meio Ambiente (todas com caráter de norma geral), nos seguintes termos:

Aplica-se às “estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento” a exigência da elaboração prévia ao licenciamento ambiental, de EIA/RIMA, nos termos do **Art. 2º da Resolução 01/86 do CONAMA**.

As obras da Rodovia do Sol estavam previstas no Edital de Licitação 01/2002, da Secretaria dos Transportes e Obras Públicas/Departamento de Estrada e Rodagem – DER, o qual continha, como anexos específicos os Projetos Básicos e Diagnóstico Ambiental [Anexo III, Vol. V], os Projetos básicos e especificações técnicas (pág. 1947, vol. 11) e os Projetos de engenharia exigidos para as duas etapas do licenciamento, sendo:

I – Duplicação da Rodovia do Sol e Melhoramentos e Reabilitação da Rodovia – que incluía informações sobre a interligação Viária da Ponte Castello Mendonça com a Av. Carlos Lindenberg.

II – Contorno de Guarapari

Entretanto, o **Diagnóstico Ambiental** apresentado como **anteprojeto** e incluído como anexo ao edital, embora tenha tido cuidados e preocupações com as questões ambientais que envolviam a realização das obras da Rodovia do Sol, é do ponto de vista legal **documento inadequado para o licenciamento e para a concessão pública**, pois, tanto para obtenção do licenciamento ambiental, quanto para a celebração do contrato de concessão, a **exigência legal é de elaboração de EIA/RIMA** e não Diagnóstico Ambiental.

Sendo assim, chega-se à conclusão inevitável de que **a substituição daquele por este foi ilegal**, contrariando integralmente as normas reguladoras da matéria.

Com efeito, considerando-se que a Concessão da Rodovia do Sol teve como objetivo a realização de obras públicas, aplica-se à mesma, além da norma geral da lei de concessões Lei 8.987/95, as **normas da Lei 8.666/93**, que regulam as licitações e contratos da Administração Pública.

Tornou-se, portanto imperativo legal a observância de vários preceitos emanados da Lei 8.666/93, a começar do artigo 7º que impõe a prévia realização de um projeto básico, tema já abordado em tópico autônomo, e especialmente a prescrição legal inserida no Art. 12 que estabelece:

“Art. 12 – Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:

VII – impacto ambiental.”

Portanto, quanto às questões ambientais que envolvem a Concessão da Rodovia do Sol, a Comissão Parlamentar de Inquérito, após detido exame e apuração dos fatos, concluiu relativamente a este item que **a primeira da série de irregularidades comprovadas foi a substituição ilegal do requisito “Impacto ambiental”** (cuja elaboração deveria se dar mediante estudos de impacto ambiental), o qual deveria constar do projeto básico das obras, **pelo anteprojeto de diagnóstico ambiental**.

Trata-se de flagrante desrespeito às normas legais, ensejando **nulidade do processo de concessão** em face da inafastável obrigatoriedade do Poder Público em atender ao **princípio da legalidade**, conforme exige o **Art. 37 da Constituição Federal**.

[...]



**9.6. IRREGULARIDADES NA ELABORAÇÃO DO EIA/RIMA DA 1ª E DA 2ª ETAPAS**

1) Irregularidade na Concessão da Licença de Localização – LL 005/98, sem Exigência Prévia de EIA/RIMA

O Processo para licenciamento ambiental das atividades da RODOSOL, iniciado em 07/03/97 na Secretaria de Estado para Assuntos do Meio Ambiente – SEAMA, recebeu o número 154/97, tendo como atividades: duplicação da Rodovia do Sol (ES-060), construção do Contorno de Guarapari e da Interligação Terceira Ponte – Av. Carlos Lindenberg. A equipe técnica designada para análise do processo entendeu:

“o empreendimento deve ser interpretado como dois projetos distintos – duplicação da Rodovia do Sol (1) e construção do Contorno de Guarapari, cujos requerimentos de licença deverão ser feito em separado (2)”.

Já foi observado anteriormente que o licenciamento ambiental tem regramento próprio e bem definido, com normas claras tanto em nível constitucional como em nível de legislação ordinária, onde o licenciamento de empreendimentos causadores de significativos impactos ambientais devem ser precedidos da elaboração de EIA/RIMA.

No entanto, **em 14 de abril de 1998, conforme consta da página 8.181 dos autos, a SEAMA expediu a Licença de Localização – LL Nº. 005/98 para duplicação da Rodovia do Sol (ES-060) e Construção do Contorno de Guarapari e Interligação da Terceira Ponte**, com as seguintes condicionantes: [grifo nosso]

A) Deverá apresentar **proposta do Termo de Referência** para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), 30 dias após a efetiva concessão da Rodovia do Sol ES 060 trecho Vitória Meaípe;

B) – As **obras** de duplicação e construção da Rodovia do Sol, trecho Vitória Meaípe, **só poderão ser incluídas após aprovação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA)** pela SEAMA e deferimento pelo CONSEMA.

Há entre os especialistas de direito ambiental fartas fundamentações advertindo quanto ao risco e as consequências jurídicas prejudiciais que podem advir da inobservância das normas legais aplicáveis ao processo de licenciamento ambiental.

Veja-se a título exemplificativo a lição de Geraldo Mário Rohde (Revista de Direito Ambiental, nº 9, jan/mar-1998, p. 124) que assevera:

“Tendo em vista que se deve, sem dúvida resguardar a legalidade do processo de licenciamento ambiental por meio do EIA/RIMA, tem-se que um aspecto decisivo é o ‘momento de realização’ (Capelli, 1992) deste estudo e seu relatório final: **o EIA deve ser elaborado em momento prévio ao licenciamento e deve anteceder à licença prévia, pois com ela pode ser incompatível**. Suponhamos que a equipe técnica do órgão licenciador considere inadequada a localização do empreendimento, opinando pela utilização de alternativa locacional existente no EIA. O deferimento da licença prévia, anteriormente ao julgamento do EIA/RIMA seria incompatível com a conclusão do órgão licenciador”. [grifo nosso]

Com efeito, **a Licença de Localização – LL nº. 005/98 é flagrantemente ilegal, pois deveria ser precedida da exigência de elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA/RIMA**, conforme a legislação retro citada. Lamentavelmente, neste e em outros itens atinentes às questões ambientais há prova inequívoca de que a administração pública estadual através dos seus agentes, alguns dos quais serão nominados ao final, fez menoscabo do princípio constitucional da legalidade (Art. 37, caput da Lei Maior).

Ora, licenças expedidas sem observância do regramento das normas legais aplicáveis ao licenciamento caracterizam, em tese, **crime contra a administração ambiental, previsto no Art. 67 da Lei 9.605/98**, a saber:

“Art. 67 – **Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais**, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público: Pena –



detenção, de um a três anos, e multa. Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa”.

Assim, a Licença Prévia (LL nº. 005/98) expedida sem a exigência de elaboração prévia de EIA/RIMA e sem análise do mesmo pela SEAMA, nesta fase é irregular, por contraria o regramento já citado anteriormente, constituindo-se, portanto em **ato ilegal, passível de anulação**, devendo o servidor/dirigente da SEAMA responsável pela concessão da mesma responder pela modalidade criminosa prevista no Art. 67 da Lei 9.605/98.

A Comissão constatou a **ausência de parecer jurídico** (Volume 43 – páginas 8151 a 8181) que desse sustentação à concessão da referida licença, **tendo o ex-dirigente da SEAMA, Sr. Jorge Alexandre da Silva, assinado a LL 005/98 e assumido de modo pessoal a concessão da licença sem observância da legalidade para tal.**

[...] <sup>113</sup> [grifo do original]

Bem por isso, a impetração por parte do Ministério Público Estadual da Ação Civil Pública, Processo nº. 024980193312, em 12 de novembro de 1998, na qual se aborda a ausência de estudo prévio de impacto ambiental. Veja-se:

II – A FALTA DE ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL e RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EPIA/RIMA)

Tanto a Lei Maior, como a Constituição do Estado do Espírito Santo e a Lei Orgânica do Município de Vila Velha e a Lei de Licitações, exigem, textual e assim, quadruplamente, a realização do EPIA – Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que deve ser previamente aprovado, ou seja, antes do início da obra a ser concedida. Assim, **a realização do EPIA deve preceder ao processo licitatório antes mesmo de se cogitar a concessão.**

Vejamos:

“Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV – Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

(Constituição Federal).

A Constituição Estadual é, como convém, igualmente explícita:

“Art. 187 – Para a localização, instalação, operação e ampliação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, será exigido relatório de impacto ambiental, na forma da lei que assegurará a participação da comunidade em todas as fases de sua discussão.

[...]

§ 3º A análise do relatório de impacto ambiental relativa a projetos de grande porte será realizada pelo órgão público competente e submetida à apreciação da comissão permanente e específica da Assembléia Legislativa, devendo ser custeada pelo interessado, proibida a participação de pessoas físicas ou jurídicas que atuaram na sua elaboração.”

Ainda, a Lei Orgânica do Município de Vila Velha:

<sup>113</sup> Processo TC 5591/2013. fls. 701 e ss.



"Art. 198 – Para o licenciamento de localização, instalação, operação e ampliação de obras ou atividades potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente o Município exigirá estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade, assegurando a participação da comunidade em todas as fases de sua discussão."

Evidencia-se assim, que a cláusula de Ampla Defesa do meio ambiente, além do *Due Process of Law* se acha assegurada pela Lei Maior, cânone quinto, postulados LIV e LV.

Da mesma forma a Resolução n.º 1 de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, em vigor, dispõe:

"Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente e da SEMA, em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I – ESTRADAS DE RODAGEM COM DUAS OU MAIS FAIXAS DE ROLAMENTO...  
XV – Projetos urbanísticos, acima de 100 ha, ou em áreas consideradas de relevante interesse nacional a critério da SEMA e dos órgãos municipais"...

**Contudo, conforme se constata do próprio Edital, nenhum desses estudos foi elaborado e apresentado para apreciação e aprovação por quem de direito.**

Através do EPIA tem-se ainda, "o diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, completa... considerando... o meio sócio-econômico – o uso e ocupação do solo... e a sócio-economia, destacando os sítios... culturais da comunidade, as relações entre a sociedade local... análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e a longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição de ônus e benefícios sociais..." (Art. 6º itens I, c, e II, da mencionada Resolução).

O RIMA dele resultante, deve ser apresentado de forma objetiva e adequada à sua compreensão; as informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possa demonstrar as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências de sua implementação, tudo conforme o art. 9º itens I, II, III, IV, V, VIII e § único da já mencionada Resolução do Conselho Nacional Ambiental, órgão que detém o poder normativo conferido pelo art. 8º inc. I da Lei 6938/81.

**Nada disso, entretanto, foi observado pelo Poder Concedente ANTES de dar início ao processo de licitação da obra, negando à questão ambiental a devida importância.**

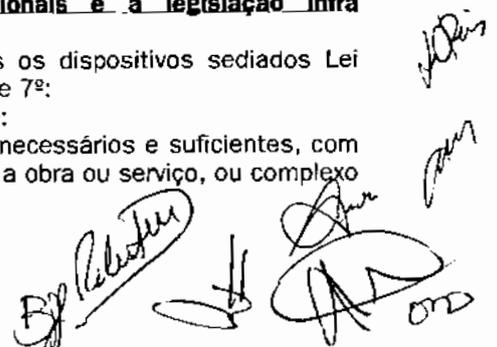
O Edital apenas alude ao EPIA/RIMA quando atribui a responsabilidade por sua futura elaboração e aprovação à Concessionária, portanto somente depois de encerrado o processo licitatório. Isto contraria o art. 15, § 2º que prevê: "O poder concedente recusará propostas manifestamente inexecutáveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação".

Não convém discutir, nesta oportunidade, a viabilidade da ampliação da Rodovia do Sol, do ponto de vista ambiental. A matéria deverá obrigatoriamente ser analisada no Estudo Prévio de Impacto Ambiental. **Q que é inadmissível é a dispensabilidade de EPIA/RIMA, pois caracteriza flagrante violação a preceitos constitucionais e à legislação infra constitucional vigente.**

A toda evidência, também foram afrontados os dispositivos sediados Lei 8.666/93, especificamente em seus arts. 6º e 7º:

"ART. 6º - Para os fins desta Lei, considera-se:

IX – Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo



de obras ou serviços 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, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

[...]

ART. 7º - As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - projeto básico;

II - .....

III - .....

§ 1 - .....

§ 2 - As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório”;

Como se vê, o projeto básico deve estar devidamente aprovado antes do processo licitatório, de modo a oportunizar seu exame pelos interessados (art. 7º, § 2º, I), o que não ocorreu.

Nesse sentido, assim se pronunciou a Egrégia Corte de Contas do Estado de São Paulo, destacando a exigência constitucional do EPIA, conforme o citado art. 225 § 1º, do Diploma Maior, que confere ao Judiciário inclusive, o Poder-Dever de agir de pronto para efetividade do citado direito constitucional, exigindo o mesmo EPIA aprovado para toda e qualquer licitação de obras em rodovias, “verbis”:

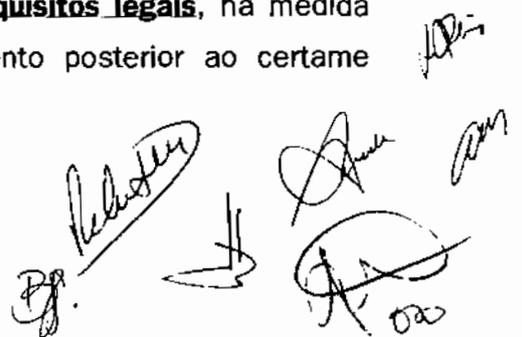
“Inquestionável exigência prévia, a solução do problema do impacto ambiental... **Questão preliminar e prejudicial, que antecede tudo é o EIA-RIMA...** em qualquer situação como esta, sempre prevalecerá a exigência prévia do EIA/RIMA... **tem que ser parte integrante da licitação... Qualquer alteração do contrato em decorrência da questão ambiental alterará o equilíbrio econômico-financeiro... eventual alteração afeta o objeto da concessão, altera objeto e valor.** O sistema Anhanguera-Bandeirantes é problemático em matéria ambiental, tem suscitado discussões públicas, polêmicas e ações judiciais. **Sem aprovação do tratamento do impacto ambiental, a rigor não há o que licitar...** não inibirá, o Tribunal, no futuro, e no momento oportuno, de analisar a licitação e o contrato decorrente para a concessão... terá ampla liberdade de apreciação sobre todas as demais matérias que abrangem tanto a licitação, quanto o contrato...”

(Conselheiro Revisor ANTONIO ROQUE CITADINI, TCSP 5733/026/96 – Concorrência Internacional, Sistema Anhanguera-Bandeirantes, págs. 5/6.)<sup>114</sup>

Desse modo, **a licença prévia existia e foi obtida em momento anterior ao da data da licitação:** a Licença em 14 de abril de 1998 e o certame em 20 de outubro de 1998. **Todavia, sua expedição foi irregular,** como demonstrado anteriormente, já que carente da análise ambiental prévia.

Ante todo o exposto, observou-se que **a Licença Prévia, aqui chamada de Licença de Localização, foi concedida com descumprimento dos requisitos legais,** na medida em que se transferiu a análise ambiental para momento posterior ao certame

<sup>114</sup> Processo TC 5591/2013. fls. 3550 e ss.



licitatório (produção e avaliação do EPIA/RIMA), em flagrante desrespeito aos ditames do artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal, do artigo 2º, inciso I, da Resolução CONAMA nº. 1/1986; e do artigo 75, inciso I, da Lei Estadual nº. 4.701/1992, que estabelecem a produção e análise prévia de estudos ambientais, sobretudo para empreendimentos deste tipo.

Aponta-se como responsáveis pela irregularidade descrita a senhora Marialva Lyra da Silva – Coordenadora de Controle Ambiental da SEAMA, por ter firmado acordo, em nome da SEAMA, com o senhor Jorge Hélio Leal, então Diretor-Geral do DER/ES, postergando a elaboração e análise do EPIA/RIMA; e o Senhor Jorge Alexandre da Silva – Secretário de Estado para Assuntos do Meio Ambiente à época, autoridade subscritora da Licença de Localização nº. 5/1998 na qual se ratifica a postergação de análise irregular.

Todavia, observe que a Licença de Localização foi expedida em 14 de abril de 1998, portanto, há mais de 15 (*quinze*) anos. Logo, considerando o disposto no artigo 71 da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012, não tendo ocorrido nenhuma das causas de interrupção ou suspensão da prescrição, previstas nos §§ 3º e 4º do artigo citado, conforme analisado na Seção 2.1 deste Capítulo 2, a partir das fls. 10355 deste Processo TC 5591/2013, a pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado, quanto a este ato, prescreveu.

Pelo exposto, com relação ao achado aqui relatado, a Equipe de Auditoria propõe ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES os seguintes encaminhamentos:

1. Com fundamento no artigo 71, *caput* e § 1º, da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012, e no artigo 373, *caput* e § 1º, do Regimento Interno do TCEES, **decretar**, após manifestação escrita do Ministério Público junto ao Tribunal, **a prescrição da pretensão punitiva do TCEES**, em relação ao engenheiro JORGE HÉLIO LEAL e à senhora MARIALVA LYRA DA SILVA, respectivamente, ex-Diretor-Geral do DER/ES e Coordenadora de Controle Ambiental da SEAMA, **quanto à da expedição da licença ambiental prévia com descumprimento dos requisitos legais.**

