

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**O controle do Ministério Público sobre
o autolicenciamento ambiental no Distrito Federal**

Marta Maria Gomes de Oliveira

Orientador: Fernando Paiva Scardua
Co-Orientadora: Juliana Ferraz da Rocha Santilli

Tese de Doutorado

Brasília – DF, dezembro/2012

Oliveira, Marta Maria Gomes de.

O controle do Ministério Público sobre o autolicenciamento ambiental no Distrito Federal./ Marta Maria Gomes de Oliveira.

Brasília, 2012.

269 p.: il.

Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável.
Universidade de Brasília, Brasília.

1. Instrumentos de Política Ambiental 2. Autolicenciamento ambiental 3. Ministério Público 4. Setor Habitacional Noroeste 5. Princípios da Administração Pública.

I. Universidade de Brasília. CDS. II. Título

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias, somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva a si outros direitos de publicação, e nenhuma parte desta tese de doutorado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito da autora.

Marta Maria Gomes de Oliveira

Universidade de Brasília
Centro de Desenvolvimento Sustentável

**O controle do Ministério Público sobre
o autolicenciamento ambiental no Distrito Federal**

Marta Maria Gomes de Oliveira

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção Acadêmica.

Aprovada por:

Fernando Paiva Scardua (Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília, Brasil, 2003) (Orientador)

Juliana Ferraz da Rocha Santilli (Doutora em Direito Socioambiental, pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil, 2009) (Co-Orientadora)

Doris Aleida Villamizar Sayago (Doutora em Sociologia, pela Universidade de Brasília, Brasil, 2000) (Examinadora Interna)

José Aroudo Mota (Doutor em Desenvolvimento Sustentável, pela Universidade de Brasília, Brasil, 2000) (Examinador Interno)

Márcia Dieguez Leuzinger (Doutora em Desenvolvimento Sustentável, pela Universidade de Brasília, Brasil, 2007) (Examinadora Externa)

Luiz Fernando Macedo Bessa (Doutor em Geographie Humaine et Organization de L'espace, pela Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne, França, 1986) (Examinador Externo)

Brasília, 19 de dezembro de 2012

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à Corrinha,
minha querida irmã,
por tudo que me proporcionou
e pela incansável luta em busca
da felicidade, do amor e da vida.
Deixou-nos antes de poder compartilhar comigo deste grande momento.

AGRADECIMENTOS

Construir uma tese de doutorado é um desafio só mensurável por quem passou por esta experiência. É um momento de riso e choro, em que esforço e recolhimento se conjugam, deixando a impressão de que a sua vida está suspensa. Mas também é um momento de grande satisfação, quando você percebe que o seu trabalho está preenchendo uma lacuna na ciência. É uma tarefa ao mesmo tempo solitária e coletiva, pois ainda que sua realização dependa quase que exclusivamente do doutorando, este depende, necessariamente, de todos que lhe rodeiam, demandando algum tipo de material ou informação, mas acima de tudo carinho e compreensão pela ausência, apesar da presença. Portanto, há muito a quem agradecer.

Agradeço, primeiramente, aos meus pais Pedro e Lia, *in memoriam*, pelo amor e ensinamentos enquanto existiram e a todos os meus irmãos e irmãs que, de diferentes maneiras, cada um do seu jeito, contribuíram para a minha formação pessoal e intelectual.

Ao maridão Ricardo pelo amor, companheirismo, por insistir para que eu concluísse com êxito este doutorado e, acima de tudo, pela compreensão nos muitos momentos em que não o pude acompanhar nas longas jornadas ao “sertão de Goiás”.

Aos meus amados filhos, Rubinho e Dalvinha, pelo simples fato de existirem, pelo amor e por me ensinarem a ser uma pessoa melhor.

À Dalvinha, em especial, pela leitura criteriosa e pelas ótimas contribuições.

À minha querida nora, Alice, pela força com o enfático “agora tem que terminar”.

Ao Professor Doutor Fernando Scardua, meu orientador, que aceitou enfrentar este desafio comigo, sempre com amizade, atenção e dedicação e, acima de tudo, entendendo meus limites sem me deixar desesperar.

À Professora Doutora Juliana Santilli, minha co-orientadora, que compartilhou comigo o entendimento da importância do tema e me deu total apoio para dar os primeiros passos e tocar o projeto em frente.

Ao Professor Doutor Elimar Nascimento, pelo apoio e carinho, desde o início, sem cobranças e sempre disposto a contribuir.

Aos membros da Banca pelas contribuições.

A todos os entrevistados, procurador da república, promotores de justiça, peritos e servidores do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), empreendedores e gestores públicos, analistas e técnicos do Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram/DF) e representantes da sociedade civil organizada pela atenção, presteza e preciosas informações que viabilizaram esta tese.

Aos professores do CDS, cujos ensinamentos contribuíram para o enriquecimento deste trabalho.

Aos colegas de turma pelo incentivo e amizade. Em especial à Lilian pelas boas risadas, quando o momento era de chorar.

Aos servidores do CDS pela paciência e disposição para resolver os trâmites burocráticos.

Ao Ibram/DF por ter me dado liberdade para conduzir o doutorado, especialmente Eduardo Henrique Freire, Dálio Ribeiro de Mendonça Filho e Aldo César Vieira Fernandes, meus Chefes enquanto Superintendentes de Licenciamento e Fiscalização do Ibram/DF, pelo total apoio.

Aos colegas do Ibram/DF pela contribuição no levantamento das informações, em especial Ulonha Maria Sousa Gurgel Amaral, Leonardo de Freitas Rodrigues Correia e Bruno de Oliveira Gomes.

À amiga Eliene Muniz de Matos Navarro pelo estímulo constante e pelas sugestões no decorrer da pesquisa.

Ao amigo Melillo Dinis do Nascimento pela leitura atenta e pelas ótimas sugestões.

A Rubem Oliveira de Paula, Maria Erivan Gomes de Oliveira e Nabyla Paixão pela gentileza ao se disporem a traduzir o resumo para o inglês, o francês e o espanhol, respectivamente.

A Rodrigo de Oliveira Alves pela dedicação e eficiência na produção gráfica da Linha de Tempo.

A todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a elaboração deste trabalho.

MUITO OBRIGADA.

“Se queres conhecer o mundo, olhas para a tua aldeia”.

(Liev Tolstói, 1828-1910)

RESUMO

O autolicensing ambiental ocorre quando o Poder Público, responsável legal pelo licenciamento ambiental, efetua o licenciamento de seus próprios empreendimentos. Esse tipo de procedimento pode perder a isenção, uma vez que está sujeito a pressões políticas para agilizar a implantação de projetos de governo, com prejuízos para o controle dos impactos ambientais. O Ministério Público, por não estar vinculado a nenhum dos poderes da Administração Pública e exercer o papel de fiscal da lei, tem autonomia para cobrar dos governos e órgãos de licenciamento ambiental maior lisura nos processos de autolicensing e, assim, garantir que os empreendimentos sejam implantados com respeito à legislação ambiental. O objetivo geral deste trabalho é analisar a atuação do Ministério Público em relação ao autolicensing ambiental no Distrito Federal, a partir do exemplo do Setor de Habitações Coletivas Noroeste / Área de Expansão Urbana Noroeste. A legislação específica vigente, o pensamento dos doutrinadores do Direito Ambiental e os princípios norteadores do procedimento licenciatório foram objeto de revisão bibliográfica. Para avaliar o caso específico do Setor Noroeste, foi elaborada uma linha do tempo com os principais trâmites e procedimentos envolvidos no longo processo de licenciamento ambiental desse Setor. Para conhecer as percepções dos principais atores envolvidos, foram realizadas entrevistas e aplicados questionários a gestores, empreendedores, promotores de justiça e técnicos do órgão de licenciamento ambiental do DF e do Ministério Público. As conclusões apontam que o autolicensing ambiental do Setor Noroeste deixou de observar alguns princípios da Administração Pública, assim como princípios do licenciamento ambiental. A atuação do Ministério Público, apesar de não ter sido suficiente para garantir a observância desses princípios em todas as etapas do licenciamento, contribuiu para dar mais rigor à análise do processo e para a proteção ambiental.

Palavras-chave: Instrumentos de Política Ambiental; Autolicensing Ambiental; Ministério Público; Setor Habitacional Noroeste; Princípios da Administração Pública.

ABSTRACT

The environmental autolicensing occurs when the Public Power, legally responsible for the environmental license, does the licensing for its own projects. This procedure may cause lack of exemption once it is subject to political pressures to accelerate the implementation of this projects, which can cause the loss of the control of the environmental impacts. The Public Ministry, which does not have any vinculation to any of the powers of the Public Sector and is the fiscal of the law, has the autonomy to lay claim to the government and the organs of environmental licensing higher rectitude on the processes of autolicensing, and then assure that the projects are implemented respecting the environmental laws. The general objective of this work is to analyse the Public Ministry action regarding the environmental autolicensing at Distrito Federal, through the example of the Northwest Collective Habitation Sector / Northwest Urban Expansion Area. The current specific legislation, the thoughts of the indoctrinators of Environmental Laws and the guiding principles of the licensing procedures were subject for the literature review. To evaluate the specific case of the Northwest Sector, a timeline has been built showing the main procedures throughout the long process of environmental licensing of the Sector. To understand the perception of the main actors, interviews and surveys have been done with public managers, entrepreneurs, prosecutors and technicals from the organ responsible for the environmental licensing of Distrito Federal and the Public Ministry. The conclusions show that the environmental autolicensing at the Northwest Sector did not consider some principles of the Public Administration, and neither some principles of the environmental licensing. The action of the Public Ministry, despite of not being sufficient to assure the appliance of this principles over all the licensing steps, contributed to give more thoroughness to the analyses of the whole process and to the environmental protection.

Key-words: Environmental Policy Instruments, Environmental Autolicensing, Public Ministry, Northwest Habitation Sector, Principles of Public Administration.

RÉSUMÉ

Le Pouvoir Public c'est le responsable légal que concède le permis environnemental. Parfois, il le concède à lui même. Cette forme de procédure peut perdre l'exemption, dès qu'il se soumet à pressions politiques pour accélérer l'implantation des projets du gouvernement au détriment du contrôle des impacts environnementales. Le Ministère Public n'étant pas attaché à aucun des pouvoirs de l'Administration Publique et en exerçant la tâche de fiscal de la loi, il a l'autonomie pour recouvrer des gouvernements et des organes destinés à concéder des permis environnementales, une plus grande probité dans les procès de permis du Pouvoir Public à lui même et aussi, assurer que les entreprises soient implantées en respectant la législation environnementale. L'objectif général de ce travail, c'est de analyser l'action du Ministère Public concernant au permis environnemental dans le District Fédéral, en commençant par le Secteur d'Habitations Collectives Nord-Ouest/Zone d'Expansion Nord-Ouest. La législation spécifique en vigueur, la pensée des doctrinaires du Droit Environnemental et les propos que les entraînent à la procédure de ce permis là ont été objet de révision bibliographique. Pour évaluer le sujet spécifique du Secteur Nord-Ouest, a été élaborée à partir d'une point de départ dans le temps avec les principales voies et procédures entourées dans le long procès du permis environnemental du secteur en question. Pour connaître les compétences des principaux acteurs englobés, ont été réalisés entretiens et ont été appliqués des questionnaires aux entrepreneurs et administrateurs, promoteurs de justice et techniques du organe de permis environnemental. Donc, on conclut que le permis environnemental du Secteur Nord-Ouest que le Pouvoir Public a concédé à lui même, a manqué d'observer quelques principes de l'Administration Publique, ainsi comme normes du procès environnemental. L'action du Ministère Public, malgré ne pas avoir été suffisante pour assurer l'observance de ces principes dans toutes les étapes du procès de permission, a contribué pour donner plus rigueur à analyse du procès et pour la protection environnemental.

Mots-clé: Instrument de Politique Environnemental; Permis Environnemental; Ministère Public; Secteur d' Habitation Nord-Ouest; Principes de l'Administration Publique.

RESUMEN

El autolicenciamiento ambiental se produce cuando el gobierno, responsable legal de las licencias ambientales, realiza el licenciamiento de sus propias empresas. Este tipo de procedimiento puede perder la exención, ya que está sujeto a presiones políticas para acelerar la ejecución de proyectos de gobierno, con pérdidas para el control de los impactos ambientales. El Ministerio Público, por no estar atado a ninguna de las facultades de la Administración Pública y desempeñar el papel fiscal de la legislación, tiene la facultad de exigir de los gobiernos y de las agencias de licencias ambientales mayor corrección en los procesos de autolicenciamiento y así garantizar que las empresas sean implantadas de acuerdo con la legislación ambiental. El objetivo general de este trabajo es analizar el desempeño de los fiscales en relación con el autolicenciamiento ambiental en el Distrito Federal, a partir del ejemplo del Sector de Vivienda Colectivas Noroeste / Área de Expansión Urbana Noroeste. La legislación específica actual, el pensamiento de los estudiosos del derecho del medio ambiente y los principios rectores de lo procedimiento licenciatario han sido objeto de revisión de la literatura. Para evaluar el caso específico del Sector Noroeste, se preparó un calendario con los principales pasos y procedimientos envueltos en el largo proceso de licenciamiento ambiental de este Sector. Para comprender las percepciones de los actores clave, fueron entrevistados y completaron cuestionarios los directivos, empresarios, fiscales y órganos técnicos de licenciamiento ambiental del DF y del Ministerio Público. Las conclusiones muestran que el autolicenciamiento ambiental del Sector Noroeste ha dejado de observar ciertos principios de la administración pública, así como los principios de licenciamiento ambiental. El papel del Ministerio Público, a pesar de no haber sido suficiente para garantizar el cumplimiento de estos principios en todas las fases de concesión de licencias, ha contribuido a dar más rigor al análisis de los procesos y a la protección del medio ambiente.

Palabras clave: Instrumentos de Política Ambiental, Autolicenciamiento Ambiental, Ministerio Público, Sector de Vivienda Noroeste; Principios de Administración Pública.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Organograma simplificado do Ministério Público brasileiro	74
Figura 2 – Área de Expansão Urbana Noroeste	101
Figura 3 – Croqui de situação do Projeto Urbanístico da 1ª Etapa do Setor Noroeste.	104
Figura 4 – A destinação das glebas da Área de Expansão Urbana Noroeste, antes da sua criação .	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Licenças ambientais emitidas pelo Ibram/DF, nos anos 2009, 2010 e 2011, por tipologia (LP, LI e LO) e natureza do empreendimento, se público, privado ou objeto de Parceria Público-Privada (PPP).....	170
---	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese dos órgãos/instituições participantes do processo de licenciamento ambiental do Setor Noroeste.	143
Quadro 2 – Perfil do analista do órgão ambiental do DF.....	153
Quadro 3 – Condições de trabalho no Setor de licenciamento ambiental do Ibram/DF.....	154
Quadro 4 – O licenciamento ambiental no Ibram/DF visto pelos analistas do Ibram/DF e pelos Analistas Peritos do MPDFT.	157
Quadro 5 – O autolicensing ambiental visto pelos analistas do Ibram/DF e pelos Analistas Peritos do MPDFT.	159
Quadro 6 – A força-tarefa vista pelos Analistas Peritos do MPDFT e pelos analistas do Ibram/DF...	166
Quadro 7 – Atuação do MPDFT, em relação ao licenciamento ambiental, do ponto de vista dos analistas do Ibram/DF.	186
Quadro 8 – Atuação do MPDFT, em relação ao licenciamento ambiental, do ponto de vista dos Analistas Peritos do MPDFT.	187

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Informações Técnicas emitidas pelo setor de licenciamento ambiental do Ibram/DF, em atenção ao MPDFT, nos anos 2009, 2010 e 2011.	84
Gráfico 2 – Percentagem de Informações Técnicas emitidas em atenção ao MPDFT, pelo setor de licenciamento ambiental do Ibram/DF, nos anos de 2009, 2010 e 2011, em relação ao total.	84
Gráfico 3 – Informações Técnicas emitidas pelo setor de licenciamento ambiental do Ibram/DF, nos anos de 2009, 2010 e 2011, em atenção ao MPDFT, por tipo de empreendimento, se público ou privado.	85
Gráfico 4 – Percentagem dos principais tipos de demandas do MPDFT ao órgão ambiental do DF, nos anos de 2009, 2010 e 2011.	88
Gráfico 5 – Relatórios de Vistorias emitidos pelo setor de fiscalização ambiental do Ibram/DF, em atenção ao MPDFT, nos anos 2009, 2010 e 2011.	89
Gráfico 6 – Percentagem de Relatórios de Vistorias emitidos em atenção ao MPDFT, pelo setor de fiscalização ambiental do Ibram/DF, nos anos de 2009, 2010 e 2011, em relação ao total.	89
Gráfico 7 – Relatórios de Vistorias emitidos pelo setor de fiscalização ambiental do Ibram/DF, nos anos de 2009, 2010 e 2011, em atenção ao MPDFT, por tipo de empreendimento, se público ou privado.	90
Gráfico 8 – Licenças ambientais emitidas pelo Ibram/DF, nos anos 2009, 2010 e 2011, por tipologia (LP, LI e LO) e natureza do empreendimento, se público, privado ou objeto de Parceria Público-Privada (PPP).	170
Gráfico 9 – Percentagem de licenças ambientais emitidas pelo Ibram/DF em função da natureza do empreendedor (anos 2009, 2010 e 2011).	171

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A – Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo MPF e MPDFT em relação ao licenciamento ambiental do Setor Noroeste.....	205
Apêndice B – Linha de Tempo do Processo nº 191.000.070/1997- Ibram/DF - Licenciamento da Área de Expansão Urbana Noroeste – Brasília/DF	208
Apêndice C – Questionário aplicado aos servidores que atuam na análise dos processos de licenciamento ambiental no Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental	230
Apêndice D – Questionário aplicado aos Analistas Peritos que atuam no MPDFT	233
Apêndice E – Entrevista semiestruturada aplicada a gestores ambientais do Distrito Federal	235
Apêndice F – Entrevista semiestruturada aplicada a promotores de justiça do MPDFT e Procurador da República do MPF	237
Apêndice G – Entrevista semiestruturada aplicada a empreendedores públicos do DF, que exercem atividades sujeitas ao licenciamento ambiental	239
Apêndice H – Entrevista semiestruturada aplicada a representantes da sociedade civil organizada do Distrito Federal	240
Apêndice I – Principais empreendedores públicos do Distrito Federal, que exercem atividades sujeitas ao autolicensing ambiental.....	242
Apêndice J – Lista de pessoas entrevistadas.....	243
Apêndice K – Fluxograma do processo de licenciamento ambiental adotado pelo Ibram/DF, incluindo todas as fases (LP, LI e LO).....	244

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1 – Proposta do documento Brasília Revisitada, 1985/87, constante do Anexo I do Decreto nº 10.829/1987 - GDF e da Portaria nº 314/1992 – IPHAN.....	246
Anexo 2 – Área de Expansão Urbana Noroeste.....	247
Anexo 3 – Licença Prévia nº 020/2006 – Ibama/Supes/DF.....	248
Anexo 4 – Alteração da Licença Prévia nº 020/2006 – Ibama/Supes/DF.....	252
Anexo 5 – Licença de Instalação nº 008/2008 – Ibama/Supes/DF.....	259
Anexo 6 – Licença de Instalação nº 033/2010 – Ibram/DF.....	264

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABRH** – Associação Brasileira de Recursos Hídricos
- ACP** – Ação Civil Pública
- Adasa** – Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal
- Adasa** – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal
- Ademi** – Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal
- ANA** – Agência Nacional de Águas
- Anatel** – Agência Nacional de Telecomunicações
- Ancine** – Agência Nacional do Cinema
- Aneel** – Agência Nacional de Energia Elétrica
- ANP** – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
- ANS** – Agência Nacional de Saúde Suplementar
- Antaq** – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
- ANTT** – Agência Nacional de Transportes Terrestres
- Anvisa** – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- APA** – Área de Proteção Ambiental
- APP** – Área de Preservação Permanente
- ARIE** – Área de Relevante Interesse Ecológico
- ART** – Anotação de Responsabilidade Técnica
- Asbraco** – Associação Brasileira de Construtores
- ATPF** – Autorização de Transporte para Produtos Florestais
- Belacap** – Serviço de Ajardinamento e Limpeza Urbana do Distrito Federal
- BSB** – Brasília
- Caesb** – Companhia de Abastecimento de Água de Brasília
- Caesb** – Companhia de Água e Esgotos de Brasília
- Caesb** – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
- CB** – Correio Brasiliense
- CCA** – Câmara de Compensação Ambiental
- CEB** – Companhia Energética de Brasília
- CF** – Constituição Federal
- CMMAD** – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- CNEN** – Comissão Nacional de Energia Nuclear
- CNUMAD** – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro
- Coama** – Coordenação de Meio Ambiente
- COE** – Código de Obras e Edificações
- Comdema** – Comissão de Meio Ambiente

Comparques – Secretaria de Estado de Administração de Parques e Unidades de Conservação do Distrito Federal

Conam – Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal

Conamp – *Confederación Nacional del Ministerio Público*

Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente

Conplan – Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal

Conpresb – Conselho de Preservação da Área Tombada de Brasília

Crea – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia

CTPB – Conselho Técnico de Preservação de Brasília

Dema – Delegacia Especial do Meio Ambiente

DER – Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal

Detran – Departamento de Trânsito do Distrito Federal

DF – Distrito Federal

Dijur – Divisão Jurídica

Dilam – Diretoria de Licenciamento Ambiental

Ditec – Diretoria Técnica

Dival – Diretoria de Vigilância Ambiental em Saúde

DLFA – Diretoria de Licenciamento e Fiscalização Ambiental

DLFMA – Diretoria de Licenciamento e Fiscalização do Meio Ambiente

DMGA – Diretoria de Monitoramento e Gestão Ambiental

DMTU - Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos do Distrito Federal

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

DODF – Diário Oficial do Distrito Federal

DOF - Documento de Origem Florestal

DOU – Diário Oficial da União

DPD – Departamento de Perícias e Diligências

DPE – Divisão de Perícias Externas

DPU – Departamento de Planejamento Urbano

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

EPAA – Estrada Parque Abastecimento de Armazenamento

EPI – Equipamento de Proteção Individual

Epia – Estrada Parque Indústria e Abastecimento

ETE – Estação de Tratamento de Esgoto

Facho – Federação das Associações dos Condomínios Horizontais do Distrito Federal

Fecomércio – Federação do Comércio do Distrito Federal

Flona – Floresta Nacional

Funai – Fundação Nacional do Índio

Funatura – Fundação Pró-Natureza
GDF – Governo do Distrito Federal
Gelam – Gerência de Licenciamento Ambiental e dos Recursos Hídricos
Gerex – Gerência Executiva do Ibama/DF
GEV – Gerência de Ecossistemas e Vigilância Ambiental
GPS – Sistema de Posicionamento Geográfico (*Global Positioning System*)
Grupar – Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos de Solo e Projetos Habitacionais do Distrito Federal
Ibama – Instituto Nacional de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibram/DF – Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICT – Instituto de Ciência e Tecnologia
IDA – Instituto para o Desenvolvimento Ambiental
Idhab – Instituto de Desenvolvimento Habitacional
Iema – Instituto de Ecologia e Meio Ambiente
IPDF – Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IT – Informação Técnica
JB – Jornal de Brasília
LACP – Lei da Ação Civil Pública
LC – Lei Complementar
LI – Licença de Instalação
LO – Licença de Operação
LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal
LP – Licença Prévia
MaB – *Programme on Man and the Biosphere*
MDE – Memorial Descritivo
MMA – Ministério do Meio Ambiente, da Amazônia Legal e dos Recursos Hídricos
MP – Ministério Público brasileiro
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPE – Ministério Público dos Estados
MPF – Ministério Público Federal
MPM – Ministério Público Militar
MPT – Ministério Público do Trabalho
MPU – Ministério Público da União
NGB – Normas de Edificação, Uso e Gabarito

NLA – Núcleo de Licenciamento Ambiental
Novacap – Companhia Urbanizadora da Nova Capital
ONG – Organização Não Governamental
PBA – Plano Básico Ambiental/Projeto Básico Ambiental
PCA – Plano de Controle Ambiental
PDL – Plano Diretor Local
PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PGAI – Plano de Gestão Ambiental de Implantação
PGDF – Procuradoria Geral do Distrito Federal
PIB – Produto Interno Bruto
PIP – Procedimento de Investigação Preliminar
PNB/BSB – Parque Nacional de Brasília
PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente
Pouso – Plano de Ocupação e Uso do Solo
PPP – Parceria Público-Privada
Prad – Plano de Recuperação de Área Degradada
PRDF – Procuradoria da República no Distrito Federal
Prodema – Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural
Promai – Procuradoria do Meio Ambiente, Saúde, Patrimônio Urbanístico e Imobiliário
Prourb – Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística
RA – Região Administrativa
RBC-DF – Reserva da Biosfera do Cerrado – Fase 1
ReBio – Reserva Biológica
Riac – Relatório de Impacto Ambiental Complementar
Rima – Relatório de Impacto Ambiental
Rivi – Relatório de Impacto de Vizinhança
Sedhab – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal
Seduh – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal
Seduma – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal
Semarh – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal
Sematec – Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia do Distrito Federal
SES – Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal
SGAN – Setor de Grandes Áreas Norte
SHCNW – Setor de Habitações Coletivas Noroeste
SIG – Sistema de Informações Geográficas
Sinduscon – Sindicato da Indústria da Construção Civil
Sinima – Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente

Sisnama – Sistema Nacional do Meio Ambiente
Sisplan – Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
SLU – Serviço de Limpeza Urbana
SMPW – Setor de Mansões Park Way
SMU – Setor Militar Urbano
Snuc – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SOF – Setor de Oficinas
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STN – Setor Terminal Norte
Sudur – Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano
Suframa – Superintendência da Zona Franca de Manaus
Sugap – Superintendência de Gestão de Áreas Protegidas
Sulfi – Superintendência de Licenciamento e Fiscalização
Sumam – Subsecretaria de Meio Ambiente
Supar – Superintendência de Parques
Supes/DF – Superintendência do IBAMA no Distrito Federal
Supin – Subsecretaria de Política Urbana e Informação
SURHI – Subsecretaria de Recursos Hídricos
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta
TC/BR – Tecnologia e Consultoria Brasileira S.A.
Terracap – Companhia Imobiliária de Brasília
TFA – Taxa de Fiscalização Ambiental
TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TR – Termo de Referência
TSA – Taxa de Serviços Administrativos
UC – Unidade de Conservação
UnB – Universidade de Brasília
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
URB – Projeto Urbanístico
VFP – Vara da Fazenda Pública

SUMÁRIO

RESUMO	VII
ABSTRACT	VIII
RÉSUMÉ	IX
RESUMEN	X
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	XI
LISTA DE TABELAS	XII
LISTA DE QUADROS	XIII
LISTA DE GRÁFICOS	XIV
LISTA DE APÊNDICES	XV
LISTA DE ANEXOS	XVI
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	XVII
INTRODUÇÃO	24
1 O SUPERPODER DO PODER E O RISCO DO AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL ..	36
1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	36
1.2 POLÍTICA AMBIENTAL	38
1.3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	41
1.4 A COMPETÊNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	50
1.5 A NATUREZA JURÍDICA DA LICENÇA AMBIENTAL.....	57
1.6 O AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	65
1.6.1 COLOCAÇÃO DO PROBLEMA	65
1.6.2 A DISCRICIONARIEDADE NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	67
1.6.3 A FALTA DE NEUTRALIDADE DO LICENCIADOR.....	67
2 O CONTROLE INSTITUCIONAL DO AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL	71
2.1 MINISTÉRIO PÚBLICO	72
2.1.1 ATRIBUIÇÕES E CONCEITUAÇÕES	72
2.1.2 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS PROCESSUAIS UTILIZADOS PELO MPDFT NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DISTRITO FEDERAL	75
2.1.3 FORMA DE ATUAÇÃO DO MPDFT EM RELAÇÃO AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DF	80
2.2 ÓRGÃOS COLEGIADOS.....	91
2.3 TRIBUNAL DE CONTAS	94
2.4 AGÊNCIAS REGULADORAS	95

3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO SETOR NOROESTE	99
3.1 O SETOR NOROESTE.....	99
3.1.1 LOCALIZAÇÃO.....	100
3.1.2 CARACTERIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO	102
3.2 DA PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES E DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA .	105
3.2.1 DO ÓRGÃO AMBIENTAL (SEMATEC/IEMA; SEMARH/SUMAM; SEDUMA/SUMAM; SEDUMA/IBRAM/DF; SEMARH/IBRAM/DF)	141
3.2.2 DO EMPREENDEDOR – A TERRACAP.....	146
3.2.3 DO MINISTÉRIO PÚBLICO	147
3.2.4 DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA.....	151
4. A VISÃO DOS ATORES EM RELAÇÃO AO AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DF.....	152
4.1 A FRAGILIDADE DO ÓRGÃO AMBIENTAL DO DF	152
4.2 A COMPLEXIDADE DA LEGISLAÇÃO.....	163
4.3 A PRESSÃO POLÍTICA E O AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL	164
4.3.1 A FORÇA-TAREFA.....	165
4.3.2 A URGÊNCIA	176
4.3.3 A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E A COMPENSAÇÃO FLORESTAL	180
4.4 CRÍTICAS AO MODELO DE ATUAÇÃO ADOTADO PELO MP EM RELAÇÃO AO AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DF.....	182
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	192
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	198
APÊNDICES.....	204
ANEXOS	245

INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, o Brasil deu um grande passo em prol da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Essa lei instituiu no Brasil o licenciamento ambiental¹ como um dos instrumentos de proteção ambiental. As diretrizes gerais para o licenciamento ambiental estão definidas nas Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) nº 001/1986, que define critérios básicos para o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima), e nº 237/1997, que define e estabelece normas e discrimina atividades sujeitas ao licenciamento ambiental.

A legislação ambiental brasileira e, em especial, a legislação ambiental do Distrito Federal são bastante avançadas, mas a proteção efetiva do meio ambiente ainda está aquém do desejado em razão da baixa implementação das leis ambientais. Isso se dá, segundo Hochstetler e Keck (2007), principalmente, em função de três problemas crônicos: primeiro porque as instituições ambientais são predominantemente fracas e mal estruturadas; segundo devido à ingerência política²; e terceiro porque o arcabouço jurídico para prevenção e punição de danos ambientais e dos poluidores não permite uma aplicação rápida e efetiva dos diplomas legislativos.

Nesse contexto, o licenciamento ambiental, como instrumento de comando e controle³, desempenha um importante papel na ação preventiva, no sentido de cumprir um dos princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ou seja, garantir a todos um “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida...” (art. 225).

No âmbito do Distrito Federal, o licenciamento ambiental é estabelecido na Lei nº 041/1989, que dispõe sobre a Política de Meio Ambiente do Distrito Federal, e no Decreto nº 12.960/1990, que a regulamenta. Há também o licenciamento ambiental corretivo, para parcelamento de solo para fins urbanos, estabelecido na Instrução Normativa nº 45, de 15 de agosto de 2008, do órgão ambiental do Distrito Federal – Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram/DF)⁴.

¹ Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 9º.

² A ingerência política é aqui entendida como a influência de grupos de pressão nas decisões da Administração Pública.

³ De acordo com Serôa da Motta & Reis (1992), os mecanismos de comando e controle se caracterizam pela utilização de formas de regulação direta e indireta, via legislação e normas, e os mecanismos de mercado podem ser caracterizados pelo uso de taxas ou tarifas (atuam via preços) ou certificados de propriedade (atuam via quantidade). Ainda segundo esses autores, no Brasil, a gestão ambiental tem-se pautado pelo uso de regulação, ou seja, instrumentos de comando e controle, que são classificados em quatro categorias: a) padrões ambientais de qualidade e de emissão; b) controle do uso do solo, como saneamento e áreas protegidas; c) licenciamento (EIA/Rima) e d) penalidades, como multas, compensações, entre outras.

⁴ O Ibram/DF foi criado por meio da Lei nº 3.984, de 28 de maio de 2007, vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seduma). O Decreto nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011, que dá nova estrutura administrativa ao Governo do Distrito Federal (GDF), extingue a Seduma e recria a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal (Semarh), à qual fica vinculado o Ibram/DF.

Dependendo do tipo de atividade, o processo de licenciamento ambiental pode apresentar procedimento diferenciado ou mesmo simplificado, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento, havendo uma grande quantidade de normas específicas, em função do tipo e complexidade das atividades, tanto no nível federal como no Distrito Federal.

O principal objetivo do licenciamento ambiental é realizar o controle ambiental das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, por meio de um conjunto de procedimentos determinados pelo órgão ambiental competente, considerando a legislação específica, visando a garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado e uma melhor qualidade de vida à população.

Ao Poder Público foi dada a competência e obrigação de efetuar o prévio licenciamento, de acordo com a legislação vigente, de todas as atividades potencialmente poluidoras ou capazes de causar degradação ambiental. Embora se trate de matéria relativamente nova, o licenciamento ambiental no Brasil apresenta uma legislação ampla e avançada, o que o torna um procedimento bastante complexo.

A essa complexidade somam-se as especificidades das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental. As atividades mais impactantes, em tese, passam por um procedimento licenciatório mais rígido, que pode ser muito lento, uma das razões de estar sujeito a ingerências políticas. Assim, o tema ainda proporciona muita discussão, além de surgirem no dia a dia dos órgãos ambientais e dos seus técnicos situações não vivenciadas, havendo a necessidade de se fazerem ajustes constantes, tanto na legislação quanto no procedimento e na própria estrutura desses órgãos.

Ocorre que a Administração Pública⁵ também é empreendedora e responsável por diversas atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, sendo, portanto, obrigada a licenciá-las, tornando-se seu próprio licenciador. Quando os órgãos públicos licenciam obras ou atividades financiadas pelo próprio ente federativo licenciador (União, estados, Distrito Federal ou municípios) se dá o nome de autolicensing (MACHADO, 2011). Esta é uma situação, no mínimo, desconfortável, na qual o licenciador se confunde com o licenciado (ALONSO JR., 2000). Assim, os empreendimentos realizados pela Administração Pública são licenciados por ela, que passa, depois, a fiscalizar o cumprimento das condicionantes, exigências e restrições colocadas no ato da licença ambiental. Dessa maneira, segundo Farias (2011), o procedimento perde a isenção e deixa de exercer o controle ambiental de forma adequada.

⁵ “Em sentido objetivo, material ou funcional, a administração pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos. Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, pode-se definir Administração Pública, como sendo o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado” (DI PIETRO, 2009, p. 56).

No caso específico do Distrito Federal, a isenção do autolicensing ambiental é ainda mais questionada, haja vista que grande parte do seu território é de propriedade do Poder Público, por meio da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), que como o próprio nome diz tem interesses imobiliários, sendo responsável pela implantação de inúmeros empreendimentos, na maioria parcelamentos de solo, para fins urbanos.

O Distrito Federal tem um território de 5.787,784 Km² (IBGE, 2011) e está localizado na região Centro-Oeste do Brasil, na área nuclear do Cerrado, o segundo bioma pertencente ao regime morfoclimático do Brasil e da América do Sul, que apresenta uma rica biodiversidade, bastante ameaçada. Nas últimas décadas, apesar das restrições edáficas e hídricas, poucas regiões do mundo tiveram um crescimento econômico como o ocorrido nessa região. O aumento acelerado da produção agrícola, do rebanho bovino, da infraestrutura, da atividade industrial, da exploração do subsolo, além do forte crescimento demográfico fizeram com que a região mudasse completamente o seu perfil nos últimos 50 anos, em detrimento da conservação da natureza.

Como sede da Capital da República e centro do poder, o Distrito Federal tornou-se polo de atração regional. Em consequência, sua população teve um aumento exponencial, o que superou todas as estimativas dos seus planejadores. Hoje, com pouco mais de meio século, o Distrito Federal apresenta uma população estimada em 2,57 milhões de habitantes (IBGE, 2011).

Essa situação acarretou o crescimento acelerado de sua economia, que hoje desenvolve quase todos os tipos de atividades econômicas e demanda do Poder Público a instalação de infraestrutura urbana e rural para atender às necessidades de saneamento básico, energia, além da disponibilização de área para moradia, com consequente expansão urbana. A maioria dessas atividades causa degradação do meio ambiente e, portanto, está sujeita ao licenciamento ambiental.

Diante disso, o Distrito Federal, atualmente, apresenta todos os problemas ambientais das grandes metrópoles, tais como: alta demanda de água e energia; alta produção de resíduos sólidos e de esgotos, gerando poluição do solo e dos cursos hídricos; poluição do ar, oriunda, principalmente, do elevado número de veículos automotores⁶ e de indústrias; ocupação irregular do solo; carência de moradia para as classes média e baixa; deficiência energética, entre outros. Some-se a isto o fato de apresentar um território pouco extenso e estar localizado em região de chapada, sabidamente com limitações hídricas.

Nesse cenário, torna-se imprescindível a ação do Ministério Público, como instituição do próprio governo criada com a finalidade de controlar suas ações, tendo entre outras atribuições a fiscalização do cumprimento da lei. A partir da Constituição de 1988, o MP emerge como uma instituição permanente, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, atrelada a

⁶ Atualmente o DF tem uma média de 2,06 hab./veículo (IBGE, 2011).

princípios, funções e garantias tendentes a realizar o ideal do estado democrático de direito. Como fiscal da lei, sua atuação reveste-se da maior importância, uma vez que não está vinculado a quaisquer dos poderes da Administração Pública, tendo total autonomia para agir e cobrar dessa Administração o cumprimento da lei, no procedimento licenciatório de todos os empreendimentos, inclusive aqueles cujo empreendedor é o próprio Poder Público.

O Ministério Público da União (MPU), mais especificamente, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), por meio das promotorias especializadas, Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Distrito Federal (Prodema) e Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística do Distrito Federal (Proureb), tem realizado ampla atuação sobre o órgão ambiental do Distrito Federal. São dezenas de expedientes, oriundos desses órgãos, que chegam diariamente ao Ibram/DF, solicitando informações ou fazendo recomendações acerca de determinados processos de licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades poluidoras ou degradadoras do meio ambiente. Essas informações alimentam processos de Procedimentos Investigatórios ou Inquéritos Cíveis, que muitas vezes geram Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), Recomendações ou Ações Cíveis Públicas (ACP), os instrumentos processuais mais utilizados pelo MPDFT, em relação aos procedimentos licenciatórios.

Atualmente, tramitam no Judiciário dezenas de processos relativos a Ações Cíveis Públicas instauradas pelo MPDFT, em função de desconformidades por ele encontradas nos procedimentos licenciatórios do órgão ambiental do DF. Contudo, não existem estudos que mostrem como se dá a relação entre o Ministério Público e o órgão ambiental, nem tampouco sobre os resultados alcançados por essa atuação e se ela tem contribuído efetivamente para a proteção ambiental no Distrito Federal e para a observância dos princípios da Administração Pública, assim como dos princípios norteadores do licenciamento ambiental. Diante disso, torna-se necessário fazer uma análise crítica, a partir do resgate das informações relativas ao licenciamento ambiental no DF e do órgão licenciador, com ênfase no autolicensing ambiental, no MPDFT e sua relação com o órgão ambiental, bem como das ações realizadas e dos seus resultados.

Cabe ressaltar que a delimitação do objeto de pesquisa, no tocante ao Ministério Público, é o MPDFT, mas em alguns momentos torna-se necessária a citação, do Ministério Público Federal (MPF) e sua Procuradoria da República no Distrito Federal (PRDF), em função de o exemplo escolhido envolver questões federais e, portanto, contar com a atuação do MPF/PRDF. Deve-se ainda esclarecer, que esta pesquisa não pretende fazer uma análise jurídica dos instrumentos utilizados pelo Ministério Público ou nos procedimentos licenciatórios.

As perguntas norteadoras desta pesquisa foram: há ingerência política nos procedimentos de autolicensing ambiental? Como se dá a relação do MPDFT com o órgão do DF responsável pelo licenciamento ambiental? A intervenção do Ministério Público

nos procedimentos de autolicensing ambiental do DF está contribuindo para a preservação ambiental? O que poderia ser feito para tornar o procedimento de autolicensing ambiental mais isento? Trata-se de entender o funcionamento da estrutura de licenciamento ambiental do DF, com ênfase no autolicensing, incluindo a legislação específica e se a ação do Ministério Público, como órgão fiscalizador das ações de governo está sendo eficiente ou mesmo se está ajudando ou dificultando o procedimento licenciatório, além de buscar novas alternativas de controle do autolicensing ambiental.

Para a realização da pesquisa foi selecionado um dos processos mais emblemáticos que tramitam no Ibram/DF, o caso do Setor de Habitações Coletivas Noroeste/Área de Expansão Urbana Noroeste, aqui chamado, simplesmente, Setor Noroeste, o qual teve seus procedimentos estudados em detalhe. Sua escolha se deu pelas seguintes razões: trata-se de um grande empreendimento, com legislação específica a ser observada; é de interesse da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), empresa pública integrante do Complexo Administrativo do Distrito Federal e, portanto, um caso de autolicensing, cujo procedimento licenciatório tem sido objeto de significativa atuação do MPDFT.

O Setor Noroeste é um parcelamento de solo para fins urbanos, que está sendo implantado na Região Administrativa de Brasília - RA I. Parte do parcelamento está inserida na Área de Proteção Ambiental (APA) do Lago Paranoá e na APA do Planalto Central. De acordo com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT/DF) – Lei Complementar nº 803/2009 (atualizada por meio da Lei Complementar nº 854/2012) – está inserido na Zona Urbana do Conjunto Tombado. O seu licenciamento ambiental tem sido bastante questionado devido, principalmente, a quatro fatores, quais sejam: primeiro, o Setor se localiza na área circundante do Parque Nacional de Brasília, unidade de conservação de Proteção Integral e Zona Núcleo da Reserva da Biosfera do Cerrado – Fase 1 (RBC-DF)⁷. Além disso, sua área faz limite com o Parque Ecológico Burle Marx, sendo, portanto, bastante polêmico em relação à questão ambiental. Segundo, dentro da poligonal do Setor existe um grupo de indígenas, que desde o ano 1957 utiliza a terra do Bananal para suas manifestações sagradas em área de cerrado preservado e ali habita desde o final da década de 1960 (MAGALHÃES, 2009), e juntamente com indigenistas que defendem a sua causa, lutam para permanecer no local e transformar a área em Terra Indígena. Terceiro, sua área está localizada dentro da poligonal tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), como Patrimônio Histórico Nacional e consagrada pela Organização das

⁷ As Reservas da Biosfera são áreas de ecossistemas terrestres e/ou marinhos reconhecidas pelo Programa o Homem e a Biosfera (*Programme on Man and the Biosphere*) – MaB da Unesco como de importância em nível mundial para a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável, e devem servir como áreas prioritárias para experimentação e demonstração de práticas ambientalmente sustentáveis (SCHENKEL, 2008). A RBC-DF foi oficializada por meio da Lei nº 742, de 28 de julho de 1994, que definiu os seus limites, funções e sistema de gestão. A RBC-DF é composta por Zonas-Núcleo, Zonas-Tampão e Zonas de Transição, ocupando uma área de cerca de 230.000 hectares, que representam aproximadamente 40% do território do Distrito Federal. Foram definidas como Zonas-Núcleo a Estação Ecológica de Águas Emendadas, o Parque Nacional de Brasília, o Jardim Botânico de Brasília, a Reserva Ecológica do IBGE e a Fazenda Água Limpa da Universidade de Brasília (SALGADO & GALINKIN, 2008).

Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) como Patrimônio Cultural da Humanidade, inclusive parte dela foi definida como *non aedificandi*. Quarto, a questão relacionada com a especulação imobiliária. Muitos entendem que Brasília não precisa mais de habitações para classe média alta e que o Setor está sendo usado apenas para especulação, sendo hoje, mesmo antes da sua completa implantação, um dos metros quadrados mais caros do mundo. Assim, esse licenciamento foi objeto de Recomendações e Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), estabelecendo uma série de exigências, além de cinco Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo Ministério Público da União, sendo uma pela MPDFT/Prodema, em 2000; duas pelo Ministério Público Federal (MPF), em 2009 e 2010; e duas pelo MPDFT/Prourb, em 2010 (Apêndice A).

OBJETIVO GERAL

O objetivo geral deste trabalho é analisar a atuação do Ministério Público em relação ao autolicensing ambiental no Distrito Federal, a partir do exemplo do Setor de Habitações Coletivas Noroeste/Área de Expansão Urbana Noroeste.

Objetivos específicos:

- analisar os procedimentos do licenciamento ambiental do Setor Noroeste;
- analisar a eficiência dos principais mecanismos de atuação do Ministério Público no processo de autolicensing ambiental do Setor Noroeste, com ênfase no MPDFT;
- propor ações que contribuam para o cumprimento dos princípios da impessoalidade e da moralidade ao procedimento de autolicensing ambiental.

HIPÓTESE

O Ministério Público é hoje o principal órgão de controle do autolicensing ambiental, mas a sua atuação não tem assegurado a estrita observância dos princípios da Administração Pública, em especial a impessoalidade e a moralidade, nem dos princípios norteadores do licenciamento ambiental.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa pode ser definida como aplicada, do ponto de vista da sua natureza; exploratória, do ponto de vista dos seus objetivos; e qualitativa, do ponto de vista da abordagem do problema.

Aplicada porque gera conhecimentos para aplicação prática, direcionados à solução de problemas específicos, no âmbito do licenciamento ambiental do Distrito Federal e envolve verdades e interesses locais. Segundo Appolinário (2004, p. 152), as pesquisas aplicadas têm como objetivo “resolver problemas ou necessidades concretas e imediatas”. Corroborando com esse conceito, Barros e Lehfeld (2000, p. 78) entendem que a pesquisa

aplicada tem como motivação a necessidade de produzir conhecimento para aplicação de seus resultados, objetivando “contribuir para fins práticos, visando à solução mais ou menos imediata do problema encontrado na realidade”.

Exploratória porque, conforme ensina Gil (2002), este tipo de pesquisa visa a proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; entrevistas e aplicação de questionário a pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e análise de exemplos que estimulem a compreensão.

Qualitativa porque verifica uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números (MINAYO, 2007). Como dizem Lakatos e Marconi (2007), a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva, e o pesquisador tende a analisar os dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais da abordagem.

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa se baseou na análise das normas jurídicas (leis, decretos, resoluções, portarias, instruções, entre outros); nos princípios da Administração Pública, em especial os estabelecidos no art. 37 da CF/1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, comumente resumidos na sigla “LIMPE”, além dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade; nos princípios de proteção ao meio ambiente (prevenção, precaução, poluidor-pagador e usuário-pagador); e no princípio da participação popular. Além disso, foi considerado o pensamento dos doutrinadores consagrados, que pesquisam na área do conhecimento científico, tais como: Direito Ambiental Constitucional – José Afonso Silva (2009); Direito Ambiental – Paulo Affonso Leme Machado (2003, 2011) e Édis Milaré (2000, 2005); Licenciamento Ambiental – Daniel Roberto Fink e André Camargo Horta de Macedo (2000) e Talden Farias (2011); Autolicensingamento – Hamilton Alonso Jr. (2000); Competência para o licenciamento ambiental – Hamilton Alonso Jr. (2002) e Vladimir Passos Freitas (2006); Direito Administrativo – Celso Antônio Bandeira de Mello (2011) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009); Ministério Público – Lesly K. McAllister (2008) e Sílvia Cappelli (2009); Ação Civil Pública – Sílvia Cappelli (2009), entre outros.

A análise da eficiência da atuação do Ministério Público foi realizada a partir dos resultados alcançados com as práticas e instrumentos utilizados pelo órgão em relação aos procedimentos adotados no processo de licenciamento ambiental do Setor Noroeste. Foi avaliado também o aparelhamento do órgão para cumprir o seu papel de fiscal da lei, em especial o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), com ênfase na Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural (Prodema) e na

Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística do Distrito Federal (Prourb), as quais são as mais envolvidas nas questões ambientais.

A PESQUISA DE CAMPO CONSTOU DOS SEGUINTESS PASSOS:

1. Aplicação de questionário (Apêndice C) aos analistas⁸ lotados na Superintendência de Licenciamento e Fiscalização (SULFI), do Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram/DF), com o objetivo de traçar o perfil desses analistas, definir o seu grau de satisfação em relação às condições de trabalho e aos procedimentos do órgão em relação ao licenciamento ambiental em geral e ao autolicensing em particular, assim como avaliar a sua percepção em relação à atuação do MPDFT, no âmbito do licenciamento ambiental do DF.
2. Aplicação de questionário (Apêndice D) aos Analistas Peritos que atuam com questões ambientais no Departamento de Perícias e Diligências (DPD/MPDFT), com o objetivo de traçar o perfil desses Analistas Peritos, assim como a sua percepção em relação aos procedimentos do Ibram/DF, no que se refere ao licenciamento ambiental em geral e ao autolicensing em particular e, ainda, avaliar a sua percepção em relação à atuação do MPDFT, no âmbito do licenciamento ambiental do DF.
3. Realização de entrevistas semiestruturadas⁹ com gestores (Apêndice E) do órgão responsável pelo licenciamento ambiental do Distrito Federal e com técnicos envolvidos no processo de licenciamento ambiental do Setor Noroeste e do órgão ambiental do DF.
4. Realização de entrevistas semiestruturadas com um procurador da república do Ministério Público Federal (MPF) e com promotores de justiça do MPDFT que atuam nas Prodema e nas Prourb (Apêndice F), com ênfase nos responsáveis pela área do projeto objeto de estudo deste trabalho.
5. Realização de entrevistas semiestruturadas com representantes dos principais empreendedores públicos responsáveis por obras/empreendimentos objetos de autolicensing e também que tiveram participação no processo de licenciamento ambiental de que trata esta pesquisa, ou como concessionários de

⁸ Analista é aqui entendido como a pessoa que analisa processos de licenciamento ambiental no Ibram/DF, independentemente da sua situação funcional.

⁹ Na entrevista semiestruturada, o investigador tem uma lista de questões ou tópicos para serem preenchidos ou respondidos, como se fosse um guia. A entrevista tem relativa flexibilidade. As questões não precisam seguir a ordem prevista no guia e poderão ser formuladas novas questões no decorrer da entrevista (MATTOS, 2005). Mas, em geral, a entrevista seguirá o que se encontra planejado. As principais vantagens das entrevistas semiestruturadas são as seguintes: possibilidade de acesso a informação além do que se listou; esclarecer aspectos da entrevista; gera pontos de vista, orientações e hipóteses para o aprofundamento da investigação e define novas estratégias e outros instrumentos (SANTOS, 2011).

serviços públicos ou como responsáveis por obras de infraestrutura urbana (Apêndices G e I).

6. Realização de entrevistas semiestruturadas com representantes da sociedade civil organizada do DF, aqui identificados como ambientalistas, que tiveram alguma participação no licenciamento ambiental do Setor Noroeste, quer seja apresentando representações ao MP ou participando da audiência pública ou da reunião do Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal (Conam/DF), que aprovou o licenciamento ambiental do empreendimento (Apêndice H).
7. Análise de documentos do MPDFT relativos aos processos de autolicensing ambiental do DF, especialmente os que tratam do estudo de caso objeto desta pesquisa.
8. Consulta a processos de licenciamento ambiental do órgão ambiental do DF, bem como a Pareceres e Informações Técnicas, dando especial atenção aos documentos elaborados em resposta às demandas do MPDFT e mais especificamente ao caso analisado nesta pesquisa.

ELABORAÇÃO DO ARSENAL DE PESQUISA

- Os questionários aplicados aos analistas do Ibram/DF e aos Analistas Peritos do DPD/MPDFT foram elaborados a partir de leituras do material bibliográfico disponível; de observações ao longo dos anos que a pesquisadora trabalha com o licenciamento ambiental; e de sugestões de colegas de trabalho.
- As entrevistas semiestruturadas foram elaboradas de acordo com o tipo de atuação do entrevistado, se gestor público, analista de processos do órgão ambiental do DF, Promotor de Justiça, Procurador da República e analista perito do MPDFT ou empreendedor. Previamente à sua aplicação, procurou-se conhecer algum tipo de ação relevante do entrevistado, com o objetivo de tornar a entrevista mais produtiva e evitar que se vagasse em torno de temas de pouco interesse. Deu-se ênfase à motivação; principais ações; e vínculo com o exemplo analisado.
- Na análise documental, deu-se ênfase aos documentos vinculados ao exemplo analisado, sem desprezar outros que pudessem contribuir para o enriquecimento deste trabalho.

OS CAMINHOS DA PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa de campo constou de quatro diferentes momentos. No primeiro momento, de janeiro a julho de 2011, conversou-se com algumas pessoas envolvidas nos procedimentos de licenciamento ambiental do Ibram/DF e procurou-se identificar um caso bem representativo da ação do Ministério Público, na visão do Ibram/DF, para efeito de estudo. Também foram realizados estudos para conhecer com mais profundidade a

legislação ambiental em geral e a legislação específica de licenciamento ambiental, no Brasil e no Distrito Federal, bem como a evolução do órgão ambiental do DF e suas diferentes fases.

No segundo momento, de agosto a outubro de 2011, tentou-se conhecer os principais doutrinadores do direito ambiental brasileiro e conversou-se com promotores de justiça do Ministério Público, procurando identificar um caso que fosse representativo, na visão do MPDFT, para efeito de estudo.

No terceiro momento, de outubro a novembro de 2011 selecionou-se o caso a ser estudado, sendo este objeto de autolicenciamento, uma vez que tanto para o Ibram/DF quanto para o MPDFT os casos mais representativos têm sido os relativos aos projetos de governo, objeto de autolicenciamento, razão pela qual a presente pesquisa enfatiza este tipo de licenciamento, analisando o caso do Setor Noroeste.

No quarto momento, de janeiro a outubro de 2012, foram aplicados os questionários, realizadas as entrevistas e analisado o caso selecionado à luz das normas jurídicas, dos princípios da Administração Pública, dos princípios de proteção ao meio ambiente, do pensamento dos doutrinadores consagrados, das práticas e procedimentos adotados nos processos de licenciamento ambiental e das práticas do Ministério Público em relação a esses procedimentos.

A aplicação do questionário aos analistas do Ibram/DF se deu na última semana de março e primeira semana de abril/2012. Participaram todos os analistas do Ibram/DF que estavam atuando na análise de processos de licenciamento ambiental, já que todos os analistas se dispuseram a responder, inclusive os que se encontravam em gozo de férias. Assim, foram aplicados 38 questionários, totalizando uma amostra de 100% dos analistas. Os servidores, a pedido da pesquisadora, não se identificaram.

O questionário aos Analistas Peritos do DPD/MPDFT foi aplicado na última semana de abril/2012 a todos os Analistas Peritos que se dispuseram a responder. Dos dez Analistas Peritos em exercício no Departamento de Perícias e Diligências (DPD/MPDFT), que atuam na área de meio ambiente, oito responderam, sendo também uma amostra bastante significativa (80%). Os dois restantes se encontravam em gozo de férias. A eles também foi pedido para não se identificarem.

As entrevistas específicas desta tese foram realizadas nos anos de 2011 e 2012, com 21 representantes dos diferentes atores: cinco gestores¹⁰ de diferentes governos que atuaram ou atuam no licenciamento ambiental do DF; oito representantes dos principais empreendedores públicos do DF [Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb), Companhia Energética de Brasília (CEB), Departamento de Estradas de Rodagem (DER/DF), Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap), Serviço de Limpeza

¹⁰ Um desses gestores também foi entrevistado na condição de Analista do órgão ambiental do DF.

Urbana (SLU) e Terracap]]¹¹; quatro promotores de justiça, sendo dois das Prodemas e dois das Prourbs; um procurador da república do MPF; um técnico do órgão ambiental do DF que atuou no licenciamento ambiental do Setor Noroeste; um Analista Perito do DPD/MPDFT; e dois representantes da sociedade civil do DF (Apêndice J).

A maioria das entrevistas foi realizada presencialmente, com o auxílio de um roteiro semiestruturado. Essas entrevistas foram gravadas e transcritas. Três entrevistas foram realizadas por meio digital, devido à exiguidade do tempo e à dificuldade em agendar uma hora para entrevistar essas pessoas. O roteiro era enviado por *e-mail* e o entrevistado respondia e devolvia também por *e-mail*. Optou-se por manter o anonimato dos entrevistados, nos momentos de inserção das suas falas, para resguardá-los e evitar constrangimentos.

Foram aproveitadas informações de duas entrevistas realizadas nos anos de 2009 e 2010 que, embora tenham sido realizadas com foco em outra pesquisa, apresentavam informações úteis para este trabalho. Os nomes desses entrevistados foram citados no momento de inclusão das suas falas.

As análises foram realizadas a partir do processo de licenciamento ambiental do exemplo analisado, utilizando-se a técnica analítica do “modelo lógico de nível organizacional” apresentada por Yin (2005). O autor entende que essa técnica de análise consiste em pesquisar os eventos reais ao longo do tempo, dando atenção à sua sequência cronológica.

Partindo desse entendimento, foi construída uma linha de tempo¹² (Apêndice B) acerca do procedimento licenciatório do Setor Noroeste, considerando as ações e reações de cada um dos principais participantes do procedimento de interesse deste trabalho: o órgão licenciador, o Ministério Público e do empreendedor. Além disso, foram consideradas as percepções de cada um desses participantes, além da sociedade civil organizada, em relação ao procedimento como um todo, com base na legislação, nos mecanismos de atuação do órgão ambiental e nos instrumentos processuais do Ministério Público. Tais percepções foram obtidas a partir dos questionários e das entrevistas semiestruturadas, conforme citadas anteriormente.

O recorte de tempo considerado, para efeito da análise do exemplo estudado, foram os anos em que o respectivo processo de licenciamento tem tramitado no âmbito do órgão ambiental do Distrito Federal, da data do requerimento da Licença Prévia até o dia 09 de julho de 2012. A data de encerramento do acompanhamento do processo foi definida em função do tempo disponível para a realização da tese, já que o procedimento licenciatório é

¹¹ Essas empresas foram selecionadas por serem as mais representativas como empreendedores públicos do DF. Elas são responsáveis por quase 100% da infraestrutura urbana do DF e apresentam um grande número de processos de licenciamento ambiental tramitando no Ibram/DF. Além disso, elas são objeto de oitiva em todos os processos de autolicensing ambiental.

¹² Essa Linha de Tempo foi construída a partir das datas que constam dos documentos, haja vista que estes nem sempre são inseridos no processo seguindo uma ordem cronológica.

dinâmico e continua indefinidamente¹³.

Além da introdução, a tese consta de quatro capítulos, a saber: o primeiro trata do autolicenciamento no escopo do licenciamento ambiental, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, com o intuito de entender esse instrumento no contexto das políticas públicas, em especial das políticas ambientais, mostrando como surgiu, seu significado, seu objetivo, sua competência, sua natureza jurídica, abordando ainda o quão poderoso é o Poder Público na condição de licenciador dos seus próprios empreendimentos.

O segundo indica algumas possibilidades de como o autolicenciamento ambiental pode ser controlado, com destaque para o controle efetuado por instituições do próprio governo. É dada ênfase ao controle realizado pelo Ministério Público, sendo apresentado um breve histórico da evolução das suas atribuições em relação à tutela ambiental, com realce no MPDFT, bem como na sua forma de atuação, junto ao órgão ambiental do Distrito Federal, em relação aos processos de licenciamento ambiental em geral e autolicenciamento ambiental em particular.

O terceiro apresenta o procedimento licenciatório do Setor Noroeste, a partir de uma linha de tempo elaborada à luz do processo de licenciamento ambiental, que tramita no Ibram/DF. É destacada a forma de atuação dos principais atores envolvidos no processo, que são de interesse deste trabalho, quais sejam: o órgão ambiental do DF, o empreendedor (Terracap) e o Ministério Público (MPF/MPDFT), além da sociedade civil organizada.

O quarto apresenta a análise do autolicenciamento ambiental no DF, com base na visão dos principais atores envolvidos. Essa análise foi efetuada a partir do conhecimento das ações e reações dos atores interessados no processo, bem como da sua forma de atuação, especialmente, do órgão ambiental do DF, do empreendedor (Terracap), além dos dados e informações obtidas na aplicação dos questionários e entrevistas, com ênfase na atuação do MPDFT. Por fim, são apresentadas as conclusões obtidas no decorrer do desenvolvimento da pesquisa, em relação aos objetivos propostos, além de recomendações, para dar maior isenção aos processos de autolicenciamento, com o intento de fazer com que sejam observados os princípios da Administração Pública, da proteção ao meio ambiente e da participação popular.

¹³ Mesmo a Licença de Operação, que em princípio daria fim ao processo de licenciamento, tem prazo de validade e precisa ser renovada.

1 O SUPERPODER DO PODER E O RISCO DO AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL

O objetivo deste capítulo é mostrar o autolicenciamento no escopo do licenciamento ambiental, como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Para tanto, é necessário entender esse instrumento no contexto das políticas públicas, em especial das políticas ambientais, mostrando como surgiu, seu significado, seu objetivo, sua competência e, por fim, sua natureza jurídica, abordando ainda o quão poderoso é o Poder Público na condição de licenciador dos seus próprios empreendimentos. É importante lembrar que não há como falar do autolicenciamento ambiental sem considerar o licenciamento ambiental como um todo, já que o primeiro está inserido no segundo e, portanto, se sobrepõem.

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

O governo possui diversos temas importantes em sua agenda, aqui entendida como o conjunto de questões que são percebidas pelo sistema político, tais como: problemas de alfabetização, instabilidade econômica, deficiência de cidadania, necessidade de reforma agrária, violência urbana, poluição e degradação ambiental, entre outros. Todos esses problemas precisam de solução, e a forma como essas soluções se materializam é por meio da colocação em prática de políticas públicas.

Antes de se falar em política pública, é importante entender o que significa de 'política', uma vez que esse termo inspira diversos significados. Originado "do adjetivo *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público e até mesmo sociável e social" (BOBBIO, 2008, p. 954), atualmente, segundo o autor, o termo política perdeu o seu significado original e passou a ser substituído por "ciência do Estado", "doutrina do Estado", "ciência Política", "filosofia Política", entre outros. Passou a ser utilizado "para indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como referência a *pólis*, ou seja, o Estado".

Para efeito deste trabalho, utiliza-se o conceito adotado por Silva (1998, p. 617), por entender que este se aplica melhor ao tema estudado. O autor define política como:

(...) a ciência de bem governar um povo, constituído em Estado. Assim, é seu objetivo estabelecer os princípios, que se mostrem indispensáveis à realização de um governo, tanto mais perfeito, ao cumprimento de suas precípuas finalidades, em melhor proveito dos governantes e governados. Nesta razão, a política mostra o corpo de doutrinas, indispensáveis ao bom governo de um povo, dentro das quais devem ser estabelecidas as normas jurídicas necessárias ao bom funcionamento das instituições administrativas do Estado, para que assegure a realização de seus fundamentais objetivos, e para que traga a tranquilidade e o bem-estar a todos quantos nele se integrem.

Como nos ensina Silva (1998), a política é uma ciência, cuja finalidade é a realização de um bom governo, com vistas ao bem-estar de seu povo. Para cumprir sua finalidade, a política necessita de normas jurídicas que garantam a realização de seus objetivos fundamentais.

As políticas públicas, por sua vez, derivam da política geral e são definidas a partir de interesses políticos, econômicos e sociais. Segundo Boneti (2006), políticas públicas são as ações oriundas do contexto social, mas que são definidas na esfera estatal como decisão de intervenção pública na realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulamentação administrativa. “Entende-se por políticas públicas o resultado do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil” (op. cit. p. 74).

Já para Bernardo (2001, p. 48) “as políticas públicas são a forma mais visível da operação concreta do interesse coletivo, com suas diferenciações e segmentações internas”. Dessa forma, elas expressam escolhas, decisão e implementação de ações diante de alternativas diferentes ou conflitantes de aplicação de recursos. “As formas atuais dessa operação são influenciadas pelas mudanças de várias ordens no Estado e pelo surgimento e crescimento de novos atores e dinâmicas públicas na sociedade, que interferem nos diversos níveis de atuação” (op. cit. p. 49).

Assim, as políticas públicas são criadas para suprir alguma lacuna na sociedade, algum fato ocorrido que necessite da intervenção do Estado na busca de solução. Como sugere Boneti (2006) a adoção de políticas públicas, em geral, é provocada por algum fato político (carências e interesses) que as gera. “Quando uma política pública atende uma carência da realidade social que se institui num interesse comum, ela é gerada de um fato político e ao mesmo tempo origina outro” (op. cit. p. 53).

Portanto, as políticas públicas são a maneira pela qual o governo conduz a sociedade para um maior desenvolvimento econômico, social e político, além de uma consciência ecológica e de proteção ambiental.

Para a tomada de decisões coordenadas e coerentes é necessário, antes de tudo, planejar. Na esfera governamental esse planejamento significa evitar medidas fragmentadas. Assim, torna-se necessário considerar o conjunto completo de objetivos da política e o conjunto de possíveis ações para cada problema detectado (ACOCELLA, 2000 *apud* NICOLAIDIS, 2006). O autor entende que decisão coordenada com planejamento é necessária, considerando três fatores: a variedade de instrumentos disponíveis para atuação; a existência de muitos objetivos e o fato de que cada instrumento pode influenciar um ou mais objetivos de política; e o fato de que os problemas de política são intertemporais. Sendo assim, a solução de um problema presente está ligada à solução deste no período subsequente, o que torna a coerência temporal das escolhas públicas um aspecto importante do planejamento.

Além de planejamento, a adoção de políticas públicas exitosas depende de três tipos de capacitações básicas: capacitação institucional, na qual estão incluídos o apoio político, a fundamentação jurídica, a estabilidade e o respaldo popular às ações do governo; a

capacitação administrativa, considerando os aspectos burocráticos; e a capacitação técnica, relativa à informação e qualificação de pessoal (HOLANDA, 1983). A este rol é acrescentada a acumulação de recursos humanos, técnicos e financeiros, a qual é considerada indispensável ao sucesso da implementação de qualquer política (NOGUEIRA & MEDEIROS, 1999).

Entretanto, lembram Nogueira e Medeiros (1999) que a execução de políticas públicas não é tarefa fácil. Assinalam os autores que a implementação de uma política não decorre apenas do seu processo de planejamento. A influência de fatores externos, que resultam do entrelaçamento de diferentes interesses e setores, pode provocar mudanças imprevisíveis na política. Por essa razão torna-se importante a sua constante avaliação. Os autores lembram que a complexidade e interatividade do processo de implementação de políticas públicas o tornam um processo de caráter mais político do que técnico, uma vez que envolve a participação de diferentes agentes; o consenso de posições; a resolução de conflitos; compromissos; planejamento contingente; e a necessidade de adaptações.

Tanto a formulação como a implementação de políticas públicas são processos complexos e dependem não só de vontade política e planejamento, mas também de interações entre os diferentes agentes sociais, assim como de diferentes interesses. Isso também ocorre em relação às questões ambientais e, por isso, é necessária a formulação de políticas direcionadas à solução dos problemas ambientais, que devem estar interligadas às demais políticas públicas.

1.2 POLÍTICA AMBIENTAL

A necessidade de implementação de política pública voltada para a proteção ambiental aparece quando é observada disparidade entre o nível de qualidade ambiental existente e o desejado. Quando ocorre um problema ambiental específico como, por exemplo, a necessidade de redução dos níveis de poluição e da degradação ambiental, a sociedade necessita de meios para solucioná-lo (FIELD *et al.*, 1997 *apud* NICOLAIDIS, 2006). Assim, as políticas ambientais, em geral, objetivam a implementação de medidas que disciplinem a atividade econômica com vistas a controlar os efeitos ambientais negativos decorrentes. Lustosa (2003) define a política ambiental como um conjunto de metas e instrumentos que visam a minimizar os impactos negativos da ação antrópica sobre o meio ambiente, interferindo nas atividades dos agentes econômicos ou estabelecendo limites, de maneira a maximizar os impactos positivos.

Para se elaborar uma política ambiental adequada, torna-se necessária a análise integrada dos diversos usos dos recursos naturais, bem como dos tipos de danos causados, de forma a se estabelecer metas alcançáveis, para mitigar ou compensar esses danos. Além disso, é necessário que o Poder Público, como formulador de política, apresente uma

postura abrangente em relação aos diferentes instrumentos de gestão. Essa postura permitirá a identificação do mecanismo de regulação adequado ao problema ambiental que se deseja enfrentar, e de forma condizente com a realidade econômica do país e com as suas instituições. West e Wolverton (2003 *apud* NICOLAIDIS, 2006) destacam que qualquer discussão a respeito da escolha de políticas para o controle da poluição/degradação deve considerar os aspectos de ordem prática, especialmente em países em desenvolvimento, posto que a sua implementação pode ser dificultada ou até inviabilizada por questões relacionadas ao monitoramento e à aplicação da legislação, tais como: restrições institucionais; custos administrativos; viabilidade política; e custos referentes à aplicação da legislação.

Para Jacobs (1995 *apud* NICOLAIDIS, 2006), a primeira etapa da política ambiental é a definição de metas para os indicadores ambientais-chave, uma vez que essas metas estabelecem os níveis ambientais que se deseja alcançar. A segunda etapa é influenciar a atividade econômica, por meio dos instrumentos de política, de tal maneira que esta não exceda as metas previamente estabelecidas.

O governo, para colocar em prática a execução de políticas públicas, dispõe ou cria diversos instrumentos. Esses instrumentos são os meios pelos quais as decisões são postas em ação.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, enfocou amplo debate abordando as preocupações advindas do modelo de desenvolvimento até então adotado. Assim, foram questionadas as políticas e as metas de desenvolvimento que vinham sendo praticadas pelas nações, baseadas, principalmente, na visão economicista e acrescentado o componente ecológico para tratar de questões fundamentais como a pobreza e a exclusão social. A partir daí, surge um novo entendimento a respeito das relações entre o ambiente e o desenvolvimento, e os governos nacionais se sentiram pressionados a implementar mecanismos que conciliassem o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente.

O reflexo desse novo entendimento acerca das relações do homem com a natureza, no Brasil, se deu com a sanção da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), cujo objetivo maior é “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (art. 2º, *caput*). Essa lei definiu no art. 9º os instrumentos necessários à implementação da PNMA, são eles:

- I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II - o zoneamento ambiental;
- III - a avaliação de impactos ambientais;
- IV - o licenciamento e revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços especialmente protegidos pelo Poder Público, federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental;

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais;

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Portanto, essa política se assenta sobre dois pilares básicos, concebidos como peças de fundamental importância na busca pelo equilíbrio ecológico, por um lado, e pelo crescimento econômico, por outro, além de apresentar uma tendência para aplicação de mecanismos de comando e controle.

Desde a vigência da Lei nº 6.938/1981, os instrumentos de comando e controle têm sido os mais utilizados para a regulação da atividade econômica no sentido de controlar a degradação ambiental. O licenciamento ambiental tem sido considerado da maior importância, porque, por seu intermédio, são utilizados outros instrumentos, como o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental e a Avaliação de Impacto Ambiental. Além disso, no âmbito do licenciamento ambiental são observadas as restrições estabelecidas para as áreas legalmente protegidas, ou como unidade de conservação (UC), ou Área de Preservação Permanente (APP), ou Reserva Legal, ou zoneamentos estabelecidos em Planos Diretores, entre outros, envolvendo, assim, mais dois dos instrumentos da PNMA, o zoneamento ambiental e os espaços protegidos.

É importante ressaltar que cada um desses instrumentos da PNMA é aplicado de acordo com estratégia própria, com normas e procedimentos específicos, quer seja pela conservação *in situ*; pela aplicação de penalidades; pela garantia de informações; pelo incentivo à melhoria na produção, entre outros, de maneira a alcançar o seu objetivo maior. Assim, cada um dos instrumentos, separadamente, deve ser eficaz e cumprir sua função,

de forma que a política nacional como um todo produza os efeitos desejados, dado o seu caráter sistêmico de gestão.

O item a seguir discorrerá com mais detalhe a respeito do licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

1.3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo, por meio do qual o órgão ambiental competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)¹⁴ licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso¹⁵.

O licenciamento ambiental resulta na emissão da licença ambiental¹⁶. Esse procedimento é realizado em três etapas de análise, em função das fases de implantação do empreendimento: I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade. Aprova sua localização e concepção e atesta a viabilidade ambiental, estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas fases de sua implementação. II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações que constam dos planos, programas e projetos aprovados. Inclui 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.¹⁷

O objetivo do licenciamento ambiental é “propiciar a intervenção do Poder Público em uma atividade econômica em prol da preservação ambiental, preventivamente” (MORAES Jr., 2008, p. 325), a partir da previsão e mitigação dos impactos potenciais, identificados na Avaliação de Impacto Ambiental, a qual deverá ser realizada de acordo com a Resolução Conama nº 01/1986, que estabelece as diretrizes a serem seguidas para o Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório (EIA/RIMA). Segundo Machado (2003), a licença prévia não gera direitos ao requerente, trata-se apenas de fase de estudo em que não há um posicionamento definitivo da Administração Pública em relação ao pedido. Da mesma

¹⁴ Criado por meio da Lei nº. 6.938/1981.

¹⁵ Resolução Conama nº 237/1997, art. 1º, inciso I.

¹⁶ “Ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental” (Conama, Resolução nº 237/1997, art. 1º, inciso II).

¹⁷ Resolução Conama nº 237/1997, art. 8º.

forma, a LO não contém a ideia de conclusão do processo, haja vista que o licenciamento ambiental é submetido a periódicas renovações.

O procedimento licenciatório tem prazos estipulados para a análise do EIA/Rima, para entrega de esclarecimentos solicitados pelo órgão ambiental e para a validade das licenças ambientais¹⁸.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que cabe ao Poder Público "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" (art. 225, § 1º, IV). Além da CF/88, a Resolução Conama nº 237/1997, art. 3º, também prevê a realização do Estudo de Impacto Ambiental quando houver impactos significativos, nesse caso, sendo garantida, além da publicidade, a realização de audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Assim, nos casos em que haja alterações que provoquem 'significativos' impactos, a Avaliação de Impacto Ambiental relativa à atividade ou empreendimento submetido ao licenciamento ambiental será realizada por meio de Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório, conforme previsão constitucional.

Dessa forma, a primeira etapa do processo de avaliação de impacto ambiental implica uma decisão acerca de quais tipos de projetos ou ações devem ser submetidos a esse processo (SÁNCHEZ, 2006). Contudo, o termo 'significativo' é muito subjetivo, podendo apresentar controvérsias no seu entendimento. Segundo Sanchez (2006, p. 111), "significativo é tudo aquilo que tem um significado: é sinônimo de expressivo". Mas é com o sentido de considerável, suficientemente grande ou importante, que deve ser entendida a expressão 'impacto ambiental significativo'. Porém, a definição não resolve o problema, já que a importância atribuída pelas pessoas às alterações ambientais chamadas de impactos depende de seu entendimento, de seus valores e de sua percepção.

A legislação brasileira, na tentativa de eliminar a subjetividade do conceito para o caso de aplicação no licenciamento ambiental, apresentou uma lista de atividades consideradas potencialmente causadores de significativo impacto ambiental, para efeito de apresentação de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental. Entretanto, trata-se de rol exemplificativo que poderá ser ampliado, mas jamais reduzido (MIRRA, 2006).

Para esse rol de atividades, a Resolução Conama nº 001/1986 determina um escopo que se constitui no seu termo de referência¹⁹, por excelência, podendo ser fixadas diretrizes e instruções adicionais, conforme peculiaridades do projeto ou características ambientais da

¹⁸ Prazos definidos na Resolução Conama nº 237/1997, art. 14, 15 e 18.

¹⁹ A Portaria Interministerial nº 419/2011 define Termo de Referência como "documento elaborado pelo IBAMA que estabelece o conteúdo necessário dos estudos a serem apresentados no processo de licenciamento ambiental" (art. 2º, inciso VIII).

área²⁰. O fato de o órgão ambiental poder acrescentar diretrizes ao termo de referência enseja a elaboração de um documento específico para cada caso. Isto significa que cada atividade/empreendimento terá um termo de referência específico, não sendo recomendável sua reprodução para diferentes atividades e localidades.

Quando do requerimento de Licença Prévia, se o impacto da atividade não for considerado significativo, o órgão licenciador deve justificar a sua decisão de não exigir o EIA/Rima, apoiando-se em manifestação técnica e/ou jurídica, em virtude da necessária motivação²¹ do ato administrativo. Vale lembrar que há também a hipótese, legalmente prevista²², do licenciamento de atividades potencialmente causadoras de impactos ambientais não considerados significativos, que demandam outros tipos de estudos ambientais como subsídio ao processo decisório, cujo termo de referência apresentará as diretrizes básicas acerca do conteúdo e abrangência do estudo exigido do empreendedor.

Ao licenciamento, conforme expresso na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente²³, deve ser dada publicidade. O início do processo de divulgação do licenciamento ocorre por meio da publicação do aviso de requerimento da licença (LP, LI ou LO), no Diário Oficial do Estado e em periódico regional ou local de grande circulação. Também é publicada a sua concessão e renovação. Esse dispositivo baseia-se no princípio da publicidade²⁴, que, segundo Benjamin e Milaré (1993), é aquele que dá a qualquer cidadão o direito de conhecer os atos praticados pelos seus agentes públicos. Di Pietro (2009) assinala que esse princípio assegura o direito à informação, não só quando se trata de assuntos de interesse particular, mas também os de interesse coletivo ou geral, o que amplia o controle popular sobre a Administração Pública. A publicação do aviso de requerimento da licença é, em tese, o primeiro contato da sociedade com a pretensão de implantação de um determinado empreendimento. Para Machado (2011) esse não é um conhecimento para gerar somente uma contemplação ou uma expectativa do que virá, mas é um conhecimento que traz em si uma oportunidade de manifestação ativa ou omissiva.

²⁰ Resolução Conama nº 001/1986, art. 5º e 6º.

²¹ O princípio da motivação “implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada” (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 112)

²² Resolução Conama nº 237/1997, art. 3º, parágrafo único. O art. 1º da mesma Resolução define Estudos Ambientais como “todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco”.

²³ Brasil, Lei nº 6.938/81, art.10, § 1º e Decreto 99.274/90, art.17, § 4º. Os modelos para a publicação foram aprovados pela Resolução Conama nº 06/1986.

²⁴ O princípio da publicidade está previsto no art. 37 da CF/1988, em que é exigida ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvados os casos que envolvem sigilo, previstos em lei. Ele também é tratado no art. 2º, parágrafo único, inciso V, da Lei nº 9.974/1999, que exige “divulgação dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição”. Di Pietro (2009) assinala que o princípio da publicidade assegura o direito à informação não só quando se trata de assuntos de interesse particular, mas também os de interesse coletivo ou geral, o que amplia o controle popular sobre a Administração Pública. Esse princípio também integra o princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, já citado anteriormente, que, de forma analítica, procura englobar as diversas formas de participação social e inclui o acesso adequado a informações sobre o meio ambiente como importante pressuposto.

O Estudo de Impacto Ambiental tem a sua publicidade²⁵ garantida por meio de audiência pública. Entende Machado (2011) que essa publicidade não retira da administração o seu poder de decisão, mas a obriga a ouvir os que possam sofrer as consequências da decisão sobre projetos que venham, potencialmente, a trazer danos ao meio ambiente, sendo assim um canal de comunicação do Poder Público com a comunidade. Na mesma linha de pensamento, Milaré (2000) assinala que a publicidade do EIA visa a permitir que a população possa participar ativamente das discussões a respeito da viabilidade do projeto, realizando, sempre que possível, pesquisas e estudos próprios.

Há que se destacar que o princípio da publicidade não deve se limitar à divulgação do EIA/Rima e dos requerimentos e concessões das licenças. Pois, segundo Guedes (2001), a publicidade, ao lado da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, é eleita como um dos mais relevantes princípios da Administração Pública, porque proporciona maior grau de transparência às ações de governo.

Para tanto, foi criado, por meio da Lei 6.938/1981, o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA), que se trata de importante instrumento, ainda não implantado totalmente. Com a sua efetiva implementação, a sociedade em geral, os órgãos ambientais das três esferas de governo (municipal, estadual e federal), os componentes dos poderes executivo, legislativo e judiciário e, principalmente, o Ministério Público poderão ter acesso às informações do licenciamento ambiental, incluindo: estudos ambientais; pareceres e informações técnicas; as licenças emitidas, com suas exigências e condicionantes, entre outros, resguardados os documentos que devem permanecer em sigilo.

Cabe, ainda, lembrar que, em 18 de novembro de 2011, foi publicada a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso às Informações Públicas, que passou a vigorar em 18 de maio de 2012. Determina a Lei em seu art. 6º que cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

- I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;
- II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e
- III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Assim, essa Lei se traduz num grande avanço na efetivação do direito fundamental à informação e se materializa como uma importante conquista da sociedade, gerando importantes obrigações para o poder público.

²⁵ A Constituição Federal/1988, art.225, § 1º, IV, determina a publicidade do estudo prévio de impacto ambiental, permitindo que não somente o Rima, mas também o EIA, possam ser discutidos em audiência pública. A Resolução Conama 237/1997, art. 3º, também prevê a publicidade do EIA/Rima.

A segunda possibilidade de participação popular no processo, prevista na legislação, ocorre por meio das audiências públicas²⁶ realizadas após a conclusão do EIA/Rima, que têm por finalidade expor aos interessados o conteúdo do estudo e de seu relatório, dirimindo dúvidas e recolhendo críticas e sugestões que, quando escritas e assinadas, serão anexadas à ata da audiência e servirão de base para a análise e parecer final quanto à decisão sobre o projeto²⁷, dando assim, efetivamente, espaço para a participação pública.

No Distrito Federal ainda há uma terceira possibilidade de participação popular no processo de licenciamento ambiental. Para determinados empreendimentos ocorre a necessidade de aprovação pelo órgão colegiado, no caso o Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal (Conam/DF), em cuja composição há representantes da sociedade civil organizada.

A participação popular, com vistas à proteção do meio ambiente está inserida num quadro mais amplo da participação diante dos interesses difusos e coletivos da sociedade e vem sendo objeto de discussão a partir da segunda metade do século XX (MACHADO, 2011). O princípio da participação popular foi inserido na Declaração do Rio-92, que em seu princípio 10 menciona:

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes (DECLARAÇÃO DO RIO-92, Princípio 10).

Em linhas gerais, o Estudo de Impacto Ambiental é o principal meio de informação à sociedade sobre os riscos ambientais do projeto proposto. O estudo elaborado por equipe de profissionais de diferentes áreas do conhecimento²⁸ tem por objetivo identificar e avaliar os potenciais impactos advindos do projeto sob exame e de suas alternativas, bem como propor medidas de mitigação que visem a evitar, minimizar, reparar e compensar os possíveis impactos identificados. Na visão de Milaré (2000), o Estudo de Impacto Ambiental tem como objetivo central evitar que uma atividade ou empreendimento, justificável sob o prisma econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, se revele

²⁶ A Resolução Conama 237/1997, art. 3º, garante a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação. Já a regulamentação das audiências públicas (também previstas na Resolução Conama nº 001/1986) pela Resolução Conama nº 09/1987 estabelece que a audiência pode ser convocada em quatro situações: quando o órgão ambiental julgar necessária, quando requerida por entidade civil, pelo Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos. Sendo obrigatória, se a audiência não for realizada, a licença não terá validade.

²⁷ Resolução Conama nº 09/1987.

²⁸ A Resolução Conama nº 237/1997 revogou expressamente o artigo 7º da Resolução Conama nº 001/1986, que determinava a independência da equipe técnica. Portanto, esta não é mais independente do proponente.

posteriormente nefasto ou catastrófico para o meio ambiente, sendo, portanto, um instrumento preventivo.

Para que o Estudo de Impacto Ambiental cumpra com a função de instruir a decisão do Poder Público, ele deverá seguir as diretrizes apresentadas na Resolução do Conama que o define²⁹, observando todas as alternativas locacionais e tecnológicas indicadas para o desenvolvimento do projeto e considerando a área de influência em que incidirão os impactos de forma direta e indireta. A realização do Estudo prevê a elaboração de um diagnóstico da área sobre os meios físico, biótico e socioeconômico, com a finalidade de conhecer a realidade local e também permitir a análise da interação dos componentes ambientais diagnosticados com as ações de planejamento, construção e operação do projeto, de modo a viabilizar a identificação dos impactos decorrentes das ações previstas. Os impactos ambientais do projeto e de suas alternativas devem, então, ser avaliados quanto a sua magnitude e interpretação de importância discriminando: sua natureza (se positivos ou negativos), sua incidência (se diretos ou indiretos), seu tempo de ocorrência e sua permanência, seu grau de reversibilidade, suas propriedades cumulativas e sinérgicas³⁰, bem como a distribuição dos ônus e benefícios sociais³¹.

O licenciamento não será possível se a degradação decorrente do empreendimento estiver em desacordo com os padrões ambientais legalmente estabelecidos, sejam eles de qualidade ambiental, de emissão ou tecnológicos, a menos que se identifiquem medidas de mitigação que possam, efetivamente, adequar a atividade ao padrão, sendo posteriormente monitorado o seu cumprimento. Para Machado (2011), se o lançamento da nova carga poluidora gerada em função do projeto submetido ao licenciamento ultrapassar os padrões de qualidade, a atividade deverá ser indeferida e a licença não será concedida pelo órgão público.

Em relação à possibilidade de mitigação dos impactos, Sadler *et al.* (2000) identificam como um estágio formal, a avaliação dos impactos residuais, isto é, aqueles que não podem ser mitigados. Para os autores, em alguns casos, os impactos residuais podem ser tão significativos que ensejam questões relacionadas à aceitabilidade ambiental de um projeto proposto, definindo quando devem ou não ser aprovados. Assim sendo, os impactos que não puderem ser mitigados ou que, mesmo mitigados, ainda resultem em um efeito residual significativo, poderão colocar em risco a viabilidade ambiental do projeto e ser motivo de indeferimento do pleito.

²⁹ Resolução Conama nº 001/1986.

³⁰ Impacto ambiental cumulativo é derivado da soma de outros impactos ou de cadeias de impactos que se somam, gerados por um ou mais de um empreendimento contíguo, num mesmo sistema ambiental. Sinérgico é aquilo que tem a capacidade de agir em sinergia, em que o efeito total é diferente ou maior que a soma dos efeitos tomados independentemente (MMA, 2002).

³¹ Resolução Conama nº 001/1986, art. 6º.

Há ainda que se considerar no processo de licenciamento ambiental o instituto da compensação ambiental³². Essa compensação é devida pelo dano ambiental causado em função da implantação de obras de grande porte, no momento do licenciamento ambiental, e foi estabelecida por meio do art. 36, da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e estabelece as diretrizes básicas da compensação ambiental.

No que diz respeito à compensação ambiental, Machado (2011) entende que entre as medidas mitigadoras previstas na legislação³³ está a compensação do dano ambiental provável. Do ponto de vista jurídico, para o autor, mesmo se não fosse prevista no procedimento, a compensação é devida pelo princípio da responsabilidade objetiva³⁴ ambiental. Entretanto, uma visão cautelosa é necessária na análise da compensação pelo dano ambiental. No entendimento do autor, o princípio da compensação ambiental não quer dizer “que tudo possa ser negociado ou objeto de transação em matéria de dano ambiental. Há danos ambientais inegociáveis, pois, de forma vinculada, a legislação obriga a Administração Pública, a coletividade, a cada pessoa, a ter determinado comportamento” (MACHADO, 2011, p. 260). O autor entende que a “compensação ambiental é uma das formas de se implementar o princípio do usuário-pagador³⁵, antecipando possíveis cobranças por danos ambientais (MACHADO, 2011, p. 73).

Com o advento da Resolução Conama nº 371, de 05 de abril de 2006, que estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental prevista na Lei nº 9.985/2000, os estados passaram a ter um instrumento legal para atuar e formular suas próprias normas para a implementação da cobrança e aplicação dos recursos advindos da compensação ambiental.

No art. 9º, inciso II, da Resolução nº 371/2006, o Conama estabelece entre os critérios a serem utilizados para a definição da unidade de conservação, que, não existindo unidade de conservação ou zona de amortecimento afetada, parte dos recursos poderá ser utilizada na criação, implantação ou manutenção de UC do grupo de proteção integral localizada, de preferência, no mesmo bioma e na mesma bacia hidrográfica da atividade licenciada. Scardua *et al.* (2007) discordam dessa determinação, pois segundo esses autores:

³² A compensação ambiental foi inicialmente instituída na Resolução Conama nº 10/1987, mas a Lei 9.985/2000 ainda mantém alguns dos seus princípios.

³³ Resolução Conama nº 001/1986, art. 6º, III e art. 9º, VI.

³⁴ A responsabilidade civil objetiva está presente na Lei nº 6.938/81, art.14, § 1º, pela qual, independentemente de culpa, o responsável pelo dano é obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente ou a terceiros, afetados por sua atividade, e na CF/1988 art. 21, inciso XXIII, alínea c e art. 225, §§ 2º e 3º. Para tanto é necessário apenas demonstrar o nexo causal entre a conduta do réu e a lesão ao meio ambiente a ser protegido (MILARÉ, 2000).

³⁵ Segundo Machado (2011, p. 71), “o princípio usuário-pagador contém o princípio poluidor-pagador”. Já Yoshida (2009, p. 94) entende que o princípio poluidor-pagador foi concebido para uma atuação a *posteriori* (obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados), enquanto que o princípio usuário-pagador o foi para uma atuação a *anteriori* (pagamento de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos).

Possuindo a compensação ambiental natureza reparatória, a unidade de conservação beneficiada deveria estar localizada, preferencialmente, na mesma microbacia e no mesmo ecossistema, critérios utilizados pelo Código Florestal para fins de compensação de reserva legal (art. 44, III). Isso porque o objetivo da compensação é minimizar os efeitos danosos da atividade licenciada, o que somente será alcançado quando a UC beneficiada estiver localizada no mesmo ecossistema afetado e na mesma microbacia (SCARDUA *et al.*, 2007, p. 138-139).

O valor da compensação ambiental estabelecido no art. 36 da Lei nº 9.985/2000 é de no mínimo 0,5% do valor do empreendimento. Tramita no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) – 3.378-6 DF, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), com a finalidade de que seja declarado inconstitucional o artigo 36 da Lei 9.875/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Isto se deve ao fato de que a compensação ambiental no valor de 0,5% da implantação de empreendimentos tem sido motivo de muitos questionamentos por parte dos empreendedores. Nessa ADI, são apresentados, basicamente, três argumentos: o primeiro refere-se ao fato de ter sido estipulado apenas o valor mínimo da compensação, deixando ao livre arbítrio do administrador público estabelecer o valor a ser pago; o segundo considera injusta a base de cálculo sobre o valor total da implantação do empreendimento, o que penaliza o empreendedor que mais investe em tecnologias e equipamentos de proteção ambiental, que são sabidamente mais caros; e o terceiro porque estabelece uma indenização prévia, sem prévia mensuração e comprovação da ocorrência.

A ADI ainda não transitou em julgado, mas já houve uma decisão, de 09 de abril de 2008, em que o Tribunal declara a inconstitucionalidade do §1º, do art. 36, que estabelece apenas o valor mínimo de 0,5% dos custos da implantação como valor a ser pago pela compensação ambiental.

Em função dessa Decisão, foi editado o Decreto nº 6.848, de 14 de maio de 2009, que altera o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental. Então, foi acrescentado a este o Artigo 31-A, que estabelece a fórmula de cálculo para o valor da Compensação Ambiental, o qual será determinado pelo Valor de Referência (VR) multiplicado pelo Grau de Impacto nos ecossistemas (GI), sendo que este último não pode ultrapassar 0,5 %.

Entretanto, de acordo com a referida Decisão “o valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento”. Portanto, não há uma percentagem fixa definida para compensação ambiental. Esta deverá ser calculada em função dos impactos ambientais causados pelo empreendimento.

Considerando o disposto no Decreto nº 4.340/2002, alterado pelo Decreto nº 6.848/2009, o Ibram/DF, por meio da Instrução/Ibram nº 24³⁶, de 31 de março de 2010, cria a Câmara de Compensação Ambiental (CCA) do Distrito Federal, com caráter deliberativo, cujo Regimento Interno compõe o Anexo I da referida Instrução.

Já a Instrução/Ibram nº 76, de 5 de outubro de 2010, no Art. 1º estabelece “procedimentos para o cálculo da Compensação Ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental negativo e não mitigável” licenciados pelo Ibram/DF e vem acompanhada de dois anexos: o Anexo I trata da metodologia para o cálculo de compensação ambiental no âmbito do DF; e o Anexo II composto por um Glossário, para facilitar a utilização da planilha de cálculo estabelecida no Anexo I.

Verifica-se que enquanto a legislação federal (Decreto nº 4.340/2002, alterado pelo Decreto nº 6.848/2009) vincula a compensação ambiental aos empreendimentos sujeitos à elaboração de EIA/RIMA, a legislação do Distrito Federal (Instrução nº 76/2010) vincula a compensação ambiental aos estudos ambientais integrantes do procedimento de licenciamento Ibram/DF³⁷.

Outro aspecto interessante da norma do Distrito Federal é que para efeito do cálculo da compensação ambiental, de acordo com o §1º do art. 3º, “os investimentos que possibilitem alcançar níveis de qualidade ambiental que superem os parâmetros estabelecidos pela legislação vigente, assim considerados pelo Ibram, serão deduzidos do valor total dos investimentos de implantação do empreendimento” (Instrução Ibram/DF nº 76/2010, Art. 3º, §1º). Além disso, o valor do Grau de Impacto no DF pode ser superior a 0,5%.

No Distrito Federal é também exigida a compensação florestal, de que trata o Decreto nº 14.783, de 17 de junho de 1993, do Governo do DF, em que é estabelecida uma compensação para os casos em que seja necessária a erradicação e impossível o transplante, “a erradicação de um espécimen nativo acarretará o plantio de 30 (trinta) mudas de espécies nativas” (Art. 8º, §2º); e “a erradicação de um espécimen exótico acarretará o plantio de 10 (dez) mudas de espécies nativas” (Art. 8º, § 3º). Esse Decreto foi alterado por meio do Decreto nº 23.585, de 05 de fevereiro de 2003, que permite que até 50% do valor correspondente às mudas seja pago em pecúnia.

Além das medidas mitigadoras e de compensação, o Estudo de Impacto Ambiental deverá propor programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos³⁸. Esses programas têm a finalidade de avaliar se as medidas recomendadas

³⁶ Inicialmente a Câmara de Compensação Ambiental do Distrito Federal foi criada por meio da Instrução nº 32, de 25 de junho de 2008. Essa Instrução foi revogada pela Instrução/Ibram nº 46, de 26 de agosto de 2008, que, por sua vez, foi revogada pela Instrução nº 24/2010, do Ibram/DF.

³⁷ “Caberá ao Ibram estabelecer e aplicar o valor da compensação ambiental, a partir de informações obtidas nos estudos ambientais integrantes do procedimento de licenciamento, vistorias técnicas e demais informações complementares fornecidas pelo empreendedor” (Instrução Ibram/DF nº 76/2010, art. 6º).

³⁸ Resolução Conama nº 001/1986, art. 6º, IV.

foram eficazes e, caso necessário, reajustá-las, assim como proporcionar um *feedback* ao processo de Avaliação de Impacto Ambiental, propondo as melhorias necessárias. A legislação brasileira prevê ainda a modificação das condicionantes, a suspensão ou o cancelamento da licença ambiental concedida quando ocorrer: “I) violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; II) omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença; III) superveniência de graves riscos ambientais e de saúde”.³⁹

Com a finalidade de possibilitar a visão de cenários futuros para a região e auxiliar a decisão, de acordo com a Resolução Conama nº 001/1986⁴⁰, o EIA ainda deve contemplar as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de sua não execução, assim como efetuar a análise de compatibilidade do projeto com outras determinações governamentais, preconizadas por meio de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento.

1.4 A COMPETÊNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A competência administrativa⁴¹ para a emissão da licença ambiental é um tema da maior relevância, mas até a recente edição da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, ainda era bastante controverso e gerava muitas dúvidas e uma série de problemas práticos.

A competência administrativa é estabelecida na Constituição Federal de 1988 e pode ser privativa ou comum, distribuída entre os entes políticos. A competência exclusiva da União, para assuntos relacionados ao meio ambiente, está prevista na CF/1988, art. 21, incisos VI, IX e XIX, qual seja: autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação de território e de desenvolvimento econômico e social; e instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direito de seu uso.

A competência exclusiva dos municípios limita-se aos assuntos de interesse local, de acordo com o art. 30 da CF/1988. Cabe destacar o Inciso VIII desse artigo, segundo o qual compete ao município: “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo” (CF/1988, Art.30, VIII). Em geral, a competência do município está inserida na seara comum.

Já em relação aos estados, a competência administrativa privativa está definida no § 1º do art. 25 da CF/1988, que dispõe: “... são reservadas aos Estados as competências

³⁹ Resolução Conama nº 237/1997, art. 19.

⁴⁰ Resolução Conama nº 001/86, art. 5º.

⁴¹ Por competência administrativa entende-se “a que atribui a um dos entes políticos, ou a seus órgãos, o direito de fiscalizar e impor sanções em caso de descumprimento da lei”, enquanto que “a competência material, geralmente de cunho administrativo, trata de competência para execução de atos” (FREITAS, 2006, p. 363).

que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”. Isso quer dizer, que “na área administrativa, cabem ao Estado privativamente todas as competências que não forem exclusivas da União e dos Municípios, bem como as competências comuns” (FREITAS, 2006, p. 364).

Cabe esclarecer que a Constituição Federal de 1988 (art. 32, § 1º) oferece ao Distrito Federal as competências legislativas reservadas aos Municípios e aos Estados e, portanto, o DF apresenta característica peculiar, exercendo o papel de estado e de município.

O Art. 23 da Carta Magna dá a todos os entes, isolados ou em conjunto, o poder para atuar de acordo com regras pré-estabelecidas.

Em que pese a CF/1988, no seu art. 23, conceder a qualquer ente da federação amplos poderes para atuar em questões relativas à proteção do meio ambiente, na prática havia “dificuldade para definir qual a competência comum dos entes federados que, aliás, não poderão exercê-la indistintamente” (FREITAS, 2006, p. 364), pois segundo Mukai:

[...] não será dado a cada ente federativo o exercício indistinto desta competência, sobre qualquer matéria; queremos dizer que, sobre uma determinada situação agressora do meio ambiente, não cabe, a título de exercício desta competência, nem à União, nem ao Estado-membro ou ao Município, a atuação indistinta sobre tal assunto, sob pena de ficarem infringidas as competências privativas (MUKAI, 2002, p. 20).

Do exposto, apreende-se que, de acordo com a atual Constituição, sobre um mesmo território ou bem comum, no caso o meio ambiente, seja possibilitada a repartição de competências entre os órgãos das diversas esferas. À União são conferidas as matérias de interesse nacional e regional; aos estados as de interesse estadual e aos municípios as de interesse local. Ao Distrito Federal as de interesse estadual e local.

Embora anteceda a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 6.938/1981, art. 6º, incisos de I a VI, corrobora com a competência administrativa comum quando prevê a existência do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), constituído por órgãos ambientais das três esferas de competência: da União, dos Estados, Distrito Federal, Territórios e dos Municípios.

A estruturação do Sisnama, estabelecendo a competência comum das três esferas de governo para a proteção do meio ambiente, mostra a importância dada a essa questão e contribui para a efetiva proteção ambiental.

Como previsto no § 4º do art. 10 da Lei 6.938/1981, competia ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) o licenciamento ambiental de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional⁴². Mas Machado afirma que o Ibama, em geral, intervém “se o órgão estadual ambiental for inepto ou se o órgão permanecer inerte ou omissor” (MACHADO, 2011, p. 298). Assim, o Ibama tinha competência para expedir licença em dois casos: em caráter supletivo quando o

⁴² O § 4º do art. 10 da Lei 6.938/1981 foi, expressamente, revogado pelo art. 21 da LC 140/2011.

órgão estadual fosse inerte ou omissivo, e quando houvesse a possibilidade de ocorrer significativo impacto em nível nacional ou regional⁴³.

Segundo Freitas (2006), a devida delimitação da competência dos órgãos componentes do Sisnama (Ibama, órgãos estaduais e órgãos municipais) para expedição da licença ambiental era uma das questões mais controversas do direito ambiental. São inúmeros os questionamentos que “surgem, sem a devida solução por parte da doutrina e jurisprudência, que tratam do assunto de forma não pacífica” (op. cit. p. 357).

Antes da edição da LC 140/2011, havia muitos conflitos de competência envolvendo os entes federados, em relação ao licenciamento ambiental. As divergências giravam, principalmente, em torno da abrangência dos impactos e em torno da titularidade do empreendimento ou da área em que seria implantado o empreendimento.

A LC 140/2011 fixa as normas de cooperação para o exercício da competência comum na defesa do meio ambiente, nos termos do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, além de alterar o artigo 10 da Lei nº 6938/1981, adequando-o às novas disposições. A LC 140/2011 estabelece os objetivos a serem perseguidos pelos entes federativos na cooperação necessária ao cumprimento da competência ambiental administrativa comum, notadamente dando prioridade à harmonização da atuação administrativa, de maneira a evitar sobreposição de atuação (art. 3º e 6º). Além disso, prevê, expressamente, a necessidade de sustentabilidade social e de uma gestão ambiental democrática e eficiente (art. 3º, inciso I e II).

Além de ratificar, no seu art. 2º inciso I, o conceito de licenciamento ambiental já definido na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/1981) e na Resolução Conama nº 237/1997, a LC 140/2011 acrescentou os conceitos de atuação supletiva⁴⁴ e de atuação subsidiária⁴⁵ e ainda estabeleceu expressamente os instrumentos de cooperação⁴⁶, com a clara possibilidade de utilização.

A delegação de execução de ações administrativas será efetivada mediante convênio e fica condicionada à existência de órgão ambiental capacitado⁴⁷ e conselho ambiental, no ente federativo destinatário (LC 140/2011, art. 5º *caput*).

⁴³ Impacto Ambiental Regional é definido no art. 1º, inciso IV da Resolução Conama nº 237/1997 como “todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados”.

⁴⁴ Atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas nessa Lei Complementar (LC 140/2011, art. 2º, inciso II).

⁴⁵ Atuação subsidiária: ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas na Lei Complementar (LC 140/2011, art. 2º, inciso III).

⁴⁶ Consórcios públicos, convênios e acordos de cooperação técnica, comissões tripartite e bipartite, instrumentos econômicos, delegação de atribuições e de execução de ações, de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos na Lei (art. 4º, *caput*).

⁴⁷ Órgão ambiental capacitado é “aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas” (LC 140/2011, art. 5º Parágrafo único).

Ainda segundo a LC 140/2011, no âmbito das ações de licenciamento ambiental, a União tem a competência de licenciar os empreendimentos cuja localização abranja o país e país limítrofe; localizados no mar territorial e plataforma continental; em terras indígenas; em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; localizados ou desenvolvidos em dois ou mais estados; de caráter militar; ou que envolvam materiais radioativos e/ou energia nuclear (art. 7º, inciso XIV). É ainda possível haver uma ampliação dessas atribuições para empreendimentos e atividades com tipologia específica estabelecida por ato do Poder Executivo, desde que proposta por Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conama, e considerados o porte, o potencial poluidor e a natureza da atividade ou empreendimento (art. 7º, inciso XIV, alínea h). Entretanto, tal atribuição só poderá ser praticada após a edição do ato normativo que determinar tal tipologia (art. 18, §§ 1º e 3º).

Compete ainda à União aprovar o manejo e a supressão vegetal em atividades ou empreendimentos licenciados por ela, assim como em florestas públicas e terras devolutas federais e unidades de conservação por ela instituídas, à exceção de APAs (LC 140/2011, art. 7º, inciso XV, alíneas a e b).

Aos estados compete o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos cujo licenciamento não seja competência da União, nem do município. Além disso, compete ao estado o licenciamento de empreendimentos localizados em unidades de conservação que instituir, exceto APAs, além da autorização para manejo e supressão de vegetação em florestas públicas estaduais, nas unidades de conservação que instituir, nos empreendimentos que licenciar e ainda em imóveis rurais, ressalvadas as atribuições da União (LC 140/2011, art. 8º, inciso XVI, alíneas “a”, “b” e “c”).

Compete aos municípios licenciar os empreendimentos que causem impacto local, de acordo com tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados o porte, o potencial poluidor e a natureza da atividade⁴⁸, bem como os localizados em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto APAs⁴⁹ (LC 140/2011, art. 9º, incisos XIV, alíneas “a” e “b”).

A LC 140/2011 mantém o que estabelece o art. 7º da Resolução Conama nº 237/1997, quando determina que “os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo” (LC 140/2011, art. 13), ou seja, em um único

⁴⁸ Essa determinação pode trazer insatisfação, porque, na prática, pode gerar interferência do estado na competência do município, especialmente, na competência municipal privativa de ordenamento e planejamento do seu território, nos termos do art. 30, inciso VIII da CF/88.

⁴⁹ “Art. 12. Para fins de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, e para autorização de supressão e manejo de vegetação, o critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação não será aplicado às Áreas de Proteção Ambiental (APAs).
Parágrafo único. A definição do ente federativo responsável pelo licenciamento ambiental e autorização a que se refere o *caput*, no caso das APAs, seguirá os critérios previstos nas alíneas “a”, “b”, “e”, “f” e “h” do inciso XIV do art. 7º, no inciso XIV do art. 8º e na alínea “a” do inciso XIV do art. 9º” (LC 140/2011).

nível de competência. Entretanto, há a possibilidade de manifestação dos demais entes interessados, porém essa manifestação não é vinculante (§ 1º).

Essa Lei Complementar também estabelece, em seu art. 17, que quem licencia deve fiscalizar⁵⁰. Assim, a fiscalização dos empreendimentos/atividades será realizada pelo ente que concedeu a licença ambiental. Os §§ 2º e 3º do mesmo dispositivo esclarecem que outros entes da Federação, que não tenham a competência para licenciar, podem executar medidas para evitar, cessar ou mitigar danos ambientais, estando, portanto, autorizados a lavrar auto de infração. Entretanto, na presença de dois ou mais autos, prevalecerá o auto de infração lavrado pelo órgão que detenha a atribuição para licenciar a atividade e, naturalmente, será este o responsável pela instauração do respectivo processo administrativo sancionador.

Assim, os entes federativos hierarquicamente superiores perderam o poder de fiscalizar os empreendimentos licenciados pelos entes federativos hierarquicamente inferiores, ou seja, o órgão federal deixa de fiscalizar os empreendimentos licenciados pelos estados e os órgãos estaduais deixam de fiscalizar os empreendimentos licenciados pelos municípios. Isso vem a ser um problema, já que esse poder era uma importante forma de controle da União sobre o licenciamento ambiental dos estados e destes sobre o licenciamento ambiental dos municípios.

Estabelece ainda a LC 140/2011 que os prazos previstos para tramitação dos processos de licenciamento ambiental devem ser observados e que as complementações de dados decorrentes da análise devem ser exigidas do empreendedor em uma única vez, ressalvadas aquelas decorrentes de fato novo. A necessidade de complementação suspende o prazo para conclusão do licenciamento, até que o empreendedor atenda, integralmente, às solicitações (art. 14 §§ 1º e 2º). O descumprimento dos prazos pelo ente licenciador que detém a competência originária não implica a emissão tácita da licença, nem autoriza a atividade que dela dependa, mas remete à incidência de atuação supletiva de outro ente (art. 15).

Observa-se que a LC 140/2011 manteve muitos dispositivos legais constantes da Resolução Conama nº 237/1997, que estabelece diretrizes para o licenciamento ambiental, e inovou ao definir, expressamente, os instrumentos de cooperação, assim como as ações de cooperação para cada ente, vedando o duplo licenciamento e definindo as hipóteses de atuação supletiva e subsidiária. Entretanto, ainda deixa indefinições em relação à sobreposição de competência quando remete à Comissão Tripartite Nacional e aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente a atribuição de definir as tipologias dos impactos

⁵⁰ LC 140. art. 17 “Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada”.

nacionais, regionais e locais que irão, na prática, delimitar quando uma atividade deverá ser licenciada pelo órgão federal, estadual ou municipal de meio ambiente.

Apreende-se que as diretrizes do licenciamento ambiental definidas na Resolução Conama nº 237/1997, desde que não contrariem a LC 140/2011, permanecem em vigor. Por exemplo, as definições, os procedimentos e etapas, a responsabilidade técnica, os estudos, os prazos das etapas e prazos de validade. Isso porque a LC 140 não tratou de nenhum desses temas.

Toda essa discussão acerca da competência do licenciamento ambiental, com base na LC 140/2011, só é válida para os processos de licenciamento posteriores a 9 de dezembro de 2011, posto que essa LC estabelece, expressamente, em seu art. 18, que será aplicada aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir da sua publicação. Os processos iniciados anteriormente à LC 140/2011 ainda são regidos pela legislação anterior, valendo para estes a discussão a seguir. Esse é o caso do licenciamento ambiental do Setor Noroeste, iniciado em janeiro de 1997.

No *caput* do art. 4º, a Resolução Conama nº 237/1997, ao regulamentar a Lei 6.938/1981, no que se refere ao licenciamento ambiental, determina que compete ao Ibama o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber: localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação de domínio da União; em dois ou mais Estados; cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados; destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN).

Essa Resolução, visivelmente, buscava esclarecer o significado do impacto de âmbito nacional e regional, citado na Lei 6.938/1981. Entretanto, segundo Freitas (2006), com a especificação dessa abrangência, surgem problemas e divergências, haja vista que o alcance dos impactos ambientais gerados pelas obras ou atividades, se municipal, regional ou nacional, nem sempre é facilmente delimitado, podendo nesses casos haver duplicidade ou até licenciamento por autoridade incompetente.

Nos incisos I e III do art. 5º dessa Resolução é estabelecido que compete ao órgão estadual de meio ambiente o licenciamento das atividades cujos impactos ambientais possam abranger mais de um município, e o art. 6º estabelece que compete ao órgão ambiental municipal o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo estado por instrumento legal ou convênio, ouvidos os órgãos competentes da União, dos estados e do Distrito Federal, quando couber.

Havia muita discussão em relação à constitucionalidade desse artigo da Resolução Conama nº 237/1997. Entretanto, segundo Freitas (2006, p. 372), com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e seus artigos 23 e 30, não há motivos para o Município não poder atuar administrativamente em relação às questões ambientais. Portanto, “não há qualquer inconstitucionalidade da mencionada Resolução”, uma vez que, apesar de estabelecer determinação não prevista na lei a que se refere e, portanto, extrapolando seu conteúdo, “ela em momento algum vai contra as previsões da atual Carta Magna”.

Observa-se que o critério utilizado na Resolução Conama nº 237/1997 para definição de competência para o licenciamento ambiental é a abrangência geográfica do impacto. Além disso, são considerados somente os impactos ambientais diretos, uma vez que “é praticamente impossível determinar a extensão dos impactos indiretos seja no tempo ou no espaço” (FARIAS, 2011, p. 107).

Para Alonso Jr. (2002), o que determina a identificação do órgão habilitado para o licenciamento ambiental é a área de influência direta que a atividade atingir, seja durante a instalação ou quando estiver operando. Fink e Macedo (2000) compactuam com esse pensamento, e afirmam que a competência do licenciamento ambiental é determinada pela abrangência direta do impacto ambiental causado ou que se pode causar.

Milaré fala da importância de o município ter um órgão específico para tratar das questões ambientais. No seu entendimento, cada município deve preocupar-se em instituir seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, de maneira a alcançar o desenvolvimento com qualidade ambiental, considerando “o conjunto de estrutura organizacional, diretrizes normativas e operacionais, implementação de ações gerenciais, relações institucionais e interação com a comunidade” (MILARÉ, 2005, p. 492).

Ainda estabelece a Resolução Conama nº 237/1997, no art. 4º, § 2º, que “o Ibama, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos estados o licenciamento de atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências”. Entende Freitas (2006) que essa delegação seria muito bem-vinda e deveria ocorrer mais amiúde, pois resolveria grande parte dos frequentes conflitos de competência.

Em face dessa discussão é possível apreender que o impacto regional é verificado quando atinge mais de um estado. Já o impacto nacional, segundo Freitas (2006), é mais difícil de prever. Sendo assim, o autor sugere que “o Ibama deverá atuar apenas quando for notório o interesse da União, o que poderá ser aferido na realização do Estudo de Impacto Ambiental, ou em casos de poluição marítima, o que certamente afeta interesse nacional” (FREITAS, 2006, p. 374).

Uma coisa é certa e está clara na legislação específica “a competência dos órgãos ambientais para expedição de licença tem como pressuposto a abrangência dos impactos do empreendimento ou atividade” (FREITAS, 2006, p. 375).

Portanto, para que fique caracterizada a competência do Ibama para efetuar o licenciamento ambiental, não basta que a atividade licenciada atinja ou se localize em bem da União. “O licenciamento ambiental dá-se em razão da abrangência do impacto ao meio ambiente e não em virtude da titularidade do bem atingido” (FREITAS, 2006, p. 375).

Face ao exposto e de acordo com a Resolução Conama nº 237/1997, apreende-se que ao órgão federal incumbe o licenciamento das atividades ou empreendimentos de significativo impacto nacional ou regional; ao órgão estadual as de impacto estadual ou intermunicipal; e ao órgão municipal, as de impacto local. Lembrando que os impactos considerados são os que afetem a área de influência direta do projeto.

Para concluir a discussão relativa à competência do licenciamento ambiental, cita-se o Parecer nº 312/2004, da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio ambiente, lavrado pelo Dr. Gustavo Trindade:

Salienta-se que os órgãos ambientais do Brasil têm enormes dificuldades para implementar suas políticas. Há uma grande defasagem entre a demanda e a capacidade de atendimento nas políticas ambientais do país. Não é razoável, portanto, que haja disputa de competências e sombreamentos institucionais: é necessária uma complementariedade de atribuições e compartilhamento de responsabilidades. Para isso, foi instituído o Sistema Nacional de Meio Ambiente. Além disso, devem ser fortalecidos os mecanismos institucionais de articulação que permitam aos governos em conjunto, independentemente de divergências políticas, responderem com melhor efetividade aos desafios a fim de garantir que o desenvolvimento do país preserve nosso maior patrimônio. A participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nesse cenário, permite não só um controle maior, como também uma melhor qualidade na prestação de serviços à coletividade (TRINDADE, 2004 *apud* FREITAS, 2006, p. 376).

1.5 A NATUREZA JURÍDICA DA LICENÇA AMBIENTAL

Como foi visto anteriormente, a licença ambiental é o ato administrativo que dá ao empreendedor o direito de exercer uma determinada atividade potencialmente degradadora ou poluidora do meio ambiente, enquanto o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo por meio do qual essa licença pode ser concedida.

A natureza jurídica da licença ambiental, enquanto ato que encerra um procedimento administrativo, ainda é alvo de grandes divergências entre os doutrinadores do direito ambiental e gera muita discussão. Resta dúvida se a licença ambiental é de fato uma licença, ou se trata-se de uma autorização ou ainda se é uma permissão.

Na opinião de Fink e Macedo (2000), essa questão torna-se importante na medida em que, de acordo com a conclusão a que se chegue sobre a natureza jurídica, vislumbram-se consequências diversas: se o órgão licenciador poderia ou não negar a licença; em que circunstâncias poderia negá-la; a validade dessa licença; se poderia haver a retirada do ato administrativo, sob que forma e em que condições; e, ainda, as consequências jurídicas e econômicas dessa retirada.

Outra importante questão levantada por Fink e Macedo (2000) é acerca da distinção que se faz dos atos administrativos, quer seja na doutrina, quer seja na jurisprudência, com relevantes consequências práticas. Trata-se da distinção entre atos vinculados⁵¹ e atos discricionários⁵², de acordo com a extensão que atinge o regramento legal. Nos atos vinculados, esse regramento abrange os vários aspectos do ato e não dá opção ao agente público, uma vez aplicada a hipótese legal, a não ser praticar o ato. Já nos discricionários, esse regramento não abrange todos os aspectos do ato, dá uma margem de liberdade à autoridade para decidir, dentro da legalidade, podendo esta optar pela melhor alternativa para o atendimento do interesse público⁵³ envolvido (FINK e MACEDO, 2000).

Concluem Fink e Macedo (2000) que a licença ambiental tem mesmo a natureza jurídica de licença, no sentido que o direito administrativo lhe atribui. Resulta de um direito subjetivo do interessado que, para seu exercício, precisa preencher alguns requisitos previstos em lei. Daí, a Administração Pública não pode negá-la quando o requerente satisfizer todos esses requisitos. Tratando-se, portanto, de um ato administrativo vinculado.

Já Machado (2011) usa a expressão “licença ambiental” como equivalente à “autorização ambiental”. O autor (pp. 294-295) considera muito perspicaz o TJSP, que, ao analisar a Lei nº 6.938/1981, faz o seguinte julgamento:

O exame dessa lei revela que a licença em tela tem natureza jurídica de autorização, tanto que o §1º de seu art. 10 fala em pedido de renovação de licença, indicando, assim, que se trata de autorização, pois se fosse juridicamente licença, seria ato definitivo, sem necessidade de renovação. A autorização é ato precário e não vinculado, sujeito sempre às alterações ditadas pelo interesse público. Querer o contrário é postular que o Judiciário confira à empresa um cheque em branco, permitindo-lhe que, com base em licenças concedidas anos atrás, cause toda e qualquer degradação ambiental⁵⁴.

A partir desse acórdão, no entendimento de Machado (2011), tanto o termo renovação nele referido como o termo revisão que consta do art. 9º da mesma Lei, que, ao tratar dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, dita “o licenciamento ambiental e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras”, “indicam que a Administração Pública pode intervir periodicamente para controlar a qualidade ambiental da atividade licenciada” (MACHADO, 2011, p. 295). Não há, portanto, na “licença ambiental” o caráter de ato administrativo definitivo. Assim, pode-se afirmar, com tranquilidade, que o conceito de

⁵¹ “Atos vinculados seriam aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 430).

⁵² “Atos discricionários seriam os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles” (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 430).

⁵³ “O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não se radica em dispositivo algum da Constituição” (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 96).

⁵⁴ TJSP, 7C., AR de Ação Civil Pública 178.554-1-6, rel Des. Leite Cintra, j. 12 de maio de 1993 (Revista de Direito Ambiental 1/200-203, janeiro-março de 1996 (*apud* Machado, 2011, pp. 294-295).

“licença”, tal como conhecido no direito Administrativo brasileiro, não se aplica à “licença ambiental” (MACHADO, 2011).

O próprio Machado (2011, p. 419) se contradiz, ao afirmar que o termo “licença” deve ser empregado quando “o direito invocado pelo requerente for pré-constituído e for vinculado para a Administração”. Já “no caso de apreciação discricionária pela Administração” o autor entende que deve ser usado o termo “autorização”. O autor ainda afirma que “seria ótimo, mas não totalmente factível, que as regras ambientais fossem vinculadas”, que os requerentes tivessem seus direitos claramente explicitados, sem margem de opção para a Administração. Entretanto, haveria o risco de imobilização da legislação diante das inovações científicas ou de modificações abruptas do meio ambiente, embora com a vantagem de reduzir a corrupção e a omissão administrativa.

Contudo, o autor lembra que o empreendedor, detentor da licença, no ato da revisão não fica ao sabor do capricho do órgão público, uma vez que este é obrigado a justificar sua decisão considerando os princípios da motivação, razoabilidade⁵⁵, proporcionalidade⁵⁶, legalidade, interesse público, eficiência e ampla defesa⁵⁷, entre outros interesses jurídicos, conforme o art. 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999⁵⁸ (MACHADO, 2011).

Milaré (2005), por sua vez, considera que, apesar de a licença ambiental ter prazo de validade estipulado, ela desfruta de estabilidade, não estando sujeita à suspensão por simples discricionariedade, muito menos por arbitrariedade do administrador público. O fato de estar sujeita à renovação não conflita com a sua estabilidade. Contudo, sendo passível de revisão, pode ser suspensa e mesmo cancelada em caso de interesse público ou ilegalidades supervenientes ou, ainda, quando houver descumprimento dos requisitos preestabelecidos no processo de licenciamento ambiental. O autor afirma ainda que não há atos administrativos inteiramente vinculados ou inteiramente discricionários, mas sim uma situação de preponderância, de maior ou menor liberdade deliberativa do seu agente. Afirma também que o exame da Administração limita-se a verificar se os requisitos ambientais para o exercício do seu direito de propriedade são obedecidos.

⁵⁵ De acordo com o princípio da razoabilidade, “a Administração Pública, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida” (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 108). Além disso, não deve medir suas decisões friamente, nos termos da lei, mas considerando o caso concreto (DI PIETRO, 2007).

⁵⁶ O princípio da proporcionalidade “anuncia a ideia de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade correspondentes ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas” (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 110). Segundo Di Pietro (2007), embora seja tratado separadamente do princípio da razoabilidade, pela Lei nº 9.784/1999, é um dos aspectos que compõem o primeiro. Isso devido ao fato de que o princípio da razoabilidade na Administração Pública, para alcançar os seus fins, exige proporcionalidade e esta, por sua vez, não deve ser medida em função dos critérios pessoais do administrador, mas de acordo com os padrões comuns na sociedade em que vive.

⁵⁷ Segundo o princípio da ampla defesa, a Administração Pública, antes de tomar decisões gravosas a um dado sujeito, deve lhe oferecer a oportunidade do contraditório e da ampla defesa, no que se inclui o direito a recorrer das decisões tomadas (BANDEIRA DE MELLO, 2011)

⁵⁸ Essa Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

Mas na opinião de Fink e Macedo (2000) os atos administrativos podem ser suspensos ou ter seus efeitos eliminados, caso haja fatos ou atos posteriores ao seu deferimento, podendo inclusive ocorrer a sua retirada, que pode assumir várias formas: revogação, quando retirado por razões de conveniência e oportunidade; invalidação, quando o ato foi praticado ilegalmente, em desacordo com a ordem jurídica; cassação, pelo descumprimento de condicionantes a serem atendidas no decorrer de sua vigência; caducidade, em função do advento de norma posterior que torne inadmissível a situação antes permitida; e contraposição ou derrubada, quando da emissão de ato posterior, cujos efeitos contrapõem o anterior, promovendo sua retirada.

Leuzinger (2007) apresenta uma diferente classificação para a extinção dos atos administrativos, mas guarda certa semelhança com a classificação de Fink e Macedo (2000). Ensina Leuzinger (2007) que a anulação e a revogação são tipos de atos, em que há a necessidade de adoção de novas providências pela Administração Pública tendente a extinguir o ato praticado anteriormente. Contudo, os atos administrativos podem ser extintos de forma natural, sem qualquer prescrição ulterior da Administração. Os atos eficazes, isto é, que estão produzindo os efeitos a que deram causa, podem se extinguir naturalmente quando do cumprimento desses efeitos, “o que inclui o esgotamento de seu conteúdo jurídico, a execução material ou o implemento de condição resolutiva ou termo final” (Leuzinger, 2007, p. 198). A autora ensina, ainda, que o ato pode se extinguir sem que haja a necessidade de prescrição administrativa posterior, pelo simples desaparecimento do sujeito ou do objeto da relação jurídica e, também, “pela renúncia do administrado, que rejeita situação criada em função de um provimento administrativo” (op. cit. p. 199).

Segundo Leuzinger (2007), as formas de retirada são: anulação ou invalidação – refere-se à extinção do ato em razão de ilegalidade, formal ou material; revogação – consiste na forma de retirada de atos válidos e perfeitos, que não possuem qualquer ilegalidade, por razões de conveniência e oportunidade, sendo, portanto, um ato discricionário que incide sobre ato administrativo anterior editado em conformidade com a lei; cassação – ocorre quando o administrado deixa de observar determinadas condições impostas pelo administrador, para continuar usufruindo da situação jurídica; e caducidade – é a retirada do ato administrativo em razão de ilegalidade superveniente. Isso ocorre quando a alteração da legislação em vigor tornou ilegal uma situação antes legal.

Na legislação ambiental vigente são previstas apenas a suspensão e o cancelamento, de acordo com o art. 19, da Resolução Conama nº 237/1997⁵⁹. Assim, na prática, a suspensão é aplicada quando é encontrada alguma irregularidade no empreendimento ou

⁵⁹ Resolução Conama nº 237/1997, art. 19. “O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;

II - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença;

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.”

atividade ou no próprio procedimento licenciatório, suspendendo-se os efeitos da licença até que as irregularidades sejam corrigidas. Em relação à suspensão, Fink e Macedo (2000) entendem que esta pode ocorrer quando há alterações nas variáveis ambientais, necessitando de novas condicionantes e adequações.

Já o cancelamento da licença, na prática, se confunde com a revogação, conforme definida acima por Fink e Macedo (2000) e Leuzinger (2007), quando retirada por razões de conveniência e oportunidade, mas também por descumprimento de exigências ou condicionantes das quais decorram graves danos ambientais.

Na opinião de Fink e Macedo (2000) a revogação apenas deve ocorrer para atos discricionários, por se tratar de retirada por conveniência e oportunidade. No seu entendimento, revogar um ato vinculado seria atentar contra a lei que estabeleceu sua realização.

O fato de as licenças terem prazos de vigência definidos permite que estas sejam revistas periodicamente, e, portanto, ficam sujeitas à retirada, ou se não estão cumprindo as condicionantes, ou por mudança na legislação que não admita situações antes permitidas ou até por revogação de algum ato que permitisse tal atividade.

Portanto, segundo Fink e Macedo (2000) é importante que sejam considerados os aspectos econômicos envolvidos, assim como os direitos subjetivos, especialmente os que dizem respeito ao empreendedor. Pois, quando se trata de ato vinculado, havendo novas circunstâncias em função das quais ocorra a suspensão ou retirada da licença ambiental, sem que o empreendedor tenha lhe dado causa, este faz jus ao ressarcimento de seu investimento, assim como aos lucros cessantes e perdas e danos.

O licenciamento ambiental também envolve a figura da autorização, que segundo Fink e Macedo (2000) se trata de um ato administrativo discricionário e precário. Mesmo que o requerente reúna todas as condições para exercer a atividade pretendida, o Poder Público, utilizando critérios de conveniência e oportunidade, pode, ou não, atender à pretensão. “Isso é possível porque, nesses casos não há um direito subjetivo prévio do pretendente à realização dessa atividade” (FINK & MACEDO, 2000, p. 11).

Já Silva (2009) pensa exatamente o contrário. No seu entendimento, se o interessado na obtenção da licença cumprir os critérios estabelecidos em lei, não há que se falar em conveniência e oportunidade ou qualquer outro exame subjetivo por parte do Poder Público, porque, ao preencher os requisitos, nasce o direito subjetivo à licença. Uma vez concedida, esta gera direito ao licenciado e não permite sua suspensão por simples discricionariedade ou por arbitrariedade do administrador público. Já a autorização é passível de revisão e intervenção estatal no controle da atividade autorizada, sujeita à alteração por parte do administrador.

A permissão, por sua vez, é um ato administrativo negociável, também precário e discricionário, por meio do qual o Poder Público faculta ao particular a realização de uma

atividade, a título gratuito ou remunerado, nas condições estabelecidas pela Administração, de interesse concorrente entre partes envolvidas: o Poder Público como permitente; o particular como permissionário; e a população como beneficiário. A permissão está condicionada à licitação pública, por exigência da Constituição Federal, e é em geral utilizada para serviços de utilidade pública, como, por exemplo, transporte coletivo (FINK & MACEDO, 2000). Portanto, a permissão não é um ato envolvido no licenciamento ambiental.

Pelo exposto, fica evidente que ainda persistem dúvidas no meio jurídico quanto à natureza jurídica da licença ambiental. No entendimento de Leuzinger (2006), em face das características da licença ambiental, não se pode defender que esta é semelhante a autorizações ou a licenças administrativas. A licença ambiental é um ato administrativo-ambiental, regido por normas do Direito Ambiental e, portanto, difere das licenças ou autorizações administrativas, que são regidas por normas do Direito Administrativo. Por isso, a licença ambiental está sujeita a um regime jurídico diverso, tendo, portanto, natureza jurídica também diversa. Compreende Leuzinger (op. cit.) que a licença ambiental distingue-se das licenças e autorizações administrativas pelas seguintes razões: possui prazo de validade, estando sujeita à renovação, o que lhe garante uma estabilidade somente temporal; pode ser suspensa ou revogada, se assim exigir o interesse público; depende de procedimento próprio, diferindo das demais licenças; quando é exigido o EIA/Rima, embora não haja absoluta vinculação ao seu resultado, a discricionariedade do administrador público é atenuada.

Farias (2011) compartilha esse entendimento quando afirma que a licença ambiental apresenta uma natureza jurídica própria, com características específicas que a diferenciam tanto da licença administrativa quanto da autorização. Já que, se fosse admitido que a licença ambiental se trata de uma autorização, esta poderia ser cancelada a qualquer momento por simples discricionariedade da Administração Pública. Com isso não haveria segurança jurídica⁶⁰ para as atividades econômicas. Por outro lado, entender que a licença ambiental pode se perpetuar no tempo seria legalizar a degradação ambiental e instituir o direito adquirido a degradar o meio ambiente, em detrimento da qualidade de vida da coletividade.

Quanto à questão de ser ato vinculado ou discricionário também há divergências. O fato de ter que preencher requisitos e exigências expressas na legislação obriga o poder público a conceder a licença quando estes forem atendidos. Isso a torna um ato vinculado. Entretanto não é definitivo, já que está sujeita a revisão, suspensão e cancelamento.

⁶⁰ O princípio da segurança jurídica está referenciado no parágrafo único, inciso XIII, do art. 2º, da Lei nº 9.784/1999, que estabelece entre os critérios a serem observados no âmbito da Administração Pública “interpretação da norma administrativa da forma que melhor garantir o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação”. Assinala Di Pietro (2007) que este princípio se justifica, porque na esfera administrativa é comum haver mudanças na interpretação de determinadas normas legais, com conseqüente mudança de orientação, afetando situações reconhecidas e consolidadas em função de interpretação anterior. Entretanto, ressalta a autora a necessidade de que este princípio seja utilizado com cautela, para evitar que a Administração seja impedida de anular atos praticados sem observância da lei.

Leuzinger (2007) entende que, quando se trata de ato vinculado, a lei não dá qualquer margem de liberdade ao administrador público perante um caso concreto, para entre diversas possíveis escolhas optar pela que melhor atenda ao interesse público. Já atos discricionários, em sua opinião, ao contrário, são os que impõem, para sua prática, um juízo prévio de conveniência e oportunidade. Assim, o administrador, diante das diversas soluções possíveis, deve escolher a mais apropriada ao alcance do interesse público. “Essa liberdade, contudo, não é absoluta, na medida em que, relativamente à competência e finalidade, haverá sempre vinculação e, no tocante à forma, poderá haver imposição legal, ainda que o ato seja discricionário” (op. cit. p. 197).

Portanto, a licença ambiental tem natureza jurídica própria e embora seja vinculada sob alguns aspectos, como, por exemplo, ao resultado do EIA/Rima, há sempre uma reserva de discricionariedade, que está diretamente relacionada às ‘brechas’ deixadas na legislação ambiental, que não tem todos os procedimentos definidos.

Ademais, há que se considerar que o licenciamento ambiental, além dos aspectos ambientais, também envolve os aspectos sociais, econômicos e políticos, que pesam na emissão de determinadas licenças e até na elaboração de leis e normas específicas, para empreendimentos de interesse social e econômico⁶¹. Em geral, essas leis visam a facilitar e agilizar o procedimento licenciatório, com vistas a viabilizar a realização de obras do governo, muitas vezes em detrimento da proteção ambiental.

A natureza jurídica própria da licença ambiental fica clara quando se verifica que na prática se utiliza tanto a licença quanto a autorização ambiental. A licença ambiental é exigida para atividades/empreendimentos causadores de significativos impactos ambientais, como dita a lei. Já a autorização é exigida para atividades ou empreendimentos de caráter temporário e causadores de impactos menos significativos.

A legislação ambiental refere-se à figura da autorização ambiental em vários instrumentos legais, sempre a distinguindo da licença. O art. 17-L, da Lei nº 6.938/1981⁶², estabelece que “as ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente”.

O Anexo⁶³ à Lei nº 6938/1981 elenca várias atividades sujeitas à autorização ambiental, ficando claro que estas são de caráter temporário. São elas: autorização anual de caça amadorista de campo e licença de transporte das peças abatidas; autorização anual de

⁶¹ Aqui podem ser citados vários exemplos, tais como: Resolução Conama nº 412, de 13/05//2009 - estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social; Resolução Conama nº 387, de 27/12/2006 - estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, e dá outras providências.

⁶² Incluído pela Lei nº 9.960, de 28 de janeiro de 2000, que institui a Taxa de Serviços Administrativos (TSA), em favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), estabelece preços a serem cobrados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), cria a Taxa de Fiscalização Ambiental (TFA) e dá outras providências.

⁶³ Incluído pela Lei nº 9.960/2000, trata-se da tabela de preços dos serviços e produtos cobrados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

caça amadorista de banhado e licença de transporte das peças abatidas; autorização de ingresso de caça abatida no exterior; autorização para uso do fogo em queimada controlada; Autorização de Transporte para Produtos Florestais (ATPF)⁶⁴; Autorização para Consumo de Matéria Prima Florestal (m³ consumido/ano); autorizações para supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente; autorização para importação, produção, comercialização e uso de mercúrio.

A Resolução Conama nº 237/1997 insere a autorização para supressão vegetal como um dos elementos que compõem o procedimento licenciatório para determinados empreendimentos (art. 10, § 1º).

A LC 140/2011 refere-se à autorização no seu art. 18, quando estabelece, expressamente, que essa Lei Complementar será aplicada aos processos de licenciamento e 'autorização' ambiental iniciados a partir da sua publicação. Essa mesma LC estabelece que compete ao estado o licenciamento de empreendimentos localizados em unidades de conservação que instituir, exceto APA, além da "autorização" para manejo e supressão de vegetação em florestas públicas estaduais, nas unidades de conservação que instituir, nos empreendimentos que licenciar e ainda em imóveis rurais, ressalvadas as atribuições da União (LC 140/2011, art. 8º, inciso XVI, alíneas "a", "b" e "c")

No âmbito do DF a autorização é citada no art. 6º inciso XI da Lei 41/1989, de forma muito vaga, quando estabelece como uma das competências legais do Distrito Federal "conceder licenças, autorizações e fixar limitações administrativas relativas ao meio ambiente". Cita essa Lei a autorização, também de forma sutil, no art. 77 das disposições complementares, quando estabelece que "as licenças e autorizações expedidas implicarão em pagamento de taxas". No art. 279, inciso XVIII da Lei Orgânica/1993, mas também de forma vaga, é determinado que o Poder Público deverá "conceder licenças, autorizações e fixar limitações administrativas relativas ao meio ambiente". Cita-se como exemplo no âmbito do licenciamento ambiental, no DF, a autorização concedida para supressão da vegetação.

Pelo exposto, fica evidente a complexidade da legislação que trata do licenciamento ambiental, que consiste de um emaranhado de normas, cujo cumprimento deve ser cobrado do Poder Público que, por sua vez, está constituído por uma cadeia de instituições mal estruturadas e com sobreposição de competências. Portanto, é visível a necessidade de que essas instituições contem com estrutura adequada e técnicos que conheçam profundamente a legislação e com a qualificação necessária para analisar, criticamente, os estudos e documentos apresentados. Além de proceder com idoneidade, isenção e neutralidade, de forma que o licenciamento cumpra seu papel primordial, que é fazer o controle ambiental

⁶⁴ A ATPF foi substituída pelo Documento de Origem Florestal (DOF), instituído pela Portaria nº 253 de 18 de agosto de 2006, do Ministério do Meio Ambiente (MMA), representa a licença obrigatória para o controle do transporte de produto e subproduto florestal de origem nativa, inclusive o carvão vegetal nativo.

adequado das atividades ou empreendimentos potencialmente degradadores e poluidores do meio ambiente.

Infere-se que compete ao Poder Público realizar o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores ou causadores de degradação ambiental, por meio dos órgãos ambientais dos respectivos entes federativos. Então, em muitos casos a Administração Pública apresenta a dupla função de empreendedora e licenciadora, o que resulta em autolicensing. Sendo o autolicensing ambiental o principal foco deste trabalho, torna-se necessário conhecer a opinião dos doutrinadores a respeito do assunto.

1.6 O AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL

Até aqui foram apresentadas algumas definições importantes, alguns princípios, as principais diretrizes e as competências para realização do licenciamento ambiental, assim como foi discutida a natureza jurídica da licença ambiental. Ficou claro que o licenciamento ambiental é obrigatório para todas as atividades que possam promover degradação ambiental e que cabe à Administração Pública a tarefa de licenciar, exercendo sua competência constitucional, com o objetivo de cumprir o dever de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, além de preservar as florestas, a fauna e a flora, em conformidade com o art. 23, incisos VI e VII da Constituição Federal de 1988 e considerando o caráter preventivo do licenciamento ambiental instituído como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981).

1.6.1 COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

Ao contrário do empreendedor privado, que tem seu projeto avaliado pela Administração Pública, esta quando figura na condição de empreendedor de atividades/empreendimentos fica obrigada a licenciá-los, tornando-se seu próprio licenciador. Com isso, recai na desconfortável situação de se autolicensing, passando, depois, a fiscalizar o cumprimento das condicionantes, exigências e restrições por ela colocadas no ato da licença ambiental.

Ao se autolicensing a Administração Pública exerce a sua competência, desde que possua competência licenciatória, se município, estado ou União, considerando sua integração ao Sisnama. Portanto, segundo Alonso Jr. (2000), está perfeitamente dentro do ordenamento legal a hipótese de o próprio ente federado, por meio do seu órgão ambiental, licenciar sua atividade, considerando a autonomia concedida na Constituição Federal de 1988. Porém, esse autor destaca que no âmbito do processo jurisdicional o autolicensing ambiental se confronta com o inciso I do art. 134 e com o inciso V do art. 135 do Código de Processo Civil, nos quais é previsto, respectivamente, que, nos processos

em que for parte ou em que tiver interesse em relação a uma das partes, o julgador fica impedido de julgar.

Ainda segundo Alonso Jr. (2000), essa dúplice atuação, a Administração Pública como empreendedor e licenciador, pode ser vista com estranheza, pois mesmo que a Constituição Federal permita que os entes federativos licenciem suas próprias atividades, por meio dos seus órgãos ambientais, sob o aspecto ético esse licenciamento fica comprometido, tendo em vista que pode ser imposto pelo alcaide. Cita o autor como exemplo o suposto caso de um prefeito que, em sua campanha eleitoral, promete a realização de uma determinada obra. Sendo eleito e respeitando a autonomia municipal, mesmo tendo o município competência para licenciar, eticamente o licenciamento ficará suspeito, pois há grande chance de ser imposto pelo prefeito, que, provavelmente pressionará os técnicos envolvidos na análise do projeto e os deixará sem condições de desenvolver um trabalho isento e descompromissado.

Aqui, cabe ressaltar que os órgãos ambientais, em geral, têm um grande número de servidores ocupando cargos comissionados (funções de confiança), o que deixa o procedimento autoliciatório ainda mais vulnerável.

Como lembra Farias (2011) essa dúplice função pode contaminar o procedimento licenziatório, atentando contra os princípios da impessoalidade⁶⁵ e da moralidade⁶⁶ da Administração Pública, definidos no art. 37⁶⁷ da Constituição Federal. Ainda entende o autor que não existe embasamento legal, nem na Constituição Federal, nem na legislação infraconstitucional, descredenciando o ente federativo responsável ou interessado pela atividade, desde que a atuação aconteça na sua esfera de competência. Considerando a necessidade de se preservar os princípios da Administração Pública, bem como de não colocar em risco o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, esse autor recomenda que no licenciamento de atividade pública ou de interesse público, especialmente as de maior porte ou impacto ambiental, haja o acompanhamento por órgão ambiental pertencente a outro ente federativo.

Nesse sentido, Machado (2011) também questiona a impessoalidade do ato administrativo, nessa situação. No seu entendimento ninguém pode ser juiz na causa em que tem interesse. A legislação que regulamenta a competência comum deveria exigir, nesses casos, um duplo ou tríplice licenciamento ambiental, evitando-se um licenciamento deturpado, enfraquecido ou mistificador.

⁶⁵ O princípio da impessoalidade traduz a ideia de que todos devem ser tratados pela Administração Pública sem favoritismo ou perseguição; sem empatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas. Tal princípio é o próprio princípio da igualdade ou isonomia e está expressamente sagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (BANDEIRA DE MELLO, 2011).

⁶⁶ O princípio da moralidade também está expresso no art. 37 da CF/1988 e está vinculado aos princípios éticos, compreendendo os chamados princípios de lealdade e boa-fé. Por este princípio a Administração deve proceder com sinceridade e franqueza (BANDEIRA DE MELLO, 2011).

⁶⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF/1988).

1.6.2 A DISCRICIONARIEDADE NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Restam dúvidas sobre se a Administração Pública teria discricionariedade para exercer poder de escolha dentro do processo de licenciamento ambiental. Poder discricionário, para Meirelles (1993, p. 103), “é o que o direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo”. Ainda segundo Meirelles, essa opção administrativa “...é sempre relativa e parcial, porque, quanto à competência, à forma e finalidade do ato, a autoridade está subordinada ao que a lei dispõe...” (op. cit. p. 103).

A doutrina diverge sobre tal discricionariedade, mas Alonso Jr. (2000, p. 48) sustenta que “é impossível deixar de reconhecer certa reserva discricionária para a Administração Pública no processo de licenciamento”. Segundo o autor, a Resolução Conama nº 237/1997 outorga ao órgão licenciador certa margem de discricionariedade, por exemplo, quando lhe permite decidir qual empreendimento causa significativa degradação (parágrafo único do art. 3º), ou quando lhe permite definir procedimentos específicos para a concessão de licenças “...observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação” (art.12), ou ainda quando lhe faculta estabelecer “...os prazos de validade de cada tipo de licença...”, prorrogando a validade da licença concedida (art. 18, *caput* e §§ 2º e 3º).

Assim, é inegável o caráter discricionário desse instrumento de política ambiental, em que pese a tendência do direito de restrição gradual dessa liberdade em obediência ao princípio da precaução⁶⁸. Como assinalado por Benjamin e Milaré (1993, p. 61) “...nada mais perigoso para a tutela ambiental do que o administrador absolutamente livre ou que não sabe utilizar a liberdade limitada que o legislador lhe conferiu”.

1.6.3 A FALTA DE NEUTRALIDADE DO LICENCIADOR

Outro ponto a ser considerado é a ausência de neutralidade do licenciador. A sua influência a partir do poder discricionário torna a situação já desconfortável ainda pior. Pois a mesma pessoa faz o papel de proponente e julgador do projeto. Mesmo se o ato administrativo fosse totalmente vinculado, não havendo influência da vontade humana, ainda restaria a questão ética e moral, mas “haveria um alento em face da padronização, rigidez e inflexibilidade do processo licenciatório” (ALONSO JR., 2000, p. 52).

Entretanto, Alonso Jr. (2000) entende que, sem amarras absolutas, o autolicensing torna-se perigoso. Na medida em que fica sujeito a interferências, passa

⁶⁸ Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (DECLARAÇÃO DO RIO-92, Princípio 15).

a ser desacreditado. Além disso, falha como mecanismo de controle, sendo impossível reconhecer, nas pessoas que avaliarão o projeto apresentado, critérios básicos para qualquer julgamento, como isenção e neutralidade. Muitas vezes os interesses dos seus superiores hierárquicos estarão em jogo, gerando pressão sobre os integrantes do órgão licenciador. Assim, o princípio da isonomia fica comprometido. O particular leva grande desvantagem em relação ao empreendedor público.

Nesse contexto, torna-se de grande importância a atuação do Ministério Público, assim como a participação popular no processo de licenciamento ambiental. Sobre esse aspecto, Farias (2011, p. 56) adverte sobre a necessidade de “o terceiro setor de uma forma geral e aqueles que forem diretamente atingidos pelos impactos ambientais da atividade possam participar do licenciamento na condição de parte, com direito a todas as garantias do processo administrativo”.

O licenciamento deve ter regras claras, com impessoalidade e tratamento igualitário entre empreendedor público e privado, devendo ambos estar sujeitos ao mesmo regime. Daí a necessidade de lisura e prestígio por parte da Administração Pública, em se tratando de licenciamento ambiental, uma vez que qualquer vinculação deste dá margem à insegurança do patrimônio ambiental (ALONSO JR., 2000).

Além disso, diante da flexibilidade da legislação ambiental nacional, o autolicensing concede à Administração alto grau de subjetividade, visto que ao não estabelecer critérios mínimos de interpretação, procedimental e julgamento, todo e qualquer procedimento está sujeito a interferências (D'OLIVEIRA, 2004). Ainda assinala o autor que, como ninguém pode julgar a si mesmo, o Estado, por meio do autolicensing, também afronta as regras da boa administração, o que pode ocasionar desvios de finalidade no procedimento.

Como argumenta Alonso Jr. (2000), o autolicensing é um exemplo típico em que a legalidade não é suficiente para a legitimidade e regularidade de ato administrativo. Isso porque as regras da boa administração, o senso comum de retidão e de gestão pública, deixam claro que a sociedade não pretende correr riscos, por possuir plena noção das dificuldades ou impossibilidades inerentes à reparação das degradações perpetradas aos recursos naturais.

Neste subcapítulo foi apresentado o autolicensing no contexto do licenciamento ambiental como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, mostrando suas diretrizes básicas, assim como o funcionamento do procedimento licenciatório em geral. Observa-se que o licenciamento ambiental no Brasil é um procedimento bastante complexo, que envolve uma legislação ampla e rigorosa. A isto acrescentam-se as especificidades das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental. Portanto, o tema ainda oferece muita discussão, já que no dia a dia dos órgãos ambientais surgem situações não vivenciadas, dando origem a dúvidas e inquietações em relação aos procedimentos, havendo a

necessidade de se fazerem ajustes constantes tanto na legislação, quanto na própria estrutura desses órgãos.

Foi verificado que, devido aos conflitos de competências e à discricionariedade do poder público na tomada de decisão em relação à concessão da licença ambiental, o autolicenciamento fica sujeito a ingerências políticas e torna-se um procedimento perigoso devido à fragilidade na observância dos princípios da Administração Pública, assim como do princípio que lhe deu causa, o da prevenção⁶⁹ ambiental.

Fica evidente que o autolicenciamento não fere o princípio da legalidade⁷⁰, já que segundo Alonso Jr. (2000) e Farias (2011) não há embasamento legal que descredencie o ente federativo a licenciar seus próprios empreendimentos. Entretanto, o autolicenciamento, de acordo com os doutrinadores referenciados (ALONSO JR., 2000; FARIAS, 2011; MACHADO, 2011; MEIRELLES, 1993; BENJAMIN & MILARÉ, 1993; D'OLIVEIRA, 2004), deixa de cumprir, pelo menos, dois dos princípios básicos da Administração Pública, estabelecidos no art. 37 da Carta Magna: a impessoalidade e a moralidade. A impessoalidade está relacionada à falta de neutralidade, pois além de o poder discricionário permitir o subjetivismo, permite ainda que a pessoa jurídica de direito público proponha e julgue seu próprio projeto. Já a moralidade se constitui de um atributo indissociável da legitimidade do procedimento administrativo e a sua ausência no autolicenciamento viola o próprio direito, ocasionando irregularidade e tornando inválidos a conduta e o resultado. Portanto, não é suficiente que o ato seja legalmente permitido, é imprescindível que se alcance o enfoque moral e ético.

Constata-se que essa situação está diretamente relacionada com o superpoder atribuído ao Poder Público enquanto responsável pelo licenciamento ambiental, já que está legalmente habilitado para licenciar seus próprios empreendimentos. O Estado possui tanto poder que, além de se autolicenciar, se autofiscaliza.

Portanto, faz-se necessária a utilização de mecanismos que possam de alguma forma controlar esse poder. De acordo com os doutrinadores aqui apresentados, vislumbram-se algumas possibilidades para tornar o autolicenciamento ambiental mais isento, minimizando os riscos de inobservância dos princípios da impessoalidade e da moralidade.

Uma das possibilidades colocadas por Farias (2011) seria de que o licenciamento ambiental dos empreendimentos públicos de maior impacto ambiental fosse acompanhado por outro ente federativo.

Essa é uma questão complexa porque envolve o exercício do poder do Estado, que está repartido nas unidades federativas e estas, evidentemente, não querem abrir mão

⁶⁹ O princípio da prevenção deve ser aplicado quando se está diante de riscos certos, conhecidos e identificáveis, que podem ser reduzidos ou eliminados; quando o nexos causal é cientificamente comprovado e se sabe quais as consequências de se iniciar determinado ato, prosseguir com ele ou suprimi-lo (YOSHIDA, 2009).

⁷⁰ O princípio da legalidade é “a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade com a lei” (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 100). Isso quer dizer que qualquer ação da Administração Pública deve estar prevista em lei.

desse poder. Ademais, envolve a questão da repartição de competências. A LC 140/2011 estabelece que o licenciamento será feito por um único ente federativo, dentro dos critérios nela estabelecidos. E diz mais, os entes federativos interessados poderão se manifestar aos órgãos responsáveis pela licença ou autorização de maneira não vinculante. Ou seja, podem oferecer contribuições, podem fazer objeções, mas isso não será de maneira vinculante. Além disso, estabelece que quem licencia fiscaliza. Portanto, esse acompanhamento não teria poder deliberativo. Se ao invés de acompanhamento fosse feito o licenciamento por outro ente federativo, num nível superior, também haveria problemas, já que quando se tratasse de empreendimento de interesse federal, não haveria um ente em um patamar superior para licenciar esses empreendimentos.

Outra possibilidade, apresentada por Machado (2011), é a utilização do duplo ou tríptico licenciamento ambiental. Ora, como foi verificado o licenciamento ambiental é um processo muito complexo e moroso, mesmo realizado em um único nível de competência. Considerando que esse tipo de procedimento em geral conta com instituições mal aparelhadas, o duplo ou triplo licenciamento, provavelmente, inviabilizaria a instalação dos empreendimentos públicos, que na maioria das vezes são de interesse social e geradores de emprego e renda.

Mas, se essas possibilidades não se aplicam, surge a questão: quais seriam as melhores possibilidades de controlar o poder da Administração Pública de maneira a tornar o autolicenciamento ambiental mais isento?

No próximo capítulo serão apresentadas algumas possibilidades de controle do autolicenciamento ambiental, com ênfase na atuação do Ministério Público e, em especial, no controle efetuado junto ao órgão ambiental do Distrito Federal, pelo MPDFT.

2 O CONTROLE INSTITUCIONAL DO AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL

Este capítulo aborda a possibilidade de tornar o autolicenciamento ambiental mais isento a partir da atuação de instituições de controle, com ênfase na atuação do MP em relação ao autolicenciamento ambiental do DF.

O mundo moderno vem vivenciando uma crescente discussão acerca de mecanismos de controle que inibam ou evitem ações perniciosas, de indivíduos ou grupos, contra os interesses públicos representados nos Estados nacionais. Gestores responsáveis por formular e implementar políticas públicas, órgãos de fomento nacionais e internacionais, instituições públicas e privadas, meios de comunicação, bem como o conjunto da sociedade em geral têm trazido esse tema à tona.

Nesse contexto surge no âmbito do Estado moderno um mecanismo de controle específico que será aqui destacado, que são as instituições⁷¹, do próprio governo, criadas com a finalidade de controlar suas ações, das quais merecem destaque: as criadas para fiscalizar o cumprimento da lei, como o Ministério Público; as criadas para aumentar a participação social nas decisões de Governo, como os órgãos colegiados; e as criadas para auxiliar as Casas Legislativas no controle externo⁷² dos gastos públicos, como os Tribunais de Contas. Além disso, existem as criadas para dar mais transparência, independência e autonomia à Administração Pública, como as agências reguladoras.

Observa-se que essas instituições podem atuar em prol de um autolicenciamento ambiental mais isento, de maneira a reduzir o impacto da impessoalidade, tornando o procedimento mais justo em relação à disparidade de tratamento que vem ocorrendo em relação aos empreendimentos privados. Contudo, é importante lembrar que essas instituições também compõem a Administração Pública e, portanto, não estão acima do bem e do mal, estando também sujeitas a ingerências políticas e conflitos de interesses.

No Distrito Federal, o controle do autolicenciamento ambiental tem sido efetivado com intensa participação do Ministério Público, em especial, do MPDFT. Por essa razão, o MP é um dos principais focos deste trabalho e a ele será dado maior destaque na discussão. Dar-se-á atenção especial ao MPDFT, com ênfase na Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Distrito Federal (Prodema) e Promotoria de Justiça de

⁷¹ O conceito de “instituição” adotado por Hall & Taylor (2003, p. 196) é “[...] procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”, mas segundo Lieberman (2001) a literatura da Ciência Política define instituições como organizações formais e informais, sendo regras de conduta amplamente aceitas que estruturam o processo político ou de tomada de decisão. Para Lieberman (2001), esse conceito é propositalmente vago, de maneira que os pesquisadores que trabalham com o enquadramento institucional especifiquem o vocábulo de acordo com suas próprias necessidades e hipóteses. Para os propósitos deste trabalho, instituições são tidas como as organizações funcionais, com regras formais e propósitos circunscritos ao contexto de órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores do meio ambiente e, mais especificamente, no Distrito Federal. Por regras formais, para efeito deste trabalho, é entendido leis, normas e forma de organização administrativa, no âmbito da Administração Pública.

⁷² O Controle Externo é o controle da sociedade sobre a Administração Pública feito por seus representantes nas Casas Legislativas. Essa incumbência a cargo do Congresso Nacional é realizada com o auxílio do Tribunal de Contas da União (SOUTO, 1999).

Defesa da Ordem Urbanística do Distrito Federal (Prourb), seus instrumentos processuais e seus principais focos, culminando com a sua forma de atuação junto ao órgão ambiental do Distrito Federal, em relação aos processos de licenciamento e autolicensing ambiental.

2.1 MINISTÉRIO PÚBLICO

No Distrito Federal, o MP tem realizado intenso controle sobre o autolicensing ambiental, tanto por meio do MPF quanto do MPDFT, em especial com a atuação das promotorias de justiça especializadas. Dentre essas são de interesse deste trabalho as Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Distrito Federal e Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística, por serem as mais atuantes em relação aos processos de licenciamento ambiental no DF.

2.1.1 ATRIBUIÇÕES E CONCEITUAÇÕES

De acordo com o artigo 127 da CF/1988, “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Constituição Federal de 1988, art. 127) e apresenta, ainda, o importante papel de fiscal da lei. Desfruta de autonomia funcional e administrativa, já que não está vinculado a nenhum dos Poderes.

Assim, o MP se trata de um dos mais importantes órgãos de controle das ações do poder público, apresentando papel fundamental no controle do autolicensing ambiental, seja acompanhando os procedimentos licenciatórios, seja instigando o poder público a elaborar leis e normas mais efetivas ou, ainda, o compelindo a aparelhar os órgãos ambientais, para serem mais eficientes.

Com o advento da Lei nº 7.347/1985, que dispõe sobre a Ação Civil Pública (ACP), foi atribuída ao MP a função de tutelador dos interesses difusos⁷³ e coletivos⁷⁴. Antes da Lei da ACP, o Ministério Público desempenhava basicamente funções na área criminal. Na área cível, o MP tinha apenas uma atuação interveniente, como fiscal da lei em ações individuais (MPU, 2012).

Assim, segundo Cappelli (2009) o Ministério Público tem papel de suma importância no cenário jurídico brasileiro, sendo responsável pelo ajuizamento de 97,6%⁷⁵ das ações civis públicas em defesa do meio ambiente.

⁷³ Difusos são os interesses de uma coletividade indeterminada de sujeitos.

⁷⁴ Coletivos são os interesses de um grupo determinado de pessoas.

⁷⁵ Documento O Ministério Público e a Defesa do Meio Ambiente, *Confederación Nacional del Ministerio Público* (Conamp), evento paralelo a RIO-92, 1992, p. 9 (CONAMP, 1992 *apud* CAPPELLI, 2009, p. 143).

Essa atribuição, de autor da investigação e da ação civil pública, a par da tradicional atribuição penal, mudou o perfil desse *Parquet*⁷⁶ que, de coadjuvante do processo civil na posição de fiscal da Lei ou *custus legis*⁷⁷, recebeu a incumbência legal (Lei nº 7.347/1985, art. 5º.) e, depois, constitucional⁷⁸ de realizar a tutela coletiva da sociedade em seu direito constitucional por um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado.

A partir da atribuição expressa na Constituição Federal de 1988 (CF/88), para defesa do meio ambiente, nas esferas civil e penal, o Ministério Público desenvolveu estrutura e capacitação para fazer frente à tutela de interesses difusos e coletivos. Em razão da ampliação das suas funções, o Ministério Público criou promotorias especializadas, Centros de Apoio Operacional⁷⁹, Câmara de Coordenação e Revisão⁸⁰ e assessorias ambientais, entre outros órgãos, com o objetivo de garantir uma atuação mais eficaz e assegurar um contato mais amplo com a sociedade civil, na consecução de atividades destinadas à proteção do meio ambiente. Assim, passa a constituir um dos principais agentes sociais no âmbito jurídico a atuar com a questão ambiental.

No entendimento de McAllister (2008) o MP tornou-se um importante fórum de resolução de conflitos ambientais, tornando as leis ambientais mais efetivas que no passado. Para o autor, o MP contribui para reduzir a impunidade e aumentar a transparência das instituições governamentais, além de ser uma via de acesso legal dos cidadãos para fazer suas representações. Assim, o MP brasileiro pode ser reconhecido como um modelo muito promissor, para fortalecer a democracia e o cumprimento da lei.

A Carta Magna de 1988 inseriu o MP no capítulo das Funções Essenciais à Justiça, sem ligação a qualquer dos poderes. Dessa forma, a CF/1988 elevou sobremaneira a instituição, garantindo-lhe independência e atribuindo-lhe a defesa de preciosos valores sociais, incluindo o meio ambiente. Na compreensão de McAllister (2008), no contexto

⁷⁶ A expressão *Parquet*, na compreensão de Mazzili (1989): “muito usada com referência ao Ministério Público, provém da tradição francesa, assim como ‘magistratura de pé’ e *les gens du roi*. Os procuradores do rei (daí *les gens du roi*), antes de adquirirem a condição de magistrados e de terem assento ao lado dos juizes, tiveram inicialmente assento sobre o assoalho (*parquet*) da sala de audiências, em vez de terem assento sobre o estrado, lado a lado à ‘magistratura sentada’”. A doutrina e a prática nos tribunais têm utilizado correntemente a expressão *Parquet* para se referir ao Ministério Público. Na atualidade, o assento dos seus membros se dá no mesmo plano e imediatamente à direita dos juizes singulares e presidentes dos órgãos judiciários perante os quais oficiem. Isso demonstra a equiparação e significância dessas instituições na prestação da justiça.

⁷⁷ O Ministério Público possui várias funções, entre elas fiscalizar a aplicação correta da lei.

⁷⁸ Art. 129, III, da Constituição Federal – “São funções institucionais do Ministério Público: [...] III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

⁷⁹ Centro de Apoio Operacional – órgão auxiliar da Administração do Ministério Público. Tem como função orientar, auxiliar e facilitar a atuação dos promotores de justiça, prestando-lhes informações técnico-jurídicas, apoio no relacionamento e realização de reuniões entre membros do Ministério Público e órgãos de gestão, além de buscar a estruturação das políticas institucionais do Ministério Público na área ambiental e centralizar as informações da atuação Ministerial.

⁸⁰ Trata-se da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Criada pelo art. 58 da Lei Complementar 75/1993 e formada por três membros titulares e três suplentes, com sede em Brasília. Essa Câmara tem atribuição para o meio ambiente e patrimônio cultural, competindo a ela auxiliar no trabalho dos Procuradores da República, especialmente revisando os compromissos de ajustamento e conferindo a eles apoio técnico pericial.

brasileiro em que existe uma legislação ambiental forte com instituições ambientais fracas, o MP exerce importante papel. Enquanto a corrupção é sempre uma possibilidade, os promotores de justiça podem ser mais resistentes, devido às suas condições de trabalho e *status* favoráveis.

Devido à condição do Brasil de República Federativa, o Ministério Público brasileiro se divide em Ministério Público da União (MPU) e Ministérios Públicos dos Estados. O MPU está subdividido em Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM) e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), como mostra a Figura 1.

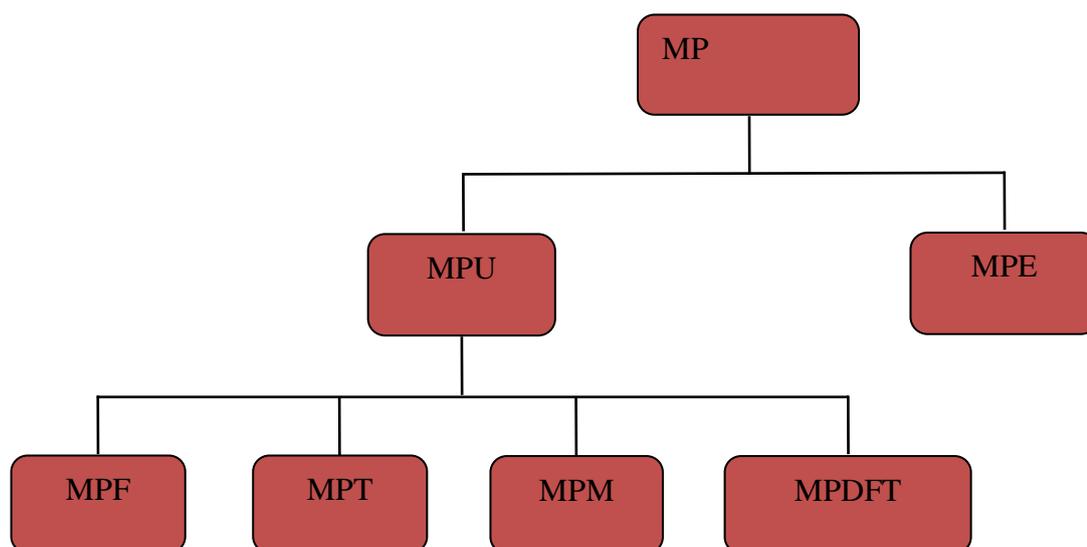


Figura 1 - Organograma simplificado do Ministério Público brasileiro.

No âmbito do Distrito Federal a atuação do Ministério Público se dá por meio do Ministério Público Federal (MPF), quando as ações envolvem instituições, recursos ou assuntos de interesse federal, e por meio do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), quando as ações envolvem instituições, recursos ou assuntos de interesse exclusivo desta unidade da federação.

O MPDFT tem uma ampla atuação na área ambiental, contando para tanto com diversas promotorias de justiça especializadas. A atuação das Prodemas e das Prourbs, por serem as mais atuantes em relação aos processos de licenciamento ambiental no DF, serão enfatizadas a seguir.

As Prodemas têm como função institucional promover e acompanhar medidas judiciais, extrajudiciais e administrativas em defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural. Sua atuação visa tornar efetivas as normas legais de proteção aos bens ambientais e culturais. Entre as suas inúmeras atribuições, estão a instauração de inquéritos civis públicos e de procedimentos de investigação preliminar, visando a apurar a prática de atos lesivos ao meio ambiente e ao patrimônio cultural e os seus responsáveis, bem como a propositura de

ação civil pública e realização de termo de ajustamento. Cabe também às Promotorias de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural receber e processar representações e notícias criminais. Compete-lhes ainda propor a elaboração ou alteração das normas ambientais, subsidiar os órgãos superiores do MPDFT na definição de políticas e programas ligados à defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural, bem como exercer o controle externo da atividade policial da Delegacia Especial do Meio Ambiente (Dema), em conjunto com as Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística (MPDFT, 2011).

Já as Prourb apresentam as mesmas funções das Prodemas, mas em relação aos assuntos de defesa da ordem urbanística do DF, com ênfase na observância do que consta do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), dos Planos Diretores Locais (PDL), das Normas de Edificação, Uso e Gabarito (NGB), do Código de Obras e Edificações do Distrito Federal (COE), demais normas edilícias, de zoneamento urbanístico, de posturas e da Lei federal nº 6.766/1979; na correta utilização dos bens de uso comum do povo, bem como no cumprimento das normas e procedimentos relativos à desafetação de áreas públicas⁸¹.

Essas Promotorias, devido às suas especialidades, são as mais atuantes nas questões ambientais do Distrito Federal e, portanto, são as que mais têm atuado em relação aos procedimentos de licenciamento ambiental no DF.

2.1.2 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS PROCESSUAIS UTILIZADOS PELO MPDFT NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DISTRITO FEDERAL

Os principais e mais usuais instrumentos de atuação⁸² do MP, no caso do DF MPF/PRDF e MPDFT, para a defesa do interesse público e a garantia da efetividade dos direitos da sociedade e dos cidadãos, em relação ao licenciamento ambiental no DF são: o procedimento de investigação preliminar (PIP); o inquérito civil público; a ação civil pública (ACP); o termo de ajustamento de conduta (TAC); e a recomendação. Por meio deles o MP pode intervir na implementação de políticas públicas para a concretização dos interesses, bens e direitos assegurados no ordenamento jurídico nacional.

A seguir são apresentados cada um desses instrumentos, sem querer esgotar toda sua potencialidade.

⁸¹ Portaria nº 749, de 22 de setembro de 1997, MPU/MPDFT/PRDF – Regulamenta as atribuições das Prourb.

⁸² Cabe esclarecer que existem vários outros instrumentos de atuação do MP, como por exemplo: o mandado de segurança; o mandado de injunção; a ação de improbidade; a ação direta de inconstitucionalidade; a ação direta de constitucionalidade; o *habeas corpus*. Esses instrumentos não serão destacados individualmente neste trabalho, por serem pouco utilizados em relação ao procedimento de licenciamento/autolicenciamento ambiental do DF.

2.1.2.1 Procedimento de investigação preliminar⁸³

O procedimento de investigação preliminar (PIP) é um procedimento administrativo de caráter investigatório, utilizado para questões de menor complexidade, mediante despacho fundamentado ou portaria.

O PIP objetiva reunir provas documentais e testemunhais, quando necessárias, para formar o convencimento do membro do Ministério Público. Poderá ser convertido em inquérito civil público ou instruir, diretamente, ação civil pública, viabilizar a tomada de compromisso de ajustamento de conduta ou a expedição de recomendação. Deverá ser concluído em 90 (noventa) dias, prorrogável por igual período, uma única vez, mediante decisão fundamentada do membro.

2.1.2.2 Inquérito civil⁸⁴

O inquérito civil público é um procedimento administrativo preparatório, de caráter pré-processual e investigatório, de âmbito interno do Ministério Público, instaurado mediante portaria publicada na imprensa oficial, em que são reunidas as provas documentais e testemunhais, destinadas à apuração dos fatos relacionados com os bens e direitos que lhe cabe tutelar, para formar o convencimento do membro do Ministério Público. O inquérito civil pode culminar em arquivamento ou com a celebração de acordos extrajudiciais, tais como: um termo de ajustamento de conduta ou uma expedição de recomendação, evitando-se a atuação perante o Judiciário, em face da demora da prestação jurisdicional decorrente do elevado número de feitos sob apreciação e de outros obstáculos. Pode ainda resultar na propositura da ação civil pública. Segundo Cappelli (2009, p. 151), esse instrumento “permite a coleta de provas para embasar o ajuizamento das ações pertinentes à tutela dos bens para os quais a legislação o legitime, especialmente, para a ação civil pública”.

Encontra-se fundamentado no Art. 8º, § 1º da lei da ação civil pública (Lei nº 7.347/1985), que dita “§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis”. Posteriormente, com a CF/1988, adquire a condição de norma constitucional, o que sobreleva a importância do instrumento.

Hoje está consagrada a utilização do inquérito civil pelo Ministério Público. Presidindo as investigações, sem intermediários, o Promotor se livra das amarras da prova ante-constituída por outros órgãos, que muitas vezes contribui para o fracasso das ações (CAPPELLI, 2009).

⁸³ O procedimento de investigação preliminar é regulamentado pela Resolução nº 66, de 17 de outubro de 2005, que também regulamenta o inquérito civil público, as audiências públicas promovidas pelo MP e a consequente expedição de recomendações (essa Resolução foi alterada pelas Resoluções 074/2007, 077/2007 e 123/2011).

⁸⁴ O inquérito civil é regulamentado pela Resolução nº 66, de 17 de outubro de 2005, que também regulamenta o procedimento de investigação preliminar, as audiências públicas promovidas pelo MP e a consequente expedição de recomendações (essa Resolução foi alterada pelas Resoluções 074/2007, 077/2007 e 123/2011).

Promovidas as diligências e convencido o órgão da inexistência de elementos suficientes para a propositura da ação civil pública, deve arquivar as peças de informação ou do inquérito civil mediante fundamentação e remetê-las, obrigatoriamente, à Câmara de Coordenação e Revisão pertinente, que concordará com o arquivamento, homologará o ato, retornando os autos à origem. Caberá à Câmara, fundamentadamente, rejeitar o pedido, se entender que o caso não está devidamente esclarecido, converter o julgamento em diligência, comunicando ao Procurador-Geral da República ou de Justiça para a designação de outro órgão do MP para prosseguir nas investigações. Nesse caso, trata-se de atuação por delegação do Conselho Superior, não restando ao membro outra opção senão cumprir o que foi determinado.

O arquivamento é ato da competência do órgão do Ministério Público, sem necessidade da intervenção judicial. Não há impedimento para a reabertura do inquérito civil se por acaso surgirem novas provas. Por fim, ele não vincula terceiros legitimados que poderão propor a ação civil.

O Inquérito civil deverá ser concluído no prazo de um ano, prorrogável pelo mesmo período e quantas vezes forem necessárias, por decisão fundamentada do seu presidente, considerando a imprescindibilidade da realização ou conclusão de diligências. Por essa razão esse instrumento é utilizado com mais frequência do que o PIP.

2.1.2.3 Ação Civil Pública

No entendimento de Rodrigues (2002, p. 2), “a Lei da Ação Civil Pública ingressou no cenário legislativo brasileiro na década de oitenta, período marcado pela introdução de instrumentos processuais norteados na facilitação do acesso à justiça”. Por isso, a sua utilização representa um importante instrumento na tutela dos conflitos coletivos, evitando a multiplicação de ações e a sobrecarga do Poder Judiciário. É um instrumento que possibilita uma resposta mais rápida e uniforme em favor dos jurisdicionados. Para Silva (2009), a ação civil pública constitui o mais importante instrumento processual de defesa ambiental.

Nesse sentido, o legislador ofereceu, pela primeira vez, um instrumento processual apto à defesa dos interesses difusos e coletivos capaz de recuperar o meio ambiente – a ação civil pública (Lei nº 7.347/1985).

A ação civil pública pode ter como objeto a condenação em dinheiro ou em cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. A responsabilidade civil pelo dano ambiental no Brasil é objetiva, ou seja, independente da existência de culpa, não se admitindo as causas tradicionais de exclusão da responsabilidade civil.

De acordo com o art. 2º da Lei 7.347/1985, a ação civil pública deverá ser proposta no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juiz terá competência funcional para processar e julgar a causa.

A ação civil pública pode ter como finalidade a reconstituição do bem. Contudo, quando a reparação em espécie não for possível, a solução será o pagamento do correspondente sucedâneo em dinheiro, a ser destinado a um fundo para recuperação de bens lesados.

São legitimados para requerer em juízo a defesa de tais interesses e direitos, além do Ministério Público (titular originário da ação civil pública, por destinação constitucional): as pessoas jurídicas de direito público (União, estados, Distrito Federal e municípios), autarquias, empresas públicas, fundações (públicas ou privadas), sociedade de economia mista, associação civil constituída há pelo menos um ano, com finalidades institucionais compatíveis com a defesa do interessado questionado, além das entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente, destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos pelo código de defesa do consumidor, os sindicatos e as comunidades indígenas.

Cabível, ainda, a propositura da ação popular pelo cidadão, na qualidade de substituto processual, quando se trate, por exemplo, de defender o meio ambiente ou o patrimônio cultural. Os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, organizações sindicais, entidades de classe ou associações legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano poderão ajuizar também o mandado de segurança coletivo, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Entretanto, segundo o Promotor de Justiça 1, a ação judicial é contraproducente para a defesa do meio ambiente. Isso acontece porque o processo de degradação ambiental é avassalador e muito rápido, e o processo judicial leva muitos anos, haja vista que o sistema recursal brasileiro permite muitas revisões e isso leva tempo, devido às garantias processuais, que também são constitucionais, de prazo, de princípio de contraditório e de ampla defesa.

Cappelli (2009) corrobora com esse pensamento. A autora afirma que, ainda que não se explique o pequeno número de demandas ambientais nos Tribunais Superiores, se comparável a outras demandas, é seguro que há uma nítida preferência pela solução extrajudicial dos conflitos, na atualidade.

2.1.2.4 Compromisso de ajustamento de conduta

O art. 5º § 6º da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) estabelece que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

O compromisso de ajustamento de conduta, popularizado como Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), é um dos instrumentos mais utilizados pelo Ministério Público. Isso se deve ao fato de se poder solucionar o conflito apenas com um procedimento

administrativo, sem ajuizamento de qualquer ação judicial, evitando-se, assim, os entraves burocráticos e a morosidade do processo judicial, além de ser uma solução de menor custo.

Tal solução extrajudicial, além de mais célere e, portanto, mais eficaz, põe a lume a importância político-institucional do Ministério Público e propicia, diretamente, o conhecimento dos problemas, sua investigação e solução. A prova é coletada sem intermediários e a solução só é adotada, na maioria das vezes, depois de várias reuniões com órgãos públicos e ouvidos os expertos e a comunidade, propiciando a adoção de decisão consensual e, por isso, também legitimada. Portanto, o TAC é o instrumento, por excelência, que o Ministério Público detém para a referida solução extrajudicial dos conflitos ambientais (CAPPELLI, 2009). Um aspecto de grande relevância do TAC é que se ele não for cumprido, é passível de execução direta, sem a necessidade de ajuizamento de ação civil pública.

Outro aspecto interessante do TAC é que, segundo o art. 4º, inciso IV, da Lei nº 10.650⁸⁵, de 16 de abril de 2003, a sua lavratura deve ser publicada no Diário Oficial. “Não se trata de publicar um resumo do termo, mas a sua integralidade” (Machado, 2011, p. 399). Entretanto, o ideal seria que essa publicação ocorresse anteriormente à assinatura. Assim, os interessados da sociedade civil poderiam opinar, trazendo subsídios para os órgãos públicos.

De acordo com a Lei nº 7.347/1985, art. 5º, § 6º, o TAC tem eficácia de título executivo extrajudicial. Então, assim como cheque, uma nota promissória, determinados contratos, se ele preenche os requisitos legais ele pode ser executado, como pode ser executada uma decisão judicial, que também é um título executivo. Assim, no entendimento do Promotor de Justiça 1, na sua execução não se discute o mérito e sim se ele preenche os requisitos legais. Uma vez preenchidos, ele é executado e o processo de execução é um processo judicial, que se inicia com a citação do executado para, se for um caso de pagamento, pagar ou oferecer bens à penhora.

Dessa forma, o TAC apresenta grande importância para a tutela dos interesses difusos e coletivos, aí incluída a tutela do meio ambiente. Não é preciso ajuizar uma ação judicial que pode tramitar durante muitos anos e depois ter uma decisão transitada em julgado, que ainda tem que ser executada. Esse percurso pode ser rompido se houver interesse do infrator de fazer um acordo com o MP, para resolver o problema ambiental. Mas, segundo o Promotor de Justiça 1, infelizmente, nem tudo pode ser resolvido na esfera extrajudicial, pois nem sempre há empenho por parte do infrator. Em geral, a ação judicial só é utilizada quando não se consegue resolver na esfera extrajudicial. Então, pede-se liminar para antecipação de tutela, mas raramente se consegue com a rapidez necessária.

⁸⁵ Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.

2.1.2.5 Recomendação

A recomendação é também um dos instrumentos mais utilizados pelo Ministério Público. Ela está prevista no artigo 6º, inciso XX, da Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993), que estabelece como uma das competências do Ministério Público “expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens, cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis”.

A recomendação é feita com a finalidade de alertar, ao poder público ou às pessoas jurídicas de direito público, sobre a necessidade de abstenção de prática lesiva ou sobre a necessidade de adoção de conduta preventiva ou reparadora de prática lesiva. A principal função da recomendação é evitar o ajuizamento de uma ação civil, buscando o cumprimento voluntário da obrigação para prevenir ou reparar um dano. Não há regulamento procedimental sobre a recomendação. No entanto, ela não substitui o compromisso de ajustamento ou a ação civil pública (CAPPELLI, 2009).

A larga utilização da recomendação, pelo Ministério Público, tal como o TAC, se deve ao fato de se tratarem de procedimentos administrativos, capazes de solucionar um dado conflito sem ajuizamento de ação judicial, com agilidade e baixo custo.

Esses são os instrumentos mais utilizados pelo MPDFT para solucionar distorções e desconformidades encontradas nos procedimentos licenciatórios do Distrito Federal.

2.1.3 FORMA DE ATUAÇÃO DO MPDFT EM RELAÇÃO AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DF

A criação da Curadoria Especial do Meio Ambiente⁸⁶ no DF, em 1987, ainda vinculada ao Poder Executivo, deu prosseguimento às providências necessárias à dotação do Ministério Público de órgãos especializados na defesa do meio ambiente e do consumidor. Desde então o órgão foi se estruturando e redistribuindo atribuições aos promotores de justiça, por regiões e em função da quantidade de demandas. Entretanto, sua estrutura não acompanhou o número cada vez maior das demandas.

Assim, as Promotorias de Justiça Prodema e Prourb atuam, em geral, provocadas por denúncias da comunidade, ou notícias veiculadas na mídia e no Diário Oficial, ou representações vindas da academia ou de outros órgãos públicos. Essas Promotorias apresentam atuação diferenciada e não há um procedimento único definido. Entretanto, sua atuação está mais direcionada a empreendimentos ou atividades que trazem grande impacto ambiental ou à ordem urbanística, evitando se envolver em assuntos de pequeno impacto.

⁸⁶ Criada por meio da Portaria nº 100, de 15 de maio de 1987.

2.1.3.1 Atuação das Prodema

Atualmente a divisão do trabalho nas Prodema é feita por um critério misto, que conjuga as bacias hidrográficas com as Regiões Administrativas (RA) do DF, já que o ideal, que seria por bacias hidrográficas, não é possível, uma vez que a divisão administrativa não segue esse critério.

As Regiões Administrativas mais politizadas, segundo o Promotor de Justiça 1, são as que têm maior participação popular. Assim, as Promotorias que correspondem às RA do Plano Piloto, Lago Norte e Lago Sul são as que mais têm incidência de casos em tramitação no MPDFT. Só na Primeira Prodema há mais inquéritos policiais, ACP e inquéritos civis do que nas seis Promotorias da Ordem Urbanística juntas. Ainda de acordo com o Promotor de Justiça 1, as duas mais concentradas são a Primeira e a Quarta, sendo a Primeira a de maior concentração de ações. Por duas razões: a primeira diz respeito à politização e conscientização ambiental e a segunda tem a ver com um trabalho feito em massa em relação à ocupação da orla, junto ao Lago Norte e Lago Sul. Depois do mapeamento requisitado pelo MP, das unidades habitacionais e comerciais que ocupavam a orla do Lago Paranoá, tanto do Lago Norte como do Lago Sul, constatou-se a necessidade de se instaurar um procedimento criminal para cada caso. À época foram 400 casos, que foram divididos entre a Primeira Prodema, que se concentra no Lago Norte, e a Quarta Prodema, que se concentra no Lago Sul.

2.1.3.2 Atuação das Prourb

As Prourb apresentam forma de atuação diferente das Prodema e diferente entre si. Há Prourb que atua utilizando o critério de bacia hidrográfica e há outras que atuam por tema, como, por exemplo, parcelamento de solo urbano, impacto de trânsito, entre outros.

De acordo com o Promotor de Justiça 2, a atuação da Prourb era dividida por Região Administrativa, justamente para tentar combater o parcelamento do solo, porque ficava difícil o Promotor saber como estavam acontecendo os parcelamentos irregulares, se eram os mesmos responsáveis, entre outros. Posteriormente, com o intuito de evitar atuação em casos de menor importância, passou-se a atuar nos licenciamentos ambientais de empreendimentos urbanos, acompanhando os estudos de impacto de vizinhança, as audiências públicas, as questões de desafetações, entre outros. Tratava-se, enfim, de questões mais amplas. Em sua opinião, no início, “perdia-se muito tempo com casos de pouca relevância, como por exemplo: uma praça que estava sendo ocupada por uma barraquinha de cachorro quente, que atrapalhava a circulação na rua”. Se as Prourb ficassem atuando com esse tipo de caso, não teriam tempo para atuar em questões mais relevantes e de maior impacto.

Então, em casos menores, segundo o Promotor de Justiça 2, passou-se a atuar no sentido de impulsionar a participação popular e estimular as pessoas a exercerem sua cidadania em relação a pequenas causas, de maneira que elas mesmas procurassem entrar com as medidas necessárias, buscando os outros órgãos da Administração Pública. Se não resolverem, devem procurar a defensoria pública, entrar com ação popular, entre outros recursos cabíveis. Dessa forma, conseguiu-se não só atuar nas questões maiores, como também promover a materialização do princípio da gestão democrática, estimulando as pessoas a agirem em defesa de seus interesses.

De acordo como o Promotor de Justiça 2, a atuação por Região Administrativa, na atual conjuntura, não é um modelo adequado. Isso, porque não há como fragmentar política pública. Por exemplo, em relação ao Relatório de Impacto de Trânsito (RIT), há o risco de um promotor atuar de uma forma e o colega de outra. Então, está havendo uma demanda da Prourb no sentido de mudar a atual estrutura, de forma que os promotores possam atuar em todas as regiões ao mesmo tempo.

Ainda segundo o Promotor de Justiça 2, as Prourb atuam mais com o licenciamento urbanístico. O licenciamento ambiental é acompanhado só de vez em quando, porque, na verdade, a falta do licenciamento ambiental é um grande argumento para se entrar com as ações judiciais, já que para isso devem-se reunir todos os argumentos possíveis. Então, as Prourb acabam trazendo para si as questões ambientais.

É verificado que as Prodema e Prourb apresentam uma infraestrutura muito aquém do necessário para atender às suas necessidades. Para cada Promotoria há apenas um Promotor e um Secretário. Essas Promotorias contam com 10 Analistas Peritos que ficam concentrados no DPD, para atenderem toda a demanda oriunda dessas Promotorias.

Essa equipe de Analistas Peritos apresenta uma formação profissional multidisciplinar. De acordo com o questionário aplicado a esses analistas, foram identificadas cinco diferentes profissões: Ciências Biológicas, Engenharia Agrônômica, Engenharia Ambiental, Engenharia Florestal e Engenharia Sanitária e Ambiental. Pode-se afirmar que estes apresentam uma boa qualificação, sendo que 75% detêm algum tipo de pós-graduação (25% especialização e 50% mestrado). É uma equipe relativamente madura, 87,5% têm mais de 30 anos de idade e 62,5% têm mais de cinco anos de atuação como analista perito do MPDFT na área de meio ambiente, apresentando, portanto, uma boa experiência nessa área.

2.1.3.3 Demandas do MPDFT ao órgão ambiental do DF

Desde a instituição do primeiro órgão ambiental do DF⁸⁷, o Ministério Público tem ajuizado ações em defesa do meio ambiente. Segundo o Gestor 1, a primeira Ação Civil Pública com esta finalidade foi em razão do licenciamento ambiental da obra de despoluição do Lago Paranoá, em 1986. Essa ACP foi ajuizada pelo então Promotor de Justiça Amarildo Tadeu, por dois motivos: superfaturamento da obra e solução tecnológica inadequada. Como havia a possibilidade futura de utilização da água para abastecimento público, havia uma corrente, inclusive a própria Coordenação de Assuntos do Meio Ambiente (Coama), que pretendia que o esgoto fosse tratado e exportado para fora da bacia, além de ser contrária à solução tecnológica apresentada pela então Companhia de Água e Esgotos de Brasília (Caesb). Essa foi a 1ª ACP ambiental a ser julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). A obra chegou a ser embargada, mas devido a ingerências políticas o embargo foi retirado pelo STF.

São muitas as ACPs ajuizadas desde então, em função de desconformidades encontradas nos processos de licenciamento ambiental do DF. Além disso, foram assinados diversos TAC, emitidas inúmeras Recomendações e instaurados centenas de Inquéritos Cíveis pelas Prodemas e Prourbs no DF⁸⁸.

Diariamente, o órgão ambiental do DF é oficiado por diversas Promotorias de Justiça do MPDFT, mais especialmente pelas Prodemas e Prourbs, solicitando informações para subsidiar seus procedimentos investigatórios. Em razão dessa demanda, o setor de licenciamento ambiental do Ibram/DF emitiu nos anos de 2009, 2010 e 2011⁸⁹ um total de 2.837 Informações Técnicas, das quais 200 foram em atenção ao MPDFT. Isto implica dizer que, em média, 7,4% das Informações Técnicas do Setor de licenciamento ambiental do Ibram/DF, nesse período, foram elaboradas em atenção ao MPDFT (Gráficos 1 e 2).

⁸⁷ O primeiro órgão ambiental do DF foi a Coordenação de Assuntos do Meio Ambiente (Coama), criada por meio do Decreto n.º 8.861, de 28 de agosto de 1985, vinculado ao Gabinete Civil do Governador. Sua denominação foi alterada para Coordenação do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, por meio do Decreto nº 9.830, de 23 de outubro de 1986, que instituiu o Programa Especial do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, que recebeu a sigla Sematec.

⁸⁸ Não foi possível levantar o número exato desses instrumentos processuais. No Ibram/DF eles estão dispersos em processos e também em diferentes setores. No MPDFT, embora estejam listados em tabelas, não estão organizados de maneira a identificar os que se referem a procedimentos de licenciamento ambiental.

⁸⁹ Foram selecionados os três últimos anos por serem dados representativos e estarem disponíveis.

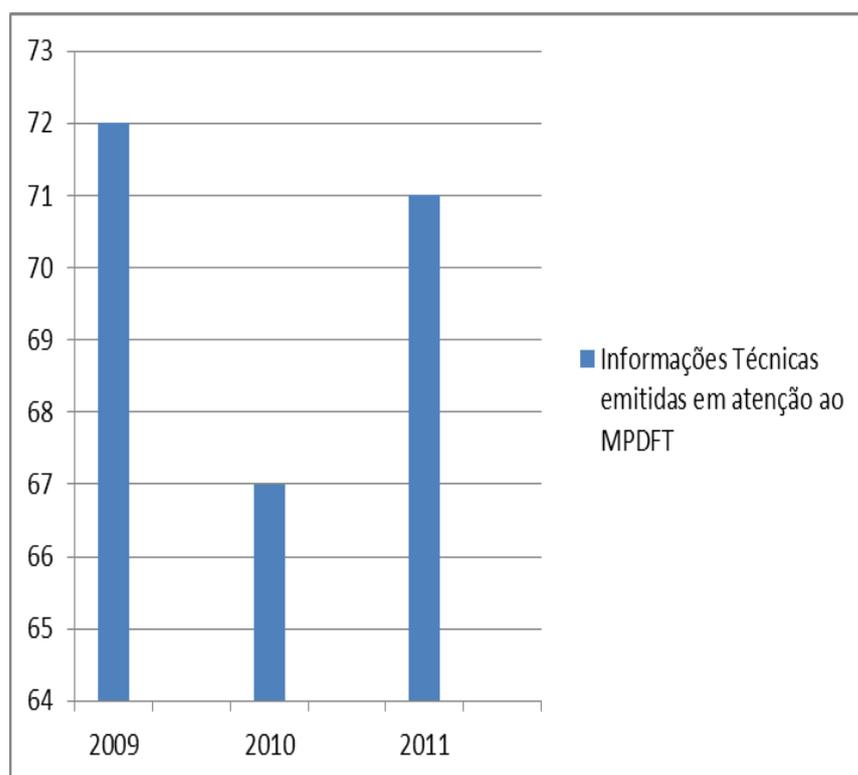


Gráfico 1 – Informações Técnicas emitidas pelo setor de licenciamento ambiental do Ibram/DF, em atenção ao MPDFT, nos anos 2009, 2010 e 2011. Fonte dos dados: Ibram/DF/2012.

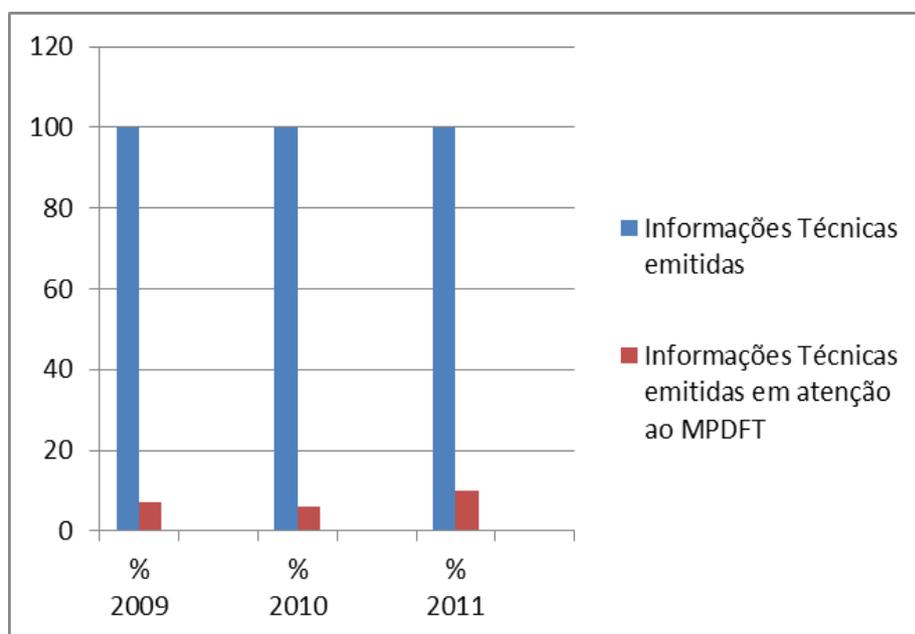


Gráfico 2 – Percentagem de Informações Técnicas emitidas em atenção ao MPDFT, pelo setor de licenciamento ambiental do Ibram/DF, nos anos de 2009, 2010 e 2011, em relação ao total. Fonte dos dados: Ibram/DF/2012.

Dessas Informações Técnicas, em média, 63% referem-se a empreendimentos públicos e 38%, a empreendimentos privados (Gráfico 3).

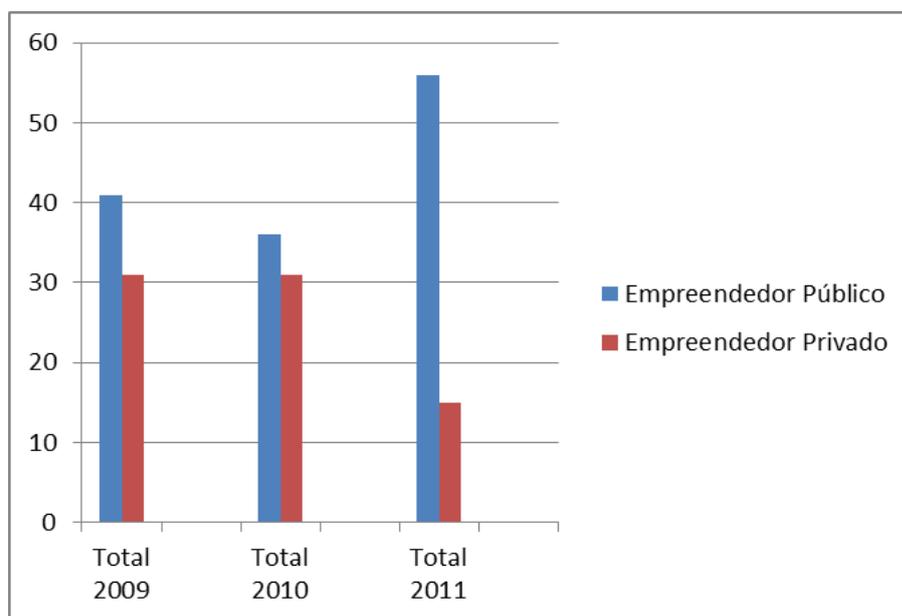


Gráfico 3 – Informações Técnicas emitidas pelo setor de licenciamento ambiental do Ibram/DF, nos anos de 2009, 2010 e 2011, em atenção ao MPDFT, por tipo de empreendimento, se público ou privado.
Fonte dos dados: Ibram/DF/2012.

Foi verificado que o MPDFT, por meio das Prodema e Prourb, tem uma atuação bastante intensa em relação ao licenciamento ambiental, especialmente aos empreendimentos de maior impacto ambiental. Sua atuação é mais frequente em relação aos empreendimentos públicos, objeto de autolicenciamento, mas não, necessariamente, pelo fato de serem públicos, e sim porque no Distrito Federal esses empreendimentos são, via de regra, os que representam os maiores impactos.

De acordo com a maioria dos promotores de justiça entrevistados, a atuação do MPDFT é indistinta, não há uma preferência pelos empreendimentos públicos. Entretanto, segundo o Promotor de Justiça 1, o que ocorre é que o DF, pela sua própria constituição, detém como maior riqueza a propriedade da terra (unidades imobiliárias). Então, grande parte do território do DF pertence ao Poder Público, a ponto de haver uma empresa só para administrar esse patrimônio, a Terracap. Não há grandes indústrias nem um comércio desenvolvido no padrão das grandes capitais, porque é uma unidade cuja principal atividade é a administrativa. Pelo fato de ser um território de pequenas dimensões, não há expressividade nas atividades privadas em relação à exploração de recursos naturais, extrativista ou agrícola, por exemplo. A maior riqueza do ponto de vista patrimonial são as unidades imobiliárias. Portanto, grande parte das intervenções se dá em áreas públicas. Obviamente, o Poder Público é o principal alvo da atividade desempenhada pelo MP.

Essa opinião é corroborada pelo Promotor de Justiça 5, que afirma que o MPDFT atua indistintamente, mas com prioridade para os empreendimentos de maior impacto ambiental.

Como no DF esses empreendimentos são na sua maioria públicos, a maior parte dos casos em que o MPDFT atua são obras ou empreendimentos públicos. Mas também há alguns casos de empreendimentos particulares.

Essa opinião não é unânime, o Promotor de Justiça 4 declara que quando o empreendimento é público, como há a questão do autolicenciamento o MP tem que ter um olhar mais atento. Mas também tem olhado muito para o privado. Há alguns casos de empreendimentos privados de grande porte que também tiveram problemas no licenciamento. Mas no público o MP tem que ter mais atenção, porque os interesses políticos podem se sobrepor às questões técnicas.

Os gestores públicos entrevistados também apresentam divergências em relação a essa questão. O Gestor 1 declara que percebe uma maior preocupação do MP com as obras de governo. Mas ele também busca informações acerca de empreendimentos privados. Entende este Gestor que, provavelmente, pelo pequeno porte da maioria dos empreendimentos privados, o MP demande mais dos processos de obras governamentais e também porque o MP também tem seus limites. “Tem-se a impressão de que as obras de governo têm prioridade por parte do MP, porque em geral são obras mais impactantes ao meio ambiente” (Gestor 1).

De acordo com o Gestor 3, a atuação do MP é mais recorrente em empreendimentos públicos. Com frequência surgem denúncias no MPDFT relacionadas com os licenciamentos, geralmente acompanhadas por relatórios patrocinados por ONGs, parlamentares ou estruturas partidárias. Seguem-se as solicitações de informações e, eventualmente, as emissões de recomendações. Em alguns casos, ocorre o ajuizamento de Ações Civis Públicas, dando início, então, a um longo “calvário” jurídico.

O Gestor 4 declara que as preocupações recaem sobre os empreendimentos públicos, pois eles tendem a ter maior alcance sobre a sociedade. Já o Gestor 5 entende que a ação do MP é indistinta, tanto os parcelamentos de solo da iniciativa privada quanto os públicos, na sua gestão, eram alvo de investigações por parte do MP. Os postos de combustíveis são exemplos de empreendimentos privados alvo de uma ação específica do MP, nos anos 2008/2009.

De acordo com dados levantados no Ibram/DF, a maioria das demandas apresentadas pelo MPDFT àquele órgão ambiental, representando 61%, diz respeito ao licenciamento ambiental em geral: se o empreendimento tem processo de licenciamento; se está licenciado ou não; ou em que estágio se encontra o processo de licenciamento. Além disso, são formulados questionamentos em relação a alguns pontos específicos, tais como:

- a) Se as condicionantes e exigências estabelecidas nas licenças ambientais e/ou nos Termos de Compromissos e TAC estão sendo cumpridas e acompanhadas devidamente;

- b) Se as áreas degradadas estão sendo objeto de Plano de Recuperação de Área Degradada (Prad) e se este está sendo executado;
- c) Estudo Ambiental - EIA/Rima, Relatório de Impacto de Vizinhança (Rivi), Relatório de Impacto Ambiental Complementar (Riac), entre outros – problemas relativos à solicitação ou não do estudo ambiental, se este atende o Termo de Referência, se foi aprovado pela comissão de análise, se foi dada a devida publicidade, entre outros;
- d) Audiência Pública – se esta foi realizada ou não, se cumpriu os prazos estabelecidos na legislação, se o estudo ambiental foi disponibilizado devidamente, se foi dada a publicidade devida, entre outros;
- e) Compensação ambiental – se foi definida ou se foi paga;
- f) Compensação florestal – se foi definida ou se foi cumprida;
- g) Se há interferência em Área de Preservação Permanente (APP) ou Áreas de Proteção de Manancial (APM)⁹⁰ e se estas estão sendo devidamente recuperadas;
- h) Se os órgãos administradores das unidades de conservação afetadas pelo empreendimento foram ouvidos, de acordo com a legislação vigente;
- i) Se o IPHAN foi ouvido, em conformidade com a legislação específica, acerca das áreas tombadas e de áreas de interesse arqueológico e etno-histórico;
- j) Se há estudo de capacidade de suporte de corpo hídrico para receber as águas pluviais;
- k) Se há estudo de tráfego, quando o empreendimento implica aumento de tráfego.

Desses merecem destaque os questionamentos relativos ao cumprimento de exigências e condicionantes das licenças (20,5%), aos Prad (10,5%) e aos estudos ambientais (5%), conforme demonstrado no Gráfico 4 a seguir:

⁹⁰ “Ficam definidas as Áreas de Proteção de Manancial – APM como porções do território que apresentam situações diversas de proteção em função da captação de água destinada ao abastecimento público. Parágrafo único. A APM é aquela destinada à recuperação ambiental e à promoção do uso sustentável nas bacias hidrográficas a montante dos pontos de captação de água destinada ao abastecimento público, sem prejuízo das atividades e ações inerentes à competência da concessionária de serviço público autorizada a captar e distribuir água de boa qualidade e em quantidade suficiente para o atendimento da população” (PDOT/DF, Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, Art. 95).

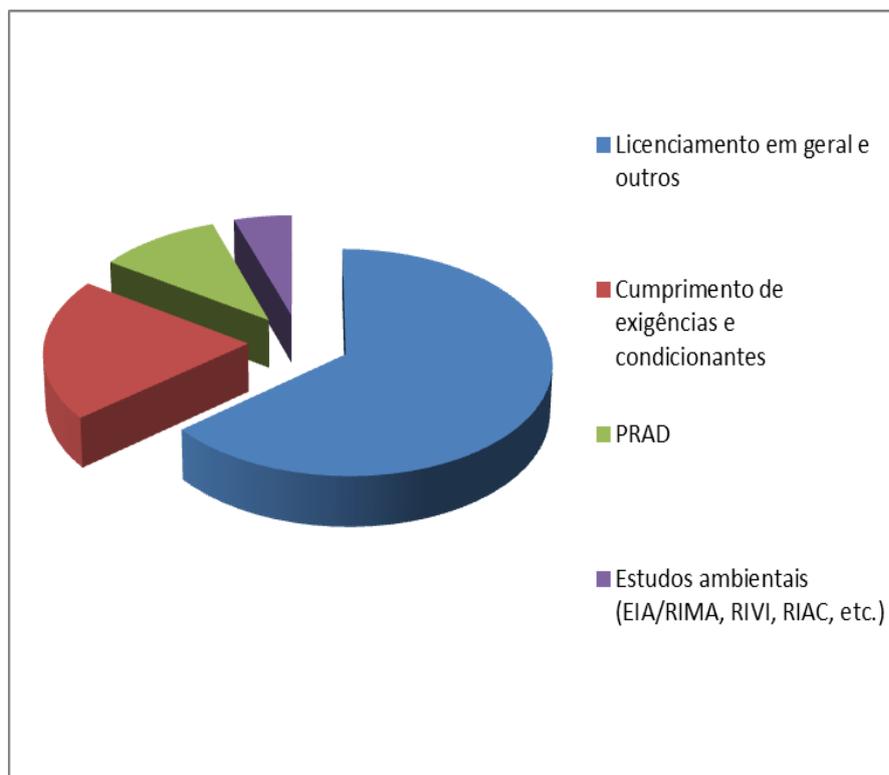


Gráfico 4 – Percentagem dos principais tipos de demandas do MPDFT ao órgão ambiental do DF, nos anos de 2009, 2010 e 2011.
Fonte dos dados: Ibram/DF/2012.

Cabe ainda lembrar que o MPDFT, constantemente, por meio das suas Promotorias de Justiça, em especial as Prodema e as Prourb, também tem requisitado ao órgão ambiental do DF a adoção de medidas de fiscalização em função de danos ambientais provocados por diversas atividades, incluindo empreendimentos de governo, licenciados ou não. Em face dessa demanda, o setor de fiscalização ambiental do Ibram/DF emitiu nos anos de 2009, 2010 e 2011 um total de 849 Relatórios de Vistorias, dos quais 101 foram em atenção ao MPDFT. Isto implica dizer que, em média, 11,9% dos Relatórios de Vistorias emitidos pelo setor de fiscalização do Ibram/DF, nesse período, foram elaborados em atenção ao MPDFT (Gráficos 5 e 6).

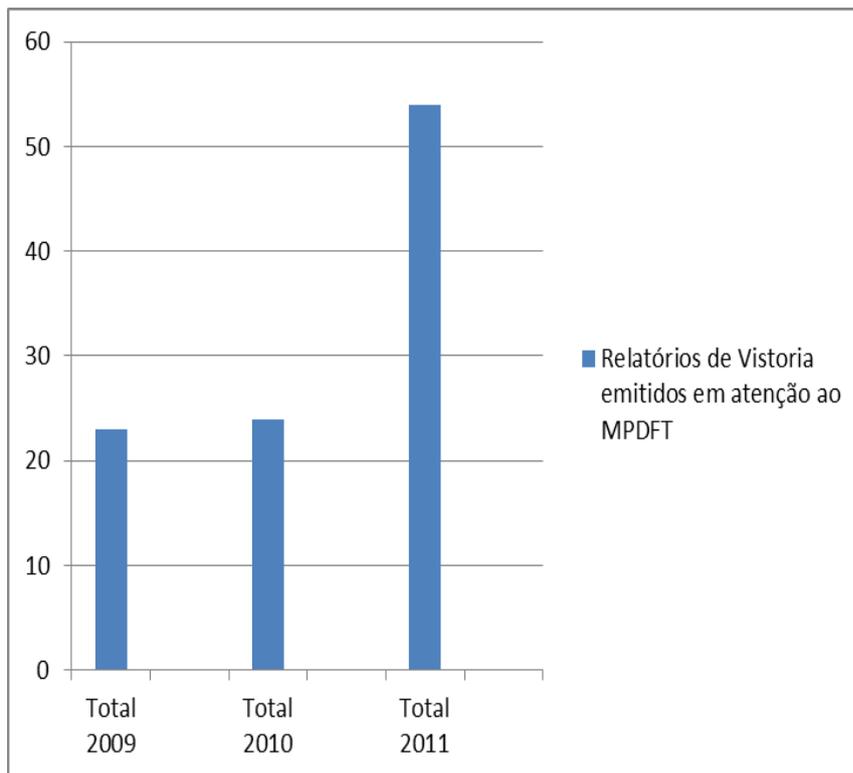


Gráfico 5 – Relatórios de Vistorias emitidos pelo setor de fiscalização ambiental do Ibram/DF, em atenção ao MPDFT, nos anos 2009, 2010 e 2011. Fonte dos dados: Ibram/DF/2012.

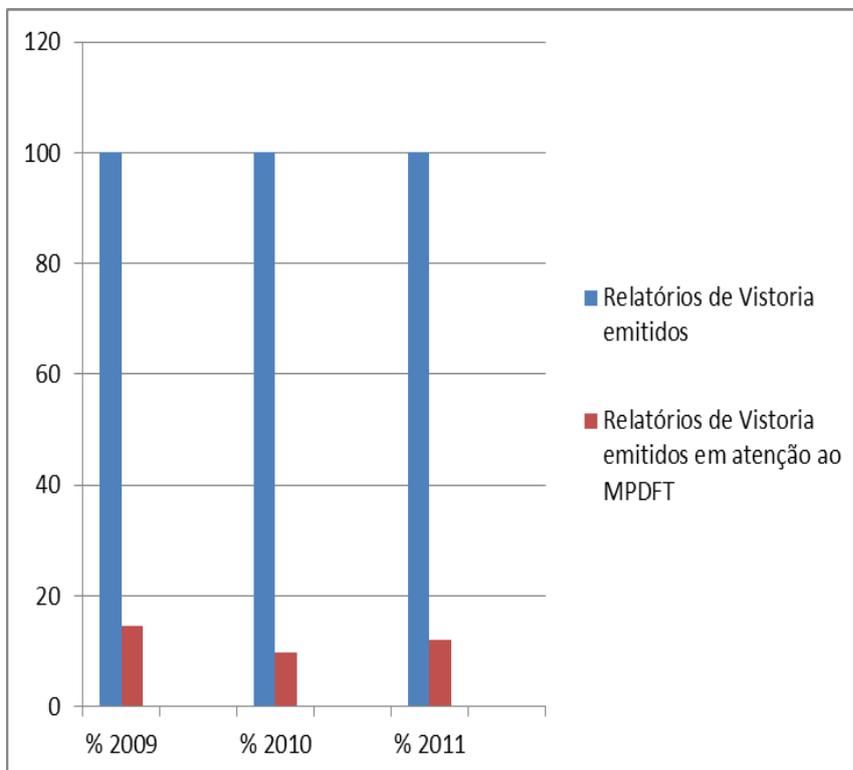


Gráfico 6 – Percentagem de Relatórios de Vistorias emitidos em atenção ao MPDFT, pelo setor de fiscalização ambiental do Ibram/DF, nos anos de 2009, 2010 e 2011, em relação ao total. Fonte dos dados: Ibram/DF/2012.

Desses Relatórios de Vistorias, em média, 14,3% referem-se a empreendimentos públicos e 85,7%, a empreendimentos privados (Gráfico 7).

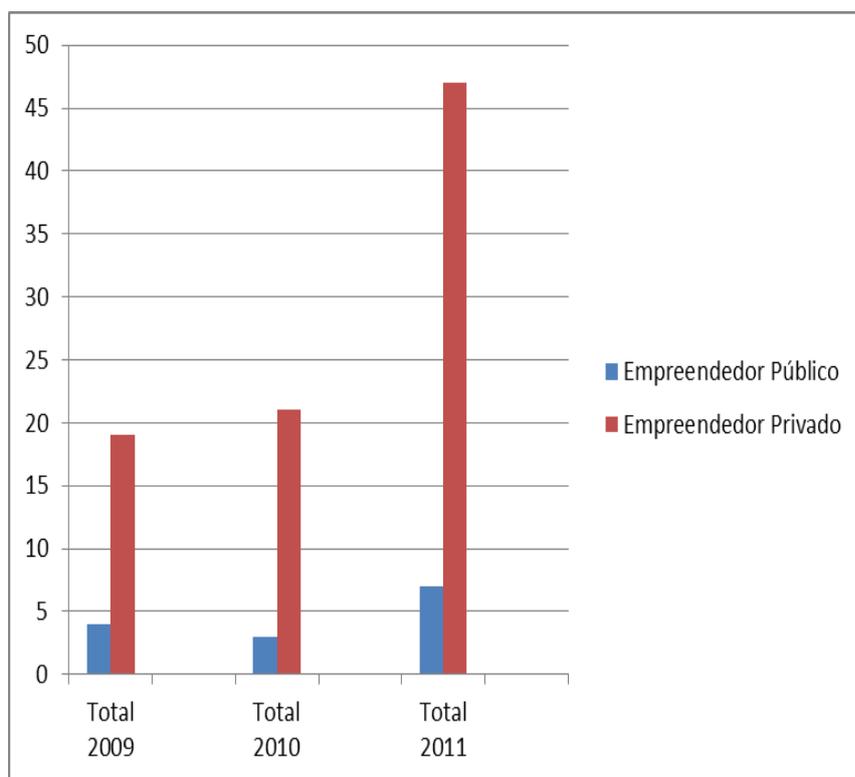


Gráfico 7 – Relatórios de Vistorias emitidos pelo setor de fiscalização ambiental do Ibram/DF, nos anos de 2009, 2010 e 2011, em atenção ao MPDFT, por tipo de empreendimento, se público ou privado.
Fonte dos dados: Ibram/DF/2012.

Os dados apresentados nos gráficos acima demonstram que a ação do MPDFT em relação à fiscalização está bem mais direcionada aos empreendimentos privados. Quando se trata de empreendimento público, o MPDFT já entra com algum tipo de Recomendação ou TAC ou ACP.

Há que se observar que as ações realizadas pelo MP geram, ao órgão ambiental, demandas de outros órgãos, tais como: Tribunais de Justiça [Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), Superior Tribunal de Justiça (STJ), entre outros]; Procuradoria do Meio Ambiente, Saúde, Patrimônio Urbanístico e Imobiliário (Promai), da Procuradoria Geral do Distrito Federal (PGDF); Delegacia Especial de Meio Ambiente (Dema), entre outros. Essas demandas contribuem ainda mais para sobrecarregar os técnicos do órgão ambiental que atuam no licenciamento, que têm que se desdobrar para responder a todos os questionamentos.

Como foi observado, o MPDFT tem apresentado uma atuação bastante efetiva em relação ao procedimento de licenciamento ambiental do DF, com ênfase nos processos relativos aos empreendimentos de governo, ou seja, ao autolicensing.

2.2 ÓRGÃOS COLEGIADOS

Para efeito deste trabalho, entendem-se como órgãos colegiados aqueles em que há representação de diversos setores da sociedade, com participação popular, cujas decisões são tomadas em grupo, com o aproveitamento de diferentes experiências. Assim, far-se-á uma abordagem específica acerca dos órgãos colegiados de meio ambiente, que em geral recebem o nome de Conselho. É comum os órgãos colegiados possuírem uma secretaria executiva, encarregada de colocar em prática suas decisões, papel que também pode ser conferido a um órgão já existente. No Distrito Federal, por exemplo, o Conselho de Meio Ambiente (CONAM) está sob o comando da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH).

Esses espaços públicos de participação da sociedade têm se multiplicado no Brasil desde a retomada do regime democrático, a partir de meados da década de 1980, principalmente em relação ao desenvolvimento sustentável⁹¹. Segundo Feldmann (2002), é importante observar que os órgãos colegiados de meio ambiente representam um redesenho do Estado e se constituem de espaços que rompem com o formato da gestão ambiental anterior, em que o poder de decisão era monocrático e monopólio do Estado. Representam, portanto, um grande avanço, por dar abertura à participação popular, seja ela de caráter deliberativo ou consultivo.

Cabe esclarecer que os órgãos colegiados nem sempre são paritários⁹² e, mesmo quando o são, estão passíveis de ingerência política. Assim, apesar de ser mais uma arena a possibilitar o controle do processo de licenciamento ambiental, sua participação no processo não é, necessariamente, isenta nos casos dos empreendimentos de interesse do governo.

O órgão colegiado de meio ambiente do Distrito Federal – Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal (Conam/DF) – é um órgão consultivo e deliberativo criado por meio do artigo 27 do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF/1993), com composição paritária, do qual participam representantes do Poder Público, de entidades não governamentais relacionadas com a questão ambiental e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

O Conam/DF deve ser ouvido nos processos de licenciamento ambiental nos seguintes casos: quando se tratar de “projetos com significativo potencial poluidor, após a realização do estudo de impacto ambiental e da audiência pública” (Lei nº 041/1989, art. 15, §10); projetos com significativo potencial poluidor, após a realização do estudo de impacto ambiental e da audiência pública, serão submetidos à apreciação do Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal (Art. 291, da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), de

⁹¹ “O desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades” (BRUNDTLAND, 1987, p. 43).

⁹² Formado por número par (igual) de elementos, de maneira que não haja diferenciação de categorias (HOUAISS, 2001).

08/06/1993); quando se tratar de parcelamento de solo para fins urbanos o Conam/DF “emitirá parecer conclusivo relativo à questão ambiental” (Lei nº 992/1995, Art. 3º, inciso VIII e art. 14, Parágrafo único, do Decreto nº 18.913, de 15 de dezembro de 1997, que a regulamenta). Ou seja, nem todos os processos de licenciamento/autolicienciamento ambiental passam pelo crivo desse Conselho, mas apenas os processos de parcelamento de solo para fins urbanos e os empreendimentos que são objeto de EIA/RIMA e audiência pública.

A composição do Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal (Conam/DF) está definida no Art. 4º, § 1º e 2º do Decreto nº 28.221, de 23 de agosto de 2007, que aprova o seu Regimento, alterado por meio do Decreto nº 33.857, de 16 de agosto de 2012.

São membros natos os representantes de órgãos integrantes do Complexo Administrativo do Distrito Federal, quais sejam:

I - o Secretário de Estado de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal⁹³;

II - o Procurador-Geral do Distrito Federal;

III - o Secretário de Estado de Governo do Distrito Federal;

IV - o Secretário de Estado de Obras do Distrito Federal;

V - o Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal;

VI - o Secretário de Estado de Educação do Distrito Federal;

VII - o Secretário de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal;

VIII - o Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal;

IX - o Secretário de Estado de Transportes do Distrito Federal;

X - o Secretário de Estado de Regularização de Condomínios do Distrito Federal;

XI - o Presidente do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – Brasília Ambiental;

XII - o Secretário de Estado-Chefe da Casa Civil, da Governadoria do Distrito Federal;

XIII - o Diretor-Presidente da Agência da Região Integrada para o Desenvolvimento do Entorno;

XIV - o Presidente da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap;

XV - o Presidente da Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – Caesb;

XVI - o Comandante Geral do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal;

XVII - o Comandante Geral da Polícia Militar do Distrito Federal.

São membros designados pelo Governador do Distrito Federal, indicados pelos respectivos órgãos ou entidades, os seguintes:

⁹³ A quem compete a Presidência do Conselho e, de acordo com o Art. 8º, inciso III, do Decreto nº 28.221/2007, “votar somente na ocorrência de empate, exercendo o voto de qualidade”.

I - 01 (um) representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama;

II - 01 (um) representante da Federação das Associações dos Condomínios Horizontais do Distrito Federal – Facho;

III - 01 (um) representante do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional no Distrito Federal – IPHAN/DF;

IV - 01 (um) representante do Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos de Solo e Projetos Habitacionais do Distrito Federal – Grupar;

V - 02 (dois) representantes de entidades ambientalistas não governamentais, com sede e representação no Distrito Federal, devidamente registradas no órgão ambiental do Governo do Distrito Federal;

VI - 01 (um) representante de universidades públicas sediadas no Distrito Federal;

VII - 01 (um) representante de sociedade científica relativa à área técnico-ambiental, reconhecida nacionalmente pela comunidade científica e tecnológica;

VIII - 01 (um) representante de universidades particulares sediadas no Distrito Federal;

IX - 01 (um) representante dos trabalhadores dos segmentos rural ou urbano do Distrito Federal;

X - 01 (um) representante da Federação do Comércio do Distrito Federal – Fecomércio;

XI - 01 (um) representante da Federação das Indústrias do Distrito Federal – Fibra;

XII - 01 (um) representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – Crea/DF;

XIII - 01 (um) representante da Associação Brasileira de Recursos Hídricos, seção do Distrito Federal – ABRH/DF;

XIV - 02 (dois) representantes das Comdemas.

Observa-se que a paridade do Conam/DF se resume a membros natos e membros designados pelo Governo do Distrito Federal. Há apenas dois representantes das entidades ambientalistas não governamentais. Para agravar a situação desigual, além dos 50% que representam o Governo do Distrito Federal, que são os membros natos, ainda é designado pelo Governador um representante do Grupar, instituição criada pelo GDF para análise e aprovação de parcelamentos de solo e projetos habitacionais do Distrito Federal.

Além disso, segundo Pereira (2010), quando das reuniões do Conam/DF, em geral os processos são sorteados entre os conselheiros, mas isso não é uma regra. Dependendo da urgência e da relevância do assunto, o presidente do Conselho tem a prerrogativa⁹⁴ de poder designar o conselheiro relator do processo. Os processos de maior interesse do

⁹⁴ Essa prerrogativa está respaldada no Art. 8º, inciso XVI do Decreto nº 28.221, de 23/08/2007, que aprova o Regimento do Conam/DF, cabendo ao presidente “decidir, *ad referendum* em nome do Conselho, matérias ou assuntos por ele considerados de urgência, vigorando tal decisão até deliberação do Plenário”.

governo e mais polêmicos não são sorteados, enquanto os processos de menor importância seguem o rito do sorteio.

Para ter um mínimo de isenção e ter uma paridade justa, o Conam/DF deveria ser reformulado passando a ser composto por 50% de representantes dos governos do Distrito Federal e federal e 50% de representantes da sociedade civil organizada. A participação de instituições federais, como o Ibama, o IPHAN e a universidade pública, é da maior importância, mas essas deveriam compor o primeiro grupo, ficando o segundo grupo composto apenas por representantes da sociedade civil, incluindo, além dos ambientalistas, representantes de segmentos da área econômica e social, já que todos os empreendimentos devem ser analisados considerando a relação custo/benefício.

2.3 TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas da União (TCU) foi idealizado para “... funcionar como um mediador independente, entre o poder que autoriza despesas e o que as executa, do qual seria um vigia e a mão forte...” (AFFONSO, 1997, p. 109).

Com mais de um século de funcionamento, o TCU tem desempenhado importante papel no controle da Administração Pública federal, sobretudo por meio de suas investigações e denúncias, que já tornaram públicos inúmeros casos de irregularidades (MELO, 2003).

A Constituição de 1988 estendeu, consideravelmente, as atribuições do Tribunal de Contas da União. Como resultado de uma conjuntura política em que a grande maioria dos brasileiros expressava a sua vontade de ampliar os espaços democráticos recém conquistados, bem como de construir mecanismos institucionais de controle do Estado pela sociedade, esse momento caracterizava-se também pela emergência, no cenário mundial, da questão ambiental como um dos temas de maior destaque nas relações econômicas e nas políticas interna e externa de cada nação. A conjunção de tais circunstâncias trouxe, pela primeira vez, a temática ambiental para o âmbito do controle externo da administração pública (Lima, 2000).

Nesse sentido, Lima (2000) refere-se à competência do Tribunal de Contas da União (TCU) para realização de auditoria no licenciamento ambiental, por meio da qual deve ser realizada a análise da conformidade das licenças concedidas para atividades potencialmente geradoras de significativos impactos ambientais, bem como da qualidade dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impacto Ambiental (Rima) acatados pela Administração. Assim, essa auditoria vai indicar se os elementos requeridos no EIA estão presentes e se a necessária publicidade foi observada, para a realização de audiências públicas.

Já no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), entre os tipos de auditorias que realiza está a ‘auditoria operacional ou de desempenho’, cujo objetivo é

“avaliar atividades, projetos, programas e ações governamentais, bem como entidades e órgãos públicos, quanto a aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, com objetivo de contribuir para o melhor desempenho da gestão pública” (TCDF, 2008, p. 9). Portanto, o TCDF pode e deve realizar auditorias no órgão ambiental licenciador para verificar se o licenciamento ambiental está sendo realizado adequadamente, de maneira que o gasto do dinheiro público para a atividade de licenciamento ambiental alcance os resultados esperados, ou seja, prever e minimizar os impactos ambientais, cumprindo o princípio da prevenção.

2.4 AGÊNCIAS REGULADORAS

Uma das formas de tornar o autolicensing ambiental mais isento é por meio do fortalecimento institucional do órgão ambiental licenciador. Esse fortalecimento pode ser alcançado utilizando-se o modelo de agência independente, como veremos a seguir.

As agências independentes se dividem em duas categorias, executivas e reguladoras. As agências executivas ocupam-se da execução técnica das leis e da implementação de programas governamentais, variando segundo os governos se alternam no poder. As reguladoras trabalham na regulamentação de setores a fim de que os mercados sejam competitivos, logo, exercem uma função mais permanente, executando políticas de Estado, sem que se alternem de acordo com as prioridades de diferentes governos (BRESSER PEREIRA, 1997, 2000).

As agências reguladoras de serviços de infraestrutura surgiram no panorama brasileiro a partir dos anos de 1990 como um novo modelo de gestão. Elas representam um modelo institucional moderno, trazido pelo processo de reforma do Estado, preconizando “[...] uma das principais inovações organizacionais do Estado brasileiro nos anos 90” (MELO, 2001, p. 247). Contudo, a agência ainda é um tipo de instituição cujas definição e autonomia ainda são questionadas no meio político, não estando muito claro se a sua autonomia é suficiente para torná-la imune às ingerências políticas.

Entretanto, as agências reguladoras podem ser uma solução para o autolicensing, se for considerado o leque de critérios que as norteiam, conforme o documento “Conselho da Reforma do Estado”, no anexo “A Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores” (BRASIL, 1997), a saber: autonomia e independência decisória; ampla publicidade de normas de regulação; celeridade processual; simplificação das relações mantidas entre ente regulador, consumidores, usuários e investidores; participação de interessados na elaboração de normas regulamentares em audiências públicas; e limitação da intervenção do Estado aos níveis indispensáveis a sua execução.

As agências reguladoras fazem parte da administração pública indireta, como autarquias sob regime especial, com processos decisórios colegiados. Com elas existe uma maior credibilidade regulatória, com maior estabilidade das regras (ABRÚCIO & PÓ, 2006).

No entendimento de Bandeira de Mello (2011), as autarquias em geral apresentam independência funcional, autonomia administrativa, autonomia financeira e patrimonial da gestão de recursos humanos, autonomia nas suas decisões técnicas e ausência de subordinação hierárquica. O que pode acontecer é um grau mais ou menos intenso dessas características. No caso das autarquias 'sob regime especial', "o único ponto realmente peculiar em relação à generalidade das autarquias está nas disposições atinentes à investidura e fixidez do mandato dos dirigentes destas pessoas" (op. cit. p. 174).

A regulação tem como objetivos promover e garantir a competitividade do mercado; garantir direitos de consumidores e usuários de serviços públicos; estimular investimentos em empresas concessionárias e em atividades correlatas; buscar a qualidade e a segurança dos serviços públicos ao menor custo possível; dirimir conflitos entre consumidores, usuários e empresas prestadoras de serviços; e prevenir o abuso do poder econômico dos agentes prestadores de serviços (BRASIL, 1997).

As agências reguladoras dos diversos tipos de serviços públicos foram instituídas com base, principalmente, no modelo institucional norte-americano, que viu suas primeiras agências florescerem a partir da década de 1930. Como afirma Melo (2001, p. 247), o padrão de regulação foi espalhado para diversos países: "A criação das agências regulatórias não constitui fenômeno isolado, mas, na realidade, representou um movimento fortemente marcado pela difusão internacional de um paradigma institucional".

Na compreensão de Nunes (2001), as agências reguladoras são entidades que combinam funções executivas, legislativas e judiciárias, "[...] que apontam para a existência de um Estado dentro do Estado" (op. cit. p. 3) ou ainda, "[...] como se fossem um quarto poder emergente que anuncia uma maneira nova de olhar a coexistência entre os poderes tradicionais" (op. cit. p. 11). Para o autor, ao estabelecê-las, o Legislativo delegou-lhes funções complexas e mandatos imprecisos, havendo uma necessidade premente de se designar melhor suas competências, atribuições e posicionamentos dentro da estrutura do Estado.

A isso, de acordo com Abrúcio & Pó (2006), soma-se a percepção de uma expansão heterogênea do modelo regulador quando se observam as três principais gerações de agências reguladoras federais. Nos anos de 1996 e 1997 surgiram as agências ligadas aos setores privatizados, nos quais houve quebra de monopólio, como: no setor de energia elétrica, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); no setor de telecomunicações, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); no setor do petróleo, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Na segunda leva relacionou-se à busca de eficiência e modernização do aparelho do Estado, nos anos de 1999 e 2000, com destaque para os setores de vigilância sanitária, com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e setor de saúde pública, com a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Por fim, uma terceira geração, por volta de 2001 e 2002, apresentou uma

combinação de finalidades e áreas de atuação, como transportes terrestres, com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e transportes aquaviários, com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq); recursos hídricos, com a Agência Nacional de Águas (ANA); e cinema, com a Agência Nacional do Cinema (Ancine).

O modelo brasileiro de agência reguladora planejado para o nível federal, por meio da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, tem como características mais marcantes a Diretoria Colegiada e a nomeação dos diretores pelo Presidente da República, após a sua aprovação pelo Senado Federal. Além disso, o Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor-Presidente é nomeado pelo Presidente da República dentre os integrantes do Conselho Diretor ou da Diretoria, respectivamente, e investido na função com prazo fixado no ato de nomeação (Art. 4º e 5º).

Esse modelo estendeu-se aos níveis estadual e municipal. No Distrito Federal, esse modelo foi adotado com a criação da Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal (Adasa) em 2004. Na sua Lei de criação⁹⁵ fica estabelecida a Diretoria Colegiada, cujo Diretor Presidente é nomeado pelo Governador do Distrito Federal, com mandato não coincidente de cinco anos, admitida uma única recondução. “Os diretores terão seus nomes previamente indicados pelo Governador do Distrito Federal para a arguição pública e aprovação da Câmara Legislativa do Distrito Federal, inclusive no caso de recondução” (Art. 16, § 2º).

O Ibram/DF, órgão responsável pelo licenciamento ambiental no Distrito Federal, criado por meio da Lei nº 3.984, de 28 de maio de 2007, é uma entidade autárquica com personalidade jurídica de direito público, que embora tenha autonomia administrativa, financeira e patrimonial, não tem diretoria colegiada, nem tampouco submetida à aprovação da Câmara Legislativa ou com mandato pré-fixado. Portanto, sua sujeição à ingerência política é ainda maior.

Considerando que o órgão ambiental licenciador não apresenta alguns dos objetivos inicialmente previstos para as agências reguladoras, como por exemplo, garantir a competitividade de mercado ou prevenir o abuso do poder econômico dos agentes prestadores de serviços, haveria a necessidade de se criar um modelo de agência próprio para um órgão dessa natureza. Essa agência deveria guardar, como característica imprescindível, o estabelecimento de uma Diretoria Colegiada, sujeita à aprovação da Câmara Legislativa do DF e com prazo de mandato fixo, não coincidente com o do Governador, de maneira que seu presidente e diretores tivessem mais autonomia, para a tomada de decisões.

⁹⁵ A Adasa foi criada por meio da Lei nº 3.365, de 16 de julho de 2004. Essa Agência foi reestruturada por meio da Lei nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008, passando a chamar-se Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal, ficando vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seduma). Passou a ser vinculada à Semarh/DF, por meio do Decreto nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011, que deu nova estrutura administrativa ao GDF.

No próximo capítulo será analisado o caso do autolicensing ambiental do Setor Noroeste, a partir do procedimento licenciatório, que tramita no Ibram/DF, à luz da legislação ambiental federal e do Distrito Federal e considerando a atuação dos diversos atores envolvidos, com ênfase nos três principais atores, do ponto de vista deste trabalho, quais sejam: o órgão ambiental do DF, o empreendedor (Terracap) e o MPDFT. Será ainda considerada a participação popular, a partir da representação da sociedade civil ambientalista organizada, no Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal, da participação da sociedade civil em geral na audiência pública de apresentação e discussão do Relatório de Impacto de Ambiental e, ainda, nas representações apresentadas ao Ministério Público, em função de indícios de irregularidades encontrados no processo de licenciamento ambiental do Setor.

3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO SETOR NOROESTE

A questão central neste capítulo é o procedimento licenciatório do Setor de Habitações Coletivas Noroeste/Área de Expansão Urbana Noroeste, que é apresentado a partir da Linha de Tempo elaborada à luz do processo de licenciamento ambiental, que tramita no Ibram/DF. Destaca-se a forma de atuação dos principais atores envolvidos no processo que são de interesse deste trabalho, quais sejam: o órgão ambiental do DF, o empreendedor (Terracap) e o Ministério Público (MPF/MPDFT), além da participação da sociedade civil ambientalista organizada.

3.1 O SETOR NOROESTE

A criação desse Setor foi aventada pelo Governo do Distrito Federal (GDF), a partir de sugestão de Lúcio Costa, no documento Brasília Revisitada⁹⁶, elaborado entre 1985 e 1987, com o intuito de abrir novas áreas para expansão urbana do Plano Piloto de Brasília, sem prejuízo da sua funcionalidade, coesão e acima de tudo complementando a sua proposta original. Essa proposta veio balizar a formalização do Setor de Habitações Coletivas Sudoeste e das áreas do Setor Habitacional Estrada Parque, do Setor Habitacional Taquari, do Setor Habitacional Buritis (Anexo 1).

A partir dessa proposta o Setor Noroeste passou a constar de todos os Planos Diretores subsequentes: o Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO)⁹⁷; o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT/1992)⁹⁸; o PDOT de 1997⁹⁹; e o PDOT de 2009¹⁰⁰.

Cabe lembrar que a aprovação do documento Brasília Revisitada trouxe grande preocupação aos meios arquitetônico e urbanístico de Brasília. Tal preocupação, naquele momento, consistia em não adensar a bacia do Lago Paranoá, tendo em vista o comprometimento da qualidade de vida na cidade. Contraopondo-se a essa orientação, esse documento propunha a criação de novas áreas dentro da referida bacia e modificações de uso no Plano Piloto e adjacências, além de intervenções urbanísticas, arquitetônicas e paisagísticas (MALAGUTTI, 1996).

A preocupação quanto ao adensamento da bacia do Lago Paranoá, no que se refere ao documento Brasília Revisitada, deveu-se ao fato de esse documento criar seis novas

⁹⁶ Documento institucionalizado por meio do Decreto nº 10.829/1987, cuja proposta consiste em um conjunto de intenções de uso e ocupação do solo para a região da bacia do Lago Paranoá. Esse documento aponta diretrizes para complementação, preservação, adensamento e expansão de Brasília. A abordagem atém-se ao aspecto habitacional, sugerindo tipologias de ocupação, considerando, fundamentalmente, a preservação das características essenciais das quatro escalas em que se traduz a concepção urbanística de Brasília (monumental, residencial, gregária e bucólica) e as possibilidades de adensamento e expansão do entorno do Plano Piloto. Previa-se “a implantação de dois novos bairros a oeste – Oeste Sul e Oeste Norte – foram previstas quadras econômicas (pilotis e três pavimentos) para responder a demanda habitacional popular e superquadras (pilotis e seis pavimentos) para a classe média, articuladas entre si, por pequenos centros de bairros, com ocupação mais densa, gabaritos mais baixos (dois pavimentos sem pilotis) e uso misto”.

⁹⁷ Homologado pelo Decreto nº 12.898, de 13 de dezembro de 1990.

⁹⁸ Aprovado pela Lei nº 353, de 18 de novembro de 1992.

⁹⁹ Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997.

¹⁰⁰ Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, atualizada por meio da Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012.

áreas de habitações coletivas nas cercanias do Plano Piloto, além da criação de quadras econômicas ao longo das rodovias de acesso ao Plano Piloto e ainda a implantação do mesmo projeto em grande escala em todo o DF, com o intuito de propiciar o adensamento populacional. Propunha, ainda, a criação de condomínios com até seis residências nos lotes do Setor de Mansões Park Way (SMPW).

Na Gestão do GDF, de 1995-1998 (Governo Cristovam Buarque), foi decidida a implantação do Setor, dentro de uma política de tornar a cidade mais compacta. É nesse contexto que se insere o novo Setor Residencial Noroeste. Situado no perímetro urbano de tombamento, se enquadra na política de aproveitamento dos vazios urbanos do Plano Piloto, já servidos de infraestrutura. É uma medida governamental adotada com o intuito de refrear a ocupação desordenada do Distrito Federal, com oferta de novas unidades habitacionais destinadas à classe média (TC/BR - EIA/RIMA, 1998).

3.1.1 LOCALIZAÇÃO

O Setor de Habitações Coletivas Noroeste (SHCNW) está localizado no polígono de tombamento da Região Administrativa de Brasília (RA I), a noroeste do Plano Piloto. Limita-se a norte pelo Setor Terminal Norte (STN); ao noroeste pela Estrada Parque Indústria e Abastecimento (Epia), rodovia que se coloca como limite físico entre a área do empreendimento, de um lado, e o Parque Nacional de Brasília e o Setor de Oficinas Norte (SOF Norte), de outro; ao sul pelo Setor Militar Urbano e pelo Setor de Recreação Pública; e ao leste pelo Parque Ecológico Norte¹⁰¹ (Parque Burle Marx). O fato de estar rodeado de áreas verdes, ao tempo em que proporciona qualidade ambiental privilegiada, também interfere negativamente no meio ambiente.

A denominada Área de Expansão Urbana Noroeste (Figura 2), que inclui o Setor de Habitações Coletivas Noroeste (SHCNW), compreende uma gleba de 825 hectares inscrita no polígono de tombamento de Brasília. Essa grande gleba delimita-se ao norte pelo ribeirão Bananal; ao noroeste pela a Estrada Parque Indústria e Abastecimento (Epia); ao sul pelo Setor Militar Urbano (SMU) e o Autódromo de Brasília (integrante do Setor de Recreação Pública); e ao leste pelo Setor de Grandes Áreas Norte (SGAN) e pelo Setor Terminal Norte (STN).

¹⁰¹ O Decreto nº 30.023, de 04 de abril de 2009 (DODF de 15 de julho de 2009) transforma o Parque Ecológico Burle Marx em Parque de Uso Múltiplo Burle Marx e transfere a sua administração do Ibram/DF para a Terracap.



Figura 2 – Área de Expansão Urbana Noroeste.
Fonte: Terracap/DF/2012.

Essa área, segundo o macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) aprovado pela Lei Complementar nº 17/1997, em vigor à época da elaboração do EIA/Rima, encontrava-se na Zona Urbana de Consolidação, em que deveria ser induzida a ocupação das áreas ociosas e com disponibilidade de infraestrutura, respeitando a capacidade de suporte do Lago Paranoá como corpo receptor de efluentes, bem como as restrições pertinentes quanto ao Patrimônio Cultural da Humanidade.

De acordo com o atual PDOT (Lei Complementar nº 803/2009, atualizada por meio da Lei Complementar nº 854/2012), o Setor Noroeste está inserido na Zona Urbana do Conjunto Tombado, composta por áreas predominantemente habitacionais de média densidade demográfica, correspondendo à área do conjunto urbano construído em decorrência do Plano Piloto de Brasília e às demais áreas incorporadas em função de complementações ao núcleo original. Nessa Zona, o uso e a ocupação do solo devem respeitar as normas que tratam das definições, critérios e restrições estabelecidos para preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, tombado como Patrimônio Histórico Nacional e reconhecido como Patrimônio Cultural da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco)¹⁰².

¹⁰² Art. 66 (*caput*) e parágrafo 2º da Lei Complementar nº 803/2009.

3.1.2 CARACTERIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO

O Setor Habitacional Noroeste é um parcelamento urbano¹⁰³ caracterizado por habitações coletivas. A proposta inicial, de acordo com o primeiro EIA/RIMA elaborado pela empresa Tecnologia e Consultoria Brasileira S.A. (TC/BR), em novembro de 1998, previa uma população de 40.000 habitantes. O projeto urbanístico esboçava uma área de 300 hectares, referente apenas ao setor destinado a habitações. Estava prevista a implantação de 12 superquadras residenciais, a exemplo das quadras do Plano Piloto, alinhadas ao eixo da Epia e um centro de bairro localizado entre as superquadras e o Parque Burle Marx. O projeto não propôs nenhuma alteração na poligonal do Parque – que à época contava com apenas 175 hectares, nem considerou a ocupação do Camping, já que a diretriz governamental da época era de parcelar o Camping para abrigar atividades institucionais e atividades comerciais de grande porte, como hotéis de turismo, albergue da juventude, entre outros (TC/BR - EIA/RIMA/2004).

A previsão para a implantação da infraestrutura no Setor Noroeste, etapa que precede e viabiliza a implantação das demais fases do projeto, era de 33 anos. Essa implantação seria feita na medida em que fossem viabilizadas as soluções para os problemas de circulação, saneamento, distribuição de equipamento comunitário e urbanização (TC/BR – EIA/RIMA/1998).

Em 1999, o GDF decidiu, então, reavaliar o caso e analisar todas as glebas remanescentes do quadrante noroeste do polígono de tombamento, com o objetivo de planejar futuros usos de forma ordenada e harmônica. Dessa forma, foi proposta nova poligonal de estudo, compreendendo o Parque Ecológico Norte (Parque Burle Marx), o Setor Habitacional Noroeste, o Setor de Recreação Pública Norte (Camping) e parte da encosta do Bananal, totalizando cerca de 825 hectares (TC/BR - EIA/RIMA/2004).

Como resultado de uma parceria entre a Associação Brasiliense de Construtores (Asbraco), a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (Ademi-DF), o Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon-DF) e o GDF, foi elaborada nova proposta urbanística, apresentada em março de 2000, em versão preliminar: o Plano de Ocupação da Área de Expansão Urbana Noroeste, para abrigar uma população de cerca de 80 mil habitantes, aprovado por meio do Decreto nº 21.132, de 14 de abril de 2000¹⁰⁴.

A Área de Expansão Urbana Noroeste foi definida no plano de governo da gestão 2003-2006 do GDF como prioritária para fins de estudo e planejamento de sua ocupação, no

¹⁰³ No DF o licenciamento ambiental de parcelamento de solo para fins urbanos é regido, além da legislação ambiental federal, citada no Capítulo 1, na Lei nº 41/1989, que dispõe sobre a Política Ambiental do Distrito Federal e no Decreto nº 12.960/1990, que a regulamenta; e na Lei nº 992/1995 e no Decreto nº 28.864/2008, que a regulamenta, alterado pelo Decreto nº 30.643/2009. À época em que foi dado início ao processo de licenciamento do Setor Noroeste, este era regido pelos Decretos nº 15.427, de 02 de fevereiro de 1994, e nº 16.242, de 29 de dezembro de 1994 e depois pelo Decreto nº 18.137, de 02 de abril de 1997, revogados pelo Decreto nº 18.913/1997, que por sua vez foi revogado pelo Decreto nº 28.864/2008.

¹⁰⁴ Revogado pelo o Decreto nº 21.893, de 29 de dezembro de 2000, publicado no DODF de 08 de janeiro de 2001.

intuito de evitar que ações parcelares, não planejadas, viessem a comprometer as diretrizes estabelecidas para aquele Setor, conforme previsto no Plano "Brasília Revisitada" (TC/BR - EIA/RIMA/2004).

A proposta definitiva, de acordo com o novo EIA/Rima elaborado em 2004 e com o Decreto nº 28.684, de 15 de janeiro de 2008, que aprova o Projeto Urbanístico (URB 040/07) do Setor de Habitações Coletivas Noroeste (SHCNW) e Memorial Descritivo (MDE 040/07), prevê uma população de 39.800 habitantes, distribuída em 20 superquadras residenciais, além de comércio local e equipamentos comunitários.

Dez superquadras, com edifícios de seis pavimentos sobre pilotis, serão alinhadas ao longo do Parque Burle Marx. O contato do bairro com o parque se dará ao longo de uma avenida que terá a dupla função de delimitar o parque e dar acesso ao bairro. Outras 10 quadras residenciais serão delimitadas a oeste por uma faixa linear de atividades onde estarão localizados, entre outros usos, postos de saúde, escolas secundárias, escolas parques, clubes de vizinhança, supermercados, praças públicas, cinemas e áreas de lazer (TC/BR - EIA/RIMA/2004).

No sentido leste-oeste os conjuntos de cada quatro superquadras serão separados entre si por entrequadras de comércio local servidas por um binário que também dará acesso às superquadras. O comércio local será organizado em prédios semelhantes aos do Comércio Local da Asa Norte, dispostos em linha no interior do binário (TC/BR - EIA/RIMA/2004).

De acordo com informação obtida na Terracap em abril/2012, a Área de Expansão Urbana do Setor Noroeste (Anexo 2) é composta pelo Setor de Habitações Coletivas Noroeste (SHCNW), propriamente dito, que abrange uma área de 252 hectares, o Parque Burle Marx, com 280 hectares, a Área de Relevante Interesse Ecológico (Arie) Cruls com 55 hectares e a Arie Bananal com 100 hectares. Essas duas Arie foram criadas, como condicionantes do processo de licenciamento.

O Plano Urbanístico para a Área de Expansão Urbana Noroeste contempla o Plano Urbanístico do Setor Noroeste e o Plano Diretor do Parque Ecológico Burle Marx, concebendo – bairro e parque – como partes articuladas de um mesmo conjunto urbano (TC/BR - EIA/RIMA/2004).

Na Terracap o projeto de planejamento do Setor se deu por meio do processo nº 030.007.799/99. A Primeira Etapa do Setor foi aprovada por meio do Decreto nº 28.684, de 15 de janeiro de 2008, que aprova o Projeto Urbanístico do Setor de Habitações Coletivas Noroeste (SHCNW) – URB 040/07 e MDE 040/07, conforme croqui mostrado na Figura 3.

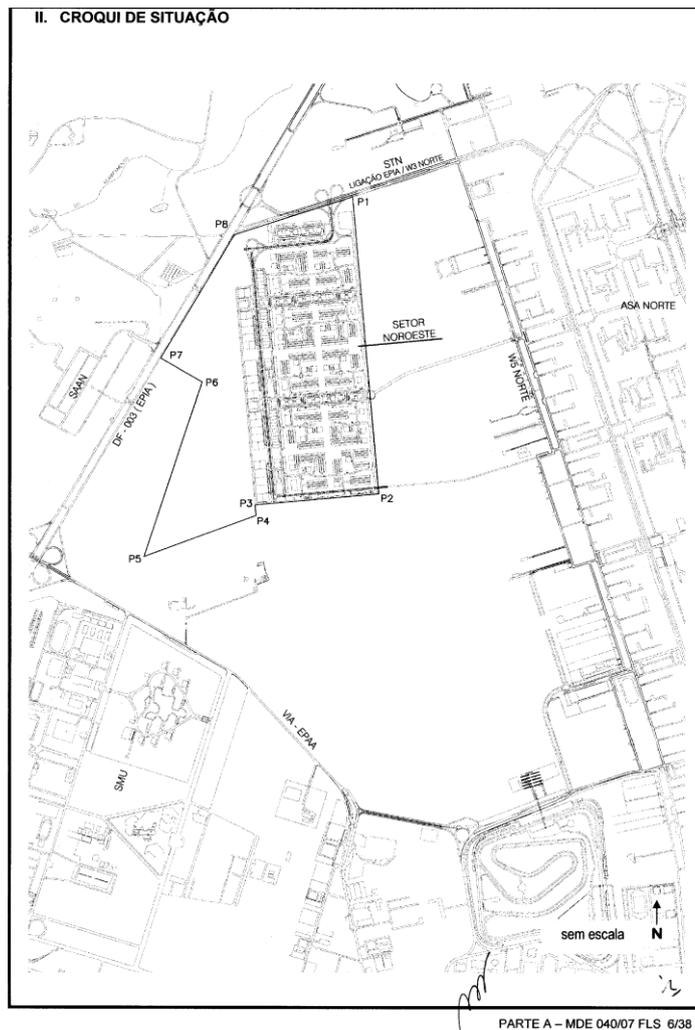


Figura 3 – Croqui de situação do Projeto Urbanístico da Primeira Etapa do Setor Noroeste.
Fonte: Sedhab/DF/2012.

O projeto urbanístico da primeira etapa do Setor Noroeste foi aprovado por meio do processo nº 111.000.114/2005, da então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (Sedhab/DF). Esse processo deu início com um Acordo de Cooperação Técnica, assinado em setembro de 1999 entre o GDF, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (Seduh), o Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (IPDF), a Sematec, a Terracap, o Sinduscon, a Asbraco e a Ademi, cujo objetivo era a elaboração do Plano Urbanístico da área de expansão urbana noroeste na Região Administrativa de Brasília. Esse acordo foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) de 15 de outubro de 1999.

O projeto urbanístico da segunda etapa do Setor está sendo tratado na Sedhab por meio do processo nº 111.002.597/2009, o Memorial Descritivo é o MDE 031/08.

3.2 DA PARTICIPAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES E DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

O processo de licenciamento ambiental de um parcelamento de solo no órgão ambiental do DF segue um Fluxograma (Apêndice K) que envolve, além do empreendedor e do órgão ambiental, uma série de instituições que devem ser ouvidas, quer seja em relação aos serviços públicos e infraestrutura demandados pelo empreendimento, quer seja em relação às questões ambientais, especialmente às unidades de conservação afetadas, às questões de saúde, de tráfego, de uso dos recursos hídricos, áreas de interesse arqueológico e etno-histórico e, em Brasília, especificamente, em função do tombamento do Plano Piloto como Patrimônio Histórico Nacional, além da sua condição de Patrimônio Cultural da Humanidade.

Ademais, tem-se a participação efetiva do Ministério Público na condição de fiscal da lei, que atua acompanhando o procedimento licenciatório, com o intuito de certificar-se de que a legislação está sendo cumprida, principalmente, a partir de representações da sociedade civil ou por provocação de outros órgãos públicos.

Aqui foi dada ênfase às três principais instituições envolvidas no licenciamento ambiental do Setor Noroeste, que são de interesse do presente trabalho: o órgão ambiental do Distrito Federal, o empreendedor (Terracap) e o Ministério Público, especialmente, o MPDFT, além da participação da sociedade civil organizada.

O processo de licenciamento ambiental¹⁰⁵ do Setor Noroeste foi iniciado no então Instituto de Ecologia e Meio Ambiente (Iema)¹⁰⁶, da então Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia do Distrito Federal (Sematec), em 29 de janeiro de 1997, e identificado sob o nº 191.000.070/1997^{107;108}

A Terracap¹⁰⁹, na condição de empreendedora, deu início ao processo de licenciamento ambiental^{110;111}, com requerimento de Licença Prévia para o “Setor

¹⁰⁵ Até então ainda não tinha sido editada a Resolução Conama nº 237, de 19/12/1997.

¹⁰⁶ O lema foi criado por meio da Lei nº 40, de 13 de setembro de 1989, vinculado à Secretaria de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia do Distrito Federal (Sematec), criada pela mesma Lei. A Lei nº 660, de 27 de janeiro 1994 transforma o lema em autarquia.

¹⁰⁷ Enquanto tramitou no Ibama/Supes/DF o processo recebeu o nº 02008001336/06. Até 09 de julho de 2012, quando foi realizada a última consulta ao processo, este era composto por 43 volumes.

¹⁰⁸ Desde então, o órgão ambiental do DF sofreu diversas alterações promovidas pelas constantes mudanças na estrutura administrativa do Governo, que implicaram tanto mudança estrutural do órgão quanto mudanças de vinculação e até de natureza jurídica. Com essas mudanças, várias instituições passaram a ter que ser ouvidas no procedimento licenciatório.

¹⁰⁹ A Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) é uma Empresa Pública criada por meio da Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, e integra o Complexo Administrativo do Distrito Federal. Tem por objetivo executar, mediante remuneração, as atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, por meio da utilização, aquisição, administração, aluguéis, concessão de direito real de uso, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar, direta ou indiretamente obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal. Tem função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, por intermédio da proposição, da operacionalização e da implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal, nos termos da Lei nº 4.586, de 13 de julho de 2011 (Terracap, 2011).

¹¹⁰ Embora tenha requerido a licença ambiental do Setor Noroeste em janeiro de 1997, só em 18 de setembro de 1997, a Terracap publicou o aviso de requerimento de Licença Prévia no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) e em jornal de grande circulação no DF. Isto denota falta de acuidade, tanto do empreendedor como do órgão ambiental, no decorrer do processo.

Residencial Noroeste”. É importante observar que, na verdade, o Setor Noroeste é um empreendimento de interesse do Governo do Distrito Federal, que a partir da edição do documento Brasília Revisitada veio amadurecendo a ideia de utilização da área. A Terracap se insere no processo na condição de proprietária e administradora das terras do Distrito Federal, tornando-se empreendedora, cabendo-lhe cumprir o papel de interessada no processo de licenciamento.

Assim, a Terracap é a responsável por todas as medidas técnicas e administrativas relativas ao licenciamento ambiental do Setor Noroeste, tais como: requerimento junto ao órgão ambiental competente; apresentação dos documentos necessários; elaboração e execução de projetos e estudos; publicidade dos pedidos e concessão das licenças, assim como das audiências públicas, quando necessárias; providências em relação à oitiva de diversos órgãos/instituições; cumprimento e acompanhamento das condicionantes e exigências das respectivas licenças; bem como cumprimento dos prazos estipulados na legislação e nos documentos emitidos pelo órgão ambiental e por outros órgãos envolvidos no processo.

Após abertura do processo de licenciamento ambiental do Setor Noroeste, a primeira providência do lema foi a elaboração do Termo de Referência (TR) para o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto de Ambiental (EIA/RIMA). Teve-se o cuidado de se elaborar o TR, conjuntamente, pela Diretoria Técnica (Ditec)¹¹² e pela Diretoria de Licenciamento Ambiental (DLFA), levando-se em consideração que o empreendimento estava localizado nas proximidades do Parque Ecológico Norte (atual Parque Burle Marx). Entretanto, do TR não constam as assinaturas dos técnicos responsáveis pela sua elaboração.

O TR foi elaborado para um parcelamento com a área de 300 hectares e uma população de 40.000 habitantes, a partir de informações constantes do Plano de Ocupação Preliminar, e entregue à Terracap, em 21 de fevereiro de 1997.

O EIA/Rima foi elaborado pela empresa TC/BR – Tecnologia e Consultoria Brasileira S/A, contratada pela Terracap, com base no Termo de Referência¹¹³, e entregue ao lema em 22 de dezembro de 1998¹¹⁴. O EIA/Rima não tinha as assinaturas dos técnicos que o elaboraram, nem veio acompanhado da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) dos

¹¹¹ A publicação dos pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão em jornal oficial, bem como em periódico grande circulação, está prevista no art. 10, § 1º, da Lei nº 6938/1981 (alterado pela Lei Complementar nº 140/2011, que inclui a alternativa de publicação em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente); no art. 17, § 4º do Decreto nº 99.274/1990; no art. 16, § 1º da Lei nº 041/1989 e art. 41, § 1º, do Decreto nº 12.960/1990, que regulamenta a Lei nº 041/1989, que institui a Política de Meio Ambiente do DF.

¹¹² A Ditec à época era a responsável pelo controle das unidades de conservação administradas pelo DF.

¹¹³ No DF, a exigência do TR para elaboração do EIA/Rima é estabelecida no art. 44 do Decreto nº 12.960/1990.

¹¹⁴ Apesar de concluído em novembro/1998 e entregue em dezembro/1998, o EIA/RIMA não faz referência à Resolução Conama nº 237/1997.

componentes da equipe¹¹⁵, embora constasse do Termo de Referência que na ocasião da apresentação do Estudo deveriam estar indicados a área profissional e o número de registro nos respectivos órgãos de classe de cada um dos membros da equipe técnica, registros estes, ratificados pelos órgãos locais ou regionais, caso oriundos de outras unidades da federação.

Embora o EIA/Rima tenha sido recebido pelo lema, em 22 de dezembro de 1998, a subcomissão de análise só foi constituída em 12 de novembro de 1999 (quase um ano depois), sendo uma comissão interinstitucional, composta por representantes do lema, Ibama, Caesb e Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (IPDF).

Cabe lembrar que de acordo com a Resolução Conama nº 237/1997, o prazo para análise do EIA/Rima é 12 meses¹¹⁶. O fato de o órgão ambiental ter optado por constituir uma subcomissão de análise interinstitucional foi uma das razões da demora, uma vez que dependeu da indicação dos técnicos pelos órgãos participantes.

A subcomissão de análise do EIA/RIMA emitiu o Parecer Técnico nº 06/2000, de 05 de maio de 2000, apresentando preocupações em relação a algumas soluções apontadas no estudo ambiental, especialmente considerando o Decreto nº 21.132, publicado no DODF de 14 de abril de 2000, que aprovava um Plano de Ocupação da Área de Expansão do Setor Noroeste, divergindo do projeto inicial em função do qual havia sido elaborado esse estudo. Inicialmente estava prevista uma população de 40.000 habitantes e uma área de 300 hectares, consistindo em 12 quadras residenciais no modelo das superquadras do Plano Piloto, em que estavam previstas 11 projeções de seis pavimentos e pilotis. As entrequadras teriam cinco blocos de uso misto de comércio e serviços em edifícios semelhantes aos da Asa Norte e Asa Sul.

Ainda de acordo com o Parecer Técnico acima citado, o Plano aprovado no referido Decreto trazia alterações substanciais. Nele, o Setor passava a ter 27 superquadras, com um total de 297 projeções de seis pavimentos e pilotis e mais 213 projeções de três

¹¹⁵ A Resolução Conama nº 237/1997 estabelece no art. 11. "os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, às expensas do empreendedor". Parágrafo único. "o empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no *caput* deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais". O art. 15 da Lei 041/1989, que dispõe sobre a Política Ambiental do Distrito Federal, alterado pela Lei nº 1.399/1997, art. 15 (*caput*) estabelece: "é obrigatória a realização de estudo prévio de impacto ambiental para construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades potencialmente causadores de significativa degradação ao meio ambiente". O mesmo artigo, no § 3º estabelece "o estudo prévio de impacto ambiental será realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta nem indiretamente do proponente do projeto, que será responsável técnica pelos resultados apresentados".

¹¹⁶ "Art. 14. O órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/RIMA e/ou audiência pública, quando o prazo será de até 12 (doze) meses.

§ 1º A contagem do prazo previsto no *caput* deste artigo será suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou preparação de esclarecimentos pelo empreendedor.

§ 2º Os prazos estipulados no *caput* poderão ser alterados, desde que justificados e com a concordância do empreendedor e do órgão ambiental competente (Resolução Conama nº 237/1997)."

pavimentos e pilotis, 46 blocos de comércio local e 40 lotes para atividades centrais, com uma população estimada em 80.000 habitantes. A área passava a 825 hectares, abrangendo a gleba inicialmente prevista para o Setor Noroeste, além das glebas relativas ao Camping, ao Parque Ecológico Burle Marx e a encosta do ribeirão Bananal. Foi proposto o deslocamento do Camping para outra área do DF, ampliando-se o setor residencial e a área do Parque Ecológico. O desenho urbano foi reformulado, afastando-se o setor residencial da Estrada Parque Indústria e Abastecimento (Epia), propondo-se nesta via grandes lotes de uso não residencial e aproximando as superquadras do Parque.

A edição do Decreto nº 21.132/2000 somada a algumas soluções apresentadas no EIA/Rima, trouxe preocupações à própria subcomissão de análise do EIA/Rima, além de outros interessados no caso, como a Administração do Parque Nacional de Brasília (PNB-BSB), o Fórum das ONGs Ambientalistas do DF¹¹⁷ e alguns órgãos técnicos do DF – os então Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal, a Companhia de Abastecimento de Água de Brasília e o Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do DF, que passaram a exigir uma reavaliação com complementações do Estudo Ambiental. As principais preocupações eram as seguintes:

- o EIA/Rima foi realizado para um parcelamento cuja população estava estimada em 40.000 mil habitantes e nele já constavam preocupações em relação às soluções técnicas para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário do Setor. A TC/BR, empresa responsável pela elaboração do EIA/Rima, realizou consulta à Caesb sobre a viabilidade técnica do abastecimento de água e do esgotamento sanitário para o Setor Residencial Noroeste e da resposta foi concluído que a capacidade desses sistemas estava praticamente esgotada, recomendando-se a ampliação do prazo de implementação do Setor até a realização de novos estudos técnicos a respeito da capacidade de atendimento;
- o Plano de Ocupação aprovado por meio do Decreto nº 21.132/2000 referia-se a uma população de 80.000 mil habitantes e uma área maior que o dobro da original;
- o novo Plano de Ocupação não respeitava o afastamento de 400 metros do Setor Noroeste em relação à Epia;
- essas mudanças aumentariam, extraordinariamente, os impactos sobre o Parque Nacional de Brasília, unidade de conservação de extrema importância para a preservação da qualidade da água que abastece 30% do Distrito Federal;
- a necessidade de realização de audiência pública para apresentação e discussão do Rima, em cumprimento à Resolução Conama nº 09/1987;

¹¹⁷ O Fórum das ONGs Ambientalistas do DF é um grupo sem personalidade jurídica, que reúne diversas ONGs. O Fórum foi criado informalmente em 1992, quando vários ambientalistas do Distrito Federal começaram a se reunir para se prepararem para a Conferência das Nações Unidas que ocorreria no Rio de Janeiro em 1992. O início formal do Fórum ocorreu quatro anos mais tarde, em 1996 (Entrevista concedida por Adolpho Luiz Bezerra Kesselring, janeiro de 2010).

- a necessidade de serem ouvidos os órgãos gestores das unidades de conservação das quais o empreendimento dista menos de 10 km, em conformidade com a Resolução Conama nº 13/1990;
- a necessidade de se fazer cumprir a compensação ambiental estabelecida no art. 36, § 3º da Lei 9.985/2000.

A atuação do Ministério Público ¹¹⁸ no caso do Setor Noroeste teve início no âmbito do MPDFT, com fundamento nas preocupações acima apresentadas. Assim, em 26 de setembro de 2000, o MPDFT ajuizou a primeira Ação Civil Pública (2000.01.1.068613-8) relativa ao Setor Noroeste contra o Distrito Federal, a Terracap, a Seduh/DF e a Semarh/DF. As principais inquietações do MPDFT eram as seguintes:

- A viabilidade técnica para abastecimento de água para o Setor, cuja análise deveria ser realizada integrando todos os núcleos urbanos que estão sendo criados ou adensados na área de abrangência do Sistema Santa Maria/Torto, ao qual deveriam ser integrados novos mananciais, como por exemplo, ribeirão Bananal e córrego Taquara;
- A capacidade de suporte de efluentes, do Lago Paranoá, cuja análise deveria considerar toda a Bacia do Lago Paranoá, tendo em vista a sua capacidade de depuração da carga poluente (Nitrogênio e Fósforo);
- A modificação substancial do desenho original do Setor Residencial Noroeste foi, incluindo-se novas áreas (como a do camping), resultando na ampliação da área física proposta inicialmente, de 300 hectares para 825 hectares, abrangendo as glebas referentes ao próprio Setor Noroeste, Camping, Parque Ecológico Burle Marx e encosta do Bananal. Ademais, o novo “Plano de Ocupação da Área de Expansão Urbana Noroeste” não respeitou o afastamento de 400 metros do Setor Residencial Noroeste em relação à Estrada Parque Indústria e Abastecimento (EPIA), originalmente estabelecido, que minimizaria o impacto sobre o Parque Nacional de Brasília;
- A necessidade do pagamento da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei 9.985/2000, cujo montante não deve ser inferior 0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento;
- A necessidade de realização de audiência pública.

¹¹⁸ A atuação do Ministério Público no processo de licenciamento ambiental do Setor Noroeste tem acontecido de forma concorrente entre o MPF/PRDF e o MPDFT. Isso se deve a algumas razões. Primeiro à mudança de competência do licenciamento ambiental do Setor por duas ocasiões. Iniciou-se no âmbito do órgão ambiental do DF, mudou para a esfera federal e retornou à esfera do Distrito Federal, devido à questão relativa à APA do Planalto Central. Depois, a questões relacionadas com as comunidades ditas indígenas que ocupam a área e questões relativas à área tombada como Patrimônio Histórico Nacional, que envolvem, respectivamente, a Funai e o IPHAN, dois órgãos da administração pública federal. Segundo o Procurador da República entrevistado, sempre que está envolvido algum órgão federal ou algum interesse federal, como recurso federal ou algum convênio com órgão federal, é o MPF quem atua.

Diante dessas preocupações, foi apresentado um pedido de liminar, determinando aos réus a obrigação de fazerem consistente em absterem-se de executar quaisquer atos tendentes à implantação do Setor Residencial Noroeste até que fosse realizado novo EIA/Rima, que contemplasse todas as alterações introduzidas no projeto original pelo Plano de Ocupação, assim como o estudo de soluções técnicas para o abastecimento de água e para o esgotamento sanitário do Setor, bem como para a solução de todos os outros problemas ambientais e urbanísticos já apontados nos pareceres técnicos elaborados pelo Iema, Caesb, IPDF e Ibama/Supes/DF, com a devida realização da audiência pública e obrigação do pagamento da compensação ambiental.

Observa-se que o MPDFT não se coloca contra a implantação do novo Setor. Isso fica claro quando é reconhecido na inicial dessa ACP que o Setor Noroeste foi concebido com o intuito de planejar a ocupação ordenada das áreas livres do Plano Piloto, e que o Ministério Público não poderia se opor à implantação de um novo Setor Residencial, considerando a grande demanda habitacional existente no DF e a tendência natural de crescimento das cidades. E ainda que, com o ajuizamento dessa ação, o Ministério Público pretende “assegurar o cumprimento da legislação ambiental e urbanística do DF, e que a ocupação do solo urbano se faça de forma ordenada e criteriosa, em atendimento ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial e à legislação ambiental e urbanística” (ACP 2000.01.1.068613-8/2000).

Decisão da 4ª Vara da Fazenda Pública do DF (VFP/DF), de 14 de novembro de 2000, concedeu liminar determinando que o Distrito Federal e a Terracap se abstivessem de executar quaisquer atos tendentes à implantação física do Setor Residencial Noroeste até que fossem realizados estudos complementares ao EIA/Rima já realizado. Esses estudos deveriam contemplar todas as alterações introduzidas no projeto original pelo Plano de Ocupação/Área de Expansão editado pelo Decreto nº 21.132, de 14 de abril de 2000. Nada deveria ser feito até que fossem concedidas autorizações do Ibama e da Secretaria de Meio Ambiente, órgãos gestores das unidades de conservação afetadas pelo projeto, nos termos da Resolução Conama nº 13/1990, uma vez que a licença ambiental não pode ser concedida antes da aprovação do EIA/Rima.

A essa decisão o Distrito Federal interpôs Agravo de Instrumento, sendo-lhe negada a liminar requerida. Então o GDF decidiu revogar o Decreto nº 21.132/2000, que aprovava o Plano de Ocupação do Setor Noroeste, o que foi efetivado por meio foi o Decreto nº 21.893, de 29 de dezembro de 2000, publicado no DODF de 08 de janeiro de 2001. No mesmo dia, foi publicado no DODF o Decreto nº 21.783, de 05 de dezembro de 2000, instituindo uma Comissão Interinstitucional para elaboração do Plano Urbanístico da Área de Expansão Urbana Noroeste, composta por representantes das seguintes instituições: Subsecretaria de Desenvolvimento e Habitação (Sudur) e Subsecretaria de Política Urbana e Informação (Supin), ambas da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh),

Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal (Semarh), Sindicato da Indústria da Construção Civil do Distrito Federal (Sinduscon/DF), Associação Brasileira de Construtores (Asbraco) e Associação de Empresas do Mercado Imobiliário do Distrito Federal (Ademi/DF).

Essa comissão foi questionada pelo fato de não contar com representantes da sociedade civil, com o agravante de constarem vários representantes cujos interesses estão voltados à construção civil e ao mercado imobiliário. Segundo o Promotor de Justiça 1, o MPDFT não interferiu em relação ao convênio firmado entre o GDF e as instituições da construção civil para elaboração do projeto urbanístico, primeiro porque não teve conhecimento à época, segundo porque não tem como saber de tudo, já que a estrutura de pessoal do MPDFT é muito pequena.

Em abril de 2002, surgiu no processo de licenciamento mais uma questão conflituosa. O MPF/PRDF enviou Ofício ao Governador do Distrito Federal solicitando informações acerca das providências adotadas em relação ao expediente encaminhado pela Fundação Nacional do Índio (Funai), por meio do Ofício nº 492/PRES, no dia 31/12/2001, requerendo a concessão à família do índio Santxiê Tapuya da área conhecida como Chácara Tapuya.

Em 24 de janeiro de 2003, atendendo solicitação da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos¹¹⁹, considerando o tempo passado e as mudanças ocorridas no Plano de Ocupação do Setor Noroeste, a Terracap apresentou novo requerimento de LP, para a “Área de Expansão Urbana Noroeste”. Os respectivos avisos de requerimento de LP foram publicados no DODF e em jornal de grande circulação no DF em 27/01/2003.

Após a consideração das críticas e recomendações suscitadas pelo debate dos documentos preliminares, a partir das preocupações apresentadas, a então Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh) orientou os trabalhos de revisão da concepção inicial, que nortearam a elaboração do segundo EIA/Rima, apresentado em janeiro de 2005. Desse EIA/Rima também não constam as assinaturas dos técnicos que o elaboraram, nem veio acompanhado da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART)¹²⁰. O Estudo também foi elaborado pela TC/BR, tendo sido consideradas algumas ponderações a seguir apresentadas:

- Estabelecer horizonte populacional máximo de 40 mil habitantes, como recomendado no EIA/RIMA elaborado pela TC/BR em 1998, considerando as atuais limitações do sistema de tratamento de efluentes domésticos implantado na bacia. O atual padrão tecnológico das estações de

¹¹⁹ A estrutura administrativa do GDF é alterada por meio do Decreto nº 21.170, de 5 de maio de 2000 e a Sematec passa a se chamar Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Semarh. Com a nova estrutura, definida na Lei nº 21.410, de 2 de agosto de 2000, o lema e o ICT são extintos e são criadas na Semarh a Subsecretaria de Meio Ambiente (Sumam) e a Subsecretaria de Recursos Hídricos (Surhi). Com a criação da Semarh e extinção do lema, a Sumam fica responsável pelo licenciamento ambiental e a Surhi fica responsável pela outorga de uso dos recursos hídricos, sendo, portanto, mais um órgão a ser ouvido no procedimento licenciatório.

¹²⁰ Só em 28/12/2006, por meio do Ofício nº 582/2006-DITEC, a Terracap enviou ao Ibama/Supes/DF, as ARTs dos profissionais que elaboraram o segundo EIA/Rima do Setor Noroeste, atendendo a condicionante nº 22 da LP nº 020/2006-Ibama/Supes/DF.

tratamento de esgotos existentes limita o aporte máximo de nutrientes (em particular, fósforo) no Lago Paranoá. Segundo estudos da Caesb, até que sejam implantados novos padrões tecnológicos de depuração de esgotos ou sejam organizados novos sistemas de destinação final de efluentes, deve ser respeitado esse horizonte populacional para a área.

- Afastar o conjunto residencial proposto do alinhamento da EPIA, como forma de assegurar um nível de isolamento acústico e segurança compatível com um setor destinado a habitações. Essa providência atende também às preocupações de representantes do Ibama no sentido da manutenção de uma "área tampão" entre o setor residencial e o Parque Nacional de Brasília (Água Mineral), até que se desenvolvam estudos aprofundados sobre a influência da consolidação do setor na recarga de aquíferos das piscinas e no empobrecimento genético da biodiversidade do parque. Essa medida obedece ao princípio da precaução, já que os estudos de perda de fluxo genético da biodiversidade ainda não estão suficientemente desenvolvidos para que possam ser aplicados. Essa medida também reduz consideravelmente os custos de implantação do projeto, posto que, um grande conjunto de redes de alta tensão existente na área não necessitará ser remanejado.

- Ampliar o Parque Burle Marx, de modo a acrescentar à gleba original de 175 hectares, os 105 hectares já incorporados na versão preliminar do plano, mais uma área de 20 hectares, remanescente do projeto de parcelamento do Camping (MDE 54/98). Essa ampliação vem ao encontro das manifestações dos conselheiros do Conselho de Planejamento Urbano e Territorial do DF - Conplan e do Conselho Técnico de Preservação de Brasília - CTPB, no sentido de consolidar a escala bucólica do Plano Piloto, como estabelecido nas diretrizes do conjunto urbano tombado. Ao mesmo tempo, mantém a possibilidade de se preservar as instalações já existentes do Camping. O Parque, com essa providência, totalizará uma área de 300 hectares.

- Manter a destinação da área restante, não ocupada pelo projeto, como "Área para Parcelamento Futuro", cuja consolidação deverá ser orientada pelo Plano de Ocupação já aprovado, sendo condicionada aos estudos ambientais futuros e às novas formulações tecnológicas dos sistemas de saneamento. Dessa forma serão asseguradas as configurações propostas por Lúcio Costa, encerrando-se assim o processo de expansão do Plano Piloto na direção oeste, já que não existem áreas para expansão urbana nos limites da Região Administrativa de Brasília nesse sentido (TC/BR - EIA/RIMA/2004, p. 19).

Em 10 de fevereiro de 2005 foi realizada a audiência pública¹²¹ para apresentação e discussão do EIA/Rima, em cumprimento à Resolução Conama nº 09/1987. Em 21 de julho de 2005, a Terracap enviou à Semarh uma nova versão do EIA/Rima, contemplando as complementações e correções solicitadas pela subcomissão interinstitucional de análise, em relação ao EIA/Rima apresentado em janeiro de 2005. Após algumas alterações nos membros da subcomissão, em 30 de novembro de 2005, no âmbito da Semarh/DF, a subcomissão emitiu o Parecer Técnico de Análise do EIA/Rima do Setor Noroeste, aprovando o Estudo desde que cumpridas todas as exigências, restrições e medidas ambientais compensatórias citadas pela comissão.

O Coordenador da subcomissão de análise do EIA/Rima, apresentou a necessidade se serem ouvidos os órgãos administradores das UC, das quais o empreendimento dista

¹²¹ Chegou a ser convocada, para 26/05/2003, uma audiência pública, que foi cancelada, após algumas reuniões e discussões dos órgãos interessados, incluindo o MPF/PRDF.

menos de 10 Km, em função da Resolução Conama nº 13/1990¹²², quais sejam: a Secretaria de Estado de Administração de Parques e Unidades de Conservação do Distrito Federal (Comparques)¹²³, a Gerência Executiva (Gerex/Ibama/Supes/DF)¹²⁴ e o Parque Nacional de Brasília – (Ibama/PNB-BSB)¹²⁵. Além disso, recomendou que fossem ouvidos o Conselho de Preservação da Área Tombada de Brasília (Conpresb) e se necessário o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional¹²⁶ e o Conselho de Meio Ambiente do DF (Conam/DF).

O então Diretor da Diretoria de Licenciamento e Fiscalização Ambiental (DLFMA), da Sumam/Semarh, entendeu que o Ibama/Supes/DF e o Parque Nacional de Brasília não precisavam ser ouvidos, considerando que esses órgãos estavam representados na Subcomissão de Análise do EIA/Rima, e sugeriu que fossem ouvidos apenas a Comparques, o Conpresb/Seduh¹²⁷ e o Conam/DF.

Em 3 de março de 2006, a Diretoria de Monitoramento e Gestão Ambiental (DMGA)¹²⁸ da Sumam/Semarh apresentou algumas condicionantes, relativas ao Parque Burle Marx, a constarem da Licença Prévia, das quais merecem destaque:

- definição da poligonal do Parque, com respectiva publicação no DODF;
- regularização fundiária da área do parque;
- registro em cartório da área do Parque, como patrimônio do GDF;
- elaboração do Plano Diretor do Parque, incluindo a sede da Semarh;
- elaboração do Plano de Manejo do Parque, de acordo com Termo de Referência emitido pela Semarh;
- elaboração de estudo para a criação de unidade de conservação na encosta do ribeirão Bananal;
- elaboração de estudo para a criação de unidade de conservação, que deverá abrigar a sede do Museu Cruls, na área proposta para Expansão Urbana do Setor Noroeste, situada

¹²² Revogada pela Resolução Conama nº 428, de 17 de dezembro de 2010.

¹²³ Criada por meio da Lei nº 3.280, de 31 de dezembro de 2003, devendo, então, ser ouvida como responsável pela administração da APA do Lago Paranoá.

¹²⁴ Administrador da APA do Planalto Central.

¹²⁵ Administração do PNB/BSB.

¹²⁶ A Portaria IPHAN nº 230, de 17 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a contextualização arqueológica e etno-histórica da área de influência dos empreendimentos, estabelece procedimentos a serem adotados em todas as fases do licenciamento ambiental. O órgão licenciador deve exigir a manifestação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional antes da concessão da Licença Prévia e da Licença de Instalação. Além disso, a Portaria n.º 314, de 08 de outubro de 1992, do IPHAN, dispõe sobre o tombamento de Brasília como Patrimônio Histórico Nacional. Essa Portaria estabelece uma série de exigências e condições para a ocupação da área tombada como patrimônio histórico e artístico nacional que devem ser observadas quando do licenciamento ambiental de qualquer atividade que possa descaracterizar ou comprometer a integridade da área tombada.

¹²⁷ Segundo a Informação Técnica nº 236/2007-DITEC/IBAMA, de 21 de dezembro de 2007, que consta do processo, o Conpresb já teria sido extinto e por isso não foi ouvido. Entretanto, segundo informação colhida na Sedhab/DF, em 25 de maio de 2012, sua extinção só aconteceu com o PDOT aprovado pela Lei Complementar nº 803/2009, em que o Conpresb deixou de compor o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (SISPLAN).

¹²⁸ Essa Diretoria era a responsável pelas unidades de conservação na Sumam/Semarh.

entre a Epia, via de ligação entre a Epia e o Setor Terminal Norte e a Estrada Parque Abastecimento de Armazenamento (EPAA);

- realização de inventário da vegetação arbórea a ser retirada para implantação do Setor, com o objetivo de determinar a compensação florestal prevista no Decreto nº 14.783/1993, alterado pelo Decreto nº 23.585/2002.

Em 21 de fevereiro de 2006, analistas do MPF/MPDFT elaboraram o Parecer Técnico nº 13/2006, a partir da análise do EIA/Rima apresentado em 2004, concluindo que este não apresentava informações suficientes para atestar a viabilidade e a sustentabilidade ambiental do empreendimento, devendo ser considerados os seguintes pontos:

- contradição nas informações apresentadas quanto à densidade de ocupação e possível contaminação de águas subterrâneas;

- afirmação de que as águas subterrâneas da área do empreendimento são de excelente qualidade, sem análise que comprove essa informação;

- identificação de áreas degradadas, sem deixar claro se o empreendedor realizará a recuperação dessas áreas;

- afirma não haver restrição para o uso da água de poços já existentes na área. Já que o Setor terá abastecimento público, a utilização de água subterrânea deveria ser descontinuada;

- a área do ribeirão Bananal localizada na poligonal do estudo situa-se na APA do Planalto Central, mas o Setor Noroeste propriamente dito não está inserido na APA;

- inclui o Parque Nacional de Brasília, UC de proteção integral, como Área de Influência Direta (AID), logo o Ibama/Supes/DF deverá ser ouvido no licenciamento, em função da Resolução Conama nº 13/1990;

- é absolutamente deficiente quanto ao levantamento da fauna;

- informa que a área ocupada por famílias indígenas de diferentes etnias é totalmente desapropriada e não há qualquer acordo com a Fundação Nacional do Índio para cessão de ocupação da gleba por esses grupos. Portanto, há necessidade de se obter, junto à Funai, informações sobre a situação dessas famílias, assim como medidas a serem adotadas para proteção e defesa de seus interesses, já que essas famílias aparentemente mantêm suas tradições no local;

- trata superficialmente da questão da drenagem pluvial. Tal questão deve ser rigorosamente analisada no licenciamento;

- sugere a criação de uma Arie ou Parque Ecológico na área que corresponde à encosta do ribeirão Bananal. No licenciamento devem ser adotadas medidas para efetivar a conservação dessa encosta, desde sua saída dos limites do Parque Nacional até o Lago Paranoá;

- a necessidade de adoção de medidas que promovam o máximo de infiltração de águas pluviais, diminuindo a necessidade de lançamentos em cursos d'água ou no Lago Paranoá;

- para evitar impactos como o aumento do assoreamento já observado no ribeirão Bananal e do aporte de fósforo e outros nutrientes/sedimentos no Lago Paranoá, torna-se necessário condicionar o licenciamento à implantação dos seguintes sistemas, conforme sugerido no EIA/Rima: tratamento de águas pluviais; dissipadores de energia; emissários com fundo e paredes porosas;

- o EIA não aborda outros empreendimentos associados à área de influência do Noroeste, como a Cidade Digital, cuja drenagem pluvial está prevista para ser lançada no ribeirão Bananal;

- o EIA não apresenta informações do novo Plano Diretor de Águas e Esgotos, que devem ser conhecidas para se avaliar o impacto do empreendimento sobre o Lago Paranoá, em especial valores limites de aporte de nutrientes e horizontes populacionais. Em relação ao esgotamento sanitário não fica claro se o Plano diretor adotado pelo EIA é o mais atual;

- a afirmação sobre concentração de fósforo junto ao ribeirão Bananal está demasiado confusa, não estabelecendo uma estimativa das contribuições desse nutriente resultantes do empreendimento nesse ribeirão e seu próprio impacto;

- o EIA oferece diversas alternativas de reuso de água e o órgão ambiental, no licenciamento, deve incluir condicionantes para efetiva implantação desses sistemas;

- o EIA é vago em relação à solução a ser adotada para o abastecimento hídrico, sendo necessário conhecer as informações do Novo Plano Diretor de Águas e Esgotos para avaliar a solução ideal para o abastecimento;

- a solução adotada para a coleta e destinação final dos resíduos sólidos é a utilizada no DF, que inclui a destinação final num lixão a céu aberto e a ausência de coleta seletiva. Cabe ao MPF/MPDFT atuar energicamente para resolver essa questão. O aterro do Jóquei é incapaz de suportar o acréscimo de resíduos;

- o EIA apresenta abordagem tendenciosa em relação à não implantação do Setor, considerando que se não fosse implantado ocorreriam mais impactos negativos (ocupação irregular de áreas protegidas, degradação da vegetação nativa do PNB-BSB, avanço de processos erosivos e ameaça à consolidação do Plano Piloto);

- necessidade de adoção de medidas compensatórias para o PNB-BSB, em decorrência da interferência que sofrerá;

- indefinição do que é o empreendimento que está sendo licenciado e o que é o projeto do Setor. Não fica muito claro se o Parque Burle Marx é parte do projeto, assim como se as encostas do ribeirão Bananal e o triângulo junto à Epia fazem parte do projeto. Além disso, restam dúvidas acerca da responsabilidade e desenvolvimento do projeto de implantação do Parque Burle Marx. Se o empreendimento inclui o Parque Burle Marx, torna-se necessária a

apresentação de projetos detalhados e cronogramas de implantação, especialmente para a verificação da validade do prognóstico de impactos ambientais apresentados no EIA/Rima;

- os chamados empreendimentos decorrentes do projeto na verdade são o próprio Setor, uma vez que um setor habitacional não existe sem que nele seja implantada a infraestrutura urbana e, portanto, não podem ser tratados separadamente: ampliação do sistema de abastecimento de água; implantação do sistema de esgotamento sanitário; implantação da rede de águas pluviais; implantação do sistema distribuição de energia elétrica; o desenvolvimento e a execução de obras de arte (viadutos) previstos para o Setor; o remanejamento de redes de infraestrutura; a recuperação de áreas degradadas; as ações de revisão (remanejamento e/ou extinção) dos parcelamentos registrados na área. O processo de licenciamento deve tratar o Setor incluindo a infraestrutura, de maneira que ao final não restem pendências;

- as encostas do ribeirão Bananal não são tratadas adequadamente no projeto;

- a definição do empreendedor é da maior importância, de maneira que todas as exigências, condicionantes ou restrições impostas no licenciamento sejam apresentadas apenas a um empreendedor.

Em 10 de março de 2006, a Diretoria de Vigilância Ambiental em Saúde (Dival), da Secretaria de Estado de Saúde (SES), emitiu Parecer Técnico¹²⁹ com algumas sugestões para regularização do empreendimento, entre elas:

- solicitar manifestação da área de assistência médica da Secretaria de Estado de Saúde (SES) acerca da capacidade de atendimento da Unidade de Saúde regional, considerando uma população de 40.000 habitantes;

- adotar medidas de controle de roedores sinantrópicos e silvestres e controle de pragas e doenças, observando, em especial, cuidados com resíduos sólidos e água parada, em todas as fases do empreendimento;

- elaboração de um programa de monitoramento ambiental em saúde;

- evitar, no projeto de arborização do Setor, o uso de espécies arbóreas que sejam atrativas de morcegos;

- as edificações não devem oferecer facilidades para o adentramento de morcegos, pombos e pardais;

- a implantação do Parque Burle Marx deve considerar questões ambientais e de saúde, de maneira a assegurar a saúde da população visitante.

Em função do Parecer Técnico da comissão de análise do EIA/Rima, datado de novembro de 2005, nos dias 8 e 10 de maio de 2006 foi realizada uma reunião técnica,

¹²⁹ Em cumprimento à Lei nº 5.027, de 14/06/1966, que institui o Código Sanitário do Distrito Federal, e estabelece no Art. 7º "A autoridade sanitária competente participará obrigatoriamente na regulamentação do traçado, zoneamento ou urbanização de qualquer área do Distrito Federal.

§ 1º Para a aprovação dos projetos de loteamento de terrenos que tenham por fim estender ou formar núcleos urbanos ou rurais, será ouvida sempre a autoridade sanitária, que expedirá autorização, se satisfeitas as exigências regulamentares em vigor".

convocada pelo MPDFT, entre este e técnicos da Semarh/DF. Nessa reunião foram definidos e esclarecidos alguns pontos, bem como apresentadas propostas de condicionantes a serem inseridas na Licença Prévia. São elas:

- o empreendedor deverá realizar análise das águas subterrâneas, conforme programa de monitoramento claramente definido, com vistas a obter um histórico da qualidade dessas águas para acompanhar sua eventual evolução;

- a recuperação das áreas degradadas na área do empreendimento recairá sobre o empreendedor (Terracap), que após estudos geotécnicos avaliará a pertinência de transformar essas áreas em quadras residenciais ou espaços esportivos;

- como o setor será atendido com abastecimento público de água, os poços de água subterrânea existentes na área deverão ser lacrados pelo órgão ambiental;

- o órgão ambiental determinará que na área da encosta do Bananal deverá ser criada uma Arie, conforme sugestão do EIA;

- o empreendedor deverá realizar levantamento faunístico detalhado da área;

- a drenagem pluvial de todo o setor será direcionada ao Lago Paranoá e em hipótese alguma ao ribeirão Bananal;

- a área triangular formada entre a Epia e o empreendimento será transformada em Arie, de maneira a formar um único espaço protegido juntamente com o previsto para a encosta do ribeirão Bananal;

- os resíduos sólidos do Setor Noroeste deverão ser destinados ao futuro aterro sanitário do DF, quando este estiver licenciado;

- o empreendedor (Terracap) executará/implantar o Parque Burle Marx concomitantemente ao restante do empreendimento.

Essa Reunião Técnica foi tratada como uma estratégia inédita da Prodema de aproximação com o órgão ambiental na etapa preliminar do licenciamento, o que contrasta com a postura histórica de movimentação apenas depois de consumado o prejuízo ambiental.

Verifica-se que em 23 de maio de 2006, por meio da Informação Técnica nº 13/2006-SUMAM/SEMARH, é sugerido o envio do processo ao Conam/DF. Entretanto tal encaminhamento não foi efetivado, e em 16 de junho de 2006, atendendo solicitação em caráter de urgência¹³⁰ pelo Gabinete do Ibama/Supes/DF, a Semarh despachou o processo àquele Instituto.

Em 13 de julho de 2006, por meio de Despacho, um analista do Ibama/Supes/DF afirma que parte da poligonal do Setor está inserida na APA do Planalto Central e sugere que o licenciamento compete ao Ibama/Supes/DF. Diante dessa afirmativa, em 4 de outubro

¹³⁰ Procedimento informal, provavelmente por meio de telefone.

de 2006, Parecer Jurídico da Dijur/Ibama/DF conclui que a competência para o licenciamento do Setor Noroeste é do Ibama¹³¹.

Essa competência até hoje é questionada, haja vista que o Setor de Habitações Coletivas Noroeste, propriamente dito, não está inserido na APA do Planalto Central. O que de fato ocorreu, segundo o Técnico 2, é que o EIA/Rima elaborado em 2004 considerou para efeito de estudo a área da encosta do Bananal, que se encontra na APA, por se tratar da área para onde as águas pluviais do Setor serão drenadas. Entretanto, essa área está situada no Setor Terminal Norte (STN).

Além disso, de acordo com alguns entrevistados, havia uma disputa de interesses entre o GDF e o Governo Federal para o licenciamento do Setor. Segundo o Gestor 5, a área do empreendimento não está situada na APA do Planalto Central. Esta discussão demorou e houve uma disputa entre o GDF e o Governo Federal, o qual acabou vencedor. Já o Promotor de Justiça 4 entende que o interesse do Ibama, provavelmente, era a compensação ambiental. Lembra que quando o Governo Federal criou a APA do Planalto Central, deixou os pequenos empreendimentos para o DF licenciar e ficou só com os grandes. Entretanto, no entendimento do Promotor de Justiça 3, desde que começou o licenciamento do Noroeste havia por parte do Ibama uma preocupação em relação a quem iria licenciar. E essa preocupação era principalmente em função da proximidade do empreendimento com o Parque Nacional de Brasília.

O longo tempo decorrido entre a criação APA do Planalto Central e a decisão do Ibama/Supes/DF acerca da sua competência para licenciar o Setor Noroeste (janeiro de 2002 a outubro de 2006 – quase cinco anos), de acordo com o Procurador da República, denota a falta de clareza nas atribuições e competências do Setor Público, o que dá ao empreendedor a percepção da falta de eficiência do Estado, gerando insegurança. “O próprio Estado não sabe direito o que ele tem que fazer, quais são as suas competências”. Já no entendimento do Promotor de Justiça 1, houve muita discussão em relação a essa competência e o órgão ambiental do DF também reclamava da estrutura pequena do Ibama. Mas diante da importância do empreendimento e de sua proximidade com o Parque Nacional de Brasília e também da política do Ministério do Meio Ambiente, da Amazônia Legal e dos Recursos Hídricos (MMA), deveria ter sido avaliado com mais rapidez. Também, segundo esse Promotor houve uma discussão a respeito da questão urbanística, se atingia ou não a área tombada e também sobre a possibilidade de existência de sítios arqueológicos na área e se esses sítios seriam atingidos. Além disso, a poligonal era diferente da que consta do Brasília Revisitada.

¹³¹ O Decreto de 10 de janeiro de 2002 cria a Área de Proteção Ambiental do Planalto Central, no Distrito Federal e no Estado de Goiás, e passa o licenciamento ambiental de algumas atividades dessa APA para o Ibama, incluindo o parcelamento de solo para fins urbanos. O licenciamento de algumas atividades, constantes do seu Anexo I, permanece sob a competência do órgão ambiental do DF.

A criação da APA do Planalto Central, segundo o Gestor 3, é emblemática e justificou-se para controlar o “descaso do governo local com o meio ambiente”. Porém, sem recursos humanos suficientes no Ibama/Supes/DF para atender às novas demandas, ocorreu uma asfixia no atendimento, que acabou estimulando a implantação de parte dos empreendimentos de qualquer forma. Novas alterações relacionadas com a APA foram realizadas e as indefinições se perpetuam, impondo-se um “jogo de empurra-empurra” interminável, que afeta a gestão ambiental no DF, negativamente. Ainda de acordo com esse Gestor, “houve o grande equívoco do patrocínio da criação da APA do Planalto Central (com intensa repercussão nos processos de licenciamentos), pautada pela ausência de equilíbrio que deveria permear todo o Ministério Público”. Essa unidade de conservação, “não existiria sem a intervenção do Ministério Público atuando nos bastidores do poder executivo federal”. O Gestor 2 afirma que “àquela época o Ibama tinha uma grande permeabilidade com o MPF. Era tão incrível, que antes de qualquer licenciamento o Ibama informava ao MPF”.

Em 24 de novembro de 2006, a Terracap, sem saber que o licenciamento passara à competência do Ibama/Supes/DF¹³², solicitou à Semarh redução da poligonal do Setor Noroeste, com retirada de área descontínua. Observa-se um descompasso das ações entre o órgão ambiental e o empreendedor.

Em 28 de novembro de 2006, um Analista Ambiental do Ibama/Supes/DF emitiu o Parecer Técnico nº 069/2006 - NLA/DITEC/IBAMA-DF, favorável à LP, considerando que o empreendimento era ambientalmente viável, desde que cumpridas as condicionantes da LP.

Por meio do Ofício nº 1368/2006-GAB/SEMARH, de 07 de dezembro de 2006, a Semarh/DF remeteu ao Ibama/Supes/DF a solicitação da Terracap para alteração da poligonal. Esse Ofício só foi recebido no Ibama/Supes/DF em 13 de dezembro de 2006, quando a LP já havia sido emitida. Assim, em 15 de dezembro de 2006, o Ibama/Supes/DF solicitou, em caráter de urgência, à Terracap, esclarecimentos acerca da alteração da poligonal, haja vista já ter sido emitida a LP. Aqui é observado grande descompasso dos órgãos ambientais do Distrito Federal e Federal entre si e em relação ao empreendedor.

Em 11 de dezembro de 2006, o Parecer nº 284/2006 – DIJUR/IBAMA/DF esclarece que o preço de análise do processo de licenciamento deverá ser recolhido aos cofres da União, para o Ibama. Na mesma data, a Terracap realiza o pagamento do preço de análise do licenciamento ambiental. Aqui, fica claro que houve procedimento informal e urgência nas providências relativas a esse pagamento.

Além disso, nesse mesmo dia, o Ibama/Supes/DF concede, à Terracap, a Licença Prévia nº 020/2006 - Ibama (Anexo 3), para o Setor Habitacional Noroeste, cuja validade fica

¹³² A Superintendência do Ibama no DF é a responsável pelo licenciamento de atividades/empreendimentos do DF, cuja competência do licenciamento é federal. Nesse caso, em função de parte da poligonal da Área de Expansão Urbana Noroeste está inserida na APA do Planalto Central (criada pelo Decreto s/n, de janeiro de 2002).

condicionada ao cumprimento das 26 condicionantes e exigências colocadas. Essa LP foi concedida sem ouvir o Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal (Conam/DF), nem os órgãos administradores das unidades de conservação das quais o empreendimento dista menos de 10 Km, conforme previa a Resolução Conama nº 13/1990, o que caracteriza uma ilegalidade.

Embora o Ibama/Supes/DF tenha concluído que o preço da análise do processo de LP deveria ser recolhido à União, porque o processo seria analisado no âmbito daquele Instituto, não foi solicitado que se fizesse o requerimento de LP ao Ibama, nem tampouco que fosse publicado o requerimento de LP no Diário Oficial da União (DOU). Isso se traduz em mais uma ilegalidade encontrada no processo, já que quando a emissão da Licença é competência da União, o requerimento tem que ser publicado no DOU.

Também não foi criada uma nova comissão de análise do processo no âmbito do Ibama/Supes/DF. O Parecer que norteou a emissão da LP não era um Parecer Conclusivo¹³³ e foi emitido por apenas um analista. O coordenador da comissão de análise instituída no âmbito do DF se recusou a assinar tal parecer. Aqui é observada mais uma desconformidade. Essas irregularidades, entre outras, foram objeto de análise pelo MPF/PRDF.

Cabe lembrar que, em 28 de novembro de 2006, a 1ª Prodema/MPDFT requisitou ao Ibama a remessa do processo original de licenciamento, para sua análise. Contudo, foi verificado que tal solicitação só chegou ao Ibama/Supes/DF em 12 de dezembro de 2006, e o processo só foi enviado à 1ª Prodema, em 28 de dezembro de 2006. Portanto, após concessão da Licença Prévia nº 020/2006 – Ibama, de 11 de dezembro de 2006. Observa-se morosidade na distribuição de documentos no âmbito do órgão ambiental federal

Ao receber a LP nº 20/2006, a Terracap publicou o aviso de recebimento no Diário Oficial da União (DOU), no DODF e em jornal de grande circulação no DF, em 13 de dezembro de 2006.

Nesse ínterim, o MPF/PRDF, não satisfeito com a concessão da LP, instaurou o Procedimento nº 1791/2003-21, por meio do qual colhe uma série de depoimentos dos analistas e gestores do Ibama/Supes/DF diretamente envolvidos no processo de licenciamento ambiental do Setor Noroeste. Dentre os questionamentos destacam-se os seguintes: o porquê de apenas um analista ter assinado o Parecer Conclusivo para concessão da LP; a questão de o Setor estar inserido ou não na APA do Planalto Central; o porquê de não ser ouvido o Conam/DF, o Conpresb e o IPHAN; se houve pressão política e se houve influência no mérito da manifestação dos analistas.

Em 13 de fevereiro de 2007, ao devolver o processo ao Ibama/Supes/DF, a 1ª Prodema envia o Parecer nº 13/2006 - MPF/MPDFT e a Ata da Reunião realizada em 11 de maio de 2006 entre a Semarh e o MPDFT para discussão das questões nele levantadas,

¹³³ Resolução Conama nº 237/1997, art. 10, inc. VII.

bem como o Parecer nº 21/2007 - DPD/DPE, de 02 de fevereiro de 2007, que esclarece dúvidas técnicas acerca do processo de licenciamento, apontadas por aquela Promotoria. Portanto, até então não constava do processo o Parecer nº 13/2006 - MPF/MPDFT, de 21 de fevereiro de 2006, e a Ata da reunião realizada, em 11 de maio de 2006, entre a Semarh e o MPDFT¹³⁴.

A 1ª Prodema entende que o Ibama/Supes/DF não considerou os aspectos levantados pela Semarh/DF e a partir de então realiza uma série de reuniões com o Ibama e outros órgãos envolvidos no sentido de adequar a LP concedida às exigências mínimas para a preservação do meio ambiente.

As principais questões levantadas pela 1ª Prodema e discutidas no Parecer nº 21/2007 - DPD/DPE, a partir de afirmações contidas no Parecer nº 13/2006 - MPF/MPDFT e da análise pericial realizada no processo de licenciamento ambiental, em tramitação no Ibama/Supes/DF (nº 02008.001336/2006-49), são as seguintes:

- a) se parte do empreendimento estaria inserida na APA do Planalto Central, conforme afirmado no Parecer nº 13/2006 - MPF/MPDFT. Conclui o Parecer que não há sobreposição da área do projeto com a APA do Planalto Central, à exceção das alças dos viadutos das vias de acesso ao Setor Habitacional em estudo;
- b) se as atividades e obras do empreendimento causam significativo impacto ambiental na APA do Planalto Central e no Parque Nacional de Brasília. Sim, o empreendimento trará impacto ambiental a essas áreas, em especial considerando a população prevista de 40.000 habitantes. A LP coloca condicionantes e medidas compensatórias. No entanto, faltaram na LP medidas sugeridas pelos analistas do MPDFT e pela Comissão de Análise do EIA/Rima, como: proibição do lançamento de drenagem do Setor no ribeirão Bananal e não-destinação da área triangular próxima à Epia, para ampliação urbana, de maneira a não comprometer o limite de 40.000 habitantes;
- c) se existem irregularidades no processo de licenciamento ambiental do Setor Residencial Noroeste. Sim, não foram ouvidos o Conam/DF, nem a Conpresb, nem o IPHAN, conforme legislação vigente;
- d) Se a LP emitida pelo Ibama/Supes/DF apresenta todas as condicionantes necessárias à preservação do meio ambiente. Cita o Parecer que as condicionantes colocadas na LP espelham, em grande parte, as restrições, exigências e medidas compensatórias determinadas pela comissão de análise do EIA/Rima, as quais coincidem, em diversos pontos, com as considerações feitas no Parecer Técnico nº 13/2006 – MPF/MPDFT e na Reunião Técnica realizada entre o MPDFT e a Semarh/DF. Entretanto, foram identificadas algumas

¹³⁴ Esse tipo de descompasso é muito comum nos processos de licenciamento ambiental. Os documentos não entram no processo seguindo uma ordem cronológica.

imprecisões e omissões no ato administrativo, destacando algumas condições que não foram incorporadas:

- quanto à construção das edificações residenciais e comerciais, que sejam iniciadas somente após a efetiva implantação do esgotamento sanitário, da drenagem urbana, do sistema de abastecimento de água, das vias e da pavimentação, do sistema de energia elétrica e da iluminação pública, conforme expressamente determinado na Lei nº 6766/1979¹³⁵;

- quanto aos empreendimentos associados, assim chamados no EIA, mas que são essenciais na conformação do Setor Noroeste, que sejam incluídos no projeto urbanístico definitivo:

- 1) a ampliação das faixas de rolamento da EPIA;
- 2) a implantação do Parque Burle Marx;
- 3) os viadutos que conectam o Setor Noroeste às vias e rodovias existentes;
- 4) os equipamentos públicos, tais como escolas para várias faixas etárias, centro de saúde, delegacia de polícia, quartel do corpo de bombeiros, templo religioso e praça de esportes;
- 5) um conjunto variado de tipologias habitacionais para diferentes estratos de renda;
- 6) as redes de abastecimento de gás combustível e de telecomunicações;
- 7) as torres de telefonia celular;

- quanto ao Plano de Gestão Ambiental de Implantação, que seja elaborado e respeite o conteúdo mínimo indicado;

- quanto ao Plano Básico Ambiental, que seja elaborado com uma indicação de metodologia de planejamento e controle das ações;

- quanto ao sistema de drenagem, que as águas pluviais coletadas no Setor Noroeste sejam enviadas diretamente ao Lago Paranoá, sem que haja lançamento no ribeirão Bananal; que existam subsistemas para o reaproveitamento das águas de chuva; que se privilegie a infiltração das águas drenadas no próprio Setor, inclusive com o uso de tubulação porosa. A concessão da LP deve estar condicionada ao envio de projeto de águas pluviais, sem lançamento no ribeirão Bananal;

- quanto ao controle de roedores e outras pragas, que, antes da fase de implantação do empreendimento, se promovam ações para impedir a disseminação desses agentes patológicos quando da intervenção humana;

- quanto à qualidade das águas subterrâneas, que o empreendedor realize análises, conforme programa de monitoramento claramente definido, com vistas a obter um histórico da qualidade dessas águas para acompanhar sua eventual evolução;

¹³⁵ Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, dispõe sobre parcelamento de solo para fins urbanos.

- quanto às áreas degradadas, que o empreendedor (Terracap), a partir de estudos geotécnicos, verifique a pertinência de transformar tais áreas em quadras residenciais ou em espaços comunitários;

- quanto aos poços que captam água na região, que o órgão de meio ambiente determine o lacre desses poços;

- quanto ao levantamento faunístico, que o empreendedor o fará, detalhado em sua forma, conteúdo e cronograma;

- quanto aos resíduos sólidos, que sejam destinados ao futuro aterro sanitário do DF, quando este dispuser do devido licenciamento ambiental. Além disso, as edificações do Setor Noroeste só poderão ser implantadas após a instalação da devida infraestrutura urbana e de saneamento, inclusive do referido aterro devidamente licenciado;

- faltou estabelecer prazo para elaboração do Plano de Manejo do Parque Burle Marx, o qual deveria ser de 365 dias, bem como exigir a implantação do parque concomitantemente com o restante do empreendimento;

- faltou exigir que a área triangular próxima à Epia seja transformada em Arie, formando um conjunto protegido que se estenderia até o ribeirão Bananal. Essa área deve ser cercada e monitorada, para evitar ocupação e depredação e garantir que não seja parcelada. Nela só poderão ser instaladas atividades institucionais sujeitas ao processo de licenciamento.

- e) Se há outras considerações relevantes para adequação e regularidade do licenciamento ambiental. Destaca-se a necessidade de se definir exatamente o empreendimento que está sendo licenciado e qual será o uso, assim como licenciar os sistemas de drenagem pluvial, esgotamento sanitário e abastecimento de água como parte do empreendimento, de maneira a se verificar suas repercussões globais, cumulativas e sinérgicas sobre o meio ambiente, uma vez que o empreendimento não existe sem a unidade de todos os seus elementos.

Em atenção a algumas questões levantadas pelo MPF e pelo MPDFT, e com base na Informação Técnica nº 001/2007, datada de 22 de fevereiro de 2007, em 26 de fevereiro de 2007, o Ibama/Supes/DF enviou ao MPF uma proposta de alteração da LP nº 020/2006, incluindo todos os pontos questionados pelo MP.

Em 20 de março de 2007, o MPF/PRDF requisitou, ao Ibama/Supes/DF, a efetivação das alterações na Licença Prévia nº 20/2006 do Setor Noroeste, propostas no Ofício 258/07/GAB/IBAMA/DF, incluindo ainda a condicionante sugerida na Informação Técnica nº 18/07/PR/DF – a garantia de implementação do parque Burle Marx, concomitantemente à implantação do projeto urbanístico. Entende o MPF que tais alterações conferem suficiente segurança ambiental à fase de licenciamento tratada naquele momento.

Assim, em 22 de março de 2007, foi emitida a ALTERAÇÃO DA LICENÇA PRÉVIA nº 020/2006 – Ibama/Supes/DF (Anexo 4), para a Área de Expansão Urbana Noroeste, com

validade de 730 dias, incluindo todas as exigências e condicionantes recomendadas pelo MPF/PRDF. Cabe esclarecer que um dos questionamentos do MPF era se o Setor abrangia a APA do Planalto Central. Ficou esclarecido que parte da Área de Expansão Urbana Noroeste é que abrangia essa APA, por isso a alteração da LP foi emitida para a área como um todo.

A partir da concessão dessa alteração, o MPF/PRDF passa a pressionar o Ibama/Supes/DF a acompanhar e fazer cumprir as exigências/condicionantes colocadas na LP, bem como passa a controlar o andamento do processo de Licença de Instalação.

Em 31 de março de 2008, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC), do MPF/PRDF requer esclarecimentos do Ibama/Supes/DF quanto ao andamento das etapas do processo de licenciamento ambiental, e reforça pela não concessão de LI enquanto não houver regularização fundiária da área junto à Funai, em respeito aos interesses dos indígenas que habitam a Reserva Bananal.

Em 2 de abril de 2008, a Terracap requereu ao Ibama/Supes/DF a Licença de Instalação para o “Setor de Habitações Coletivas Noroeste”.

Em 14 de abril de 2008, foi emitida a Informação Técnica nº 077/2008-NLA/DITEC/IBAMA-DF, desfavorável à continuidade do processo de licenciamento ambiental até que a Terracap apresentasse uma solução, em conjunto com a Funai, acerca da situação dos índios ocupantes de parte da área. A condicionante 2.35 da Alteração da LP nº 020/2006 considera que “a Terracap deve obter da Funai um posicionamento definitivo sobre a situação das famílias indígenas que ocupam parte da área, solucionando imediatamente o caso”.

Tal posicionamento deve-se a uma manifestação ocorrida em 20 de março de 2008, organizada por índios, estudantes e outros membros da sociedade, em frente ao prédio da Superintendência do Ibama no DF, contra a implantação do Setor de Habitações Coletivas Noroeste e a desconstituição da chácara que estaria ocupada por indígenas. Nessa manifestação foram exibidas diversas faixas e cartazes insinuando que a LP do Setor foi comprada. Além disso, é considerado que, até aquele momento, a Terracap não teria cumprido a condicionante nº 2.35 ou qualquer tipo de comprovação de que tenha havido tratativas junto à Funai e que a interpretação definitiva da legislação indígena e do caso em apreço deveria ser de responsabilidade daquela Fundação.

O processo de Licença de Instalação, além da questão indígena, também fica condicionado a exigências do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, que requer complementação do Estudo de Impacto Ambiental em relação às medidas preventivas de diagnóstico, prospecção, resgate e educação patrimonial do patrimônio

cultural arqueológico, conforme o estabelecido na legislação vigente. Isso se dá no contexto de suas atribuições, segundo a legislação federal específica¹³⁶.

A Terracap enviou ao Ibama/Supes/DF, em 14 de abril de 2008, isto é, na mesma data de emissão da Informação Técnica nº 077/2008-NLA-DITEC/IBAMA-DF, uma proposta de Acordo Administrativo apresentada aos índios ocupantes da área destinada à implantação do Setor Noroeste. Mais uma vez é observado procedimento informal, já que no mesmo dia em que foi elaborada a referida Informação Técnica também foi apresentado um posicionamento do empreendedor, em relação à questão indígena. Em 09 de maio de 2008 atendendo à condicionante 2.35, a Terracap informa que estão abertas as negociações para transferência das famílias indígenas para o Núcleo Rural Monjolo, no Recanto das Emas.

Essa situação até hoje não está resolvida. Segundo o Empreendedor 1, a questão está judicializada. Há um laudo que diz que eles não são índios e outro que diz o contrário. Essa questão é resultado de uma das ACP ajuizadas pelo MPF/PRDF. No primeiro TAC assinado em julho de 2008, o Ibama/Supes/DF estabeleceu que os índios deveriam ser transferidos para o Parque Burle Marx. Entretanto, o então Secretário da Comparques discordou dessa decisão do Ibama/Supes/DF. Assim, foi decidido que os índios seriam locados na Arie Cruls. À época houve uma conversa com os índios e ficou acertado que eles ficariam na Arie. Eles fizeram uma proposta de como queriam que ficasse a sua área. De acordo com o TAC, a Terracap tem que construir nove casas e criar um centro cultural, entre outras exigências.

Ainda de acordo com o Empreendedor 1, a Terracap concordou com tudo. Só que com a judicialização da questão, a Juíza Clara da Mota Santos, da 11ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, do Tribunal Regional Federal – 1ª Região, em uma reunião que teve com a Terracap em dezembro de 2011, disse que não concorda. Ela quer que o índio Tapuya Santxiê, do Santuário do Pajé, permaneça no lugar em que está – no meio do eixo da avenida W 9, que corresponde à Quadra 708 do Setor - e pediu à Terracap para estudar a possibilidade de desviar a rua para mantê-lo naquele lugar. A Terracap disse que era possível, embora fosse um absurdo. Então foi feito o estudo da alternativa e foi enviado para a empresa calcular o custo, para poder enviar ao Setor jurídico da Terracap, para análise. Chegou-se à conclusão de que a manutenção desse índio naquele local custaria 209 milhões de reais, porque os outros oito índios aceitaram a mudança.

Alega o Empreendedor 1 que isso não é razoável. Que em vários lugares do mundo há casos de igrejas com mais de mil anos, que tiveram que ser removidas do lugar em que estavam e remontadas em outro lugar e isso é uma ação patrimonial para manter a memória

¹³⁶ Lei nº 3.924/1961, que dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos de qualquer natureza existentes no território nacional; Resolução Conama nº 001/1986, art. 6º, inciso I, alínea c; Portaria IPHAN nº 314, de 08 de outubro de 1992, que dispõe sobre o tombamento do Plano Piloto de Brasília; Portaria IPHAN nº 230, de 17 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a contextualização arqueológica e etnohistórica da área de influência dos empreendimentos.

e o respeito às culturas. Agora, manter uma casinha que foi construída há menos de vinte anos, por esse custo, é um absurdo. Hoje a engenharia tem solução para isso. Essa casinha pode ser desmontada e montada em outro lugar. Mas o índio replicou “o santuário não se move”. Então, a Juíza falou que não há discussão, pois se trata de uma terra sagrada. Portanto, conclui o Empreendedor 1 que a questão não está resolvida e que “o que está acontecendo, na verdade, é um oportunismo de grupos que são contra o Noroeste e querem penalizar o governo com esse tipo de demanda”.

Em atendimento à condicionante 2.9 da Alteração da LP nº 020/2006, em 18 de abril de 2008, a Terracap informa, ao Ibama/Supes/DF, que o processo de alienação e ocupação do Setor de Grandes Áreas Norte está suspenso.

Em 12 de maio de 2008, a Terracap envia, ao Ibama/Supes/DF, o Ofício nº 181/2008 do IPHAN, manifestando-se favoravelmente à aprovação do Projeto Urbanístico, com ressalvas.

A Terracap apresenta, em 13 de maio de 2008, ao Ibama/Supes/DF, em atendimento à condicionante 2.42, relativa à criação da Arie Cruls, um mapa com a proposta inicial da poligonal enviada ao Ibram/DF para análise. Cabe lembrar que, em relação a essa condicionante, o Decreto nº 29.651, de 28 de outubro de 2008, aprova a poligonal da Arie Cruls. Foi informado pelo Empreendedor 1 que a demarcação no campo já foi efetuada e foi dada a concessão de uma área para instalação do Museu do Centro Cultural Cruls.

Em 14 de maio de 2008, a Terracap encaminha, ao Ibama/Supes/DF, o Plano de Ocupação do Parque Burle Marx. Informa que já foram reservadas unidades imobiliárias para os índios, localizados no Setor Habitacional Noroeste, na Fazenda Monjolo¹³⁷, e que aguardando a assinatura do TAC.

Em cumprimento à condicionante nº 2.10, a Terracap, em 20 de maio de 2008, encaminha relatório elaborado pelo Ibram/DF e Ofício da Novacap que comprovam o início da recuperação da área da jazida do Canil; encaminha cópia do Termo de Referência do Plano de Manejo do Parque Burle Marx e mapa com a proposta do representante do Parque Nacional de Brasília, referente à criação da Arie Cruls.

O MPF/PRDF/APM, em 26 de maio de 2008, solicita ao Ibama/Supes/DF informações atualizadas e detalhadas acerca do cumprimento das condicionantes da LP do Setor Noroeste.

Em 5 de junho de 2008, por meio de Memorando elaborado por Analista Ambiental do Ibama/Supes/DF, é relatado que não foram ouvidos os responsáveis pela gestão da APA do

¹³⁷ Houve a tentativa de relocação das famílias indígenas para outras áreas, fora da poligonal do Setor. Além do Núcleo Rural Monjolo (Recanto das Emas), pensou-se em área na Fazenda Brejo-Torto (Lago Oeste) e Fazenda Paranoazinho (próximo ao Balão do Colorado) e por último na Arie Cruls, conforme Ofício nº 605/2008 – DITEC/Terracap, de 29 de agosto de 2008.

Planalto Central e da Reserva Biológica (Rebio) da Contagem¹³⁸, fazendo-se necessárias providências no sentido de se resolver essa pendência.

O Parecer Técnico nº 036/2008-NLA/DITEC/IBAMA/DF, de 20 de junho de 2008, analisa o cumprimento das condicionantes da LP nº 020/2006 e aponta algumas pendências. Conclui que o empreendimento não reúne as condições técnicas e ambientais para o recebimento de LI.

Em 2 de julho de 2008, o Ibama/Supes/DF envia o processo ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)¹³⁹, para manifestação das administrações das unidades de conservação. Em sua atenção, em 12 de julho de 2008, o ICMBio emite a Informação Técnica Conjunta nº 002/2008 – APA do Planalto Central/PNB-Brasília/Flona de Brasília/Rebio Contagem/ICMBio-DF, dando anuência ao empreendimento, com uma série de condicionantes e a recomendação de que a LI não seja concedida enquanto a questão fundiária não for resolvida. O processo só foi devolvido ao Ibama, pelo ICMBio, em 12 de agosto de 2008 (um mês depois da emissão da citada Informação Técnica).

Em relação à situação fundiária da área, é importante salientar que os terrenos destinados à Área de Expansão Urbana Noroeste, anteriormente ao seu projeto, tinham diferentes domínios. Segundo o Técnico 2, a situação dominial da Área de Expansão Urbana Noroeste era bastante complexa. Havia terrenos de diferentes propriedades: da Terracap, do GDF, da CEB, da Polícia Militar (PM/DF), do Departamento de Trânsito (Detran/DF) e de particulares. A área do Camping que havia sido transferida para o GDF, e se encontrava sob a gestão da Secretaria de Turismo, foi devolvida à Terracap, que está separando a parte que vai ser integrada ao Setor da parte que vai ser integrada ao Parque Burle Marx. Esta continuará pertencendo ao GDF, sob a gestão do Ibram/DF. Os terrenos particulares foram remanejados. As áreas da Arie Bananal e da Arie Cruls também são da Terracap e vão ser transferidas para o GDF.

Em 17 de julho de 2008 é assinado um TAC s/n firmado entre MPF/PRDF, GDF, Terracap e Ibram/DF, definindo uma série de obrigações a serem cumpridas pelos compromissários, quais sejam:

- A Terracap obriga-se a demarcar uma área de 12 hectares no imóvel denominado Parque Burle Marx, cujas coordenadas passam a fazer parte integrante do TAC, destinada aos indígenas, além de implantar toda a infraestrutura de água, luz, drenagem pluvial e esgoto, transplantar as árvores frutíferas existentes na área atualmente ocupada pelos indígenas, bem como as residências, ouvindo sempre as populações indígenas em questão;

¹³⁸ Essa Reserva Biológica foi criada pelo Ibama, por meio do Decreto S/Nº, de 13/12/2002.

¹³⁹ O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade é uma autarquia em regime especial, criada por meio da Medida Provisória nº 366, de 26 de abril de 2007, convertida na Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. O ICMBio está vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), cabendo-lhe executar as ações da Política Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União.

- O GDF se obriga a construir a sede do órgão ambiental do DF (Ibram) de acordo com o instrumento legal que criou o Parque Burle Marx, além de se obrigar, a partir do ano de 2009, a contratar vigilância permanente para o parque;
- A Terracap se obriga a registrar em cartório a poligonal do Parque Burle Marx e transferir a unidade imobiliária para o patrimônio do DF. A área relativa à poligonal destinada aos índios será transferida para o patrimônio da União para uso da Funai;
- A Terracap, com o fim de assegurar a gestão do Parque Burle Marx, implementará: a construção de um centro integrado para atividades, vivência, educação ambiental, cultural, de ensino e pesquisa; a instalação de cerca em todo o perímetro do Parque, bem como guaritas em cada uma das suas entradas; a construção de aceiros para evitar incêndios florestais; doar, no prazo de três meses, duas caminhonetes e 10 bicicletas ao Ibram para os serviços de campo de fiscalização e gestão do parque a título de compensação ambiental.

Esse TAC foi considerado sem efeito devido à não participação da Funai¹⁴⁰ e, em 30 de julho de 2008, foi realizada reunião com o MPF para definir sua retificação, especialmente em relação ao deslocamento da comunidade indígena existente no local para o interior da Arie Cruls e definição de outras obrigações, com o objetivo de permitir a expedição da LI. Como resultado dessa reunião, em 1º de agosto de 2008, foi assinado o TAC nº 006/2008¹⁴¹, entre o MPF, o Ibama, o DF, a Terracap, a Federação Espírita Brasileira, a L.K. Engenharia e Construções Ltda., e a Sociedade Casa de Repouso de Brasília, com o objetivo de regularizar e dar continuidade ao processo de licenciamento ambiental do Setor Noroeste, cujas obrigações são as seguintes:

- A Terracap obterá a LI a ser concedida pelo DF, num prazo de 10 dias, a partir da publicação do TAC;
- A Terracap se compromete:
 1. a encaminhar ao Ibama/Supes/DF o PGAI, num prazo de 90 dias, obrigando-se a só dar início às obras após a aprovação do referido Plano;
 2. a encaminhar ao Ibama/Supes/DF num prazo de 90 dias o cronograma físico para implantação do empreendimento;
 3. a encaminhar ao Ibama/Supes/DF a complementação do inventário florístico;
 4. a disponibilizar área, num prazo de 30 dias, para criação da Arie Cruls, entre o Setor e a via Epia, excetuando-se os lotes do Hospital de apoio, da Polícia Militar do DF e da Companhia Energética de Brasília, bem como a área destinada à realocação dos três lotes privados que interferem no projeto;

¹⁴⁰ Embora tenha sido retificado imediatamente, esse TAC só foi tornado sem efeito, oficialmente, por meio de Decisão da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, em reunião ocorrida em 6 de março de 2009: "A Câmara, embora reconhecendo que o TAC foi firmado no intuito de proteger a comunidade indígena do Bananal, deliberou declarar a nulidade do mesmo por ausência da participação indígena e da Funai".

¹⁴¹ Curiosamente, o TAC nº 006/2008 também não teve a participação da Funai, nem dos indígenas.

5. a criar e realocar, num prazo de 90 dias, os três lotes privados;
 6. a demarcar uma área de 12 hectares inserida na poligonal da Arie Cruls e realocar a comunidade alegada indígena, cuja localização atual interfere no Setor, arcando com os custos referentes à implantação de infraestrutura de água, luz, drenagem pluvial e esgoto, bem como construir as residências em acordo com as famílias alegadas indígenas que atualmente ocupam a área, ou outra solução acordada entre a Terracap e a comunidade;
 7. a não alienar os lotes localizados na área atualmente ocupada pela comunidade alegada indígena até a sua total remoção.
- O GDF deve criar a Arie Cruls e ajustar o lote número 4 de forma que este não interfira no projeto do Setor Noroeste (Hospital de Apoio);
 - A Federação Espírita de Brasília se compromete a aceitar o remanejamento de seu lote para outro de mesma dimensão, entre a Epia e o Hospital de Apoio;
 - A L.K. Engenharia e Construções Ltda. se compromete a aceitar o remanejamento de seu lote para outro de mesma dimensão, entre a Epia e o Hospital de Apoio;
 - A Sociedade Casa de Repouso de Brasília se compromete a aceitar o remanejamento de seu lote para outro de mesma dimensão, entre a Epia e o Hospital de Apoio;
 - A Terracap disponibilizará recursos para elaboração do Plano de Manejo da Arie Cruls;
 - A Terracap providenciará a oitiva do Instituto Chico Mendes e do Conam/DF, antes do início das obras.

Em 18 de agosto de 2008, com base no Parecer Técnico nº 059/2008-NLA/DITEC/IBAMA-DF, de 15 de agosto de 2008, favorável à emissão da LI, desde que cumpridas as exigências do TAC nº 006/2008, foi concedida a Licença de Instalação nº 008/2008 Ibama/Supes/DF (Anexo 5), para a “Área de Expansão Urbana Noroeste”, com validade de seis anos.

Há que se observar que o Projeto de Urbanismo (URB 040/07 e MDE 040/07) aprovado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seduma)¹⁴², por meio do Decreto nº 28.684, de 15 de janeiro de 2008, refere-se apenas à primeira etapa do Setor, que corresponde às Superquadras SHCNW 107 a 111, 307 a 311, Quadras 507 a 511, 707 a 711 CLNW 06/07, 08/09, 10/11, EQNW 08/09, 10/11 e CRENW. Além disso, em 2 de abril de 2008, a Terracap requereu ao Ibama/Supes/DF a Licença de Instalação para o “Setor de Habitações Coletivas Noroeste”. Entretanto, a Licença de

¹⁴² A Seduma foi criada por meio do Decreto nº 27.591, de 1º de janeiro de 2007, alterado pelo Decreto nº 27.738, de 28 de fevereiro. Essa Secretaria abarcou a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Sedhab), a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh) e a Secretaria de Estado de Administração de Parques e Unidades de Conservação (Comparques). Dentro da Seduma foi criada uma Subsecretaria de Meio Ambiente (Sumam), à qual ficou vinculado o licenciamento ambiental.

Instalação foi concedida para a Área de Expansão Urbana Noroeste como um todo. Isso se caracteriza como mais uma ilegalidade, posto que a LI, quando emitida, deve ter um Plano Urbanístico definitivo aprovado. Nesse caso, apenas a primeira etapa do Setor de Habitações Coletivas Noroeste (SHCNW) estava aprovada. Isso foi um erro induzido pelo Decreto que aprovou o Projeto Urbanístico com base no MDE nº 040/07 e URB/07, que se referia às Superquadras 102 a 111, 302 a 311, Quadras 502 a 511, 702 a 711, e Áreas Especiais 1 e 2. Porém, o MDE nº 040/07 e URB/07 referia-se apenas à primeira etapa do Setor, como visto acima.

A Licença de Instalação nº 008/2008, concedida pelo Ibama/Supes/DF, continha 49 condicionantes, atendendo às exigências do TAC nº 006/2008, dos Pareceres Técnicos e dos órgãos administradores das unidades de conservação. Entretanto, essa LI foi concedida sem que várias das condicionantes colocadas na LP tivessem sido cumpridas. Por exemplo, oitiva do Conam/DF, do IPHAN e posicionamento definitivo da Funai em relação aos índios que ocupam a área.

Concedida, a LI nº 008/2008 – Ibama/Supes/DF, a Terracap publicou o aviso de recebimento no DOU, no DODF e em jornal de grande circulação no DF, em 20 de agosto de 2008.

Em 30 de setembro de 2008, a 1ª Prodema/MPDFT requisita ao Ibama/Supes/DF esclarecimentos acerca da LI para o Setor Noroeste e solicita informar se para emissão da LI foram atendidas as condicionantes da LP que a precedeu. Na mesma data, a 1ª Prodema solicita à Terracap informar se todas as condicionantes da LP do Setor Noroeste foram satisfatoriamente observadas antes do deferimento da LI, haja vista o teor do Parecer Técnico 129/2008 – DPE/DPD, que considera que grande parte das condicionantes e exigências contidas na Alteração da Licença Prévia 20/2006 do Setor Noroeste não foi atendida até a data de elaboração da Informação Técnica do Ibama/Supes/DF, de 21 de dezembro de 2007.

Em 4 de novembro de 2008, a Terracap informa ao Ibama/Supes/DF que o levantamento arqueológico do Setor Noroeste já foi contratado.

A 1ª Prodema/MPDFT, em 5 de dezembro de 2008, requisita ao Ibama/Supes/DF que seja encaminhado o processo de licenciamento ambiental do Setor Noroeste. O processo, que se encontrava no ICMBio, retornou em 8 de dezembro de 2008 e foi enviado ao MPDFT em 18 de dezembro de 2008.

Em 7 de janeiro de 2009 o processo é devolvido do MPDFT ao Ibama e retorna ao MPDFT em 29 de janeiro de 2009, sendo devolvido em 30 de janeiro de 2009. Não consta do processo a sua solicitação formal pelo MPDFT nessa ocasião, donde se conclui que deve ter havido uma solicitação informal, possivelmente via telefone.

Em 30 de janeiro de 2009, a Terracap envia ao Ibama/Supes/DF o Plano de Gestão Ambiental de Implantação (PGAI) do Setor Noroeste, em atenção ao item 2.1 da LI

nº 008/2008, cinco meses após a emissão da LI. O prazo estipulado na Licença, para entrega, era de 90 dias e havia sido definido no TAC nº 006/2008.

De acordo com o Gestor 2, o Setor Noroeste quebrou um paradigma no que se refere a parcelamento de solo no DF. Isto se deu com a inserção da variável ambiental para implantação do empreendimento, “mesmo que utilizado de forma publicitária”, com a utilização do PGAI, “cuja adoção está sendo considerada um grande avanço e pensa-se em exigí-lo para outros parcelamentos”.

Em 3 de fevereiro de 2009, o Ibama/Supes/DF remeteu o processo à Seduma, com vistas ao Conam/DF, para sua manifestação, em cumprimento à condicionante nº 9 da LI em questão. O Conam/DF aprovou a licença ambiental do Setor Noroeste na sua 82ª Reunião Ordinária, realizada em 11 de fevereiro de 2009, cuja ATA foi publicada no DODF de 6 de março de 2009, em que consta que “ficou APROVADA a licença ambiental do SETOR NOROESTE pelo CONSELHO DE MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL, por unanimidade”. Aqui também é verificada a falta de acuidade. O nome do Setor ficou incompleto.

O MPF/PRDF, em 11 de março de 2009, envia ao Ibama/Supes/DF a Recomendação GAB-LLO nº 004/2009, recomendando, entre outros pontos: suspender imediatamente os efeitos da Licença Prévia nº 20/2006, devido ao descumprimento da condicionante nº 2.35; suspender imediatamente os efeitos de licenças posteriores, eventualmente já concedidas; avaliar as alterações necessárias ao projeto, para que se preserve a localização e o modo de ocupação da comunidade indígena ali inserida. Em sua atenção, em 17 de março de 2009 o Ibama/Supes/DF solicita à Terracap informação quanto à situação atual da questão fundiária relativa à área indígena e, em 27 de março de 2009, o Ibama/Supes/DF informa ao MPF que, no TAC nº 006/2008 assinado entre no MPF, o Ibama e a Terracap teve-se o cuidado de inserir dispositivos que garantissem o direito dos índios ocupantes da área.

A suspensão da licença não foi efetivada. Isso mostra a fragilidade do instrumento da Recomendação, conforme foi apresentado no Capítulo 2. O órgão ambiental não é obrigado a cumprir o recomendado pelo MP. Essa é uma das razões pelas quais o MPDFT deixa de usar esse tipo de instrumento, preferindo usar o TAC, que tem a força de um título executivo.

Em 27 de maio de 2009, o Ibama/Supes/DF remeteu o processo de licenciamento do Setor Noroeste ao Ibram/DF, em face da publicação do Decreto s/n, de 29 de abril de 2009, o qual altera o Decreto s/n de 10 de janeiro de 2002 e transfere o licenciamento ambiental das atividades localizadas ou que afetam a APA do Planalto Central para o GDF.

Com o retorno do processo de licenciamento ao Ibram/DF, a 1ª Prodemas e as Prourb passam a acompanhar o cumprimento das condicionantes da Licença de Instalação nº 008/2008, junto a esse órgão. Para tanto, os Analistas Peritos do MPDFT elaboram Informações e Pareceres Técnicos, a partir de informações obtidas do Ibram/DF, oriundas

do processo de licenciamento. Em geral essas análises apontam irregularidades nos procedimentos licenciatórios e no acompanhamento das condicionantes. Um dos procedimentos muito comuns do MPDFT, por meio de suas Promotorias de Justiça, é a solicitação dos processos do Ibram/DF para consulta¹⁴³.

Em 9 de junho de 2009, a 4ª Prourb/MPDFT realizou uma reunião com a Terracap, o Ibram/DF, o IPHAN e a Administração Regional de Brasília, para análise das normas de gabarito e ocupação do Noroeste e correlação com o conceito de bairro ecológico.

Em 29 de junho de 2009, a Terracap enviou o PGAI à Subsecretaria de Meio Ambiente do DF (Sumam), da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e, em 11 de setembro de 2009, a Terracap encaminhou, à Sumam, o PGAI do Setor Habitacional Noroeste, com as correções solicitadas por um determinado técnico. Não consta do processo qualquer documento relativo à solicitação dessas correções, caracterizando-se como um procedimento informal.

O PGAI¹⁴⁴ foi aprovado por meio da Informação Técnica nº 588/2009 – SULFI/IBRAM, de 18 de setembro de 2009, mas somente em 27 de novembro de 2009 a Terracap foi informada, pelo Ibram/DF, acerca da sua aprovação. Nessa Informação é sugerida a instalação de uma comissão interinstitucional para realizar o acompanhamento sistemático das obras do Setor Noroeste. Em sua atenção é publicado no DODF de 24 de novembro de 2009, o Decreto nº 31.070, de 23 de novembro de 2009, que constitui a Comissão Interinstitucional de Acompanhamento Sistemático da Implantação do Setor Habitacional Noroeste¹⁴⁵.

Em 27 de outubro de 2009, o MPF/PRDF/PRDC recomenda ao Ibram/DF que não permita a realização de obras no local ocupado pela comunidade indígena Fulni-ô/Tapuya, em observação ao TAC nº 006/2008 e em 17 de novembro de 2009 o MPF/PRDF ajuíza ACP (2009.34.00.038240-0) contra a Funai, o Ibram/DF e a Terracap, com pedido de

¹⁴³ Em função desse procedimento, em 19 de novembro de 2009, foi publicado no DODF o Decreto nº 31.051, que estabelece que quando requisitado o envio de processos pelo MP ou TCDF, só pode ser enviada cópia autenticada dos autos e não o original. Essa medida decorre, principalmente, do fato de que enquanto o processo vai ao MP ou TCDF, sua análise técnica, com vistas ao licenciamento, fica parada. Entretanto, segundo o Promotor de Justiça 4, “esse Decreto é absurdo, porque os promotores têm poder para fazer busca e apreensão e levar o processo original”. Além disso, a falta de estrutura do órgão ambiental para fazer cópia do processo, que na maioria das vezes têm que ser feitas fora do órgão, por empresas contratadas, resulta em demora no atendimento ao MP.

Os prazos estipulados pelo MPDFT para remessa de documentos ou informações costumam ser exíguos.

¹⁴⁴ A apresentação do PGAI foi uma das condicionantes inseridas na Licença de Instalação nº 008/2008 – Ibama/Supes/DF. Segundo o Gestor 2, pela primeira vez o PGAI foi utilizado para parcelamento de solo no DF, tendo sido proposto pela empresa que elaborou o EIA/Rima, com base em modelo do Banco Mundial. A comissão de análise acatou e fez a exigência.

¹⁴⁵ Essa Comissão é constituída por representantes dos seguintes órgãos: Ibram/DF; Subsecretaria de Controle Urbano da Seduma; Subsecretaria de Políticas Ambientais, Recursos Hídricos e Resíduos Sólidos da Seduma; Secretaria de Estado de Obras do DF; Terracap; Caesb; Novacap; Administração Regional de Brasília; Gerência de Projetos da Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal; e ICMBio, tendo como atribuições: monitorar a consecução do PGAI; controlar as atividades relacionadas com a implantação do Setor Habitacional Noroeste; propor ajustes nas atividades relacionadas com a implantação do Setor Habitacional Noroeste, que visem ao aumento da sustentabilidade socioambiental.

liminar, objetivando a preservação da área ocupada pela comunidade indígena Bananal, até que a Funai se posicione de modo definitivo.

Em 30 de março de 2010 o Ibram/DF emitiu o Auto de Infração Ambiental nº 0746, em desfavor da Terracap, por descumprimento dos itens 2.16, 2.25, 2.27, 2.34, 2.35 e 2.36 das condicionantes da Licença de Instalação nº 008/2008 – Ibama/Supes/DF, com a penalidade de advertência. Essas condicionantes estão relacionadas, especialmente, com a adequada coleta e deposição de resíduos da construção civil.

A Prourb, em 16 de abril de 2010, ajuizou uma Ação Cautelar (2010.01.1.05587651-3) em desfavor da Terracap, Ibram/DF, Novacap e Caesb, com pedido de liminar para determinar aos réus a paralisação imediata de quaisquer obras de terraplenagem e implantação do Setor. A liminar foi indeferida e em 28 de abril de 2010 a Prourb ajuizou uma Ação Civil Pública (2010.01.1.064372-5) contra os mesmos órgãos e pedido de liminar de igual teor da citada Ação Cautelar. Em 15 de abril de 2011, foi dada uma sentença negando a liminar e a Prourb apelou para o Tribunal de Justiça, que está apreciando. Essa ACP objetiva coibir a implantação do Setor em desconformidade com a legislação que tombou o sítio urbano de Brasília, patrimônio cultural da humanidade; garantir que não se implemente o empreendimento sem que se preserve a área tombada *non aedificandi*, bem como sem a garantia de existência de infraestrutura urbana para atender o próprio Setor, sem prejuízo dos demais setores já implantados ou em fase de implantação e sem que haja prejuízo de suporte da bacia do Paranoá. A destinação anterior da área é mostrada na Figura 4.

O MPF/PRDF também ajuizou uma ACP (41607-61.2010.4.01.3400), em agosto de 2010, com os mesmos argumentos da ACP ajuizada pela Prourb, só que incluindo como réus a União e o IPHAN.

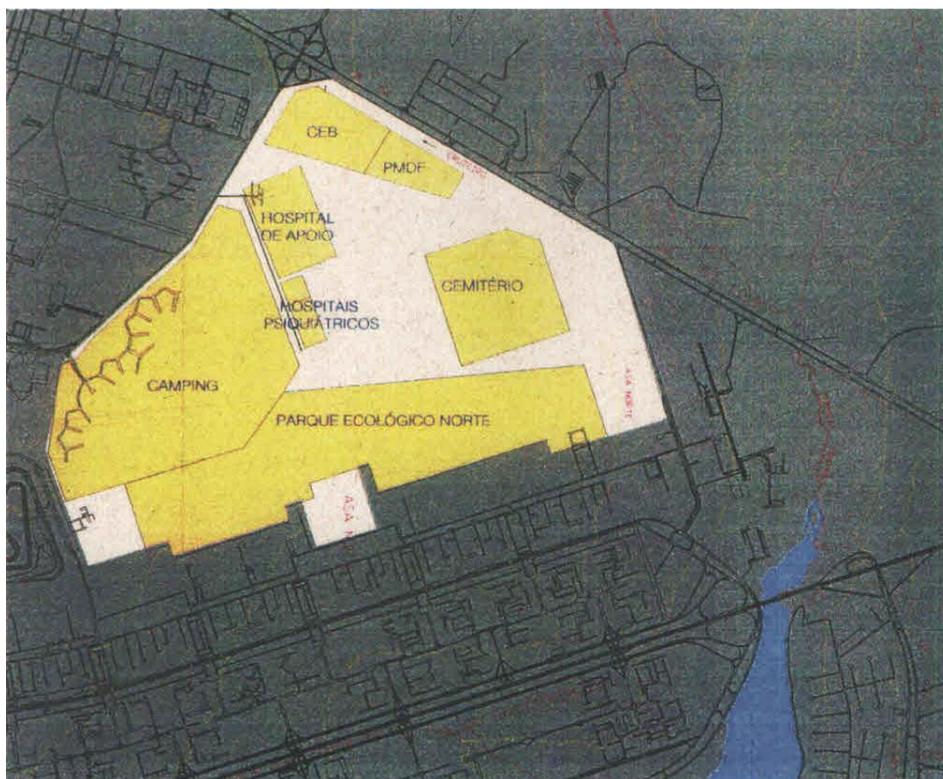


Figura 4 – A destinação das glebas da Área de Expansão Urbana Noroeste, antes da sua criação.

Fonte: Plano de Ocupação da Área de Expansão Urbana Noroeste, março de 2000, constante do processo 191.000.070/1997.

De acordo com o Promotor de Justiça 2:

A Terracap ultimamente tem se arvorado a fazer planejamento urbano. Ao invés da Sedhab, ela tem proposto desafetações, proposto novos setores e, ao contrário, as atividades da Terracap são incompatíveis com planejamento urbano, porque ela é uma companhia imobiliária. Por exemplo, o Setor de Áreas Especiais do Aeroporto, o Setor Noroeste, o Parque do Guará são três ações que as Prourb têm, em que a Terracap é ao mesmo tempo empreendedora e também foi quem propôs. Então, na verdade há um choque de atribuições, porque o órgão competente para fazer planejamento urbano deve ser isento (Promotor de Justiça 2).

Em 1º de junho de 2010, a Terracap solicita ao Ibram/DF alteração da condicionante nº 17, da LI nº 008/2008, de forma a poder construir as edificações concomitantemente com a implantação da infraestrutura.

Antes da obediência ao Auto de Infração Ambiental nº 0746, e com base no Parecer Técnico nº 145/2010 - GELAM/DILAM/SULFI, de 20 de julho de 2010, favorável à alteração da LI nº 008/2008 – Ibama/Supes/DF, em função de solicitação da Terracap, além da necessidade de fazer algumas adequações em razão do retorno do processo ao GDF, foi emitida a LI nº 033/2010 - Ibram/DF (Anexo 6), de 2 de agosto de 2010, para implantação do Setor de Habitações Coletivas Noroeste (SHCNW), com validade de seis anos.

Há que se observar que o Ibram/DF também se equivocou porque concedeu a LI para o Setor de Habitações Coletivas Noroeste (SHCNW) como um todo, enquanto o Projeto de

Urbanismo aprovado (URB 040/07 e MDE 040/07) referia-se apenas à primeira etapa do Setor.

A LI nº 008/2008 – Ibama/Supes/DF apresentava 49 exigências e condicionantes, enquanto a LI nº 033/2010 - Ibram/DF apresenta 70. Essa questão merece algumas considerações:

1. Várias exigências colocadas na LI nº 008/2008 já haviam sido cumpridas e, portanto, não havia necessidade de serem colocadas na nova LI emitida pelo Ibram/DF. Por exemplo, apresentação e aprovação do PGAI, apresentação de complementação de volumetria da vegetação a ser suprimida, apresentação de Cronograma Físico para implantação do empreendimento¹⁴⁶;
2. Estabelecimento de prazos para cumprimento de exigências, iguais aos que já constavam da LI emitida pelo Ibama e não tinham sido cumpridos. Por exemplo, prazos para regularização de áreas, como a da Arie Cruls e dos lotes privados que deveriam ser remanejados;
3. Adequação a novas determinações legais. Por exemplo, obter da Adasa a outorga do direito de uso de recursos hídricos¹⁴⁷.

A partir da emissão da LI nº 033/2010, o Ibram/DF, passa a acompanhar o cumprimento das condicionantes e exigências que a compõem, bem como a fazer o Acompanhamento Sistemático da Implantação do Setor Habitacional Noroeste, por meio da Comissão Interinstitucional constituída para esse fim.

A Terracap, em 17 de fevereiro de 2011, sugeriu ao Ibram/DF a inclusão do Plano de Manejo da Arie do Torto, orçado em R\$ 308.190,05, na compensação ambiental do Setor Noroeste. O Ibram/DF concordou e, em 31 de março de 2011, informou àquela Companhia que a sua sugestão foi acatada e que o valor será computado como parte da compensação relativa ao item 48 da LI nº 33/2010. Nessa condicionante é estabelecido que a compensação ambiental de que trata o art. 36, da Lei nº 9.985/2000, será proporcional a 2,19% dos custos totais de implantação do empreendimento, conforme definido pelo Parque Nacional de Brasília.

Segundo consta do processo, o cálculo do percentual da compensação ambiental do Setor Noroeste foi realizado com base numa metodologia de cálculo do grau de impacto ambiental de empreendimentos terrestres, que estava em processo de consolidação no Ibama. Ou seja, não havia um instrumento legal estabelecendo os critérios técnicos e objetivos, conforme preconizam a Lei nº 9.985/2000 e o Decreto nº 4.340/2002¹⁴⁸, alterado

¹⁴⁶ Na LI nº 008/2008 – Ibama tinha sido colocado um prazo de 60 dias para sua apresentação, entretanto o Cronograma só foi apresentado sete meses depois (março/2009)

¹⁴⁷ Foi dado um prazo de 120 dias para apresentação da outorga. Entretanto, até 27 de maio de 2011, o documento não havia sido apresentado, conforme Informação Técnica nº 181/2011 – GELAM/DILAM/SULFI.

¹⁴⁸ O Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta artigos da Lei nº 9.985/2000, que dispõe sobre o SNUC, trata nos seus artigos 31, 33 e 34 da compensação ambiental. Atualmente o que vigora é o Decreto nº 6848, de 14 de maio de 2009, que altera o Decreto nº 4.340/2002 e revoga o Decreto nº 5.566/2005.

pelo Decreto nº 5.566/2005, de 26 de outubro de 2005, vigentes à época. Portanto, a legalidade desse cálculo é questionável. Só em junho de 2012, esse percentual passa a ser questionado no processo.

Em vários momentos no decorrer do processo se fala no percentual de 2,19% estabelecido pelo PNB/DF, para a compensação ambiental do Setor Noroeste, e em várias medidas e responsabilidades do empreendedor em nome da compensação ambiental. Entretanto, até o final desta pesquisa não havia no processo o cálculo efetivo do valor a ser pago.

Segundo o Empreendedor 1, até a data da sua entrevista, a Terracap ainda não havia calculado o valor de tudo que foi exigido como compensação ambiental na LI do Setor Noroeste, como a criação das Arie Bananal e Cruls, a implantação do Parque Burle Marx, a construção da sede do órgão ambiental do DF, entre outros. “Mas, com certeza, esse valor seria muito superior aos 2,19% estabelecidos inicialmente”. Além disso, há a compensação florestal, em que foi estabelecido o plantio de 4,5 milhões de mudas de árvores nativas. Em sua opinião, isso não é razoável, pois segundo a Novacap, em 50 anos, desde o início de Brasília, a Companhia plantou esta quantidade de árvores¹⁴⁹.

Em 18 de abril de 2011, a Terracap enviou ao Ibram/DF documentos relativos à demarcação da área para instalação do Centro Cultural de Ciências da Natureza Luiz Cruls, inserido na Arie Cruls, conforme TAC de 2008, e, em 16 de maio de 2011, envia um Relatório de ações relativas às condicionantes da LI nº 033/2010 do Setor de Habitações Coletivas Noroeste.

Em 7 de junho de 2011, o Ibram/DF emite o Auto de Infração Ambiental nº 0020, em desfavor da Terracap, por descumprimento dos itens 6, 14, 16, 36, 41, 42, 50 e 55 das condicionantes da Licença de Instalação nº 033/2010 – Ibram/DF, com a penalidade de multa no valor de R\$ 249.000,00, mais multa diária de R\$ 24.900,00 por descumprimento. Parte dessas condicionantes está relacionada com questões de regularização de alguns terrenos, inclusive o do Parque Burle Marx, assim como da destinação adequada dos resíduos da construção e cuidados com a poluição ambiental no âmbito do empreendimento, principalmente com a necessidade de se evitar o carreamento de terra para o Lago Paranoá.

Em 30 de setembro de 2011, a Terracap envia mais um relatório de cumprimento de condicionantes da LI nº 033/2010 - Ibram/DF, além das relativas ao Auto de Infração nº 0020/2011.

Em 2 de maio de 2012, o ICMBio emitiu o Auto de Infração nº 032856 à Terracap, devido ao descumprimento das condicionantes nº 12, 15, 17, 31, 33, 53 e 56 da LI nº 033/2010 – Ibram/DF, com a penalidade de embargo da instalação do empreendimento,

¹⁴⁹ Desde a inauguração de Brasília até 2008, foram plantadas cerca de quatro milhões de árvores nesta capital (ALENCAR/2008).

até que sejam cumpridas tais condicionantes. Essas condicionantes também estão relacionadas à destinação inadequada de resíduos da construção civil e ao carreamento de sedimento para o Lago Paranoá, assim como à regularização da área do Parque Burle Marx.

O descumprimento do embargo das obras provocou a emissão do Auto de Infração nº 022966, de 29 de maio de 2012, em que o ICMBio suspende a atividade de implantação do Setor e cancela os registros, licenças e outras autorizações de funcionamento da atividade junto aos órgãos ambientais e de fiscalização. Esse segundo Auto de Infração é questionável, já que quem concedeu a LI que está em vigor (LI nº 033/2010) foi o Ibram/DF.

Em debate veiculado pela Rádio CBN, na manhã de 31 de maio de 2012, em que estavam presentes o Coordenador Geral de Proteção Ambiental do ICMBio, Paulo Carneiro, o Presidente da Ademi, Adalberto Kleber Valadão e a Promotora de Justiça da 3ª Prourb/MPDFT Marisa Isar, foi discutida a questão do embargo, das obras do Setor Noroeste, aplicado à Terracap pelo ICMBio. O Diretor do ICMBio alegou que a terra das escavações depositada em local indevido está promovendo impacto ambiental na APA do Lago Paranoá e que tanto as obras de infraestrutura quanto as obras das edificações estão embargadas, mas o embargo não está sendo cumprido. O Presidente da Ademi alegou que as edificações que estão em fase final não podem ser prejudicadas pelas que estão em fase de escavação, pois são estas que estão provocando o dano. A Promotora de Justiça alegou que, de acordo com relatório da Caesb, a terra colocada em local indevido está promovendo o assoreamento do Lago Paranoá e que essa situação só está ocorrendo porque o Ibram/DF permitiu a implantação das edificações concomitantemente com a da infraestrutura urbana. Além disso, reclama do fato de o Ibram/DF não ter tomado providências já que ele, como órgão licenciador, é quem tem que acompanhar o cumprimento das condicionantes e seria ele quem deveria ter emitido o auto de infração embargando a obra.

Cabe lembrar que, de acordo com o art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, compete ao órgão responsável pelo licenciamento do empreendimento lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental causadas pelo empreendimento ou atividade licenciada. Entretanto, no art. 18 desta mesma Lei, é estabelecido que esta apenas se aplica aos processos de licenciamento e autorização ambiental iniciados a partir de sua vigência. Portanto, a atuação do ICMBio, considerando que os impactos estão atingindo a APA do Planalto Central, criada e administrada pela União, está perfeitamente dentro da legalidade. Mas ainda resta a dúvida se o ICMBio teria competência para cancelar ou suspender os efeitos da LI concedida pelo Ibram/DF.

Em decorrência dos Autos de Infração emitidos pelo ICMBio em maio de 2012, a 3ª Prourb solicitou ao Ibram/DF, em 05 de junho de 2012, informações acerca das providências

adotadas em relação a esses Autos de Infração e quais as medidas adotadas pelo Ibram/DF a partir do momento em que foi noticiado do descumprimento das condicionantes da LI nº 033/2010, pelo ICMBio, considerando a Condicionante nº 69 que estabelece que “o descumprimento de qualquer das condicionantes elencadas no corpo desta Licença Ambiental implica no cancelamento automático da licença, além de outras providências cabíveis”.

Ainda em razão dos Autos de Infração emitidos pelo ICMBio, em 14 de junho de 2012, o MPF/PRDF enviou ao Ibram/DF a Recomendação nº 34/2012/MPFPRDF/CHML, para que o órgão adotasse providências no sentido de fazer cumprir a ordem de embargo emitida pelo ICMBio.

Em função dos Autos de Infração emitidos pelo ICMBio e em acatamento a essa Recomendação, o Ibram/DF suspendeu a LI nº 033/2010. Tal suspensão foi efetivada por meio da Decisão nº 200.000.110/12, de 18 de junho de 2012, levada ao conhecimento da Terracap, via Ofício, na mesma data e publicada no DODF em 28 de junho de 2012.

Ainda em função da ação fiscal do ICMBio, em 19 de junho de 2012, o Ibram/DF emitiu a Informação Técnica nº 44/2012 – GEUSO/COLAM/SULFI, apresentando a situação do cumprimento das condicionantes da Li nº 033/2010.

Em decorrência da suspensão da LI nº 033/2010, em 20 de junho de 2012, a Terracap faz um apelo ao Ibram/DF para que seja firmado um Termo de Compromisso, com a finalidade de ajustar os procedimentos a serem adotados para o cumprimento das condicionantes da LI. Dentre o solicitado pela Terracap, merece destaque:

- que o pagamento da multa no valor de R\$ 249.000,00, imposta como penalidade no Auto de Infração Ambiental de junho de 2011, mesmo sem que esse tenha sido julgado, seja incluído no Termo de Compromisso, mas com a redução de 90%, conforme previsto na legislação do DF¹⁵⁰;

- que sejam feitos alguns ajustes nos itens das condicionantes da LI nº 033/2010, os quais a Terracap não tem competência legal para cumprir – itens 5, 15 e 69.

Essas condicionantes incluem ações que não são da competência da Terracap, como por exemplo, a publicação do ato normativo de criação da Arie Cruls (condicionante 5). Isso compete ao poder executivo do GDF. Já a condicionante 15 incorre no mesmo erro, em relação à Arie Bananal.

A condicionante 69 estabelece que “o descumprimento de qualquer condicionante aqui elencada implica no cancelamento automático da licença, além de outras providências cabíveis”. Há que se reconhecer que o princípio da razoabilidade, nesse item, não está sendo observado, já que a LI em questão é composta de 70 condicionantes, das mais

¹⁵⁰ Art. 49, § 2º da Lei nº 41/1989 – “§ 2.º A multa poderá ser reduzida em até 90% do seu valor se o infrator se comprometer, mediante acordo escrito, a tomar as medidas efetivas necessárias a evitar a continuidade dos fatos que lhe deram origem, cassando-se a redução, com o conseqüente pagamento integral da mesma, se essas medidas ou seu cronograma não forem cumpridos”.

simples às mais complexas, não cabendo um procedimento tão radical para o descumprimento de qualquer uma delas.

Dando continuidade ao processo de licenciamento, em 26 de junho de 2012, após análise do pedido da Terracap, foi emitido o Parecer Técnico nº 02/2012, da Assessoria Especial da Sulfi/Ibram, sugerindo que fosse firmado um Termo de Compromisso¹⁵¹ para o cumprimento das condicionantes da LI nº 033/2012. Assim, em 29 de junho de 2012, foi assinado o Termo de Compromisso nº 003/2012 – Ibram, restabelecendo os efeitos da LI nº 033/2010 e obrigando à Terracap a cumprir as condicionantes da Licença, em especial as que constam do Anexo I do citado Parecer, merecendo destaque:

- o pagamento da multa imposta pelo Auto de Infração Ambiental nº 0020/2011, com a redução de 40%, tanto no valor principal, quanto no valor da multa diária. O valor principal, R\$ 149.000,00, já com desconto, será pago em pecúnia, num prazo de 30 dias, e o valor da multa diária, R\$ 2.524.860,00, já com desconto, será pago em obras de interesse do Ibram/DF, em unidades de conservação;

- apresentar num prazo de 30 dias os custos totais do empreendimento, para fins de cálculo da compensação ambiental, nos termos da Instrução Ibram nº 76/2010.

Cabe esclarecer que o valor da compensação ambiental calculado pelo Parque Nacional de Brasília, em 2006, será desconsiderado, tendo em vista que foi calculado utilizando-se de uma metodologia não consolidada.

No citado Termo de Compromisso foram reafirmadas as condicionantes que não vinham sendo cumpridas e que promoveram a intervenção do ICMBio, assim como outras, tendo sido colocados prazos para seu cumprimento. Caso isso não aconteça, serão restabelecidos os efeitos da Decisão nº 200.000.110/12, com a imediata suspensão da LI nº 033/2010, além da cobrança do valor integral da multa relativa ao Auto de Infração Ambiental nº 0020/2011.

Entretanto, o restabelecimento da LI nº 033/2010 pelo Ibram/DF, por meio do Termo de Compromisso, não foi suficiente para a retomada das obras de implantação do Setor, posto que o embargo aplicado pelo ICMBio ainda permanecia vigente. Com o intuito de resolver a questão, foi realizada uma reunião, em 28 de junho de 2012, entre o MPF, o MPDFT, o ICMBio, a Semarh/DF, a Sedhab/DF, a Terracap e o Ibram/DF, na tentativa de solucionar o imbróglio causado pela ação do órgão federal.

Nessa reunião, o MPF enfatizou a importância de os empreendedores e a Administração Pública em geral respeitarem as decisões dos órgãos ambientais

¹⁵¹ O Termo de Compromisso está previsto no art. 79-A, da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), tendo sido inserido por meio da Medida Provisória nº 2.163-41, de 23 de agosto de 2001. Por meio desse instrumento, o órgão ambiental pode exigir a adoção das medidas necessárias às adequações e correções relativas à legislação ambiental, comprometendo-se o empreendedor a efetuar-las em conformidade com um cronograma estabelecido, de forma que a atividade possa voltar a funcionar sem qualquer impedimento. De acordo com o art. 60 do Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre crimes ambientais, se o empreendedor cumprir as cláusulas do Termo de Compromisso, na íntegra, as sanções administrativas que deram origem ao acordo passam a ser nulas.

fiscalizadores e da necessidade de se firmarem compromissos a serem cumpridos pelas partes, para que sejam solucionados os problemas suscitados pelo ICMBio, possibilitando a suspensão do embargo e conseqüente continuação das obras.

O órgão ambiental do DF esclareceu, na reunião, que apenas não procedeu com antecedência à suspensão da Licença de Instalação concedida à Terracap por existirem falhas no canal de comunicação entre os órgãos fiscalizadores. Informou, contudo, que tal medida já vinha sendo estudada pelo Ibram/DF, tendo sido efetivada prontamente após a Recomendação do MPF. Ressaltou a necessidade de assinar um Termo de Compromisso com a Terracap para atender aos aspectos problemáticos levantados pelo ICMBio e intensificar a fiscalização, mediante a apresentação de relatórios¹⁵².

Já a Terracap informou que contratou uma empresa para fazer o acompanhamento semanal do Setor Noroeste. Afirmou que os relatórios semanais estão sendo repassados para o Ibram/DF e que as empresas incorporadoras estão fiscalizando umas às outras. Sustentou que o embargo realizado pelo ICMBio impossibilita a realização das próprias obras de infraestrutura que atenderiam às condicionantes da licença de instalação. Ressaltou que há tentativa de implementação de todas as sugestões recebidas. Fez apelo para que o ICMBio volte a participar do Plano de Gestão Ambiental e Implantação (PGAI) e destacou a necessidade de que os problemas fossem apontados antes da adoção de qualquer providência. Assegurou que a empresa tem como comprovar que a maioria das irregularidades verificadas já foram reparadas.¹⁵³

Até a interferência do ICMBio, em maio de 2012, várias exigências estavam deixando de ser cumpridas, mas o órgão ambiental do DF vinha adotando uma atuação muito tênue para o seu efetivo cumprimento. Diversas Informações Técnicas já haviam sido elaboradas, em geral demandadas pelo MPF/PRDF ou MPDFT, nas quais era apresentada a situação em relação ao cumprimento das condicionantes, e novos prazos iam sendo concedidos, mas quase nunca eram cumpridos. Assim, constata-se que o PGAI, tido como um mecanismo inovador no acompanhamento e controle das condicionantes impostas na Licença de Instalação, não tem apresentado a eficácia necessária e que a atuação do órgão federal (ICMBio), juntamente com a pressão do MPF/PRDF e do MPDFT, foram fundamentais para uma ação mais efetiva do órgão ambiental do DF.

Em face do exposto, a seguir far-se-ão algumas considerações em relação à atuação dos principais atores envolvidos no procedimento licenciatório do Setor Noroeste.

¹⁵² Informações retiradas da ATA da citada Reunião, que consta do processo nº 191.000.070/1997.

¹⁵³ Informações retiradas da ATA da citada Reunião, que consta do processo nº 191.000.070/1997.

3.2.1 DO ÓRGÃO AMBIENTAL (SEMATEC/IEMA; SEMARH/SUMAM; SEDUMA/SUMAM; SEDUMA/IBRAM/DF; SEMARH/IBRAM/DF)

Foi verificado que o processo de licenciamento ambiental do Setor Noroeste tem sido bastante moroso e isso vem ocorrendo devido a vários fatores. Dentre eles pode-se destacar: mudança do plano de ocupação original sem anuência dos órgãos competentes; falta de definição de prioridades dos diferentes governos; dependência de manifestação de inúmeros órgãos; mudança de competência do licenciamento, por duas vezes – em função da criação da APA do Planalto Central¹⁵⁴, que determina que o licenciamento ambiental que especifica passa a ser de competência do Ibama/Supes/DF (Decreto s/n de 10 de janeiro de 2002) e transferência do licenciamento ambiental das atividades localizadas ou que afetam a APA do Planalto Central, no território do DF, para o GDF¹⁵⁵ (Decreto s/n de 29 de abril de 2009, altera o Decreto s/n de 10 de janeiro de 2002); mudanças na estrutura orgânica do GDF, por diversas vezes, incluindo a necessidade de apresentação de novos documentos e realização de novas consultas. Além disso, a atuação do Ministério Público, com abertura de inquéritos civis, recomendações, realização de TAC e ajuizamento de ACP, promoveu inúmeras exigências e condicionantes, tanto em relação a questões ambientais, quanto em relação a questões urbanísticas e indigenistas, as quais têm demandado tempo para o seu cumprimento.

Embora o requerimento de Licença Prévia tenha sido formulado em janeiro de 1997, a primeira LP só foi concedida em dezembro de 2006 (LP nº 20/2006), quase nove anos depois, pelo Ibama/Supes/DF. Essa Licença ainda teve que ser alterada para se adequar às exigências do MPF/PRDF, o que se deu em março de 2007. Já a Licença de Instalação só foi concedida em agosto de 2008 (LI nº 008/2008), quase 10 anos depois do início do processo de licenciamento. Com a mudança de competência do licenciamento para o Ibram/DF, em 02 de agosto de 2010, foi emitida a Licença de Instalação nº 033/2010 – Ibram/DF, para adequação da LI anterior e inclusão de novas exigências de interesse do Ibram/DF.

Essa morosidade está relacionada com a complexidade do procedimento, mas, principalmente, porque envolve a participação ou oitiva de muitos atores no processo, com diferentes funções, os quais são identificados no Quadro 1, a seguir.

¹⁵⁴ Só em outubro de 2006 o Ibama concluiu que a competência do licenciamento do Setor é dele, considerando que parte do empreendimento se encontrava na APA do Planalto Central.

¹⁵⁵ O MPF ajuíza ACP e em decisão de dezembro de 2011, o Ibram/DF fica obrigado a devolver os processos respectivos ao IBAMA. Essa decisão está sendo contestada pelo GDF, porque fere a LC 140/2011.

Número de ordem	Órgão/Instituição	Atuação
01	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação ¹⁵⁶ (Sedhab, Seduh, Seduma)	Acompanhamento/aprovação de estudos e projetos urbanísticos e definição de normas de gabarito.
02	Conplan/DF	Aprovação das diretrizes urbanísticas.
03	Terracap	Empreendedor: contratação e acompanhamento de estudos e projetos executivos e alienação e gestão imobiliária.
04	Órgão ambiental do DF (Iema, Sumam, Semarh, Ibram/DF)	Responsável pelo licenciamento ambiental no âmbito do Distrito Federal e pelas unidades de conservação por ele administradas.
05	Ibama/Supes/DF	Responsável pelo licenciamento ambiental no âmbito federal.
06	MPF/PRDF	Fiscal da lei no âmbito federal, com atuação no Distrito Federal.
07	MPDFT	Fiscal da lei no âmbito do Distrito Federal.
08	IPHAN	Guardião do patrimônio histórico nacional.
09	Funai	Responsável pela proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas.
10	Conam/DF	Responsável pela aprovação de licenciamento ambiental de parcelamento de solo para fins urbanos.
11	Novacap	Manifestação acerca da interferência com redes de águas pluviais. Aprovação/execução dos projetos de sistema de drenagem pluvial. Aprovação de projetos paisagísticos.
12	Caesb	Manifestação acerca da interferência com redes de abastecimento de água e sistema de esgotos. Aprovação/execução de estudos e projetos de saneamento básico e atendimento à demanda de abastecimento e esgotamento sanitário.
13	CEB/DF	Manifestação acerca da interferência com redes de energia elétrica e atendimento à demanda de energia.
14	Empresas de telefonia	Manifestação acerca de interferência com redes de telefonia e atendimento à demanda.
15	SLU/DF (Belacap)	Manifestação acerca do atendimento à demanda do serviço de coleta e disposição

¹⁵⁶ Mudou de nome várias vezes no decorrer do processo.

		final de resíduos sólidos e manutenção dos serviços.
16	DER/DF	Manifestação/aprovação do Relatório de Impacto de Trânsito (RIT).
17	DNIT	Manifestação/aprovação do Relatório de Impacto de Trânsito, em relação à Epia (rodovia federal).
18	DFTrans ¹⁵⁷ (ex-DMTU)	Manifestação acerca do transporte coletivo e atendimento à demanda.
19	Comparques	Manifestação acerca das UCs, das quais o empreendimento dista menos de 10 km.
20	ICMbio	Administrador da APA do Planalto Central, do Parque Nacional de Brasília e da Reserva Biológica da Contagem.
21	Dival/SES	Aprovação dos projetos de parcelamentos para fins urbanos em relação às questões sanitárias.
22	Ministério do Exército	Manifestação acerca da proximidade do Setor Noroeste com o Setor Militar Urbano e suas interferências.
23	Adasa/DF	Outorga de uso de recursos hídricos.

Quadro 1 - Síntese dos órgãos/instituições participantes do processo de licenciamento ambiental do Setor Noroeste.

Até junho de 2012, não havia no processo qualquer manifestação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) ou do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal (DER/DF), nem tampouco do Transporte Urbano do Distrito Federal (DFTrans). Isso é um sério problema, haja vista a situação caótica em que se encontra o tráfego no Distrito Federal. Considerando que haverá um aumento de 40.000 habitantes na área do empreendimento, essa é uma das preocupações que deveriam ser prioritárias no processo de licenciamento.

No âmbito do órgão ambiental do DF, além do setor responsável pelo licenciamento ambiental, que durante o processo mudou várias vezes de nome (DLFA/Iema, DLFMA/Sumam, Dilam/Sulfi/Ibram), o processo teve que passar por outros órgãos internos, como a Subsecretaria de Recursos Hídricos (Surhi), que se manifestava em relação ao uso da água, antes da criação da Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal (Adasa/DF)¹⁵⁸, e o Setor responsável pela gestão das unidades de conservação, atual Superintendência de Gestão de Áreas Protegidas (Sugap).

¹⁵⁷ Criado inicialmente com o nome de Departamento Metropolitano de Transportes Urbanos do Distrito Federal (DMTU), por meio da Lei nº 241, de 28 de Fevereiro de 1992, teve sua denominação alterada para DFTrans por meio do Decreto 23.902 no dia 11 de Julho de 2003. É uma autarquia cuja finalidade é garantir à população um transporte eficiente e seguro, fiscalizando a área de transporte, colocando em prática o direito de ir e vir do cidadão, com conforto e no menor tempo possível.

¹⁵⁸ A Adasa foi criada por meio da Lei nº 3.365, de 16 de junho de 2004, e reestruturada, por meio da Lei nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008, passando a chamar-se Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento

Ainda no decorrer do processo, vários órgãos foram criados, tanto no âmbito federal como no âmbito do Distrito Federal, e passaram a ser objeto de oitiva. São eles: ICMBio, Comparques e Adasa.

Foi observado que do processo de licenciamento ambiental constam cópias repetidas de inúmeros documentos, que foram sendo adicionados ao longo do tempo sem qualquer critério de seleção. Além disso, os Relatórios de Acompanhamento das Condicionantes e Exigências apresentados pelo empreendedor são enormes e muito repetitivos, tornando o processo muito volumoso e dificultando a análise.

Nota-se que os documentos que chegam ao órgão ambiental não são inseridos no processo seguindo uma ordem cronológica. Isso denota a falta de definição de procedimentos, bem como a falta de estrutura do órgão ambiental para realização dos trâmites burocráticos em tempo hábil.

Verifica-se que o órgão ambiental do DF, que atuou no início do processo de licenciamento ambiental do Setor Noroeste, à época lema, cometeu algumas desconformidades de ordem burocrática, como, por exemplo, a falta dos nomes e assinaturas dos técnicos que elaboraram o Termo de Referência. Entretanto, adotou uma postura correta em relação ao princípio da prevenção nos termos da legislação ambiental vigente: estabeleceu que o estudo ambiental seria o EIA/Rima, tendo o cuidado de nomear uma subcomissão interinstitucional para fazer a sua análise. O Estudo teve que ser complementado. O lema acatou o Parecer da Subcomissão e pediu a complementação do Estudo. Segundo o Técnico 1, a análise do EIA/Rima foi realizada com tempo e tranquilidade.

Devido às mudanças de governo, com consequentes mudanças de técnicos no órgão ambiental, foram nomeadas diferentes subcomissões de análises. Isso ocorreu, principalmente, em função de que à época, além de ter um quadro de pessoal reduzido, a maioria dos profissionais era ocupante de cargos comissionados. Isso denota certa fragilidade do órgão.

O órgão ambiental do DF também demonstrou falta de acuidade e descompasso, tanto em relação ao empreendedor quanto ao órgão ambiental federal. Como exemplo, no caso do Setor Noroeste, o órgão ambiental pecou quando, em 2005, já no âmbito da Sumam/Semarh, não acatou a recomendação do Coordenador da Subcomissão de análise do EIA/Rima, e entendeu não ser necessário ouvir o Ibama/Supes/DF e o Parque Nacional de Brasília.

Nesse ponto, cabe lembrar a impropriedade do poder discricionário do licenciador. Em função da sua decisão de não ouvir esses órgãos, o Ibama/Supes/DF solicitou o processo. A

Básico do Distrito Federal (Adasa/DF), ficando vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seduma) e em seguida à Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal (Semarh/DF), recriada por meio do Decreto nº 32.716, de 1º de janeiro de 2011, que dá nova estrutura administrativa ao GDF.

partir desse encaminhamento, o processo tomou um outro rumo, em função da conclusão de que o licenciamento do Setor era de competência da União, já que parte da Área de Expansão Urbana Noroeste estava inserida na APA do Planalto Central.

Outro exemplo da falta de acuidade é o fato de a Terracap, como interessada pelo empreendimento, não ter sido informada de que o processo de licenciamento havia passado para competência do Ibama/Supes/DF. Além disso, por várias vezes foi identificado procedimento informal, com movimentação do processo de um órgão para outro, atendendo solicitações de urgência, sem qualquer registro de solicitação formal.

A falta de acuidade, os procedimentos informais e de urgência, com claro atendimento à pressão política, e ainda o desrespeito ao princípio da legalidade e da impessoalidade também foram observados no âmbito do órgão ambiental federal. Ao conceder à Terracap a Licença Prévia nº 020/2006, o Ibama/Supes/DF identificou o empreendimento como “Setor Habitacional Noroeste”, enquanto a LP havia sido requerida para a “Área de Expansão Urbana Noroeste”. Esse foi um dos pontos levantados pelo MPF e MPDFT, já que é parte dessa área que abrange a APA do Planalto Central, motivo pelo qual o processo passou à competência da União e não o “Setor Habitacional Noroeste”. Ademais, a LP foi concedida sem ouvir o Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal (Conam/DF), nem os órgãos administradores das unidades de conservação das quais o empreendimento dista menos de 10 Km, conforme Resolução Conama nº 13/1990, o que caracteriza uma ilegalidade. Outra ilegalidade identificada foi a falta da publicação do requerimento da LP no DOU, já que esta passou a ser competência da União.

Também foi observada a falta de clareza nas atribuições e competências do Setor Público. O tempo decorrido entre a criação da APA do Planalto Central e a decisão do Ibama/Supes/DF acerca da sua competência para licenciar o Setor Noroeste (janeiro de 2002 a outubro de 2006 – quase cinco anos) é um claro indício de desrespeito aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e a evidência da falta de eficiência.

A não criação de uma nova comissão de análise do processo no âmbito do Ibama/Supes/DF sem a emissão de um Parecer Técnico Conclusivo, para a emissão da LP, foi mais uma ilegalidade observada, porque fere o art. 10, inc. VII da Resolução Conama nº 237/1997.

Quando da emissão da Licença de Instalação nº 008/2008, mais ilegalidades foram verificadas. A LI foi concedida para a “Área de Expansão Urbana Noroeste”, quando o Projeto de Urbanismo (URB 040/07 e MDE 040/07) aprovado pela Seduma, refere-se apenas à primeira etapa do Setor. Esta LI também foi concedida sem que várias das condicionantes colocadas na LP tivessem sido cumpridas, inclusive sem a oitiva do Conam/DF, do IPHAN e sem o posicionamento definitivo da Funai, em relação aos índios que ocupam a área.

A falta de acuidade parece ser generalizada nos órgãos da Administração Pública. Quando da aprovação do Setor pelo Conam/DF, não se teve o cuidado de colocar o nome certo na Ata de aprovação publicada no DODF. O nome citado ficou incompleto: “Setor Noroeste”.

Quando o processo de licenciamento retornou ao Ibram/DF, a LI nº 008/2008 – Ibama/Supes/DF foi reeditada como LI nº 033/2010 - Ibram/DF, com algumas alterações, para implantação do “Setor de Habitações Coletivas Noroeste” (SHCNW), o que se caracteriza como mais uma ilegalidade, já que também deveria ter sido concedida apenas para a primeira etapa do Setor.

Foi ainda observada, no órgão ambiental do DF, a falta de rigor no acompanhamento do cumprimento das exigências e condicionantes da LI. As Informações Técnicas são elaboradas e são colocados prazos, que quase nunca são cumpridos, sem que haja uma ação fiscal mais efetiva. A fiscalização só atua quando acontece algum acidente de maior gravidade ou sob pressão do Ministério Público. Mesmo quando atua, o caráter recursal do processo administrativo gerado pelo Auto de Infração Ambiental não permite que as penalidades sejam pagas com a devida agilidade, em função dos art. 59 e 60 da Lei nº 41/1989 do DF.

3.2.2 DO EMPREENDEDOR – A TERRACAP

Em relação à atuação da Terracap no decorrer do processo, observa-se que o fato de o Setor Noroeste ser mais um empreendimento de governo do que da própria Terracap levou muito tempo para ser definido, porque a depender dos diferentes governos que assumiram nesse período, mudava-se a postura em relação ao empreendimento, sendo dada mais ou menos prioridade.

De acordo com o Gestor 4, o tempo de planejamento de um empreendimento do porte do Setor Noroeste depende de amadurecimento, tanto por parte do governo quanto da sociedade, e isso acontece mesmo em países desenvolvidos, portanto essa demora é considerada normal.

Em que pese a tentativa do GDF, no ano 2000, de ampliar a área do Setor, a qual foi abortada em função da ACP ajuizada pelo MPDFT, a Terracap apresentou, de um modo geral, no decorrer do processo, uma postura de acatamento das imposições colocadas pelo órgão ambiental, sem muito questionamento.

Entretanto, o EIA/Rima teve que ser refeito, além de ter sido complementado várias vezes. Esse é um problema que pode ter duas faces: deficiência do Termo de Referência e/ou falta de acuidade advinda da empresa de consultoria que elaborou o EIA/Rima.

Contudo, muitas condicionantes das licenças ambientais deixaram de ser cumpridas, o que denota falta de comprometimento do empreendedor em relação às exigências inseridas nas licenças ambientais emitidas. Isso decorre, provavelmente, da impunidade observada.

Além disso, a Terracap por várias vezes denotou falta de acuidade nos procedimentos, inclusive desrespeitando o princípio da legalidade, quando deixou de cumprir prazos estabelecidos na legislação, nas Licenças emitidas, no TAC nº 006/2008, bem como nas Informações Técnicas emitidas pelo órgão ambiental; e quando apresentou estudos ambientais faltando assinaturas e sem apresentar as Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) dos profissionais que os elaboraram.

3.2.3 DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Infere-se que o MPDFT nunca se colocou contra a implantação do Setor Noroeste, mas teve uma atuação da maior importância e bastante efetiva desde o início do processo, com ganhos ambientais inegáveis.

Pode-se afirmar que, em relação à questão ambiental propriamente dita, o MPDFT teve uma atuação proativa, haja vista que com a ACP ajuizada em 2000 conseguiu manter a população do Setor em 40.000 habitantes. Com isso a pressão sobre o Parque Nacional de Brasília e sobre a bacia hidrográfica do Paranoá foi bastante reduzida.

De acordo com o Promotor de Justiça 1, o principal ganho do MPDFT em relação ao Setor Noroeste, com a primeira ACP ajuizada, foi o adiamento do projeto. O Setor não foi implantado como se pretendia, com um projeto para o licenciamento e outro para ser executado. Havia grandes problemas ambientais na área: captação e fornecimento de água para abastecimento público; captação e destinação de águas pluviais; e captação, tratamento e destinação de esgotos. O EIA/Rima foi refeito e todos esses problemas foram melhor avaliados.

Com a assinatura do TAC nº 006/2008 e com o acompanhamento do cumprimento das exigências e condicionantes do Setor, foram garantidos alguns ganhos ambientais e legais, como: a criação, elaboração do Plano de Manejo e implantação da Arie Bananal e da Arie Cruls; a complementação do inventário florístico; a elaboração e acompanhamento do Plano de Gestão Ambiental da Implantação (PGAI); a oitiva do ICMBio e do Conam/DF; e a ampliação do Parque Burle Marx e sua implantação simultaneamente com a do Setor, entre outras. Além disso, o MPDFT tem apresentado importante atuação em relação à prevenção do assoreamento do Lago Paranoá.

Com os efeitos da Recomendação nº 34/2012 do MPF/PRDF, em função da intervenção do ICMBio, que culminou com a suspensão da LI nº 033/2010 e posterior assinatura do Termo de Compromisso nº 003/2012 - Ibram, fica evidente que o MP exerce importante poder sobre o órgão ambiental e, se esse poder for usado em tempo hábil, pode evitar muitos problemas ambientais e contribuir para a preservação da qualidade ambiental.

Já em relação à questão urbanística, no que tange à área tombada como Patrimônio Histórico Nacional, sua atuação pode ser considerada tardia. De acordo com o Promotor de

Justiça 2, no caso do Setor Noroeste, “não se conseguiu uma sentença favorável, porque a propositura da ação foi muito tarde”.

Quanto à forma temerária com que é realizado o autolicenciamento no DF, o Promotor de Justiça 2 lembra que havia uma condicionante na LI do Setor Noroeste que obrigava a implantação de 40% da infraestrutura do Setor antes da construção das edificações. A Terracap pediu para alterar essa condicionante, de maneira a poder implantar a infraestrutura concomitantemente com os edifícios, e o Ibram/DF autorizou. Agora, segundo noticiado na imprensa, está faltando água e energia para a construção. Então, a preocupação agora é: como vai ficar a situação quando o Setor estiver totalmente implantado?

No que tange ao sistema de energia elétrica, segundo o Empreendedor 6, a Terracap na condição de empreendedora do Noroeste é obrigada a implantar toda a infraestrutura do parcelamento. Para tanto, já foi assinado um contrato com a CEB para implantação da infraestrutura elétrica no Setor. A energia que vai atender o Noroeste será oriunda da Subestação de Furnas em Samambaia. Vem uma linha de Samambaia para Subestação do Riacho Fundo e outra linha do Riacho Fundo para a Subestação de Brasília Norte e de lá vai para o Noroeste. Portanto, grande parte da infraestrutura já vai estar pronta. Afirma este empreendedor que as duas primeiras linhas já estão em construção e em fase final. Essas linhas deverão ser finalizadas em julho de 2012. Daí, será construída uma Subestação de Potência para o Noroeste e várias Estações Transformadoras, uma para cada Quadra do Setor. Além disso, a energia do Noroeste terá uma tecnologia diferenciada, e vai ter uma qualidade superior à que existe atualmente no DF. A vantagem é que não vai haver atraso, porque o licenciamento ambiental foi feito junto com o do Setor. “Isso é o correto. A infraestrutura de um setor tem que ser licenciada junto com ele, já que ele não existe sem infraestrutura”.

O Empreendedor 2 entende que o MP faz alguns questionamentos sem ter o embasamento técnico necessário para interceder nesse tipo de assunto. Em sua opinião, em relação à questão do abastecimento de água do Setor Noroeste, não há motivo para preocupação. O Ibram/DF concedeu a Licença de Instalação¹⁵⁹ da Captação de Água do ribeirão Bananal. Isso possibilitará o abastecimento do Setor com uma água de excelente qualidade. A Adasa concedeu a outorga para captação e vão ser captados 500 l/s no ribeirão Bananal. Com isso o sistema Torto/Santa Maria/Bananal vai chegar a 2.800 l/s. Então, não há problema de água para o abastecimento no Noroeste. Pelo contrário, a captação do Bananal tem uma capacidade de atender em torno de 200 mil pessoas e o sistema é integrado ao do rio Descoberto. Assim, pode-se liberar água do Descoberto para outras áreas. A captação do Bananal é a fio d’água com um pequeno barramento localizado

¹⁵⁹ Licença de Instalação nº 016/2012 – Ibram/DF, de 3 de abril de 2012.

logo após a cerca do Parque Nacional. “O ideal seria incorporar aquela área ao Parque. Assim, não haveria necessidade de se criar uma Área de Proteção de Manancial”.

Quanto aos esgotos do Noroeste, segundo o Empreendedor 2, já havia uma previsão de atendimento desde o início. Não existe sobrecarga na Estação de Tratamento de Esgotos (ETE) Norte. Ela foi dimensionada para tratar um total de 920 l/s e hoje está com uma carga de pouco mais de 500 l/s, havendo, portanto, folga hidráulica. Em sua opinião, atualmente há um adensamento geral na bacia do Paranoá. Assim, é preciso saber que pode haver o adensamento, mas o aporte de fósforo tem um limite, devendo-se cuidar para manter a situação sob controle. “Por exemplo, os esgotos de Águas Claras estão sendo revertidos para a Bacia do Melchior. Hoje o Lago Paranoá está numa situação melhor do que em novembro de 2011, porque está recebendo menos fósforo”.

Assim, o Empreendedor 2 argumenta que:

Atualmente, mais preocupante do que a questão do abastecimento de água e do sistema de esgotamento sanitário, em relação ao Setor Noroeste, é o assoreamento do Lago Paranoá. É para essa questão que o MP deveria se voltar. É este o maior problema do Lago Paranoá hoje (Empreendedor 2).

Segundo o Empreendedor 1, em geral, nos empreendimentos de governo há pressão vinda de todos os lados, do empresariado, de grupos organizados, do movimento sem teto, do movimento sem terra. Então existe pressão, como tudo na vida.

No caso do Setor Noroeste, a pressão política que existiu foi no sentido de não aprovar. Grupos organizados da população, ambientalistas, indigenistas, o próprio Parque Nacional, articularam junto ao MP, com este objetivo. Então, a licença do Setor Noroeste demorou doze anos para ser concedida. se fosse com pressão política do governo, provavelmente, teria sido com menos tempo (Empreendedor 1).

Em relação à questão da população de 80.000 habitantes intento do GDF para o Setor, o Empreendedor 1 entende que:

O MPDFT teve uma visão limitada, pedindo para refazer o projeto todo. Quem fez isso cometeu um crime ambiental, porque está expulsando as pessoas do centro da cidade, diminuindo a sua densidade. Dessa forma, uma área que tem suporte para abrigar 80.000 habitantes, por um capricho, só vai poder abrigar 40.000. As outras 40.000 vão ter que morar mais longe, gastando mais energia, mais combustível, enfrentando tráfego intenso para chegar ao trabalho. Além disso, a cidade vai ter que se expandir para outras áreas que podem ser até mais delicadas ambientalmente. A nossa empresa tem uma visão urbanista e não ambientalista. É preciso entender que Brasília não foi criada para ser um horto florestal. Qualquer demógrafo preveria o que iria acontecer com Brasília. A cidade cresceu, como o Brasil também cresceu e todas as urbes do Brasil cresceram. Então o crescimento demográfico de Brasília não foi previsto, mas ela se tornou um polo de atração regional. Hoje Brasília é uma metrópole, tem o maior Produto Interno Bruto (PIB) per capita do Brasil. Não tem como fazermos um muro e não deixá-la crescer. Nós temos que entender que ela vai continuar crescendo (Empreendedor 1).

Ainda de acordo com o Empreendedor 1:

Dizem que Brasília está numa região com limitações hídricas e que a água vai acabar e por isso não tem suporte para crescer. Não concordamos com essa tese porque hoje não podemos tratar a questão de suporte como uma coisa estática. Temos muitos exemplos extremos no mundo que derrubam essa tese. Na Rússia, San Petersburgo, nos Estados Unidos, Las Vegas no meio do deserto, Orlando no meio do pântano. Ou seja, a quantidade de investimento que é feita pelo ser humano no meio ambiente altera a capacidade de suporte daquele ambiente. Nós podemos trazer água de onde for preciso. Qual é o problema? Quanto custa trazer essa água? Interessa para Brasília gastar esse valor para trazer água? Esta é que é a conta. Se não vai ter água, nós não vamos ficar olhando parados (Empreendedor 1).

Afirma ainda o Empreendedor 1 que:

Existe tecnologia no mundo, como é o caso de Nevada nos Estados Unidos, uma metrópole enorme. Eles fizeram uma represa gigantesca e buscaram água, a vários quilômetros de distância. A gente pode ir ao rio Maranhão, que tem muita água e buscar. Quanto custa isso? Em Nova York eles foram buscar água a 170 Km, uma obra que durou vinte anos. Planejaram e foram lá e buscaram. A discussão não é a capacidade natural do território, mas sim o quanto nós podemos investir e se nos interessa investir nesse território para que o dotemos da infraestrutura necessária. É claro que não temos que esgotar os rios do DF. Nós temos que saber a capacidade deles e que no futuro nós vamos ter que trazer água de fora se for necessário. Então nós não concordamos com essa discussão da capacidade de suporte. Isso aqui não é uma fazenda. Isso aqui é uma urbe, uma metrópole (Empreendedor 1).

O Empreendedor 2 compartilha esse pensamento e é pragmático. Em sua opinião, “a engenharia resolve. Ela mandou o homem à Lua e o trouxe de volta. O problema é: quanto custa isso?”.

Quanto à especulação imobiliária, o Empreendedor 1 considera que no caso do Noroeste não há especulação imobiliária. Ele entende como especulação imobiliária a situação em que o cidadão compra lotes para estocar e aguardar a mudança de destinação da área para lucrar depois. Não é isso que está acontecendo no Noroeste. Lá os empreendedores já estão comprando o terreno por um preço muito alto. O estado está arrecadando valores de mercado e o dinheiro arrecadado vai ser usado para investir na infraestrutura daquela região. Já o Promotor de Justiça 2 afirma que falta um estudo acerca da demanda habitacional do DF. Muitas vezes a Sedhab e a própria Terracap argumentam que há um déficit habitacional no DF¹⁶⁰, mas não há estudo que diga se realmente há esse déficit. “Talvez seja um mito, talvez seja algo que esteja sendo utilizado para justificar diversos empreendimentos imobiliários, mas que não condiz com a realidade”.

Em relação ao tipo de moradia do Setor, o Empreendedor 1 entende que:

O que Lúcio Costa falou tem que ser relativizado, porque ele não fez estudos profundos de demografia e de economia urbana para definir a

¹⁶⁰ De acordo com estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, em decorrência do Projeto PNUD-BRA-00/019 - Habitar Brasil – BID, o déficit habitacional do DF, no ano 2000, era de 111.422 moradias (20,4%), sendo 108.714 urbanos (20,7%) e 2.708 (11,9%) rurais (FJP, 2005). Não encontramos dados de déficit habitacional por classe de renda.

quem se destinariam as moradias do Setor Noroeste. Ele dizia que o Setor Noroeste deveria manter o mesmo padrão das superquadras do Plano Piloto, mas também dizia que deveria ter as normais e as econômicas. Se observarmos bem, as quadras 400 do Plano Piloto, que foram planejadas como econômicas, hoje têm um metro quadrado mais caro do que as quadras normais do Setor Noroeste. Isso porque quem mora lá está morando no centro da capital federal. Pode ir a pé a qualquer lugar do centro. Quando você faz uma avaliação de preço de imóvel a distância do centro da cidade é um fator multiplicador (Empreendedor 1).

Observa-se que alguns empreendedores apresentam uma visão muito tecnicista, entendendo que o MPDFT apresenta questionamentos sem conhecimento técnico e que a engenharia pode dar solução para tudo, basta o governo estar disposto a pagar o preço necessário.

3.2.4 DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA

A participação da sociedade civil ambientalista organizada no decorrer do processo, em relação às questões ambientais, se deu de três formas: fazendo representações junto ao Ministério Público; participando da audiência pública de apresentação do Rima; e participando da reunião do Conam/DF para aprovação da licença ambiental do Setor Noroeste.

Dessas formas de participação a mais exitosa foi a via MP, já que, conforme visto anteriormente, a atuação do MP trouxe ganhos ambientais consideráveis no processo de licenciamento. Esta atuação se deu, principalmente, em função das representações advindas da sociedade civil organizada.

Já a participação na audiência pública trouxe pouco ou nenhum resultado, uma vez que o Poder Público não é obrigado a atender às sugestões e recomendações apresentadas pelos participantes dessa audiência.

Quanto à participação na reunião do Conam/DF, essa foi inócua, já que segundo o Ambientalista 1, “a reunião do Conam/DF para aprovação do Setor Noroeste foi apenas para homologar a Licença de Instalação nº 008/2008, que já havia sido concedida pelo Ibama. Tratou-se de uma simples formalidade”. O Ambientalista 2 compartilha essa opinião.

O próximo capítulo apresenta a análise da visão dos principais atores em relação ao autolicensing ambiental, a partir das informações obtidas no decorrer da pesquisa, considerando os resultados obtidos no processo de licenciamento ambiental, nos questionários e entrevistas aplicadas, nos princípios norteadores do licenciamento ambiental, na legislação ambiental vigente e na visão dos doutrinadores objeto da revisão bibliográfica.

4. A VISÃO DOS ATORES EM RELAÇÃO AO AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DF

O autolicenciamento ambiental é visto de diferentes formas pelos atores pesquisados. Há quem entenda que deve ser dada preferência ao licenciamento de empreendimentos de governo e, se necessário, até deixar de cumprir o rito legal. Esse tipo de empreendimento deve ser abordado com prioridade, pelo fato de em muitos casos se tratar de empreendimentos de interesse social. Há outros que entendem ser totalmente incabível e imoral, sendo necessária a adoção de medidas para dar mais isenção a esse procedimento.

Este capítulo apresenta a análise do autolicenciamento ambiental no DF, assim como da atuação do MPDFT, a partir da visão dos principais atores. Essa análise foi efetuada com base no conhecimento das ações e reações dos atores envolvidos no processo de licenciamento ambiental do Setor Noroeste, bem como da sua forma de atuação. Foi dada especial atenção ao órgão ambiental do DF, aos empreendedores, à Terracap, principal empreendedora do Setor Noroeste, ao MPDFT e à sociedade civil organizada. Foram considerados os princípios norteadores do licenciamento ambiental e os princípios da Administração Pública; a legislação ambiental vigente; e a visão dos doutrinadores objeto da revisão bibliográfica. Assim, foi possível entender o autolicenciamento ambiental sob o ponto de vista dos atores envolvidos e dos mecanismos utilizados.

Foram, ainda, considerados os resultados das respostas colhidas com a aplicação de questionários aos analistas do Ibram/DF e aos Analistas Periciais do MPDFT, nas entrevistas realizadas com técnicos do órgão ambiental do DF e do MPDFT, com gestores públicos, com um Procurador da República do MPF/PRDF, com os promotores de justiça do MPDFT, com os representantes da sociedade civil ambientalista organizada e com empreendedores públicos responsáveis por obras e atividades de interesse do GDF, sujeitas ao autolicenciamento ambiental.

A discussão é apresentada a partir dos principais pontos questionados no procedimento do autolicenciamento ambiental realizado no órgão ambiental do DF, quais sejam: a fragilidade do órgão ambiental; a complexidade da legislação; a pressão política; a compensação ambiental; e a atuação do MPDFT. Permeando todos esses aspectos estão os princípios da Administração Pública, os princípios ambientais e o princípio da participação popular.

4.1 A FRAGILIDADE DO ÓRGÃO AMBIENTAL DO DF

A fragilidade do órgão ambiental do DF está relacionada à sua personalidade jurídica e estrutura de cargos, que possibilitam a ingerência política. Deve-se, também, à sua falta de estrutura física, de pessoal e de equipamentos e materiais. Há, ainda, a falta de definição de procedimentos internos mais ágeis, de maneira a evitar a morosidade decorrente do excesso de trâmites burocráticos, devido a uma estrutura hierárquica verticalizada.

Neste item, para um melhor entendimento da fragilidade do órgão ambiental do DF e da sua forma de atuação, foram mescladas as informações que constam dos Quadros 2, 3, 4 e 5, que trazem os resultados dos Questionários aplicados aos analistas do Setor de licenciamento ambiental do Ibram/DF e aos Analistas Peritos do MPDFT, além das opiniões dos entrevistados.

O órgão ambiental do DF, embora relativamente recente (menos de 30 anos), foi objeto de diversas alterações, com extinções e criações, que estiveram presentes nos anos de 1985, 1986, 1989, 1992, 1993, 1994, 1995, 2000, 2004, 2007, 2008 e 2011. Em média, a cada dois anos ocorreu algum tipo de mudança no órgão ambiental do DF. Essa frequência acentuada de mudanças institucionais, muito acima de um padrão considerado razoável para o aperfeiçoamento da gestão, é um indicativo de que as diretrizes ambientais estão sujeitas aos interesses partidários e às prioridades dos governantes. Isso pode gerar ineficiência, devido a interrupções e remanejamentos.

Em relação à disponibilidade de um contingente de pessoal com quantidade e qualidade, atualmente o órgão ambiental apresenta uma situação diferenciada em relação ao passado, mas ainda há muita carência no setor de licenciamento ambiental do Ibram/DF (Quadro 2).

Os analistas que atuam nos processos de licenciamento ambiental do Ibram/DF compõem um grupo de servidores com formação profissional diversa, constando das seguintes profissões: Administração de Empresas, Arquitetura e Urbanismo, Ciências Biológicas, Ciências Contábeis, Ciências Sociais, Direito, Engenharia Agrônômica, Engenharia Ambiental, Engenharia Civil, Engenharia Florestal, Engenharia Sanitária e Ambiental, Geografia, Geologia, Médico Veterinário, Química e Turismo. Mais da metade destes (55,2%) detém algum título de pós-graduação (26,3% especialização e 28,9% mestrado). Quase metade (47,55%) desses servidores é constituída por jovens com menos de 30 anos e 79,1% têm menos de 35 anos. A maioria tem menos de três anos no órgão ambiental (73,6%) e, trabalhando no setor de licenciamento ambiental, essa percentagem fica ainda maior (79%). Apenas 21% deles consideram receber uma remuneração justa, já que 71,1% recebem menos de dez salários mínimos. Atualmente, a maioria dos servidores que atuam no licenciamento ambiental é do quadro efetivo (55,3%). Desses, 15,8% têm cargo comissionado. Há também 23,7% apenas com função de confiança, 7,9% cedidos sem função e 10,5% que compõem uma Força-Tarefa¹⁶¹ e 2,6% cedidos com função de confiança.

Quadro 2 – Perfil do analista do órgão ambiental do DF.

Fonte: Questionário aplicado aos analistas da Superintendência de Licenciamento e Fiscalização (SULFI) do Ibram/DF, março de 2012.

¹⁶¹ Criada por meio do Decreto nº 28.759, de 11 de fevereiro de 2008 (DODF de 12 de fevereiro de 2008).

Como é mostrado no Quadro 2, a equipe de analistas do Ibram/DF compõe um grupo multidisciplinar, bem qualificado profissionalmente, mas com pouca experiência no Setor de licenciamento ambiental, além de demonstrar insatisfação com a sua remuneração.

No entendimento do Técnico 1, sempre há grandes dificuldades no órgão ambiental do DF. Nos quase 20 anos que ele trabalha na área, sempre houve carência de pessoal, o que tem dificultado muito o trabalho. “Eu já me vi sozinho com todos os processos de obras do governo para licenciar. Em outras situações, só eu mais um colega. No máximo com mais dois ou três colegas”, declara o servidor. Atualmente, “temos muito mais, dez ou quinze analistas trabalhando com obras do governo, mas as dificuldades estruturais, além das relativas à pressão política, às urgências, à burocracia¹⁶², à complexidade da legislação, às visões multifacetadas, dificultam muito o nosso trabalho”.

As afirmações apresentadas pelo Técnico 1, em relação às dificuldades do trabalho de licenciamento ambiental no órgão ambiental do DF, são confirmadas pelos analistas do Ibram/DF, conforme o que consta do Quadro 3, a seguir.

Segundo 79% dos analistas, o Ibram/DF apresenta uma infraestrutura pouco adequada à demanda¹⁶³ do licenciamento ambiental. Os problemas incluem falta de veículos para vistoria, espaço físico inadequado, falta de informações sistematizadas (Banco de Dados), falta de materiais de escritório, de aparelhos do Sistema de Posicionamento Global (GPS), de Sistema de Informações Geográficas (SIG), de câmeras fotográficas, de equipamento de proteção individual (EPI), de motoristas para vistorias, de um sistema integrado para acompanhamento das licenças, de um sistema eficiente de organização e gestão de processos, entre outros. Merecem destaque as principais carências citadas pelos analistas: pessoal (97,4% citaram); EPI (68,4% citaram); veículos (55,3% citaram); manutenção de equipamentos (47,4% citaram) e GPS (44,7% citaram). Há alta rotatividade de servidores no setor de licenciamento ambiental, segundo 81,6% dos analistas. As principais razões assinaladas para isso são as seguintes: baixos salários (80,6% citaram); sobrecarga de trabalho (70,9% citaram); e ingerência política nas análises técnicas (48,4% citaram). Foram citados ainda com menor ênfase: excesso de cargos comissionados (29,0% citaram) e temor pela possibilidade de serem vítimas de processo administrativo/criminal (19,3% citaram). Falta, ainda, segundo 73,7% dos analistas do Ibram/DF, uma política de treinamento/qualificação dos servidores.

Quadro 3 – Condições de trabalho no Setor de licenciamento ambiental do Ibram/DF.

Fonte: Questionário aplicado aos analistas da Sulfi/Ibram/DF, março de 2012.

¹⁶² Weber (1967) define burocracia como uma organização baseada em regras e procedimentos regulares, onde cada indivíduo possui sua especialidade, responsabilidade e divisão de tarefas.

¹⁶³ Atualmente tramitam no Ibram/DF aproximadamente 3.500 processos de licenciamento ambiental, das mais diversas atividades (Informação obtida no Ibram/DF, 2012).

Os resultados apresentados nos Quadros 2 e 3 só vêm confirmar o fato de que o órgão ambiental do DF, historicamente, tem sido mal estruturado, além de pouco valorizar o servidor. Desde a criação do primeiro órgão ambiental do DF, em 1985, a instituição sobrevive, principalmente, com pessoal cedido por outros órgãos ou ocupando funções de confiança¹⁶⁴. Desde então, só houve dois concursos públicos, para analistas de meio ambiente: um em 1991/1992, para provimento de vagas no Instituto de Ecologia e Meio Ambiente (Iema) e no Instituto de Ciência e Tecnologia (ICT), da então Sematec/DF, e um em 2009, para o provimento de vagas do quadro de pessoal do Ibram/DF.

Os salários oferecidos são, em geral, baixos e, dos analistas que tomam posse, muitos logo saem em busca de melhores salários. Assim, o órgão continua sobrevivendo com grande parte dos servidores cedida ou ocupando apenas cargos comissionados.

No momento atual, apesar de uma estrutura maior em termos de organograma, a instituição encolheu em número de servidores. No atual governo, houve redução dos cargos comissionados, o que resultou na redução do quadro técnico-administrativo.

Além dos baixos valores das funções de confiança, que também promovem a alta rotatividade dos servidores, a cada mudança de governo esses servidores comissionados têm sido exonerados e, até a renomeação ou nomeação de novos servidores, o órgão tem ficado com suas atividades praticamente paradas. Isso vem acontecendo recorrentemente, e esses períodos de quase paralisação costumam se prolongar por vários meses. Em função dos analistas empossados em decorrência do concurso ocorrido em 2009, quando da mudança de governo, em 2011, não houve a paralisação quase total das atividades, como acontecia antes, porque permaneceram os servidores do quadro efetivo.

Em 2008, na tentativa de minimizar o problema da falta de pessoal e principalmente agilizar os processos de licenciamento ambiental de empreendimentos do governo (processos de autolicensing), foi criada a acima citada Força-Tarefa¹⁶⁵ temporária composta pelos seguintes órgãos: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente do Distrito Federal; Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal; Secretaria de Estado de Governo do Distrito Federal; Consultoria Jurídica do Gabinete da Governadoria; Agência Reguladora de Águas e Saneamento; Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal; e a Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central (atual Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap). O Presidente do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal é o Coordenador Geral da

¹⁶⁴ De acordo com o ilustre ambientalista Paulo Nogueira Neto, em entrevista realizada em novembro de 2009, quando ele assumiu a Sematec/DF, em outubro de 1986, já havia uma área responsável pelo meio ambiente, coordenada por Beijamim Sicsú, mas não havia estrutura. Não havia sequer uma secretária. No primeiro momento, só havia uma sala grande com uma mesa enorme. “Sentávamos eu e o Sicsú, um em cada ponta da mesa. E éramos só nós dois para tratar do assunto. Mas logo começamos a requisitar algumas pessoas de outros órgãos”.

¹⁶⁵ Essa Força-Tarefa foi criada com a missão de analisar os processos de licenciamento e autorização ambiental, o monitoramento de atividades e empreendimentos considerados potencialmente poluidores, bem como daqueles capazes de causar degradação ambiental, em todo o território do Distrito Federal.

Força-Tarefa. Poderão, ainda, integrar a Força-Tarefa outros órgãos do GDF, de acordo com a necessidade e a tipificação das ações desenvolvidas. Essa força-tarefa tem sido objeto de questionamentos em relação aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

Além das deficiências estruturais do órgão ambiental, várias questões preocupantes foram apresentadas pelos analistas do Ibram/DF e pelos Analistas Peritos do MPDFT em relação aos procedimentos de licenciamento ambiental, nos questionários aplicados, conforme mostrado no Quadro 4.

No entendimento dos analistas, os procedimentos do licenciamento ambiental, no âmbito do Ibram/DF, estão muito aquém do desejado. Deles, 84,2% declararam que os procedimentos não estão adequadamente padronizados; 65,8% assinalaram que a legislação existente não é suficientemente clara e objetiva; e embora 84,2% entendam que os Termos de Referência para elaboração dos estudos ambientais são de boa qualidade, 94,7% declararam que os estudos ambientais apresentados pelos empreendedores são de má qualidade. Os Analistas Peritos do MPDFT apresentaram opiniões semelhantes apenas em relação à qualidade dos estudos ambientais, já que 100% declararam que os estudos ambientais apresentados pelos empreendedores são de má qualidade. Entretanto, 62,5% declararam que a legislação existente é suficientemente clara e objetiva e 75% entendem que os Termos de Referência para elaboração dos estudos ambientais são de má qualidade.

Em relação às condicionantes e exigências colocadas nas licenças, 89,5% dos analistas do Ibram/DF assinalaram que são definidas com base nos estudos ambientais; a mesma percentagem (89,5%) declarou que são de acordo com os conhecimentos dos analistas; já 57,9% declararam que são por sugestão dos órgãos administradores de unidades de conservação; e apenas 23,7% assinalaram que são por sugestão do Ministério Público. Ainda são colocadas as seguintes formas de definição das condicionantes e exigências: peculiaridades da área ou do empreendimento; observações feitas nas vistorias; aspectos técnicos pertinentes à atividade; Normas Técnicas; e ainda em função das especificidades do empreendimento, nos casos em que não é exigido estudo ambiental. Os Analistas Peritos do MPDFT também apresentaram opiniões bastante semelhantes: destes, 75% declaram que a definição das condicionantes é feita com base nos estudos ambientais; 62,5% que é de acordo com os conhecimentos dos analistas; e 37,5% que é por sugestão dos órgãos administradores de unidades de conservação. Na percepção de 100% dos analistas do Ibram/DF, as condicionantes e exigências colocadas nas licenças ambientais não são cumpridas a contento e 100% deles entendem que o principal fator que contribui para o não cumprimento é o fato de as condicionantes não serem devidamente

monitoradas/acompanhadas pelo órgão ambiental. Ainda, 21% entendem que é porque são onerosas; 13,2% que são excessivas; e 10,5% porque são de difícil cumprimento. Foi ainda citada a falta de comprometimento e seriedade do empreendedor; seu despreparo e desinteresse; e, ainda, que eles não levam a sério as exigências e condicionantes colocadas nas licenças ambientais. Os Analistas Peritos do MPDFT concordam com os analistas do Ibram/DF: na opinião de 100% desses as condicionantes e exigências colocadas nas licenças ambientais não são cumpridas a contento, 100% deles entendem que o principal fator que contribui para o não cumprimento é o fato de as condicionantes não serem devidamente monitoradas/acompanhadas pelo órgão ambiental e 12,5% entendem que é porque são onerosas. Foram citadas ainda a falta de vontade do empreendedor em cumpri-las em razão de não haver medidas punitivas por parte do órgão ambiental do DF; o processo de licenciamento ser lento e o empreendedor não querer esperar; e quando o descumprimento é detectado, a punição é branda e demora a ser efetivada.

Quadro 4 – O licenciamento ambiental no Ibram/DF visto pelos analistas do Ibram/DF e pelos Analistas Peritos do MPDFT.

Fonte: Questionários aplicados em março e abril de 2012.

Tanto os analistas do Ibram/DF quanto os Analistas Peritos do MPDFT, de um modo geral, apresentam opiniões bastante parecidas em relação aos procedimentos do licenciamento ambiental do Ibram/DF: ambos concordam que falta melhor definição dos procedimentos licenciatórios; que as condicionantes e exigências não são cumpridas a contento e que isso ocorre, principalmente, porque não são devidamente monitoradas. Além disso, quando se verifica o não cumprimento destas, o empreendedor não é punido e, quando isso acontece, as punições são muito brandas e demoradas.

Foram apresentadas divergências de opiniões em relação aos Termos de Referência e à clareza e objetividade da legislação. Isso pode estar relacionado com o fato de os Termos de Referência serem elaborados pelos analistas do Ibram/DF e, obviamente, estes não iriam denegrir seu próprio trabalho. Já em relação à legislação ambiental, no dia a dia do licenciamento são muito frequentes dúvidas acerca de como proceder, além de haver muitos casos em que a legislação é pouco clara e, principalmente omissa, deixando de prever muitos procedimentos. Essa percepção é mais evidente para quem está atuando diretamente na atividade de licenciamento, como é o caso dos analistas do Ibram/DF.

Quanto ao autolicensing ambiental realizado pelo órgão ambiental do DF, os analistas do Ibram/DF e os Analistas Peritos do MPDFT apresentam uma percepção semelhante, conforme mostrado no Quadro 5.

Os analistas do Ibram/DF em geral (71,1%) entendem que há problemas de interesses escusos no licenciamento ambiental e 100% declararam que há pressão para o licenciamento de determinados empreendimentos e que essa pressão é mais recorrente nos casos de empreendimentos públicos. Deles, 84,2% assinalaram que essa pressão é feita de forma clara, mas não formal. Mas também há pressão para o licenciamento de empreendimentos privados (23,7%) e objeto de parceria público-privada (PPP) (18,4%). Os Analistas Peritos do MPDFT também apresentam opiniões semelhantes: 100% entendem que há problemas de interesses escusos no licenciamento e 100% assinalam que há pressão para o licenciamento de determinados empreendimentos. Desses Analistas Peritos, 87,5% entendem que essa pressão é mais recorrente nos empreendimentos públicos, 50% nos privados e 12,5% nos empreendimentos objeto de PPP.

Dos analistas do Ibram/DF, 21% declararam terem sofrido algum tipo de ameaça vinda do empreendedor, sendo que, destes, 75% assinalaram que a ameaça veio do próprio governo, 50% de empreendedores privados e 12,5% de empreendedores públicos.

Quanto à isenção do autolicensing, 68,4% dos analistas do Ibram/DF entendem que esse procedimento não é isento, e 73,7% entendem que os princípios da Administração Pública não são observados no autolicensing. Desses princípios, os mais assinalados foram: impessoalidade (78,5%), moralidade (64,3%) e legalidade (50%). Com menor frequência foram assinalados: razoabilidade (25%); eficiência, proporcionalidade e supremacia do interesse público (21,4% cada); e motivação (17,8%). Os Analistas Peritos do MPDFT também compartilham esse entendimento. Deles, 100% entendem que esse procedimento não é isento; 100% entendem que os princípios da Administração Pública não são observados no autolicensing, sendo que desses os mais assinalados foram: impessoalidade (87,5%), moralidade (75%) e legalidade (50%); razoabilidade (50%); eficiência (50%). Com menor frequência foram assinalados: supremacia do interesse público (37,5%); motivação (25%); e proporcionalidade e ampla defesa (12,5% cada).

Em questão aberta, quando solicitadas sugestões para imprimir mais isenção ao autolicensing, os analistas do Ibram/DF sugerem:

- seguir ordem de protocolo;
- ao menos um servidor de carreira analisando o processo;
- não inclusão dos servidores do órgão requerente na análise dos processos de licenciamento de seu interesse (banir a força-tarefa);
- que a análise dos processos de licenciamento seja realizada apenas por servidores de carreira;
- o autolicensing é imoral e ilegal, não tem como torná-lo isento (contra o

autolicenciamento);

- aumento do quadro de servidores efetivos;
- participação maior de servidores efetivos em funções de confiança;
- melhor planejamento das obras de governo em relação ao licenciamento, para evitar urgência e pressão sobre os analistas;
- uma gerência de controle;
- mais tempo para análise;
- cargos de chefia apenas para servidores do quadro efetivo;
- o licenciamento ambiental de todas as obras/empreendimentos de governo, de significativo impacto (objeto de EIA/Rima), deveria ter o aval do MP;
- que as prioridades sejam definidas em reunião ampla e clara, com participação dos diversos atores envolvidos;
- corpo técnico próprio e capacitado;
- gestores com tempo de mandato definido;
- estatuir parâmetros mínimos para os técnicos concederem as licenças;
- definição de procedimentos e documentos necessários, de maneira a tornar a análise menos pessoal.

Os Analistas Peritos do MPDFT também apresentam sugestões muito semelhantes:

- os processos de licenciamento deveriam ser analisados exclusivamente por servidores do quadro efetivo do Ibram/DF;
- extinguir o autolicenciamento;
- os licenciamentos de interesse do GDF deveriam ser licenciados na escala federal;
- a força-tarefa deveria ser extinta.

Quadro 5 - O autolicenciamento ambiental visto pelos analistas do Ibram/DF e pelos Analistas Peritos do MPDFT.

Fonte: Questionários aplicados em março e abril de 2012.

Os resultados obtidos com a aplicação do questionário aos analistas do Ibram/DF e aos Analistas Peritos do MPDFT em relação ao autolicenciamento ambiental apresentaram grande semelhança: os analistas do Ibram/DF afirmam que há pressão política sobre eles para o licenciamento de certos empreendimentos, que essa pressão é feita de forma velada e que é mais recorrente para empreendimentos públicos (autolicenciamento). Os Analistas Peritos do MPDFT, embora não atuem diretamente no licenciamento, têm a percepção de que existe esse tipo de pressão no órgão licenciador.

Os analistas do Ibram/DF declaram que já sofreram algum tipo de ameaça do governo para agilizar processos de licenciamento de determinados empreendimentos. Tanto os analistas do Ibram/DF quanto os Analistas Peritos do MPDFT têm a percepção de que há interesses escusos no licenciamento ambiental, embora não apresentem evidências.

Os demais atores entrevistados, promotores de justiça, empreendedores, gestores e

ambientalistas, apresentam opiniões bastante semelhantes em relação ao autolicensing ambiental realizado no órgão ambiental do DF, conforme verifica-se a seguir.

De acordo com Promotor de Justiça 1, um dos principais problemas existentes no licenciamento ambiental e, conseqüentemente, no autolicensing ambiental do DF é que há uma mudança muito frequente nos agentes que atuam no procedimento licenciatório. Sejam os técnicos responsáveis pela análise, sejam os fiscais, sejam os gestores e administradores, das estruturas, ou ainda “dos Institutos ou das Agências ou das Secretarias, que mudam de natureza jurídica a todo instante”. Essa estrutura de pessoal e de instituição que se altera muito frequentemente interfere substancialmente no procedimento licenciatório. Afirma esse Promotor que muitas vezes o interessado faz o requerimento da licença ambiental, mas o procedimento fica parado durante anos. Então o empreendedor pressupõe que não há nenhum impedimento e instala a atividade sem a devida licença. Em seguida, os órgãos de fiscalização autuam essas pessoas e elas têm que responder por crime ambiental. “Isso tem acontecido muito no DF e a responsabilidade é desse desmantelamento do sistema de controle e de processamento dos pedidos de licenciamento ambiental”.

Dessa forma, entende o Promotor de Justiça 1 que:

O atendimento dos objetivos de proteção ambiental fica prejudicado. Em inúmeros casos o licenciamento é posterior à instalação do empreendimento. Isto é um problema grave porque o licenciamento prévio tem como objetivo, exatamente, avaliar os impactos negativos e a viabilidade ambiental do empreendimento. Se o empreendimento já fora concretizado, o máximo que se pode fazer é amenizar esses impactos e nunca cumprir o objetivo para o qual foi criado. A grande maioria dos empreendimentos em que o autolicensing se processa, ocorre isso, o estudo de impacto é feito posteriormente à implantação do empreendimento. Esse tipo de procedimento é absolutamente desconforme com os objetivos do licenciamento, ou seja, não cumpre o princípio da prevenção (Promotor de Justiça 1).

Para possibilitar um mínimo de lisura no autolicensing, o Promotor de Justiça 1 declara que há necessidade: primeiro, de que a estrutura de pessoal do órgão ambiental seja perene; segundo, de que haja uma política pública bem definida para o licenciamento ambiental. Segundo esse Promotor:

Não adianta só a legislação estabelecer critérios estratégicos, tem que haver uma política a ser desenvolvida pelo gestor. O que se verifica é que as obras públicas são realizadas sem Licença de Instalação. Muitas vezes, a obra já está terminada e em funcionamento, mas não tem a Licença de Operação. Então, o licenciamento ambiental, em muitos casos, é só proforma para empreendimentos públicos (promotor de Justiça 1).

O Empreendedor 2 também aponta como um dos principais problemas do licenciamento ambiental a falta de estrutura dos órgãos ambientais, seja no DF ou no Governo Federal. “A falta de técnicos obriga que o empreendedor tenha que auxiliar, disponibilizando técnico para acompanhar ou analisar seus processos”. Esse empreendedor

declara que entende que a demanda é muito grande, mas há que se considerar as necessidades de governo. “Se o órgão ambiental tivesse uma estrutura adequada para atender tanto ao empreendedor público como ao privado, com maior celeridade, facilitaria a vida de todos”. Esse entendimento é compartilhado pelo Empreendedor 3, que afirma que a característica mais restritiva dos órgãos ambientais, tanto do Distrito Federal quanto federal, é a falta de estrutura para absorver a demanda. Essa também é a percepção dos Empreendedores 4 e 5 que apontam a falta de estrutura do Ibram/DF como uma das suas piores deficiências, porque gera uma morosidade, o que não é razoável.

Nesse sentido, o Empreendedor 6 afirma que o principal problema do licenciamento ambiental no DF é o atraso na emissão das licenças ambientais, ou seja, a morosidade. Esse empreendedor informa que a sua empresa tem um planejamento de curto, médio e longo prazo que na atualidade não é cumprido porque depende do licenciamento ambiental, que nunca sai em tempo hábil.

Na opinião do Gestor 3, os problemas do licenciamento ambiental estão presentes em três esferas. A primeira refere-se às recorrentes limitações de recursos humanos (quantidade e qualidade). A excessiva ‘partidarização’ relacionada com a conjuntura governamental, em parte determinante nas escolhas da força de trabalho sem exigências de qualificação compatíveis, contribui para esse quadro. Há, também, ineficácias gerenciais (os insuficientes orçamentos destinados aos órgãos ambientais têm baixíssimos percentuais de realização e os expressivos recursos decorrentes de compensações ambientais não são alocados, permanecendo pendentes). Essas limitações implicam restrições de infraestrutura e recursos materiais, tais como sede própria, equipamentos, entre outros.

A segunda, afirma o Gestor 3, refere-se aos empreendedores governamentais, uma vez que nem sempre existe uma estrutura adequada nas organizações para tratamento das questões ambientais. Assim, são frequentes os atrasos ou mesmo o não atendimento às exigências decorrentes dos processos de licenciamentos, resultando em morosidade na tramitação dos processos.

A terceira, para o Gestor 3, está relacionada à legislação, suas indefinições e sobreposições de competências entre os órgãos ambientais locais e federais, que contribuem para uma excessiva burocratização dos processos de licenciamentos. Além disso, no âmbito das exigências de estudos ambientais nos processos de licenciamentos, como a região do DF já foi muito pesquisada, há uma repetição de estudos (repetidas cópias) determinados pelos Termos de Referência que, frequentemente, nada acrescentam na mitigação de impactos ambientais específicos, que teriam melhor gerenciamento se fossem exigidas abordagens detalhadas direcionadas pelas características locais de cada empreendimento.

Em relação aos estudos ambientais, o Promotor de Justiça 4 compartilha o entendimento do Gestor 3, quando afirma que o Distrito Federal já é muito estudado e que o

órgão ambiental poderia ter um banco de dados de estudos com um mapeamento, disponível ao público, de maneira que não houvesse a necessidade de exigir aos empreendedores que pagassem repetidos EIA/RIMA e outros estudos para a mesma região. Isso facilitaria a vida dos empreendedores, especialmente o pequeno empreendedor privado.

O Gestor 4 não foge à regra e destaca praticamente os mesmos problemas, mas levanta um que ainda não havia sido apontado: a questão da falta de planejamento, tanto pelos empreendedores, quanto pelos órgãos ambientais. No seu entendimento, por parte das instituições governamentais, os principais problemas são: falta de prioridade e planejamento das intervenções sobre o território, promovendo ações desarticuladas e até contraditórias entre os projetos; visão corporativa dos técnicos que elaboram os projetos, que não admitem alterações ou adequações para atender às condicionantes ambientais; desconsideração dos custos ambientais (incluindo investimentos e tempo) na elaboração dos projetos. Em relação ao órgão ambiental, os principais problemas apresentados pelo Gestor 4 são: falta de critérios claros e transparentes sobre as exigências ambientais e planejamento dos processos com o objetivo de promover a melhoria da qualidade ambiental; alta taxa de renovação dos quadros técnicos, impedindo a capacitação continuada e a construção de uma cultura de gestão ambiental; legislação ambiental focada nos processos e não nos resultados.

Tanto na visão dos analistas do Ibram/DF quanto na visão dos gestores, dos empreendedores, do MPDFT e dos ambientalistas, o entendimento geral é de que o órgão ambiental do DF é pouco estruturado, com carência de pessoal e infraestrutura em geral, e, ainda, falta de definição de procedimentos, o que causa a morosidade dos processos. Além disso, foi observada a necessidade de informatização dos processos, estudos ambientais e licenças concedidas, de forma a tornar o processo mais transparente e reduzir a demanda de informações do MPDFT ao órgão ambiental.

Nesse contexto, verifica-se que o órgão ambiental tem uma estrutura frágil e sujeita aos interesses partidários, à conjuntura governamental e às prioridades dos governantes, o que gera ineficiência, devido às interrupções e aos remanejamentos. Em função disso, segundo o Promotor de Justiça 5, nos casos de autolicensing fica difícil conseguir respeitar os princípios da Administração Pública. “Talvez uma alternativa fosse a transformação do órgão ambiental em uma agência, com mais autonomia, mas mesmo assim, haveria outros tipos de problemas, como, por exemplo, o de uma gestão travar um projeto que foi iniciado na outra”.

Outra possibilidade de controle do autolicensing citada pelo Promotor de Justiça 5 seria com uma atuação mais efetiva do TCDF em relação à gestão. “Embora o TCDF não possa interceder na questão do mérito, como o MP faz, poderia atuar na gestão, porque

esta também envolve a questão financeira e, se a gestão não é boa, gasta-se muitos recursos financeiros e não se alcança os resultados desejados”.

Diante do exposto, verifica-se que o procedimento de licenciamento ambiental e, conseqüentemente, de autolicensing, na forma que vem ocorrendo no órgão ambiental do DF está muito aquém do desejado e deixa de cumprir pelo menos dois dos princípios da Administração Pública: o da eficiência, porque não tem apresentado um bom desempenho das suas atribuições e, portanto, não tem alcançado os melhores resultados; e o da moralidade, porque não vem acontecendo dentro dos valores éticos, já que os analistas estão sempre sofrendo algum tipo de pressão ao proceder a análise dos processos de licenciamento ambiental, em especial os de interesse do governo.

Nota-se, ainda, que outros princípios como o da prevenção e o da precaução não têm sido observados devido às seguintes razões: falta de padronização dos procedimentos de acordo com os diferentes tipos de atividades; falta de clareza e objetividade da legislação; e má qualidade dos estudos ambientais apresentados, a partir dos quais são definidas as condicionantes e exigências que constam das licenças emitidas. Isso torna o procedimento bastante frágil, não cumprindo o caráter preventivo e corretivo em relação aos danos ambientais e, portanto, não garantindo a preservação dos recursos naturais.

Atualmente, nas licenças ambientais emitidas são colocadas inúmeras exigências e condicionantes, definidas com base nos estudos ambientais, em função dos conhecimentos técnicos dos analistas, por sugestão dos órgãos administradores das unidades de conservação, por sugestão do Ministério Público, entre outros. Porém, fica evidente que essas exigências e condicionantes não são cumpridas a contento, principalmente, devido ao não monitoramento/acompanhamento pelo órgão ambiental. Uma vez concedida a licença, o órgão ambiental não realiza o acompanhamento das medidas mitigadoras e, portanto, não dá a devida atenção aos efeitos ambientais e sociais causados pela atividade ou empreendimento.

Outro aspecto levantado que está relacionado à falta de estrutura e definição de procedimentos é a morosidade a que estão sujeitos os processos de licenciamento ambiental, em especial os de empreendimentos do governo que, em muitos casos, são de interesse público. Essa morosidade não é razoável e desrespeita o princípio da razoabilidade.

Além de todas as dificuldades do órgão ambiental em termos de infraestrutura de pessoal e administrativa, ainda há o problema da complexidade da legislação ambiental, que amplia a teia burocrática que permeia o processo de licenciamento.

4.2 A COMPLEXIDADE DA LEGISLAÇÃO

A legislação ambiental brasileira é ampla e complexa, tornando-se necessária uma melhor definição dos procedimentos de maneira a evitar diferentes perspectivas de análise

pelos servidores, além de dar maior agilidade ao processo e evitar a análise pessoalizada. Empreendimentos iguais devem ser tratados com igualdade, e empreendimentos diferentes, tratados distintamente. É claro que essa igualdade é relativa, já que devem ser consideradas as fragilidades ambientais do local em que será implantado o empreendimento e as especificidades do empreendimento, como porte, por exemplo. Os procedimentos devem ser padronizados com critérios técnicos e metodológicos, levando em consideração as características específicas dos empreendimentos, de maneira a tornar a análise mais uniforme. Dessa forma, reduz-se a margem de discricionariedade das decisões, além de tornar o procedimento claro, tanto para o empreendedor quanto para a sociedade em geral.

O Empreendedor 1 entende que:

O licenciamento ambiental hoje é regulado por uma série de normas que não são adequadas às atividades que são licenciadas. O licenciamento de um parcelamento urbano é igual ao licenciamento de uma indústria, por exemplo. São utilizados procedimentos semelhantes para atividades absolutamente diversas. Uma indústria, por exemplo, pode ter uma duração limitada, enquanto uma cidade pode durar milhares de anos. Desse modo, há erros e enganos no processo de licenciamento que vêm desse tipo de similaridade como são tratados diferentes empreendimentos. Empreendimentos totalmente diferentes, de acordo com a lei, para efeito de licenciamento, são tratados como se fossem idênticos. Isso gera uma série de confusões e de problemas, que vão desde a LP até a LO. Então, as diretrizes do licenciamento ambiental carecem de uma revisão, de maneira a torná-lo mais adequado no que se refere ao tipo de empreendimento que está sendo licenciado (Empreendedor 1).

O Empreendedor 4 afirma que a falta de definição de procedimentos impede o funcionamento de forma mais produtiva. Em seu entendimento, é necessário definir os procedimentos específicos para cada tipo de atividade, de maneira que o licenciamento seja feito de acordo com o potencial poluidor e o porte da atividade. Não se pode fazer o licenciamento indistintamente de todas as atividades. Deve-se definir que tipo de estudo será feito para cada atividade.

A falta de clareza e objetividade da legislação ambiental, em especial da legislação relativa ao licenciamento ambiental, também implica a não observância do princípio da eficiência¹⁶⁶. Muitas vezes, por falta de clareza, torna-se necessária a consulta aos setores jurídicos da Administração, o que em geral demanda tempo e contribui para a morosidade dos procedimentos licenciatórios. Essa falta de clareza está sempre promovendo ações dos empreendedores na justiça, o que também implica morosidade do processo.

4.3 A PRESSÃO POLÍTICA E O AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL

A pressão política no autolicenciamento ambiental é visível, principalmente, nas

¹⁶⁶ O princípio da eficiência está vinculado à noção de administração gerencial e de acordo com Di Pietro (2009) apresenta dois aspectos: no que se refere à forma de atuação do agente público, espera-se o melhor desempenho possível de suas atribuições, objetivando a obtenção dos melhores resultados; quanto ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, exige-se que este seja o mais racional possível, na intenção de alcançar melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

urgências identificadas nos procedimentos licenciatórios dos empreendimentos do governo do DF e na emissão de licenças sem cumprimento de exigências e condicionantes e sem que sejam ouvidos os órgãos cuja oitiva é estabelecida na legislação ambiental vigente. Uma evidência ainda mais clara é a criação da força-tarefa, anteriormente mencionada, que terá uma discussão destacada por ser o ponto mais polêmico identificado no decorrer da pesquisa em relação ao autolicensing ambiental no DF.

4.3.1 A FORÇA-TAREFA

A força-tarefa é um dos pontos críticos da questão do autolicensing realizado pelo órgão ambiental do DF. Em relação a essa força-tarefa, há diferentes entendimentos tanto dos analistas do Ibram/DF e dos Analistas Peritos do MPDFT quanto dos Promotores de Justiça, dos gestores e dos empreendedores entrevistados. Curiosamente, há pontos positivos e negativos colocados por todos esses atores, à exceção dos analistas do Ibram/DF e dos Analistas Peritos do MPDFT, que são radicais em relação a esse mecanismo adotado pelo GDF.

4.3.1.1 Na visão dos analistas do Ibram/DF e dos Analistas Peritos do MPDFT

A questão relativa à força-tarefa não foi inserida no questionário aplicado aos analistas do Ibram/DF para evitar constrangimentos, já que os técnicos que a compõem também responderam ao questionário. Entretanto, vários dos analistas do quadro de servidores efetivos do Ibram/DF sugeriram, em questão aberta, o fim da força-tarefa como uma das formas de dar mais isenção ao autolicensing, conforme Quadro 6.

Quando questionados se a força-tarefa comprometia a lisura do autolicensing, 100% dos Analistas Peritos do MPDFT responderam que sim, apresentando as seguintes razões:

- os processos de autolicensing deveriam ser analisados exclusivamente por analistas concursados do órgão ambiental;
- os agentes ficam sujeitos a pressões do empreendedor;
- pode tender a evitar cobrança/controle, devido à pressão dos seus órgãos de origem;
- os servidores poderão ser influenciados por interesses dos seus órgãos de origem.

Em questão aberta, quando solicitadas sugestões para imprimir mais isenção ao autolicensing, os Analistas Peritos do MPDFT sugerem medidas que conduzem ao fim da força-tarefa, tais como:

- não inclusão dos servidores do órgão requerente na análise dos processos de licenciamento de seu interesse (banir a força-tarefa);
- que a análise dos processos de licenciamento seja realizada apenas por servidores de

carreira;

- apenas servidores concursados analisando processos de licenciamento.

Os analistas do Ibram/DF também apresentam sugestões muito semelhantes:

- processos de licenciamento deveriam ser analisados exclusivamente por servidores do quadro efetivo do Ibram, de maneira a não ficar submetido a pressões políticas;

- extinguir o autolicenciamento;

- a força-tarefa deveria ser extinta.

Quadro 6 - A força-tarefa vista pelos Analistas Peritos do MPDFT e pelos analistas do Ibram/DF.
Fonte: Questionários aplicados em março e abril de 2012.

Como foi verificado no Quadro 6, tanto os Analistas Peritos do MPDFT, quanto os analistas do Ibram/DF são contra a força-tarefa e entendem que tanto os processos de licenciamento ambiental em geral e os de autolicenciamento, em especial, devem ser analisados apenas por servidores do quadro efetivo do órgão ambiental.

4.3.1.2 Na visão do empreendedor

Os empreendedores públicos entrevistados apresentaram diferentes entendimentos em relação à força-tarefa existente no âmbito do licenciamento no órgão ambiental do DF. Mas, de maneira geral, acreditam que a força-tarefa é positiva, já que visa a agilizar a regularização dos empreendimentos de governo, que na maioria das vezes são de interesse social. Além disso, entendem que os servidores vinculados aos empreendedores também são servidores públicos, e, portanto, têm as mesmas responsabilidades inerentes aos servidores do órgão licenciador, estando sujeitos, inclusive, a serem responsabilizados por crimes ambientais administrativos. Há ainda os que entendam que o órgão ambiental deveria ter um quadro de pessoal em quantidade e qualidade suficientes para atender às suas necessidades, sem que os empreendedores tivessem que disponibilizar seus técnicos para essa finalidade, deixando de contar com os seus serviços dentro da empresa.

No entendimento do Empreendedor 1:

Os empreendimentos de governo, que em geral são de interesse público, deveriam ter alguma vantagem do órgão ambiental, para pelo menos agilizar o seu licenciamento. O órgão de governo tem uma burocracia que tem que ser levada em consideração. Tudo tem que ser licitado. Pois a empresa pública tem todo um controle que tem que ser levado em consideração, como o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), por exemplo (Empreendedor 1).

Na opinião do empreendedor 2:

Não há qualquer tipo de proteção, por estar licenciando um empreendimento de governo. Tanto no Ibama quanto no Ibram/DF. Em alguns momentos conta-se com algum tipo de priorização, como a força-

tarefa, por exemplo. Mas dizer que há privilégios, isso não. Pelo contrário, quando é empreendimento do governo os técnicos ficam mais preocupados, porque sabem que o MP está olhando com mais rigor e acaba fazendo inclusive exigências que não são cabíveis. O Empreendedor 5 compartilha esse entendimento e afirma que pelo fato de serem empreendimentos de governo não há qualquer regalia. Os entraves são os mesmos dos empreendimentos privados, apesar de as atividades serem da maior importância tanto em relação à questão ambiental quanto da saúde pública (Empreendedor 2).

Nesse sentido, o Empreendedor 2 lamenta que algumas obras do governo, como as de sistemas de abastecimento de água, que são primordiais na vida das pessoas, e as de coleta e tratamento de esgotos, que quando realizadas só trazem benefícios ao meio ambiente e à saúde humana, sejam tratadas da mesma forma que outras obras mais impactantes, passam pelos mesmos ritos. Não têm nenhum privilégio por se tratar de obras tão importantes. Esse empreendedor defende o licenciamento ambiental simplificado¹⁶⁷, que embora já exista em norma do Distrito Federal, ainda não está funcionando.

A esse respeito o Empreendedor 2 tem razão. O licenciamento ambiental de obras de saneamento básico, como as de abastecimento de água e esgotamento sanitário, assim como as de drenagem pluvial, que se não acontecem é pior para o meio ambiente e para a saúde, deveria ser tratado de forma a ter maior agilidade. Deveria ser o mais célere possível, porque a realização dessas obras vai reverter um passivo ambiental e de saúde pública.

O Empreendedor 1 entende que a força-tarefa é positiva, porque o estado tem que zelar pela coisa pública. “Então, criar uma força-tarefa, que olhe a coisa pública de maneira diferenciada, agilizando e priorizando a regularização dos empreendimentos de governo, que na maioria das vezes são de interesse social, é de suma importância”. Segundo esse empreendedor:

Tratar isso como uma quebra de impessoalidade é absolutamente impróprio, já que o técnico do Ibram/DF não pode ser considerado melhor ou mais isento do que os técnicos de outros órgãos públicos, que têm as mesmas responsabilidades, já que também são servidores públicos. Essa força-tarefa ajuda muito no sentido de que agiliza os procedimentos, evitando alguns trâmites burocráticos e reduzindo, assim, o tempo de análise do processo (Empreendedor 1).

O Empreendedor 2 compartilha esse entendimento, todavia considera que o ideal seria que a força-tarefa não fosse necessária. Afirma que essa foi uma alternativa encontrada pelo governo para agilizar o licenciamento de seus empreendimentos. O principal problema apontado por ele é o fato de os empreendedores públicos terem que disponibilizar, ao órgão ambiental, técnicos que poderiam estar produzindo um trabalho interno na sua empresa, por falta de estrutura daquele órgão. No caso específico da sua

¹⁶⁷ No DF o licenciamento ambiental simplificado foi instituído por meio da Instrução nº 50, de 28 de junho de 2011 – Ibram/DF, em consonância com o art. 12, da Resolução Conama nº 237/1997. Essa instrução teve os seus efeitos suspensos, por meio da Instrução nº 101, de 26 de setembro de 2011, que cria Grupo de Trabalho para revisá-la.

empresa, esse Empreendedor entende que o fato de os seus técnicos estarem atuando nos processos de licenciamento ambiental não traz qualquer problema de legitimidade, pois são técnicos capazes e com a responsabilidade de qualquer servidor público. “A lei ambiental responsabiliza o técnico inclusive por crimes ambientais administrativos. Assim, o máximo que pode acontecer é agilizar o processo, reduzindo a burocracia, o que para obras de interesse público não é problema algum”. Assegura, ainda, o Empreendedor 2 que não são cometidas ilegalidades, nem se deixa de cumprir as exigências ambientais. “Há ganhos apenas no tempo de análise, mas, de forma alguma, há qualquer abrandamento das exigências”.

O mesmo pensamento tem o Empreendedor 3, que assinala que a força-tarefa é importante para agilizar os trâmites burocráticos dos processos de licenciamento e reduzir o tempo que os documentos gastam para chegar dentro do processo, além de fazer com que a análise seja realizada com mais rapidez. A sobrecarga de trabalho dos analistas do Ibram/DF não permite isso. Esse Empreendedor afirma que a sua empresa não disponibilizou técnico para a força-tarefa, porque não tem pessoal suficiente para isso.

O Empreendedor 6 concorda com a necessidade da força-tarefa e afirma que a sua existência é fundamental para agilizar os processos de licenciamento. Os técnicos que sua empresa disponibiliza para esse fim dão prioridade aos seus processos, mas não fazem nada fora da lei. “Respeitam todas as normas e exigências do licenciamento. Apenas agilizam os processos da empresa e ainda contribuem na análise de processos de outros empreendedores, sendo, portanto, da maior importância”. Em seu entendimento, com a força-tarefa, as licenças ambientais da sua empresa são conseguidas num prazo que antes era impossível. Afirma, ainda, que a força tarefa não compromete em nada a lisura do procedimento licitatório. Sua empresa tem responsabilidades sociais, mas também com a preservação ambiental. Seu único objetivo com a força-tarefa é agilizar o processo, mas dentro das normas legais.

Já o Empreendedor 4 considera a força-tarefa inapropriada do ponto de vista da impessoalidade. Afirma que se o órgão ambiental funcionasse bem, com procedimentos claros, não haveria necessidade de força-tarefa, mas infelizmente isso não acontece. Então, o empreendedor precisa desse mecanismo para acelerar os processos e minimizar a morosidade dos trâmites burocráticos. Para esse Empreendedor, a força-tarefa se justificaria se fosse para suprir a falta de algum profissional no Ibram/DF que fosse necessário para analisar determinados empreendimentos. Em sua opinião, um dos problemas do Ibram/DF é a falta de técnicos com a formação necessária para analisar determinados tipos de empreendimentos, o que faz com que técnicos elaborem pareceres sem ter o conhecimento necessário.

O Empreendedor 5, além de não concordar, entende que a força-tarefa não é correta, porque fica clara uma ingerência do interessado. Não é moral e nem impessoal e não deveria ocorrer.

Já na percepção do Empreendedor 1, o órgão ambiental é muito mais rigoroso com os empreendimentos públicos do que com os da iniciativa privada. Segundo ele, muitas das exigências e condicionantes são excessivas, inviáveis, absolutamente fora da realidade e ainda são fora do escopo do licenciamento ambiental. Em sua opinião, existe uma inversão que tem que ser estudada. “Há uma disfunção em que o próprio órgão ambiental olha para o estado como se ele fosse um empreendedor maléfico que faz tudo errado e que ele tem que penalizar, enquanto que o resto da sociedade é gente de boa fé”. Assim, no seu entendimento o procedimento não é impessoal.

Cabe aqui lembrar que quando um empreendedor se propõe a implantar um determinado empreendimento ele tem que fazer uma análise da relação custo/benefício. Obviamente, quando ele entra com um procedimento licenciatório e o órgão ambiental estabelece as condições, ele vai avaliar. Se não for viável, ele tem a opção de não fazer. Ele não é obrigado a empreender. Se há um custo enorme para o meio ambiente, pelo princípio do poluidor-pagador, ele tem que arcar com isto. Se ele acha que não pode arcar ou não deve arcar, ele pode desistir do empreendimento.

Os empreendedores reclamam da falta de estrutura do órgão ambiental e, em sua maioria, defendem a força-tarefa. É importante observar que, apesar da sua criação, em fevereiro de 2008, nos anos 2009, 2010 e 2011, o Ibram/DF emitiu um total de 662 licenças ambientais (LP, LI e LO), conforme Tabela 1. Dessas, apenas uma pequena quantidade foi emitida para empreendimentos públicos.

Observa-se na tabela a seguir que o número de LO emitidas nesses anos supera, em muito, os outros tipos de licenças, mas tanto as LI quanto as LO são majoritariamente emitidas para empreendimentos privados.

Tabela 1 – Licenças ambientais emitidas pelo Ibram/DF, nos anos 2009, 2010 e 2011¹⁶⁸, por tipologia (LP, LI e LO) e natureza do empreendimento, se público, privado ou objeto de Parceria Público-Privada (PPP)

Tipo de licença	Natureza do empreendimento	2009	2010	2011	Subtotal	Total
LP	Público	12	11	11	34	68
	PPP	0	0	0	0	
	Privado	15	12	7	34	
LI	Público	17	10	15	42	201
	PPP	2	0	1	3	
	Privado	68	46	42	156	
LO	Público	7	8	9	24	393
	PPP	0	1	1	2	
	Privado	129	109	129	367	
Total		250	197	215	---	662

Fonte dos dados: Ibram/DF/2012

Já em relação às LP, há um equilíbrio entre empreendedor público e empreendedor privado. O Gráfico 8, a seguir, mostra com mais clareza essa disparidade.

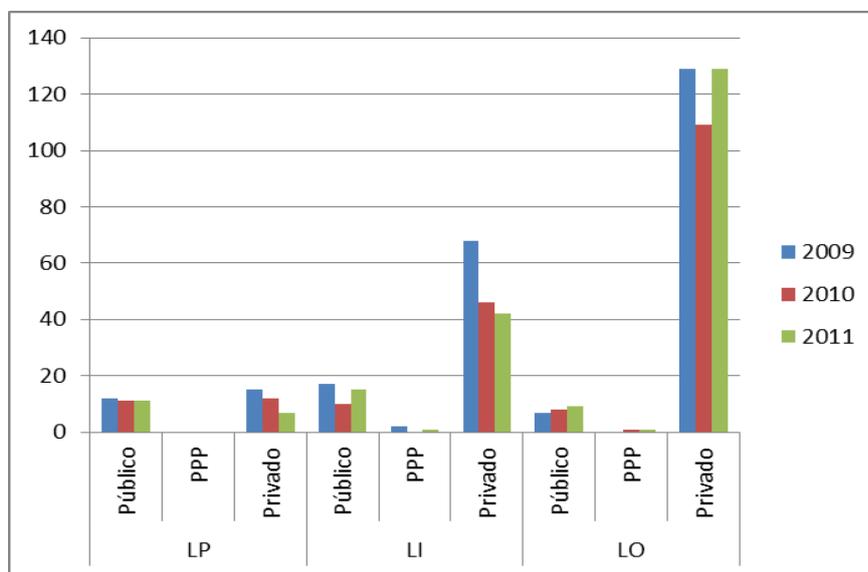


Gráfico 8 - Licenças ambientais emitidas pelo Ibram/DF, nos anos 2009, 2010 e 2011, por tipologia (LP, LI e LO) e natureza do empreendimento, se público, privado ou objeto de Parceria Público-Privada (PPP).

Fonte dos dados: Ibram/DF/2012.

¹⁶⁸ Esses anos foram selecionados devido à disponibilidade das informações de forma organizada.

Em termos de percentagem, 77,6% das LI e 93,4% das LO são emitidas para os empreendimentos privados, enquanto os empreendimentos públicos só recebem 20,9% das LI e 6,1% das LO. Já quando se trata de LP, a proporção é de 1/1, ou seja, 50% para os públicos e 50% para os privados (Gráfico 9).

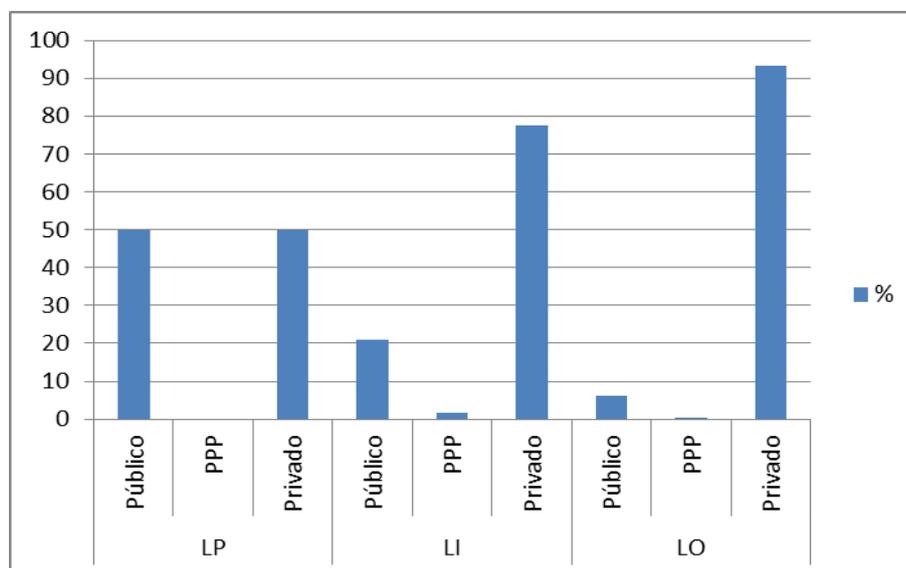


Gráfico 9 – Percentagem de licenças ambientais emitidas pelo Ibram/DF em função da natureza do empreendedor (anos 2009, 2010 e 2011).
Fonte dos dados: Ibram/DF/2012.

Portanto, pode-se apreender que, mesmo com a criação da força-tarefa, as Licenças de Instalação e de Operação emitidas para os empreendimentos públicos têm sido escassas. Podemos inferir que os processos de autolicenciamento ambiental são mais lentos porque os empreendimentos são mais complexos. Isso é fato, pois no DF, em função das características econômicas desta unidade da federação, há uma grande quantidade de empreendimentos de pequeno porte, cujo licenciamento é menos rigoroso, com estudos ambientais mais simples como, por exemplo, o Plano de Controle Ambiental (PCA). Alguns dos empreendimentos de pequeno porte são: postos de combustíveis, marmorarias, transporte de produtos perigosos, avicultura, piscicultura, agroindústrias, turismo rural, irrigação, entre outros.

4.3.1.3 Na visão do Gestor Público

Os gestores públicos ambientais entrevistados também não apresentam uma posição unânime em relação à força-tarefa. Uns entendem que se trata de uma ótima opção, já que agiliza os processos dos empreendimentos públicos, reduzindo os trâmites burocráticos, e não comprometem a lisura do procedimento licenciatório. Há os que reconheçam que esta situação fere o princípio da impessoalidade, mas por outro lado ajuda a agilizar o licenciamento de empreendimentos públicos, que em geral são de interesse social. Há também os que entendam que a força-tarefa põe em risco a qualidade do licenciamento e

que ela é fruto da ineficiência dos empreendedores públicos, que não conseguem planejar suas obras/atividades em tempo hábil. Há ainda os que entendam a força tarefa como um desvio administrativo.

O Gestor 2 afirma:

Como tudo na vida, a força-tarefa tem um lado bom e um lado ruim. O lado ruim é a possibilidade de haver um representante de um empreendedor público dentro do órgão ambiental, fazendo o seu trabalho, atendendo os interesses da sua empresa em detrimento da boa administração pública, cuidando dos interesses da sua própria empresa. Embora isso fira o princípio da impessoalidade, esse profissional está assinando documentos e ele é responsável pelo que ele assina. Então não se pode colocar em cheque a idoneidade e a legalidade dos atos desse profissional, que está representando o órgão ambiental nesse momento. O lado positivo é que os profissionais da força-tarefa conhecem as suas empresas. A força-tarefa do Ibram/DF é muito produtiva. Os representantes das empresas são excelentes profissionais e são uma via de contato muito importante. Diminuiu muito a burocracia de ficar enviando ofícios e outros documentos, porque eles agilizam o processo, levando esses documentos em mãos (Gestor 2).

Apesar de privilegiar os processos do governo em detrimento dos processos de particulares, o Gestor 2 defende a força-tarefa, porque entende que:

O governo é uma 'unidade' e precisa agilizar suas obras. Quando parte para o privado é outra relação. Porque enquanto se trata do governo é uma relação intramuros, o privado já é uma relação extramuros. "Então nós vemos a força-tarefa com bons olhos e mesmo que tivéssemos uma quantidade de servidores suficiente, nós continuaríamos defendendo a força-tarefa, por que ela ajuda muito no intercâmbio e na comunicação entre o Ibram/DF e as empresas públicas (Gestor 2).

Já o Gestor 3 vê a força-tarefa como uma tentativa de que haja resposta, em tempo hábil, às necessidades de implantação dos empreendimentos/atividades de interesse público diante da ineficiência dos órgãos governamentais empreendedores ou executores de determinadas atividades e dos órgãos ambientais (notadamente quanto aos problemas relacionados a recursos humanos). Em sua opinião, naturalmente, tal alternativa possibilita mais riscos à qualidade dos licenciamentos.

O Gestor 4 apresenta uma visão completamente diferente. Em seu entendimento, não adianta solicitar técnicos de fora se eles não sabem como se dá o processo e como são as regras. Lembra que a força-tarefa é um artifício adotado por militares para conseguir objetivos emergentes e que, no caso do licenciamento ambiental, o próprio Conselho de Meio Ambiente, se estiver aparelhado por câmaras técnicas, poderá definir os procedimentos para projetos emergentes. O Gestor 5 também é contrário à força-tarefa e afirma que se trata de uma péssima iniciativa. Servidores de empresas interessadas no licenciamento ambiental deveriam ser impedidos de atuar no procedimento administrativo referente a empreendimentos dessa empresa. Entende isso como um desvio administrativo, gerado pela falta de servidores, para a agilização dos processos de licenciamento.

4.3.1.4 Na visão dos Promotores de Justiça do MPDFT e do Procurador da República do MPF/PRDF

A força-tarefa também é vista pelos membros do MP de diferentes maneiras e, surpreendentemente, nem todos são contra.

O Promotor de Justiça 1 entende que o mecanismo da força-tarefa não é o ideal, porque o Ibram/DF é a instituição que tem como um dos objetivos a fiscalização dos empreendimentos licenciados, de maneira a acautelar qualquer tipo de impacto ao meio ambiente. “Se pessoas estranhas a esse compromisso e a esse propósito fazem parte desse procedimento pode dar margem a dúvidas quanto à lisura do procedimento. Sobretudo quando essas pessoas que fazem parte desse tipo de cooperação tem algum empreendimento que está sendo licenciado”. No seu entendimento, o ideal seria que o órgão licenciador tivesse seu quadro de servidores próprio, em número suficiente para dar vazão a todos os processos que tramitam e atender às suas demandas.

Se isso não for possível, o órgão licenciador pode até trazer pessoas de outros órgãos, mas não daqueles que têm interesse no licenciamento. Mesmo que essas pessoas não analisassem os processos da sua empresa de origem, elas vão conviver no ambiente de trabalho com esses técnicos e então vão criar um vínculo com eles. Analisar os processos da sua empresa de origem, isto é absolutamente equivocado. Aí sim é o autolicensing em alto grau, o que não é o propósito da lei (Promotor de Justiça 1).

O Promotor de Justiça 3 compartilha esse entendimento e se posiciona totalmente contra a força-tarefa. Em sua opinião, as pessoas que estão gabaritadas para esse mister são as que compõem o corpo técnico oficial do Ibram/DF.

O Promotor de Justiça 4 também discorda da força-tarefa e entende ser um mecanismo bastante perigoso, que pode ensejar muitos problemas. Na sua visão:

Os órgãos ambientais não são devidamente estruturados de forma a licenciar a tempo e à hora os empreendimentos que precisam ser licenciados. O setor de meio ambiente é o ‘primo pobre’ da Administração Pública, em todos os níveis, inclusive no próprio MP. Então, reclama-se que os licenciamentos não saem. Aí vem a ideia de ajudar com uma força-tarefa, dizendo que é apoio técnico. Será que é mesmo apoio técnico? Ou é apenas para licenciar algo que o governo quer muito que seja licenciado? Por que não dotar o órgão ambiental de todos os técnicos que ele precisa, ao invés de colocar pessoas de outros órgãos trabalhando? Além disso, há que se lembrar que os técnicos que trabalham no órgão ambiental são integrantes do Sisnama. Eles têm responsabilidade técnica para atuar no licenciamento. O que não ocorre com os técnicos emprestados pelos empreendedores, para a força-tarefa (Promotor de Justiça 4).

Já o Promotor de Justiça 2 apresenta uma visão diferenciada: ele entende que se houvesse transparência em relação a essa força-tarefa, não haveria problema. “Todavia, o que acontece, na prática, é que o objetivo é licenciar”. Afirma esse Promotor que “quando se trata de autolicensing, nunca foi indeferida uma LP. Dessa forma, o processo vai seguindo e acabam sendo concedidas a LI e LO. Mesmo que algum técnico negue, sempre se dá um jeito de rever o processo e vão concedendo as licenças”. Contudo, na sua compreensão, o principal problema da força-tarefa é que esta promove a criação de nichos

do empreendedor interessado dentro do órgão ambiental do DF.

Mas não se pode dizer que é ruim ou que é bom, porque se parte do pressuposto de que as obras públicas são de interesse da sociedade. Se fosse só para agilizar uma obra pública que é de interesse da sociedade, não haveria problema. O maior problema, nesse sentido, que ocorre no DF é a existência de uma instituição como a Terracap, porque é uma companhia imobiliária que joga no mercado diversos imóveis. É um caso atípico. Em que outra cidade acontece isso? Então, é muito diferente da realidade de outros estados (Promotor de Justiça 2).

Já o Procurador da República do MPF apresenta um olhar favorável à força-tarefa por um lado e desfavorável por outro. No seu entendimento, é interessante porque conta com a experiência de diferentes órgãos, mas não é bom porque o ideal seria que o órgão ambiental fosse preparado e instrumentalizado com uma equipe multidisciplinar, em quantidade e com qualidade para fazer as análises dos processos. Em sua opinião, um grande problema do governo brasileiro, e isso vale para todos os segmentos (MP, Judiciário, Legislativo, Executivo), é que não há uma visão de conjunto. Pessoas do executivo ou do legislativo ou do judiciário ou do MP, que nunca passaram pelos outros poderes, não conseguem entender como as coisas acontecem nesses órgãos. “Dessa forma, fica sempre a percepção de que todos estão mal intencionados. E os empreendedores acham que quem faz o licenciamento só está querendo criar problema. Cada instituição tem a sua visão preconceituosa em relação à atuação da outra instituição. Falta a visão do todo”.

4.3.1.5 Na visão dos ambientalistas

Na opinião do Ambientalista 1, a existência da força-tarefa no âmbito do Ibram/DF, da qual ele só teve conhecimento no momento da entrevista, “é totalmente absurda. É o ‘lobby oficial’ institucionalizado no Serviço Público”. “Isso leva a um conflito de interesse ainda maior do que se podia imaginar”.

Já o Ambientalista 2 entende que força-tarefa seria uma boa alternativa, se fosse para formar um grupo de trabalho para dar celeridade aos processos, considerando que a falta de pessoal é uma realidade. Mas, quando esse mecanismo serve para tratar especificamente dos processos relativos aos empreendimentos da empresa a que o técnico está vinculado, passa a ferir o princípio da impessoalidade.

A partir das visões dos diferentes atores envolvidos no processo de licenciamento ambiental é possível inferir que há muita divergência de opiniões e que cada participante do processo tende a defender os interesses de suas instituições.

Percebe-se que de acordo com os analistas do Ibram/DF, para se conferir mais isenção ao processo de autolicensing, torna-se necessária a adoção das seguintes providências: apenas servidores efetivos participarem da análise dos processos de

autolicenciamento; o fim da força-tarefa; melhor planejamento das obras de governo em relação ao licenciamento, para evitar urgência e pressão sobre os analistas; uma gerência de controle; e gestores com tempo de mandato definido.

Como foi verificado, há muitas divergências em relação à força-tarefa e uma variedade de percepções. Entretanto, o entendimento que predomina é o de que o ideal seria que o órgão ambiental tivesse um quadro de pessoal próprio em quantidade e com qualidade, de maneira a evitar esse tipo de mecanismo. A maioria dos analistas do quadro efetivo do Ibram/DF entende que essa força-tarefa deve ser banida e vai além, sugere que as comissões de análise dos processos de autolicenciamento ambiental devam ser compostas apenas por servidores do quadro efetivo do órgão. Esse também é o entendimento dos Analistas Peritos do MPDFT.

Há quem entenda a força-tarefa como o autolicenciamento no mais alto grau, como há gestores, promotores e empreendedores que entendem que a força-tarefa é composta por servidores públicos que, mesmo sendo de outros órgãos ou empresas interessadas nos processos, têm a mesma responsabilidade administrativa que os servidores do quadro efetivo do Ibram/DF. Há, ainda, o questionamento de que tais servidores não pertenceriam ao Sisnama e, portanto, não poderiam analisar processos de licenciamento ambiental.

Cabe esclarecer que na legislação não há definição em relação a essa questão. Dessa forma, não se pode considerar a força-tarefa uma ilegalidade. Nesse caso, o mais apropriado é avaliar a situação sob o aspecto ético, da moralidade e da impessoalidade.

Assim, no que tange às ingerências políticas no âmbito da força-tarefa, deve-se considerar que, em termos legais, a própria legislação federal permite a elaboração de estudos ambientais a expensas do empreendedor. Estabelece a legislação que o empreendedor e os profissionais que subscrevem esses estudos serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais¹⁶⁹. Portanto, são os empreendedores que elaboram ou contratam os estudos ambientais dos empreendimentos de seu interesse. Se, além disso, esses estudos são analisados por técnicos vinculados a esses empreendedores, embora estes tenham responsabilidades técnicas e administrativas, o processo de autolicenciamento, de fato, fica muito fragilizado e perde a isenção.

Uma das sugestões para dar isenção ao autolicenciamento que merece ser discutida é o fato de os analistas insistirem em que apenas servidores efetivos devam ocupar cargos de chefia. Isso é um entendimento equivocado, uma vez que os cargos de chefia são funções de confiança, e, portanto, estão sujeitos à pressão política, independentemente de o servidor ter cargo efetivo ou não.

Apesar das diferentes opiniões, há que se admitir que a existência da força-tarefa no órgão ambiental do DF fere pelo menos dois dos princípios da Administração Pública, o da

¹⁶⁹ Resolução Conama nº 237/1997, art. 11 § único.

impessoalidade e o da moralidade. A análise de processos de licenciamento por técnicos vinculados ao empreendedor o favorece claramente. Portanto, o empreendedor público não é tratado com impessoalidade e esse procedimento também não pode ser considerado ético e moral.

A afirmação de que a impessoalidade é em favor do empreendedor público também é questionada. Como foi observado, há empreendedor que entende que a impessoalidade prejudica o empreendedor público, que em sua opinião é muito mais exigido do que o empreendedor privado. Mas o que ocorre, na realidade, é que como os empreendimentos de governo são, em geral, de grande porte e causadores de significativos impactos ambientais, estão sujeitos a maiores exigências.

4.3.2 A URGÊNCIA

As irregularidades identificadas no procedimento do autolicensing estão visivelmente relacionadas com a urgência em se licenciar as obras/empreendimentos de governo.

No entendimento do Gestor 2, o maior problema do autolicensing é a pressa em se fazer o licenciamento, para atender às demandas do governo. A complexidade do processo, as questões burocráticas e a falta de estrutura do órgão ambiental, muitas vezes tornam impossível cumprir à risca tudo o que está na lei para os empreendimentos governamentais. Em sua opinião:

O órgão ambiental sempre tenta encontrar soluções criativas para resolver os problemas, mas até o limite da legalidade. Quando existe uma pressão muito grande, em função da urgência e é necessário fazer alguma coisa que fuja da lei, propõe-se a realização de Termo de Compromisso, de maneira a resguardar a proteção do meio ambiente. A legalidade é a força motriz da Administração Pública, e busca-se trabalhar na legalidade. Além disso, a legislação muda constantemente e é possível que se dê um parecer sem o conhecimento de uma nova lei. Mas busca-se sempre respeitar a legalidade (Gestor 2).

Verifica-se que o Gestor 2 assume que algumas vezes ilegalidades são cometidas para atender às urgências dos órgãos de governo. Ou seja, o princípio da legalidade é, por vezes, desrespeitado sem qualquer constrangimento. Além disso, admite o Gestor 2 que, “em determinadas situações, técnicos emitem pareceres sem conhecimento de certas exigências legais”. Essas situações não podem ser aceitas com naturalidade, pois os empreendedores devem planejar suas ações de maneira a requerer e obter a licença ambiental em tempo hábil, cumprindo as exigências legais. Ademais, ninguém pode alegar o desconhecimento da lei¹⁷⁰. O órgão ambiental deveria ter um sistema organizado, para estar constantemente se atualizando e levando ao conhecimento dos seus técnicos a legislação

¹⁷⁰ Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, “Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”.

vigente, de forma que, quando da análise dos processos e emissão de pareceres, os técnicos tenham conhecimento de toda a legislação vigente e procedam sem infringir a lei.

O Gestor 5 menciona a necessidade de se considerar a questão ambiental na fase de planejamento dos empreendimentos de governo como um dos problemas do autolicensing ambiental. No seu entendimento, há falta de discussão da questão ambiental no momento do planejamento das ações de governo. Entende esse Gestor que no momento de decisão e planejamento acerca da implantação de empreendimentos e atividades que possam trazer impactos significativos sobre os recursos naturais é que deveria ser iniciada a discussão das alternativas de menor impacto ambiental e maior ganho social. Em sua opinião, normalmente, a questão ambiental só começa a ser discutida no momento do licenciamento ambiental, quando já estão definidos e aprovados pelos conselhos distritais competentes os projetos urbanísticos e as alternativas de destinação da área, ou quando é aprovada lei definindo pela implantação de determinado tipo de empreendimento naquele local, como é o caso dos parcelamentos de solos urbanos no DF.

Ainda segundo o Gestor 5:

A questão ambiental é tratada em segundo plano e subsidiariamente. Não tem papel de definição e sim de adequação ao já definido pelo 'Plano de Governo'. O procedimento de licenciamento ambiental aplicado aos empreendimentos/atividades que geram impactos ambientais visa, exclusivamente, à adequação destes ao projeto de menor impacto ambiental. Dificilmente, haverá o veto à implantação de empreendimentos/atividades pelo procedimento de licenciamento ambiental, visto o avanço da tecnologia de mitigação dos impactos ambientais e dos tratamentos dos resíduos gerados pelo empreendimento/atividade (Gestor 5).

Infelizmente, declara o Gestor 5:

O planejamento dos espaços urbanos e rurais não define as melhores alternativas e localizações de empreendimentos e atividades em função, também, dos seus impactos sobre os recursos naturais. A questão ambiental não é tratada no momento do planejamento ou concepção do empreendimento/atividade. É tratada como mero protocolo de cumprimento das normas vigentes. Portanto, o desempenho adequado e o cumprimento da função do licenciamento ambiental não estão vinculados a quem desenvolve essa função, se governo ou não. O momento da discussão da questão ambiental é que está equivocado. Deve ser discutida na fase de planejamento e não no momento da implantação do projeto (Gestor 5).

A falta de planejamento também é apresentada pelo Promotor de Justiça 3, que entende que falta tecnicidade em alguns licenciamentos feitos, em que os estudos ambientais são superficiais; há ingerência política no sentido de querer agilizá-los; os licenciamentos são feitos com o intuito de que um determinado governo consiga começar e terminar as suas obras; há interesses eleitoreiros; as empresas empreendedoras do governo não fazem planejamento de seus empreendimentos com a antecedência devida e quando requerem um licenciamento está sempre com urgência. "Então, os prazos apertados acontecem muito mais nos empreendimentos públicos do que nos privados".

Em que pesem a pressão política e a urgência mencionadas, para os processos de autolicensing, o Promotor de Justiça 4 entende que hoje o autolicensing no DF é menos problemático do que antes da criação do Ibram/DF. “Antes era a Secretaria de Meio Ambiente que licenciava o DF”. Então era o DF licenciando o próprio DF. Com exemplo que considera bastante interessante, ele informa que:

Numa determinada época, a Semarh/DF autuou uma Administração Regional por extrair cascalho sem licença ambiental e a multou. A multa não foi paga e a Semarh/DF executou essa multa. E, simplesmente, o processo foi extinto porque havia uma confusão entre o autor e o réu. A Semarh/DF não tem personalidade jurídica própria. Ela é um órgão do DF e a Administração Regional também não tem personalidade jurídica própria, é também um órgão do DF. Isso era o autolicensing num sentido ainda mais amplo (Promotor de Justiça 4).

O Promotor de Justiça 4 entende que, hoje, é autolicensing pelo fato de ser governo licenciando empreendimentos de governo, mas já foi pior.

Pelo menos, atualmente, o Ibram/DF é uma autarquia com personalidade jurídica própria, que é muito mais fácil de ser responsabilizada. De qualquer forma há uma influência política muito grande. Dependendo da aproximação que o Presidente do Ibram/DF tem com o Secretário da Semarh/DF e da sua relação de dependência, a dinâmica pode comprometer a lisura do autolicensing (Promotor de Justiça 4).

Afirma o Promotor de Justiça 1 que a fiscalização realizada pelo MPDFT deu ensejo à extinção do lema, em 2000.

Isso ocorreu porque o MPDFT instaurou um Inquérito Civil para apurar a atuação do lema, que não estava agindo nos casos de licenciamento de acordo com a legislação, principalmente nos casos de autolicensing, como também não atendia às requisições do MP, que são de resposta obrigatória. A partir desse Inquérito Civil, o Governo Joaquim Roriz optou por extinguir o lema, que era uma autarquia com personalidade jurídica própria. Essa foi uma opção discricionária do Poder Público. O licenciamento passou a ser competência da Semarh/DF, à época, que como não tinha personalidade jurídica, não respondia pelos seus atos. Quem responde é o ente político Distrito Federal, que tem personalidade jurídica. Então, todas as ações que eram em desfavor do lema, passaram a ser em desfavor do Distrito Federal (Promotor de Justiça 1).

O Promotor de Justiça 2 entende que:

O autolicensing é no mínimo perigoso, porque muitas vezes o governo inicia as obras sem obtenção da licença ambiental. Na verdade, o Ibram/DF, supostamente, seria um órgão completamente isento, porque tem personalidade jurídica própria, e a criação dele foi justamente para isto, para ter um órgão que licenciasse obras do governo com isenção. Só que, o que tem sido observado na prática, é que o licenciamento de obras do governo no Ibram/DF, na maioria, é feito de forma temerária (Promotor de Justiça 2).

Há ainda que considerar a questão da pressão política que ocorre no processo de licenciamento ambiental. Parte dos analistas já sofreu algum tipo de ameaça vinda dos empreendedores, sendo que a maioria dessas ameaças veio do próprio governo. Além disso, os analistas, na sua totalidade, já sofreram algum tipo de pressão para emissão de determinadas licenças. Fica evidente que essa pressão é bem maior em casos de

empreendimentos públicos, ou seja, casos de autolicensing, em função da urgência. Nesse caso pode-se afirmar que, pelo menos, os princípios da impessoalidade e da moralidade não são observados no autolicensing ambiental do Distrito Federal.

De fato, ficou evidente que os procedimentos relativos aos empreendimentos de governo (autolicensing) são tratados com impessoalidade. No entanto, essa impessoalidade é vista com diferentes olhares e cada ator a vê de acordo com os seus interesses. O empreendedor público entende que a impessoalidade é maléfica, no sentido de que o órgão ambiental é mais rigoroso com os empreendimentos de governo. Já os analistas do Ibram/DF, os Analistas Peritos do MPDFT, os Promotores de Justiça do MPDFT e o Procurador do MP entendem que a impessoalidade é inconveniente porque os processos de interesse do governo são beneficiados. Os gestores, por sua vez, entendem que a impessoalidade é necessária porque os empreendimentos de governo em geral são de interesse social e precisam ter prioridade.

Apesar das ingerências políticas, foi observado que o número de licenças emitidas é muito maior para empreendimentos privados do que para empreendimentos públicos. Essa constatação pode estar relacionada com o fato de que os empreendimentos de governo são iniciados, em geral, sem o devido licenciamento ou apenas com a Licença Prévia, haja vista que, devido a sua complexidade, na maioria dos casos o processo fica lento, em função da necessidade de cumprimento de exigências colocadas pelo órgão ambiental e também pela necessidade da oitiva de outros órgãos.

Daí, verifica-se que essa pressão política está diretamente relacionada com a urgência dos diferentes governos de viabilizar suas obras/empreendimentos. Isso compromete a qualidade do licenciamento. O órgão ambiental efetua o autolicensing ambiental sem cumprir o princípio da prevenção. O órgão está mais focado em emitir a licença do que em controlar os impactos da atividade/empreendimento sobre o meio ambiente.

A urgência verificada no licenciamento ambiental dos empreendimentos do governo (autolicensing) também induz o órgão ambiental a conceder licenças sem cumprir determinados ritos legais, o que implica a não observância do princípio da legalidade.

Verifica-se que, muitas vezes, os empreendedores e gestores criticam uma suposta morosidade no processo de licenciamento. Entretanto, a lentidão não pode ser considerada simplesmente sob o ponto de vista da necessidade de agilização. Essa morosidade tem que ser analisada em relação aos elementos que a causam: se são burocráticos, se está relacionada com falta de harmonia e comunicação entre os órgãos. Há que se entender que o licenciamento é feito pelo órgão ambiental, mas envolve uma série de outros órgãos, e a comunicação às vezes não acontece da forma ideal. Ademais, há determinados passos técnicos que têm que ser seguidos. O procedimento licenciatório deve ser realizado utilizando-se critérios técnicos e legais, e não apenas para cumprir uma formalidade, já que

tem que ser entendido como uma forma de melhorar o empreendimento, indicando alternativas mais viáveis ambientalmente.

4.3.3 A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL E A COMPENSAÇÃO FLORESTAL

A compensação ambiental nos moldes como vem sendo conduzida no processo de licenciamento ambiental do DF, em especial no autolicensing ambiental, tem dado motivo para muitas queixas dos empreendedores, haja vista que o órgão ambiental não tem sido eficiente na sua definição e muito menos na sua cobrança ou na efetivação de meios para sua aplicação.

Na opinião do Gestor 2, a compensação ambiental é um importante instrumento legal, cujo pagamento pretende compensar o impacto negativo, com base no princípio do poluidor-pagador e também do usuário-pagador. “A idéia é muito boa, mas as dificuldades estão na aplicabilidade. Além da possibilidade de ser objeto de corrupção, há problemas na definição de onde ela vai ser aplicada. O órgão ambiental não tem infraestrutura para acompanhar a sua aplicação, nem mesmo para definir onde ela vai ser gasta”. Nesse ponto, também há problema com a compensação florestal. O Empreendedor 2 compartilha esse entendimento e, em sua opinião, a compensação ambiental é importante e deve ser cobrada, mas a estrutura do órgão ambiental não permite que o seu pagamento seja realizado de forma efetiva. Afirma esse empreendedor que a sua empresa tem alguns passivos, mas o órgão ambiental nunca chegou a cobrar o seu pagamento. Só na gestão atual começou a funcionar a Câmara de Compensação Ambiental e pela primeira vez foi firmado um Termo e Compromisso para fazer a recuperação de um Parque, como compensação relativa ao licenciamento de um empreendimento de interesse da sua empresa.

Em relação à compensação florestal, de acordo com o Empreendedor 2, esta já está mais organizada. A sua empresa fez um contrato só para plantio e manutenção de mudas e nos últimos cinco anos já plantou mais de cinco mil mudas no DF. Já o Empreendedor 1 entende que a compensação florestal é exagerada. No seu entendimento o Decreto que a estabeleceu deveria ser alterado, pois já não há espaço físico no DF, para o plantio das mudas objeto desse tipo de compensação. Além disso, o órgão ambiental não consegue definir os locais para o plantio dessas mudas.

O Empreendedor 3 também aponta o mesmo problema. No seu entendimento, em relação à compensação florestal, sua empresa tem tido dificuldade até em obter do órgão ambiental a definição do local para o plantio, isso porque o órgão ambiental não está estruturado para fazer essas definições. Algumas vezes define uma UC para o plantio das mudas onde não há mais espaço para plantar. Além disso, alega esse Empreendedor que o monitoramento de mudas aqui no DF é muito difícil. Na época da seca muitas mudas são perdidas devido aos incêndios florestais. Quanto à compensação ambiental, segundo ele,

até hoje não foi paga efetivamente nenhuma compensação ambiental ao órgão ambiental do DF. “Agora que o Ibram/DF está começando a se organizar em relação a isso”.

O Empreendedor 4 também entende que a compensação florestal está sendo inviabilizada porque a quantidade de mudas que os empreendedores têm que plantar é muito grande e não há mais espaço físico para isso no DF. Sugere este Empreendedor que o órgão ambiental parta para recomposição das APP em geral (Ex: margens de rios e lagos), independentemente de onde elas estejam, se em área particular ou não. “Já que é uma área protegida, que, embora o particular seja o dono da terra, não pode ser utilizada”. Em sua opinião, a compensação ambiental também necessita de melhor definição. O ideal era que ela fosse paga no decorrer da implantação da obra ou empreendimento. “Muitas vezes esse dinheiro acaba se perdendo, porque nas empresas públicas o dinheiro, para ser gasto, tem que seguir determinados trâmites burocráticos. Como o órgão ambiental não tem a informação das necessidades das suas UCs de forma organizada, demora muito a definir”.

Corroborando esse pensamento, o Empreendedor 6 explica que a sua empresa reserva uma porcentagem do valor do empreendimento para a compensação ambiental, mas muitas vezes não consegue utilizá-lo porque o órgão ambiental não define onde aquele recurso vai ser gasto.

Os recursos financeiros ficam provisionados e, enquanto a obra está em fase de implantação, a empresa tem que justificar a sua não aplicação. Depois do término da obra não há como colocar aquele valor no seu custo e os recursos são perdidos. Portanto, a grande dificuldade é a falta de definição do órgão ambiental em relação à aplicação daqueles recursos. Então, embora a empresa tenha os recursos reservados, não pode usar porque o órgão ambiental não indicou onde gastar. Isso tem prejudicado muito a empresa, porque ela tem que fazer o relatório dos gastos e acaba perdendo tarifa, porque os recursos não entraram no investimento do empreendimento. Ademais, muitas vezes algumas compensações não têm relação com o empreendimento (Empreendedor 6).

O Promotor de Justiça 4 também aponta a necessidade de uma gestão adequada para as compensações ambientais e florestais e afirma que uma das frentes de trabalho em que atua hoje é em prol do cumprimento das compensações ambiental e florestal. Segundo esse Promotor, o órgão ambiental diz que não tem dinheiro para implantar um parque, mas não cobra adequadamente as compensações estabelecidas nas licenças. Existe um grande passivo, por exemplo, de mudas a serem plantadas como compensação florestal que o órgão não obriga a plantar.

Entende ainda o Promotor de Justiça 4 que um dos problemas em relação à compensação florestal é que o decreto que a regulamentou diz que se deve fazer o monitoramento das mudas por dois anos. Só que dois anos não são suficientes para o DF, por estar inserido no bioma Cerrado. Em seu entendimento, o que poderia ser feito era reduzir o número de mudas a serem plantadas, mas aumentar o monitoramento para cinco anos, por exemplo. Em relação à questão de não haver mais espaço físico para plantar as

mudas objeto da compensação florestal apresentada pela maioria dos empreendedores, esse Promotor entende que estas poderiam ser plantadas nas APP e nas Reservas Legais, mesmo que em terras particulares.

Deveria haver um mecanismo para isso. Porque se as mudas são plantadas numa área que ninguém cuida é mais difícil, mas se são plantadas numa área que o proprietário rural não pode usar e ainda tem que recuperar, ele vai ter o cuidado de não deixar morrer. Mesmo plantando mudas com dinheiro público em áreas particulares, ainda seria um benefício para toda a sociedade. Porque o proprietário da terra não pode usar a APP, nem a Reserva Legal. Se ele faz qualquer alteração nessas áreas, fica sujeito a um processo criminal. Logo, valeria a pena o governo investir nessas áreas, dando um subsídio para o produtor, já que a preservação do meio ambiente é responsabilidade de todos (Promotor de Justiça 4).

O Promotor de Justiça 4 observa que em termos estratégicos já foi verificada a necessidade de haver uma gestão adequada das compensações. “Isso é um ganho, porque já se começa a cobrar efetivamente essas compensações”.

O Empreendedor 5 informa que, “até agora, a sua empresa não recebeu qualquer tipo de obrigação de compensar e que a maioria das suas atividades é anterior ao licenciamento ambiental no DF”. Essa afirmação é no mínimo preocupante, pelas seguintes razões: primeiro os empreendimentos que estavam operando, mas que são sujeitos ao licenciamento ambiental, deveriam ter um licenciamento corretivo; e segundo as licenças têm prazos de validade e, no momento das suas renovações, elas precisam ser adequadas.

Portanto, em relação às compensações ambiental e florestal, foi observado que há uma unanimidade de entendimento de todos os atores pesquisados de que o órgão ambiental precisa se organizar, de maneira a tornar essas compensações efetivas e fazer valer os princípios do poluidor-pagador e usuário pagador, os quais não estão sendo respeitados, principalmente, por falta de gestão do órgão ambiental.

4.4 CRÍTICAS AO MODELO DE ATUAÇÃO ADOTADO PELO MP EM RELAÇÃO AO AUTOLICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DF

O modelo de atuação adotado pelo MP em relação aos processos de autolicenciamento ambiental no DF, em tese, é bastante efetivo. Os promotores de justiça, a partir de indícios de alguma irregularidade nos procedimentos licenciatórios, recebidas representações da sociedade ou detectadas por meio da mídia e de conformidade com as atribuições constitucionais e legais, fazem os encaminhamentos necessários para abertura de procedimentos investigatórios ou inquéritos civis, emissão de recomendações, realização de termos de ajustamento de conduta ou ajuizamento de ações civis públicas. Dessa forma, todos os trâmites legais estariam sendo cumpridos e o objetivo de fiscalizar estaria sendo exercido.

Se isso está ocorrendo, por que as irregularidades continuam acontecendo nos processos de autolicenciamento ambiental? Essa questão coloca em xeque a forma de

atuação exercida, pois os resultados não têm sido amplamente favoráveis. O fato é que as ações desenvolvidas pelo MP não têm gerado coerção suficiente para influenciar a ação dos gestores envolvidos, a ponto de não se deixarem influenciar pela pressão política e não aparelharem o órgão ambiental de forma a atender às suas demandas. Ou seja, os gestores públicos não têm se sentido suficientemente pressionados a optar por não praticar irregularidades. Isso vem ocorrendo devido a vários fatores.

É importante sublinhar que embora tenha desenvolvido estrutura e capacitação para fazer frente à tutela de interesses difusos e coletivos, com o objetivo de garantir uma atuação mais eficaz e assegurar um contato mais amplo com a sociedade civil, na consecução de atividades destinadas à proteção do meio ambiente, o MP não está devidamente estruturado para atuar com rapidez e agilidade. Dessa forma, o órgão não consegue evitar que empreendimentos sejam implantados sem a devida licença ambiental ou, quando as detêm, não cumpram as exigências e condicionantes nelas colocadas. Essa situação é motivo de queixas dos ambientalistas e claramente percebida pelos promotores de justiça.

O Ambientalista 1 afirma que as mesmas críticas que faz ao Serviço Público, em geral, faz ao MPDFT, ou seja, falta de estrutura e falta de competência técnica. Declara que o grande problema do MPDFT é que ele só age nos processos de grande repercussão na imprensa. Assim, ele não atua devidamente em todos os processos de interesse do Poder Público.

O Promotor de Justiça 2 declara que o MPDFT nem sempre age em tempo hábil, porque não é onisciente nem onipresente. Muitas vezes só fica sabendo do empreendimento por meio da imprensa, quando a licença já foi concedida. O Promotor de Justiça 3 compartilha esse entendimento e afirma que:

O MPDFT tem muitas questões a serem tratadas, mas não tem condições de tratar todas como deveria. Então, tem que fazer uma seleção, procurando atuar naqueles eventos sujeitos a causar maiores danos ou degradação. Mas, às vezes, há dificuldade de identificação desses eventos maiores e também há a questão do conhecimento tardio do problema. Nesse sentido o MPDFT tem procurado encontrar formas de conhecer esses casos mais críticos, antes da representação pela comunidade. Porque essa representação muitas vezes acontece em momentos mais adiantados do processo. Assim, o MPDFT tem procurado agir proativamente, tendo conhecimento dos casos por meio da mídia, do Diário Oficial, acompanhando a elaboração dos Planos de Ordenamento Territorial, desde o seu início, de maneira a evitar maiores problemas (Promotor de Justiça 3).

Já o Promotor de Justiça 4 dá a entender que o MPDFT não acompanhou o crescimento do Distrito Federal. Em sua opinião, com uma população de quase 2,6 milhões de habitantes e quatro promotores ambientais é impossível saber de tudo que está acontecendo. Além disso A forma como os avisos de requerimento ou de concessão das

licenças são publicados no jornal não deixa claro se há ou não algum problema com o respectivo empreendimento.

Não se sabe se o empreendimento está inserido numa unidade de conservação, por exemplo. No máximo aparece a Região Administrativa. Além disso, quando é requerida a Licença Prévia, nem estudo ambiental tem, porque só após o requerimento é que é elaborado o Termo de Referência. Então, na maioria das vezes, o MPDFT só atua quando alguém faz uma representação ou quando a imprensa noticia algum problema, que nesse caso já está acontecendo. Se o MPDFT tivesse condições de ter pessoal lendo todas as Licenças, que deveriam estar disponibilizadas pelo Ibram/DF em meio virtual, talvez conseguisse ser mais proativo. Infelizmente, não tem como ler todas as Licenças. Uma das poucas formas que o órgão tem de identificar um problema é quando se publica determinada dispensa de licenciamento e os promotores sabem que, pela natureza da atividade, não é um caso para ser dispensado (Promotor de Justiça 4).

Assim, embora o MPDFT venha apresentando uma atuação efetiva nos procedimentos de autolicenciamento ambiental, fazendo questionamentos tanto na esfera ambiental quanto urbanística, na opinião dos promotores de justiça sua atuação tem ficado muito aquém do desejado devido à falta de estrutura do próprio MPDFT e também à falta de estrutura do órgão ambiental do DF, que não atende aos seus questionamentos em tempo hábil. Isso, mais uma vez, denota a falta de eficiência tanto do órgão ambiental quanto do MPDFT.

O Promotor de Justiça 4 entende que uma forma de resolver esse problema é a informatização do órgão ambiental. Em sua opinião, “se todos os processos, estudos ambientais e licenças emitidas estivessem disponibilizados na internet, essa demanda iria reduzir muito. Porque, estando disponível para consulta, não haveria necessidade de ficar solicitando informações ao órgão”. Assim, fica evidente que se houvesse a informatização dos processos de licenciamento ambiental, das licenças ambientais e demais documentos, a atuação do MPDFT poderia ser mais efetiva e também reduziria a sobrecarga de trabalho dos analistas do Ibram/DF.

É mostrada no Quadro 7 a visão dos analistas do Ibram/DF em relação à atuação do MPDFT.

Em relação à atuação do Ministério Público como fiscal da lei e tutelador do meio ambiente, os analistas do Ibram/DF apresentam opiniões divergentes. Foram assinalados aspectos positivos, mas os negativos foram mais frequentes. Como aspectos positivos destacam-se: 47,3% dos analistas entendem que o MPDFT tem promovido o monitoramento das condicionantes e exigências pelo órgão ambiental e 18,4% entendem que sua atuação é extremamente combativa, contribuindo para uma melhor qualidade ambiental. Contudo, 44,7% consideram sua atuação tardia, deixando de evitar danos ambientais. Outros 26,3% entendem que sua atuação é excessiva e 5,3% entendem que sua atuação promove o aumento de condicionantes nas licenças emitidas, dificultando o

controle destas. Além disso, 10,5% consideram que sua atuação promove a paralisação de obras/atividades, contribuindo para o desemprego e dificultando o desenvolvimento econômico. Mas o ponto negativo mais enfatizado, assinalado por 63,1 % dos analistas, foi que há um excesso de questionamentos formais, desviando os analistas da função de análise de processos e promovendo o atraso na emissão de licenças. Esse ponto recai na falta de estrutura do órgão ambiental para atender às demandas do MPDFT. Outro aspecto assinalado por 39,5% dos analistas é o entendimento de que há um excesso de Inquéritos Cíveis, Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), Recomendações e Ações Cíveis Públicas (ACP), o que acaba prejudicando o andamento dos processos de licenciamento ambiental. Há ainda entendimentos negativos relativos a disputas políticas e de competência: 18,4% consideram sua atuação ideológica ou política e 23,7% entendem que há pretensão de substituir o órgão ambiental competente, por parte do MPDFT. Foram listadas outras opiniões, tais como: atuação excessiva e ineficiente; utilizado por terceiros interessados na implantação ou não de determinados empreendimentos; atuação prioritária em temas de grande repercussão para se autopromover; atuação ineficiente por falta de conhecimento da integralidade dos processos e procedimentos do licenciamento ambiental.

Foram ainda obtidas informações acerca das pressões sofridas do MPDFT em relação aos processos de licenciamento/autolicensing ambiental. Dos analistas, 10,5% assinalaram que já sofreram algum tipo de ameaça oriunda do MPDFT. Destes, 75% responderam que essa ameaça foi clara e formal e 50% que a ameaça foi clara, mas não formal. Outros 26,3% assinalaram que já se sentiram intimidados ao emitir um Parecer Técnico em função da atuação do MPDFT. Isto decorre do fato de que alguns analistas já tiveram que depor em Inquéritos Cíveis e outros já tiveram inclusive que pagar alguma pena em função de pareceres emitidos.

Ao serem perguntados em questão aberta se teriam alguma sugestão para melhorar o licenciamento ambiental no Ibram/DF e tornar sua relação com o MPDFT mais produtiva em prol do meio ambiente, foram sugeridas algumas providências, das quais destacam-se:

- o MP, até que prove o contrário, deveria considerar o órgão ambiental como guardião do meio ambiente e não como adversário;
- agilizar o funcionamento do sistema Ibramweb¹⁷¹. Com os processos disponíveis em meio digital ao MPDFT, a demanda por Informações Técnicas vai ser reduzida;
- disponibilizar na internet os estudos ambientais apresentados, bem como as licenças, conferindo mais transparência ao processo;

¹⁷¹ Encontra-se em processo de implantação no Ibram/DF o sistema IBRAMWEB, por meio do qual os processos de licenciamento ambiental serão disponibilizados no site do órgão na Internet, para os órgãos de justiça e do Ministério Público. Esse procedimento com certeza reduzirá as demandas desses órgãos ao órgão ambiental.

- estreitar um canal direto de comunicação entre o Ibram/DF e o MPDFT;
- interceder de forma a reduzir a pressão da Semarh/DF sobre o Ibram/DF, inclusive ocupando imóveis diferentes;
- que o MPDFT exija que os processos de autolicensing sejam analisados por servidores concursados, pois a maioria das obras de governo é analisada por servidores comissionados ou da força-tarefa;
- exigir servidores em número suficiente, para evitar sobrecarga de trabalho;
- que o MPDFT analise quanto à moralidade e legalidade da Força-Tarefa¹⁷² no licenciamento ambiental;
- realização de ações conjuntas com o órgão ambiental, de forma imediata e efetiva;
- criar equipes para atender exclusivamente às demandas do MPDFT;
- definição mais clara dos procedimentos;
- simplificação dos procedimentos;
- informatizar o monitoramento das licenças, de modo a facilitar a resposta aos questionamentos do MPDFT;
- contratar mais servidores e promover treinamento e cursos de capacitação;
- realização de reuniões frequentes entre o Ibram/DF e o MPDFT, no sentido de dirimir dúvidas e estabelecer um melhor entendimento dos processos de licenciamento.

Quadro 7 – Atuação do MPDFT, em relação ao licenciamento ambiental, do ponto de vista dos analistas do Ibram/DF.

Os Analistas Peritos do MPDFT apresentaram algumas opiniões divergentes das opiniões dos analistas do Ibram/DF, em relação à atuação do MPDFT, mas como mostra o Quadro 8, de um modo geral, há muitos pontos convergentes.

Em relação à atuação do Ministério Público como fiscal da lei e tutelador do meio ambiente, os Analistas Peritos do MPDFT assinalaram com mais frequência aspectos positivos, mas também indicaram alguns aspectos negativos. Os aspectos positivos mais destacados foram: 62,5% dos Analistas Peritos entendem que o MPDFT tem promovido o monitoramento das condicionantes e exigências pelo órgão ambiental e 25% entendem que sua atuação é extremamente combativa, contribuindo para uma melhor qualidade ambiental. Contudo, 75% consideram sua atuação tardia, deixando de evitar danos ambientais. Outros 25% entendem que sua atuação promove o aumento de condicionantes nas licenças emitidas, dificultando o controle destas. Além disso, 37,5% dos Analistas Peritos entendem que há um excesso de questionamentos formais,

¹⁷² Criada por meio do Decreto nº 28.759/2008. Está definida com detalhes no Capítulo 4.

desviando os analistas do Ibram/DF da função de análise dos processos de licenciamento e promovendo o atraso na emissão de licenças. Há ainda entendimentos negativos relativos a disputas políticas e de competência: 25% consideram sua atuação ideológica ou política e 37,5% entendem que há pretensão de substituir o órgão ambiental competente, por parte do MPDFT. Foram listadas outras opiniões, tais como: o MPDFT é mais combativo em relação a pequenas infrações ambientais, mas omisso ou burocrático frente às grandes questões/crimes ambientais; tem um papel fundamental por encorajar os analistas do órgão ambiental a adotarem procedimentos éticos, ainda que haja pressão de seus superiores, tornando o autolicenciamento menos político e mais técnico.

Ao serem perguntados em questão aberta se teriam alguma sugestão para melhorar o licenciamento ambiental no Ibram/DF e tornar sua relação com o MPDFT mais produtiva em prol do meio ambiente, foram sugeridas algumas providências, das quais destacam-se:

- procurar enxergar o MPDFT e a equipe de perícia como parceiros, de modo a construir uma melhor ação em prol do meio ambiente;
- realização de concurso público para aumentar o quadro efetivo do Ibram/DF;
- análise de processos de licenciamento apenas por servidores concursados e sem cargo comissionado;
- capacitar os analistas;
- dar mais autonomia aos analistas;
- cargos de chefia ocupados por servidores do quadro efetivo;
- disponibilizar os processos na internet, para o MPDFT.

Quadro 8 – Atuação do MPDFT, em relação ao licenciamento ambiental, do ponto de vista dos Analistas Peritos do MPDFT.

Com base no posicionamento dos analistas do Ibram/DF e dos Analistas Peritos do MPDFT acerca da atuação do MPDFT em relação ao licenciamento ambiental, pode-se apreender que o principal benefício dessa atuação tem sido a promoção do monitoramento das condicionantes e exigências colocadas pelo órgão ambiental nas licenças ambientais. Por outro lado, os analistas em sua maioria entendem que há um excesso de questionamentos formais do MPDFT ao Ibram/DF, desviando os analistas da função de análise de processos e promovendo o atraso na emissão de licenças. Para solucionar esse problema, os analistas do Ibram/DF sugerem que o MPDFT utilize seus próprios analistas e peritos para consultarem diretamente os processos de licenciamento ambiental. Ora, esta é uma visão equivocada, pois cada órgão deve se estruturar para atender às suas próprias necessidades, observando o princípio da eficiência.

Curiosamente, os Analistas Peritos do MPDFT, assinalaram com mais frequência do que os analistas do Ibram/DF que o MPDFT tem uma atuação ideológica ou política, além de ter pretensão de substituir o órgão ambiental competente.

Algumas críticas são colocadas pelos empreendedores e gestores em relação à forma de atuação do MP, mas tanto um como outro apresentam pontos positivos e pontos negativos. O Empreendedor 2 entende que na atuação dos promotores de justiça há uma certa dicotomia da realidade. “Os prazos que eles estipulam são exíguos e o tempo dispendido para responder suas demandas é muito grande. Além disso, a forma de o MP abordar as empresas estipulando prazos exíguos e ameaçando, com citação de artigos de leis, é discutível”. O Empreendedor 4 também apresenta esse entendimento. Em sua opinião “o grande problema do MP é a truculência no pedido de informações e a rapidez com que eles querem a resposta”.

Essa queixa se fundamenta no fato de o MP, quando apresenta alguma requisição, quase sempre citar nos seus Ofícios o § 3º do art. 8º da Lei nº 75/1993, que dita “a falta injustificada e o retardamento indevido do cumprimento das requisições do Ministério Público implicarão a responsabilidade de quem lhe der causa”. Além disso, os prazos para atendimento a essas requisições, em geral, são exíguos, de acordo com o § 5º, do mesmo artigo “as requisições do Ministério Público serão feitas fixando-se prazo razoável de até dez dias úteis para atendimento, prorrogável mediante solicitação justificada”. Cabe lembrar que, com a estrutura verticalizada da Administração Pública em geral, o tempo entre a entrada de um documento no órgão público até a sua chegada ao técnico a quem caberá responder pode levar mais de dez dias. Isso é muito comum no órgão ambiental do DF.

O Empreendedor 2 também se queixa dos questionamentos feitos pelo MP. No seu entendimento esses questionamentos muitas vezes denotam falta de experiência e conhecimento por parte dos técnicos do MP. “Eles em geral não estão capacitados para resolver problemas técnicos. O quadro de peritos é constituído de jovens com pouca experiência. Assim, os empreendedores perdem muito tempo respondendo questionamentos incabíveis e mal formulados. Em várias situações não dá para saber exatamente o que o MP quer”. O Empreendedor 4 compartilha esse entendimento e afirma que “às vezes há falta de informação técnica por parte do MP e que existem determinadas exigências que eles fazem que são tecnicamente indevidas”.

De fato, tanto os promotores de justiça quanto os peritos do MP devem estar tecnicamente capacitados, para terem condições de discernir se há fundamento técnico nas suas apreensões e se as exigências feitas são tecnicamente viáveis. Há ainda que haver bom senso para se fazer questionamentos, já que muitas vezes as representações oriundas da sociedade se tratam de preocupações que estão relacionadas com interesses particulares ou falta de conhecimento técnico dos denunciante.

Entretanto, tanto o Empreendedor 2 quanto o Empreendedor 4 entendem que a atuação do MP é importante, no sentido de evitar excessos e de as pessoas saberem que se fizerem algo errado o MP vai questionar. No seu entendimento, como fiscalizador, o MP tem evitado muitos danos ambientais. “Por outro lado, ele age indevidamente quando fica

questionando todos os atos. O MP não pode substituir o poder do governo, nem do órgão ambiental e muito menos impedir o empreendedor de empreender. E, às vezes, isso acontece”.

O Empreendedor 3 tem uma opinião semelhante. Na sua compreensão, a atuação do MP é positiva quando induz o empreendedor a ter mais cuidado e ser mais rigoroso na condução dos seus licenciamentos, na elaboração dos projetos, na implantação dos empreendimentos e no monitoramento das obras, em relação às questões ambientais. Porém, é negativa quando age com muito rigor, não se sensibilizando com determinadas ações emergenciais e de interesse social. “Ele é muito rigoroso no cumprimento do rito processual exigido pela legislação. Então, o MP atrapalha quando exige que a legislação seja cumprida na íntegra. Mas ajuda porque contribui para a incorporação da filosofia de proteção/preservação ambiental, com a conscientização de todos os segmentos”.

Na opinião do Gestor 2 deveriam ser eliminados os “muros” entre o MP e o órgão ambiental. No seu entendimento, o MP age como se não fosse um agente do Estado.

É necessário chamar o MP para discutir. Porque às vezes o Estado se vê diante de uma situação em que tem que tomar uma decisão que não é legal do ponto de vista ambiental. Mas, que se não tomar aquela decisão as consequências podem ser piores para o meio ambiente. Em determinados momentos o gestor tem que tomar uma decisão mesmo não cumprindo todos os ritos. Então tem momentos em que o agente público tem que tomar uma decisão, que mesmo sendo em favor do meio ambiente, pode responder por isso na justiça. Como, por exemplo, em casos de empreendimentos que envolvem comunidades carentes, que se encontram em situação caótica, de submundo mesmo. Crianças pisando descalças no esgoto, lixo sem ser coletado. São situações em que a vida está em risco. Então o governo precisa adotar procedimentos atípicos, para que se atinjam determinados objetivos. Não é que se cometa uma ilegalidade. Então não dá para seguir todos os trâmites, porque a situação está colocando em risco a vida de muitas pessoas. Tem-se que passar por caminho atípico daquele que seria o ideal. Em alguns desses casos o MP costuma compreender, quando ele percebe que o Estado não tinha outra solução (Gestor 2).

Outro problema visto pelo Gestor 2 é o excesso de requisições do MP, porque ele é muito formal na sua maneira de atuar. “Ele envia Ofícios ao órgão ambiental, colocando prazos muito exíguos e de modo ameaçador, afirmando que se não cumprir os responsáveis podem ser punidos, inclusive com detenção e reclusão, como se o MP não tivesse noção do que de fato acontece nos órgãos ambientais, que têm poucos profissionais, com número de demanda absurdo”. Apesar disso, esse Gestor entende que o MP está correto quando exige que os órgãos façam concurso, contratem pessoal e se estruturam. Mas, em sua opinião, uma coisa é o cenário desejado, outra coisa é o cenário existente. “Aí se percebe que o MP faz questionamentos de forma sistêmica e muito frequente e isso, com certeza, mesmo sendo correto, justo e necessário, prejudica em muito o licenciamento ambiental, porque toma muito tempo dos analistas que se ocupam respondendo demandas do MP”.

Na percepção do Gestor 3, com raras exceções, a ação do MP auxilia o gestor ambiental a assegurar o cumprimento dos princípios da Administração Pública, oferecendo

parceria para 'blindagem' dos processos de licenciamento ambiental. Esse Gestor informa que, por várias oportunidades, na sua gestão, foram utilizadas as ações do MP como argumento de convencimento complementar quanto à necessidade do atendimento de todas as etapas do licenciamento ambiental.

Na compreensão do Gestor 4, assim como o órgão ambiental do DF, o MP também tem promovido uma grande renovação dos seus promotores (revezamento de promotores), o que impossibilita uma continuidade e um planejamento de suas ações. Por esse motivo, em sua opinião, as ações do MPDFT são incrementais e pouco contribuem para o aprimoramento da gestão ambiental e a efetiva melhoria da qualidade ambiental. Assim, a atuação do MPDFT às vezes contribui e às vezes prejudica as ações de proteção ambiental. Deve-se ressaltar que o diálogo entre os órgãos governamentais, o órgão ambiental e o MPDFT deve ser aprimorado.

Já o Gestor 5 entende que há falta de foco nas investigações do MP. Os promotores iniciam investigações para qualquer empreendimento/atividade com suspeita de irregularidades e não priorizam aqueles de maior impacto ambiental. Outro ponto que entende deficiente no MP é que parte dos promotores de justiça não acredita nos servidores públicos como parceiros no combate às irregularidades. "Raramente contam com os servidores como fonte de informação para o esclarecimento das dúvidas processuais. Estão sempre condenando os servidores como coniventes com as irregularidades. Não estabelecem parceria com os servidores públicos de carreira". Contudo, esse Gestor também entende que a atuação do MPDFT tem contribuído muito para a proteção ambiental do DF. "Sem essa atuação esta proteção seria bem mais deficiente".

Foi verificado que, na visão dos atores, a atuação do MPDFT apresenta pontos positivos e pontos negativos, mas no cômputo geral essa atuação tem contribuído para a proteção ambiental e para tornar o autolicenciamento mais isento.

Contudo, observou-se que as requisições formais do MPDFT exigem o dispêndio de muito tempo para resposta, o que promove a sobrecarga de trabalho dos analistas do órgão ambiental e também dos empreendedores, prejudicando o andamento dos processos de licenciamento ambiental, já que o órgão ambiental detém um quadro de pessoal muito aquém das suas necessidades. O MPDFT também tem uma estrutura pequena e incompatível com as suas reais necessidades e deveria ser mais tolerante com o órgão ambiental, em relação ao retorno das suas demandas, estabelecendo prazos mais racionais.

Fica claro que a principal crítica à atuação do MPDFT é relativa ao excesso de questionamentos do órgão em relação aos processos de autolicenciamento ambiental, o que prejudica o andamento dos processos de licenciamento ambiental, em geral, devido ao desvio da atenção dos analistas para atender às demandas do MP. Portanto, a disponibilização de todas as informações constantes desses processos em meio virtual, com acesso ao MP, é uma necessidade premente. Se todos os estudos, pareceres, informações

técnicas, licenças expedidas e documentos constantes dos processos de licenciamento ambiental forem disponibilizados dessa forma, haverá uma redução considerável nas demandas do MP, liberando os técnicos para análise dos processos e dando condições ao MP de agir em tempo hábil, com o objetivo de tornar o procedimento licenciatório mais isento e contribuir para a observância dos princípios da Administração Pública, além dos princípios norteadores do licenciamento ambiental.

A adoção desse procedimento também vai reduzir, consideravelmente, a perda de tempo com elaboração de ofícios e informações técnicas, assim como com os trâmites burocráticos, tanto no âmbito do MP quanto no âmbito do órgão ambiental, liberando os servidores para outras atividades mais produtivas.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente estudo teve como objetivo analisar a atuação do Ministério Público em relação ao autolicenciamento ambiental no Distrito Federal, a partir do exemplo do Setor de Habitações Coletivas Noroeste/Área de Expansão Urbana Noroeste. A análise foi realizada a partir dos principais mecanismos de atuação do Ministério Público no processo de autolicenciamento ambiental; dos procedimentos de autolicenciamento ambiental do Distrito Federal; da atuação do MPDFT e do órgão ambiental do DF no processo de licenciamento do Setor Noroeste; e das possibilidades de tornar o autolicenciamento ambiental mais isento em relação aos princípios da Administração Pública. Além disso, foram considerados os princípios ambientais da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador e do usuário-pagador e, ainda, o princípio da participação popular.

Foram também consideradas as opiniões dos gestores, empreendedores, promotores de justiça, Procurador da República e representantes da sociedade civil entrevistados, assim como as respostas e opiniões colhidas nos questionários aplicados aos analistas do órgão ambiental do DF e aos Analistas Peritos do MPDFT, cujos resultados foram descritos ao longo da tese.

Partiu-se da hipótese de que o Ministério Público é, hoje, o principal órgão de controle do autolicenciamento ambiental, mas a sua atuação não tem assegurado a estrita observância dos princípios da Administração Pública, em especial a impessoalidade e a moralidade, nem dos princípios norteadores do licenciamento ambiental.

As perguntas norteadoras da pesquisa foram: há ingerência política nos procedimentos de autolicenciamento ambiental? Como se dá a relação do MPDFT com o órgão do DF responsável pelo licenciamento ambiental? A intervenção do Ministério Público nos procedimentos de autolicenciamento ambiental do DF está contribuindo para a preservação ambiental? O que poderia ser feito para tornar o procedimento de autolicenciamento ambiental mais isento?

Há que se considerar que, historicamente, o licenciamento ambiental tem sido um instrumento de política pública marginalizado nas prioridades dos governos e dos governantes, porque na pressa de realizar obras e empreendimentos definidos de última hora, sem planejamento, muitas vezes, para cumprir promessas de campanhas eleitorais ou mesmo defender interesses de minorias privilegiadas, os governos entendem o licenciamento ambiental como um obstáculo à prática das suas ações. No Brasil, essa afirmativa vale para todos os níveis de governo, quer seja federal, estadual ou municipal. O Distrito Federal não foge à regra e isso reflete o embate entre expansão urbana e sustentabilidade ambiental gerado pelo polo de atração regional que se tornou a capital federal. A história dos órgãos ambientais do Distrito Federal também reflete essa realidade. Ela tem sido permeada por instabilidade e fragilidade. Desse modo, o autolicenciamento

ambiental fica refém dessa ausência de solidez, uma vez que no órgão ambiental falta todo tipo de infraestrutura, quer seja técnica, procedimental, funcional e de pessoal.

A ingerência política sobre os processos de autolicensing ambiental é, visivelmente, em função da pressão em se obter as licenças. Os empreendimentos de governo, em geral, são de grande porte e causadores de significativos impactos ambientais. Assim, esses empreendimentos dependem de estudos ambientais complexos, geralmente o EIA/RIMA, que estão sujeitos à audiência pública. Além disso, o procedimento licenciatório envolve uma legislação ampla e rigorosa, que exige a oitiva de diversos órgãos, num sistema burocrático intrincado, constituído de instituições frágeis e mal estruturadas. Ademais, ainda há falta de planejamento das ações de governo.

Além da complexidade desse procedimento, há ainda as visões multifacetadas dos diversos atores, cada um com uma opinião diferente. Há pressões vindas de todos os lados, dos empreendedores, dos empresários, da sociedade civil organizada, do setor imobiliário, entre outros. O órgão ambiental que, em tese, é obrigado a agir legalmente e com impessoalidade, acaba se submetendo aos diferentes interesses, ficando, em alguns casos, sujeito a pressões políticas. Isso acaba por prejudicar o processo, que, por vezes, perde a isenção, deixando de observar alguns princípios da Administração Pública, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, além dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Deixa ainda de observar os princípios norteadores do licenciamento ambiental, como o princípio da prevenção, o da precaução, o do poluidor-pagador e o do usuário-pagador, assim como o princípio da participação popular.

No caso específico do Setor Noroeste, o processo de licenciamento ambiental foi iniciado em 1997, para o Setor Habitacional Noroeste, e se arrastou por vários anos. Primeiramente, em função da atuação do MPDFT a partir de representações feitas pela sociedade civil organizada e, posteriormente, devido à falta de definição do próprio governo e a conflitos de competência. O Setor, que inicialmente era apenas habitacional, foi definido como Área de Expansão Urbana Noroeste, no plano de governo da gestão 2003-2006 do GDF. A partir dessa definição, o processo ficou mais ágil, mas ainda assim a Licença Prévia só foi concedida em dezembro de 2006 (quase nove anos depois de iniciado o processo), no 'apagar das luzes' desse Governo. Já a Licença de Instalação foi emitida quase dois anos depois da primeira LP, e isso se deveu à ação do MPF e MPDFT, que atuaram exigindo a oitiva de alguns órgãos que deveriam ter se manifestado antes da emissão da LP, além do cumprimento de condicionantes e exigências que estavam pendentes. Apesar dessa demora, foram observados, em diversos momentos do processo, atitudes e procedimentos que demonstram o caráter de urgência aplicado, devido à pressão política.

A partir do observado no procedimento licenciatório do Setor Noroeste, das entrevistas e questionários aplicados aos principais atores envolvidos no processo, é possível concluir que o Ministério Público tem um papel fundamental no processo de licenciamento ambiental,

devido a sua total autonomia e independência para agir e cobrar da Administração Pública o cumprimento da lei, e, especialmente, nos processos de autolicensing. Sua atuação ocorre, principalmente, em acatamento e apuração das denúncias oriundas da sociedade civil. Todavia, sua infraestrutura não está adequada ao cumprimento de suas atribuições, como fiscal da lei, de maneira que possa agir em tempo hábil e de forma eficiente.

Além disso, os instrumentos processuais utilizados pelo MP não cumprem o seu papel de forma eficiente. As Recomendações nem sempre são cumpridas e a assinatura de TAC não garante o seu cumprimento pelo Poder Público, partindo-se para outros tipos de estratégias como reuniões e parcerias, de forma a evitar a via judicial e não interromper as obras/empreendimentos de interesse do governo.

As Ações Civis Públicas nem sempre são exitosas, além de serem muito morosas. Quando se dá o julgamento, muitas vezes o empreendimento já está totalmente implantado, tornando-se quase sempre impossível reverter a situação.

Em que pese a pouca estrutura e os instrumentos utilizados apresentarem deficiências, é inegável que a atuação do MP tem contribuído para imprimir mais rigor aos processos de licenciamento ambiental em geral, e de autolicensing ambiental, em particular, bem como para a melhoria da qualidade ambiental das atividades licenciadas e para a preservação ambiental. Essa contribuição se dá, especialmente, a partir dos questionamentos relativos aos estudos ambientais apresentados (EIA/Rima, Riach e Rivi); da atenção em relação à realização de audiência pública; e do acompanhamento das condicionantes constantes das licenças ambientais emitidas pelo órgão ambiental do DF. Já que, por falta de estrutura, o órgão ambiental está mais focado na emissão da licença do que no monitoramento dessas condicionantes.

Por outro lado, as ações do MP não têm sido suficientes para a observância dos princípios da Administração Pública, em especial a impessoalidade e a moralidade, nem tampouco dos princípios norteadores do licenciamento ambiental, como o princípio da prevenção, o da precaução, o do poluidor-pagador, o do usuário-pagador e o da participação popular. Essas ações também contribuem para a morosidade dos processos de autolicensing ambiental, devido às interrupções no procedimento, em função das suas diversas intervenções. Cabe esclarecer que a morosidade inerente ao licenciamento ambiental também está associada à necessidade de oitiva de um grande número de instituições, nos níveis federal e do Distrito Federal, que em geral também não estão aparelhadas para o desempenho dessa função.

Deve-se, ainda, considerar que a morosidade do processo de licenciamento ambiental não está associada apenas à falta de aparelhamento do órgão ambiental ou à atuação do Ministério Público ou à oitiva de diversos órgãos da Administração Pública, que, em geral, não estão estruturados para responderem as demandas em tempo hábil. Essa morosidade também está relacionada a uma diversidade de fatores, dentre os quais se destacam:

estudos ambientais de má qualidade, o que, em muitos casos, está relacionado a Termos de Referência mal elaborados e gera o pedido de complementações, que demanda tempo; falta de seriedade dos empreendedores públicos, que deixam de atender às demandas do órgão ambiental nos prazos estabelecidos, o que é agravado em função da impunidade; conflitos de competência; falta de clareza da legislação; e, no Distrito Federal, em especial, a questões dominiais e fundiárias.

Por outro lado, a preocupação com a morosidade não pode ser motivo de negligência no processo de licenciamento ambiental, deixando de cumprir os ritos legais e desrespeitando o princípio da prevenção. Portanto, torna-se necessário instituir o planejamento das ações do Poder Público de maneira que seus empreendimentos possam ser licenciados sem pressa, em tempo hábil e com qualidade, cumprindo o seu papel preventivo em relação aos impactos ambientais.

Contudo, um maior controle sobre os processos de autolicensing ambiental, inevitavelmente, promoverá a morosidade do procedimento licenciatório, mesmo que haja infraestrutura adequada no órgão licenciador e nos órgãos que são objeto de oitiva. Dessa forma, torna-se necessário o estabelecimento de critérios para a definição de empreendimentos de interesse ambiental e social, com a instituição de procedimentos mais ágeis para o seu licenciamento. Como exemplos citam-se empreendimentos, cuja implantação é mais benéfica ao meio ambiente e à saúde pública do que a sua não instalação, tais como: sistemas de abastecimento de água; sistemas de esgotamento sanitário; redes de drenagem pluvial, entre outros.

O comprometimento da eficiência verificada na atuação do MPDFT não se reduz a sua falta de estrutura adequada, nem à ineficiência dos seus instrumentos processuais, está também relacionado a um problema de natureza crônica que envolve tanto o desaparecimento do órgão ambiental do DF quanto à complexidade do procedimento licenciatório em função de uma legislação ampla e rigorosa, além da ausência de definição de procedimentos mais claros e objetivos. Mas, acima de tudo, relaciona-se à falta de um canal de comunicação mais ágil entre o MPDFT e o órgão ambiental.

A atuação do MPDFT também pode prejudicar o andamento dos processos de autolicensing ambiental porque desvia a atenção dos analistas para responderem suas demandas. Isso, igualmente, está mais relacionado à falta de estrutura do órgão ambiental do DF, uma vez que este deveria estar preparado tanto para licenciar, quanto para acompanhar o cumprimento das condicionantes colocadas nas licenças e ainda atender às demandas do MPDFT em tempo hábil.

Uma questão que está relacionada à deficiente estrutura do órgão ambiental do DF e é merecedora de destaque é a existência da força-tarefa no âmbito desse órgão. Ficou claro no decorrer da pesquisa que esse mecanismo utilizado pelo Governo para agilizar o andamento dos processos dos empreendimentos de seu interesse torna o

autolicenciamento pessoalizado, desrespeitando o princípio da impessoalidade, além de não ser condizente com uma postura ética e moral, ferindo assim o princípio da moralidade.

Entretanto, não há embasamento legal que descredencie o ente federativo a licenciar seus próprios empreendimentos. Portanto, torna-se necessário o desenvolvimento de um conjunto sinérgico de mecanismos e condutas, a partir de procedimentos apropriados e da edição de leis que regulem expressamente o autolicenciamento ambiental, de maneira a tornar o procedimento mais isento, igualitário e justo.

Nesse sentido, conjecturam-se algumas possibilidades aceitáveis, que podem ser adotadas, isolada ou cumulativamente, quais sejam:

1. Criar um canal de comunicação entre o MPDFT e o órgão ambiental do DF, de maneira a disponibilizar a esse órgão em tempo hábil, as informações relativas ao autolicenciamento, de forma que a sua atuação possa acontecer também em tempo hábil. Esse canal de comunicação pode ser concretizado com a completa implantação do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (Sinima), disponibilizando, em meio virtual, a todos os segmentos da sociedade, inclusive ao MP, todas as informações constantes dos processos de licenciamento ambiental, fazendo valer a Lei de Acesso às Informações Públicas;
2. Munir o órgão ambiental licenciador de um quadro de pessoal efetivo de maneira a se adequar à definição constante do art. 5º, Parágrafo único da Lei Complementar nº 140/2011, que define órgão ambiental capacitado;
3. Vetar a análise de processos de autolicenciamento por técnicos vinculados aos empreendedores;
4. Limitar a discricionariedade da Administração Pública, definindo entendimentos e métodos de avaliação e compensação;
5. Transformar o órgão ambiental licenciador em uma agência com modelo próprio, com Diretoria Colegiada sujeita à aprovação da Câmara Legislativa e mandato fixo, não coincidente com o do Governador, conferindo-lhe maior autonomia e independência, para agir com mais isonomia e com menor suscetibilidade a ingerências políticas;
6. Condicionar a deliberação quanto à concessão ou não da licença ambiental ao Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal (Conam/DF), nos casos de autolicenciamento;
7. Reestruturar o Conam/DF, conferindo-lhe paridade entre os membros do Governo e os da sociedade civil organizada e, ainda, dando mais espaço aos representantes das organizações ambientalistas.

Torna-se ainda necessária uma atuação mais eficiente do Ministério Público, já que este, como fiscal da lei, apresenta um papel da maior importância, seja acompanhando os

processos de licenciamento, seja instigando o poder público a elaborar leis mais efetivas e ainda a estruturar o órgão ambiental de maneira a atuar com eficiência e isenção. O acompanhamento de processos de autolicensing ambiental pelo Ministério Público, como foi mostrado no Capítulo 2, está fundamentado nas próprias funções constitucionais a ele atribuídas, entre elas a defesa do meio ambiente, o que justifica a adoção de medidas extrajudiciais e judiciais diante de eventuais lacunas, omissões ou falhas ocorridas nos procedimentos licenciatórios, objetivando a defesa preventiva do meio ambiente. Assim, o MP tem um papel essencial no sentido de pressionar o governo para adoção das medidas necessárias à implementação das sugestões aqui apresentadas. Para tanto, esse órgão precisa se estruturar de modo a atuar com eficiência e agilidade, fazendo valer seus instrumentos de atuação.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) também pode ter um papel importante, auditando com mais frequência a gestão financeira do órgão ambiental licenciador e dos empreendedores públicos cujas atividades causem impactos ambientais, já que o autolicensing ambiental envolve gasto de dinheiro público em duas vertentes, tanto no âmbito do órgão ambiental, quanto no âmbito do empreendedor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÚCIO, F. L. & PÓ, M. V. Desenho e Funcionamento dos Mecanismos de Controle e Accountability das Agências Reguladoras Brasileiras: Semelhanças e Diferenças. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul./ago. 2006.
- ACOCELLA, N. *The Foundations of economic policy: values and techniques*. Reino Unido: Cambridge University Press, 2000. cap. 5-9.
- AFFONSO, S. B. Tribunais de contas no contexto do poder judiciário. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**, V. 28, Nº. 74, out./dez. 1997. pp. 109-119.
- ALENCAR, F.O.C.C et all. **Arborização urbana no Distrito Federal: história e espécies do Cerrado**. Brasília: Novacap, 2008.
- ALONSO JR., H. O autolicenciamento ambiental. In: FINK, D. R.; ALONSO JR., H & DAWALIBI, M. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 1.^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, pp. 46-63.
- _____. Da competência para o licenciamento ambiental. FINK, D. R.; ALONSO JR, H. e DAWALIBI, M. (Org.). **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2004.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BARROS, A. J. S. & LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia: um guia para a Iniciação Científica**. 2.^a ed. São Paulo: Makron Books, 2000.
- BENJAMIN, A. H. V.; MILARÉ, E. **Estudo Prévio de Impacto Ambiental: teoria, prática e legislação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- BERNARDO, M. Políticas públicas e sociedade civil. In: BURSZTYN, M. (org.) **A difícil sustentabilidade: política energética e recursos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001, pp. 41-57.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de política. v.1. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007, 2008 (reimpressão). Vol. 2.
- BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Unijuí, 2006.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. O Conselho de Reforma do Estado. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Brasília, Caderno 8, out. 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, v. 1, p. 07-57, jul. 1997.

_____. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 07-26, jul./ago. 2000.

BRUNDTLAND, G. **Our common future**: The World Commission on Environment and Development. Oxford: Oxford University Press, 1987.

CAPPELLI, S. *Las fiscalías ambientales en Brasil*. In: STEIGLEDER, A. M. & LOUBET, L. F. (Orgs.). **O direito ambiental na América Latina e a atuação do Ministério Público**. Tomo I – América do Sul, Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental, 2009, pp. 142 - 184.

COSTA, Lúcio. **Brasília revisitada**: 1985/87. Brasília, Diário Oficial do Distrito Federal nº 194 – 1987.

DECLARAÇÃO DO RIO-92 - **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>. Acesso em 19 de agosto de 2011.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

D'OLIVEIRA, R. L. D. O licenciamento ambiental municipal e o autolicensing. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, n. 27, p. 20, set./out. 2004.

FARIAS, T. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 3.^a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FIELD, B.; CANO, L.; CÁRDENAS, J. **Economía ambiental: una introducción**. Santafé de Bogotá: McGraw-Hill, 1997. pp. 213-67.

FINK, D. R. & MACEDO, A. C. H. Roteiro para licenciamento ambiental e outras considerações. In: FINK, D. R.; ALONSO JÚNIOR, H & DAWALIBI, M. (Org.) **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 1.^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

FJP - Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil**. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. 2.^a ed. - Belo Horizonte, 2005.

FREITAS, M. A. P. Competência administrativa na expedição de licença ambiental. In: Ordem dos Advogados do Brasil. **Comissão de Meio Ambiente**. Coleção Comissões – Volume VII. Curitiba: OAB, Seção do Paraná, 2006. pp. 357–383.

FELDMANN, F. Prefácio. In: FURRIELA, R. B. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.^a ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUEDES, J. R. M. **Comentários à lei da responsabilidade fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

HALL, P. & TAYLOR, R. C. R. **As Três Versões do Neo-Institucionalismo**. Lua Nova, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HOCHSTETLER, K. & KECK, M. E. **Greening Brazil: environmental activism in state and society**. Durham (NC): Duke University Press, 2007.

HOLANDA, N. **Planejamento e projetos**: uma introdução às técnicas de planejamento e elaboração de projetos. 12. ed. Fortaleza: UFC, 1983.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: objetiva, 2001.

IBGE. Estados @. <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=df>, acessado em 19 de outubro de 2011.

JACOBS, M. **Economía verde: medio ambiente y desarrollo sostenible**. Colombia: TM Editores; Ediciones Uniandes, 1995. p. 227-342.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2007.

LEUZINGER, M. D. **Natureza e cultura**: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

_____. O licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. In: Ordem dos Advogados do Brasil. **Comissão de Meio Ambiente**. Coleção Comissões – Volume VII. Curitiba: OAB, Seção do Paraná, 2006. pp. 207-225

LIEBERMAN, E. S. *Causal inference in historical institutional analysis: a specification of periodization strategies*. **Comparative Political Studies**, [S.l.], v. 34, n. 9, p. 1011-1035, nov. 2001.

LIMA, L. H. M. **O controle externo do patrimônio ambiental brasileiro**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2000.

LUSTOSA, M.C.J. Industrialização, meio ambiente, inovação e competitividade. In. MAY, P. H.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. da (Org.). **Economia do meio ambiente**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Direito Ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MAGALHÃES, F. F. **Terra indígena Bananal**: territorialização Tapuya a materialização da presença indígena em Brasília. Monografia de Especialização. Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2009.

MALAGUTTI, C. J. **Loteamentos Clandestinos no DF**: Legalização ou Exclusão? Dissertação de Mestrado, Departamento de Urbanismo. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

MATTOS, P. & LINCOLN, C. L. A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise. **Rev. Adm. Pública**; 39(4): 823-847, jul./ago. 2005.

MCALLISTER, L. K. **Making law matter: environmental protection and legal institutions in Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18. ed., São Paulo: Malheiros, 1993.

MELO, C. A. V. **Alta corrupção como resposta a baixos níveis de accountability**. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política. Universidade de Pernambuco. Recife, 2003.

MELO, M. A. B. C. A Política da Ação Regulatória: Responsabilização, Credibilidade e Delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [São Paulo], v. 16, n. 46, p. 55-68, jun. 2001.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**. 1.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. **Direito do ambiente**. 4.^a Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MINAYO, M. C. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. Rio de Janeiro: Abrasco, 2007.

MIRRA, A. L. V. **Impacto ambiental**: aspectos da legislação brasileira. 3.^a ed. São Paulo: Oliveira Mendes, 2006.

MORAES JR., W. F. O papel do Ministério Público no acompanhamento de grandes licenciamentos ambientais. **De jure**: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, n. 11, 2008. pp. 323 a 365.

MPDFT. Cartilha do Meio Ambiente, http://www.mpdft.gov.br/porta1/index.php?option=com_content&task=view&id=446&Itemid=118. Acesso em 23 de agosto de 2011.

MPU. <http://www.mpu.gov.br/navegacao/institucional/historico>, acessado em 19 de julho de 2012.

MUKAI, T. **Direito ambiental sistematizado**. 4.^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

NICOLAIDIS, D. C. R. **A avaliação de impacto ambiental**: uma análise de eficácia. Dissertação de Mestrado. Departamento de Economia, Universidade de Brasília, 2006.

NOGUEIRA, J. M.; MEDEIROS, M. A. A. **As interfaces entre políticas setoriais e a política de meio ambiente**: aspectos conceituais e operativos básicos de política pública. Brasília: UnB/NEPAMA, 1999.

NUNES, E. O Quarto Poder: Gênese, Contexto, Perspectivas, e Controle das Agências Regulatórias. II Seminário Internacional Sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos. **Anais**. Brasília, Instituto Hélio Beltrão, 25 set. 2001. Versão em Elaboração, para Comentários e Discussão (out. 2001).

PEREIRA, A. K. **Fragmentação, Poder de Veto e Accountability na Gestão Ambiental**: o caso do Distrito Federal. Dissertação de Mestrado. Instituto de Ciência Política. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

RODRIGUES, G. A. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SADLER, B.; VEROCAI, I.; VANCLAY, F. **Environmental and Social Impact Assessment for Large Scale Dams**, WCD Thematic Review V.2 *prepared as an input to the World Commission on Dams*, Cape Town, 2000. Disponível em: <http://www.dams.org>. Acesso em 07 de dezembro de 2011.

SALGADO, G. S. M & GALINKIN, M. Reserva da Biosfera do Cerrado – Fase 1 (RBC-DF). In: Fonseca, F. O. (Org.). **Águas Emendadas**. Brasília: Seduma, 2008. pp. 79-86.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

SANTOS, M. **A entrevista semi-estruturada**. Mestrado em Supervisão Pedagógica (Edição 2007/2009) da Universidade Aberta. <http://mariosantos700904.blogspot.com/2008/04/entrevista-semi-estruturada.html>. Acesso em 26 de outubro de 2011.

- SCARDUA, F. P.; LEUZINGER, M. D. & POSFALDO, C. R. L. Compensação ambiental: natureza jurídica e dificuldades em relação a fixação e à internalização do montante a ser pago. In: FIGUEIREDO, G. S. P. & MEDAUAR, O. (Coord.). **Revista de Direito e Política**. Vol XIII, Abr. a Jun., 2007, ano IV, pp. 135 – 150.
- SERÔA DA MOTTA, R. & REIS, J. E. O financiamento do processo de desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, pp. 163-187, jan./mar. 1992.
- SCHENKEL, C. o CONCEITO DE Reservas da Biosfera. In: Fonseca, F. O. (Org.). **Águas Emendadas**. Brasília: Seduma, 2008. pp. 75 – 76.
- SILVA, J. A. **Direito Ambiental Constitucional**. 7.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 15. ed. Rio de Janeiro, 1998.
- SOUTO, H. G. Congresso Nacional, Tribunal de Contas e Controle Externo. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**, n.º 79, jan./mar. 1999. pp. 31-41.
- TCDF - Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Manual de Auditoria**: parte geral. Brasília: TCDF, 2008.
- TC/BR, Tecnologia e Consultoria Brasileira S/ A. **Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, do Setor Residencial Noroeste**: avaliação ambiental. Brasília: Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, 1998.
- _____. **Estudo de Impacto Ambiental – EIA e Respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, do Setor Residencial Noroeste**: avaliação ambiental. Brasília: Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, 2004.
- TERRACAP (Companhia Imobiliária de Brasília). Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal. **Estatuto Social**. Companhia Imobiliária de Brasília: Brasília, 2011.
- WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. Trad. Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1967.
- WEST, S.; WOLVERTON, A. **Market-based policies for pollution control in Latin America**. Washington: EPA/National Center for Environmental Economics, 2003. 37 p. (Working Paper).
- YIN, Robert K. **Estudo de Caso, planejamento e métodos**. 3.^a ed. São Paulo: Bookman, 2005.
- YOSHIDA, C. Y. M. A proteção do meio ambiente e dos direitos fundamentais correlatos no sistema constitucional brasileiro. In: STEIGLEDER, A. M. & LOUBET, L. F. (Orgs.). **O direito ambiental na América Latina e a atuação do Ministério Público**. Tomo I – América do Sul, Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental, 2009, pp. 72-122.

APÊNDICES

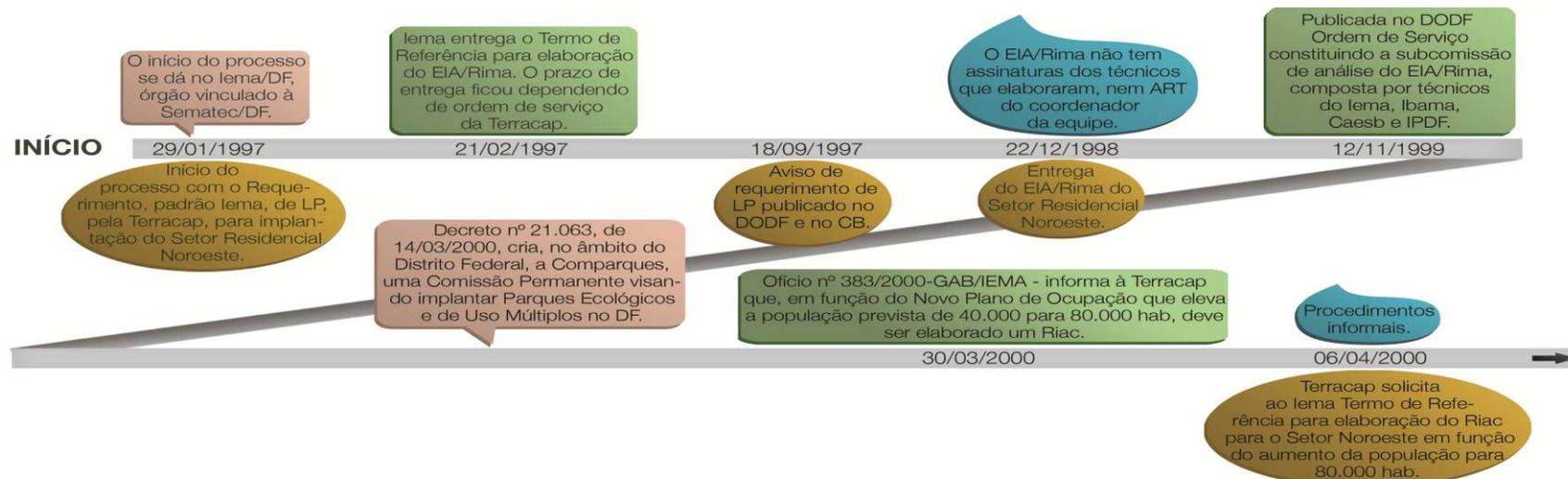
Apêndice A – Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo MPF e MPDFT em relação ao licenciamento ambiental do Setor Noroeste.

AÇÕES AJUIZADAS	PROMOTORIA	RÉUS	PEDIDO	SITUAÇÃO
<p>Ação Civil Pública 2000.01.1.068613-8 Data: 26/09/2000</p>	<p>MPDFT/Prodema</p>	<p>DF, Terracap, Seduh e Semarh.</p>	<p>Pedido de liminar determinando a obrigação de fazer consistente em absterem-se de executar quaisquer atos tendentes à implantação do Setor Residencial Noroeste até que fosse realizado novo EIA/Rima, contemplando todas as alterações introduzidas no projeto original pelo Plano de Ocupação/Área de Expansão editado pelo Decreto nº 21.132, de 14/04/2000, e até que sejam concedidas autorizações do Ibama e da Secretaria de Meio Ambiente, órgãos gestores das unidades de conservação ambiental afetadas pelo projeto, nos termos da Resolução Conama nº 13/1990, além de condicionar a validade da licença à prévia realização de audiência pública. Condenar à obrigação de fazer, consistente na adoção, pelo novo EIA/Rima, ou pelos estudos complementares, de soluções técnicas para o abastecimento de água e para o esgotamento sanitário do Setor Noroeste, bem como para a solução de todos os outros problemas ambientais e urbanísticos já apontados nos pareceres técnicos elaborados pelo Iema, Caesb, IPDF e Ibama; Condenar o empreendedor (Terracap) a destinar no mínimo meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do Setor Noroeste para manutenção do Parque Nacional de Brasília e do Parque Ecológico Norte, nos termos do art. 36 parágrafo 3º da Lei 9.605/1998.</p>	<p>A liminar foi concedida, o EIA/Rima foi complementado e nova audiência pública realizada. Então, o MPDFT requereu a extinção do processo, em 18/04/2007, porque este teria perdido seu objetivo. Em 26/09/2009, o processo foi arquivado.</p>

AÇÕES AJUIZADAS	PROMOTORIA	RÉUS	PEDIDO	SITUAÇÃO
Ação Civil Pública 2009.34.00.038240-0 Data: 17/11/2009	MPF/PRDF	Funai, Ibram/DF e Terracap.	<p>Condenar a Funai a manifestar-se de modo preciso e definitivo, após a realização de estudos técnicos pertinentes, nos termos do Decreto nº 1.775/96, no processo de licenciamento ambiental do Setor Habitacional Noroeste;</p> <p>Condenar o Ibram/DF a cessar os efeitos da Licença de Instalação nº 08/2008, bem como abster-se de conceder quaisquer licenças até que haja solução definitiva da questão e posicionamento conclusivo da Funai;</p> <p>Condenar o Ibram/DF a impedir que se realizem quaisquer obras tendentes a impactar a área reivindicada pelos indígenas;</p> <p>Condenar o Ibram/DF a exigir as alterações nos projetos do setor, para compatibilizá-los com os direitos da comunidade Indígena Bananal;</p> <p>Condenar a Terracap a abster-se de praticar quaisquer atividades tendentes a alterar, reduzir, impactar, transferir ou restringir o modo de ocupação e a área pela comunidade indígena Bananal.</p>	<p>Decisão 363/2009, de 24/11/2009 - determina à Terracap que se abstenha de realizar ou permitir que se realizem quaisquer obras tendentes a alterar, reduzir, impactar, transferir ou restringir o modo de ocupação e a área reivindicada pela Comunidade Indígena Bananal ou de promover quaisquer atos que possam intimidar ou ameaçar os membros da mencionada comunidade indígena.</p> <p>A Terracap recorreu e ainda está em juízo.</p>
Ação Cautelar 2010.01.1.05587651-3 Data: 16/04/2010	MPDFT/Prourb	Distrito Federal, Terracap, Ibram/DF, Novacap e Caesb.	Pedido de liminar para determinar aos réus a paralisação imediata de quaisquer obras de terraplenagem e implantação de infraestrutura que vêm sendo realizadas no Setor e impedir a expedição de alvarás de construção para quaisquer edificações na área.	A liminar foi indeferida e o processo arquivado em 29/04/2010.
Ação Civil Pública 2010.01.1.064372-5 Data: 28/04/2010	MPDFT/Prourb	Distrito Federal, Terracap, Ibram/DF,	Coibir a implantação do Setor em desconformidade com a legislação que tombou o sítio urbano de Brasília, patrimônio cultural da humanidade. Garantir que não se implemente o empreendimento sem que	Em 15/04/2011, foi dada uma sentença negando a liminar. A Prourb apelou para o Tribunal de Justiça, que em Acórdão, datado

AÇÕES AJUIZADAS	PROMOTORIA	RÉUS	PEDIDO	SITUAÇÃO
		Novacap e Caesb.	se preserve a área tombada <i>non aedificandi</i> , bem como sem a garantia de existência de infraestrutura urbana para atender o próprio setor, sem prejuízo dos demais setores já implantados ou em fase de implantação e sem que haja prejuízo de suporte da bacia do Paranoá. Que o Ibram/DF se abstenha de conceder novas licenças para áreas adjacentes à 1ª etapa, bem como suspenda os efeitos das licenças já concedidas.	de 07 de março de 2012, negou provimento, por unanimidade, já tendo se dado o trânsito em julgado.
Ação Civil Pública 41607- 61.2010.4.01.3400 Data: ago/2010	MPF/PRDF (Procurador da República Peterson de Paula Pereira)	União, Distrito Federal, IPHAN Terracap, Ibram/DF, Novacap, Caesb.	Declaração de que a área fora da poligonal definida no anexo II, do Decreto nº 10.829/1987 é área <i>non aedificandi</i> , sendo parte integrante da escala bucólica; Que o Ibram/DF seja obrigado a fiscalizar as condicionantes impostas no licenciamento ambiental; Que o IPHAN se abstenha de autorizar o parcelamento de solo para fins urbanos do Setor Noroeste em área <i>non aedificandi</i> , fora da poligonal do Decreto 10.829/1987; Que a Terracap, a Novacap e a Caesb paralisem as obras de implantação da infraestrutura do Setor, entre outras.	A ação está suspensa desde 10/11/2011.

Apêndice B – Linha de Tempo do Processo nº 191.000.070/1997- Ibram/DF - Licenciamento da Área de Expansão Urbana Noroeste – Brasília/DF.



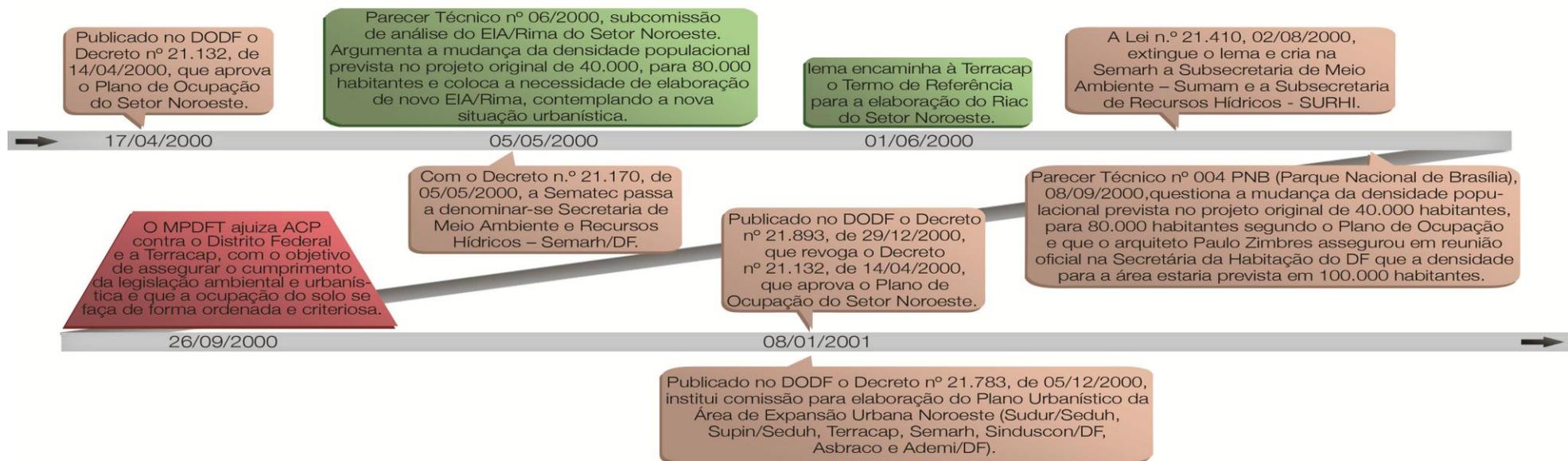
Legenda:

Órgão ambiental do DF (lema/ Sumam/ Semarh/ Ibram)

Terracap

Comentário positivo ou neutro

Comentário Negativo

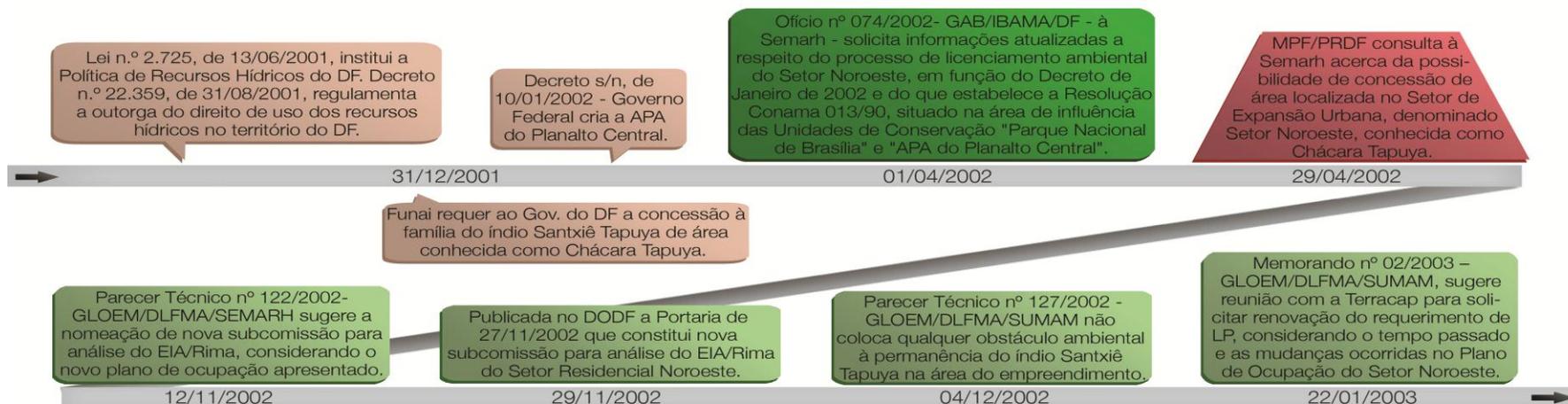


Legenda:

 MPF/PRDF, 1ª Prodemas e 4ª Prourb/ MPDFT

 Órgão ambiental do DF (lema/ Sumam/ Semarh/ Ibram)

 Comentário positivo ou neutro



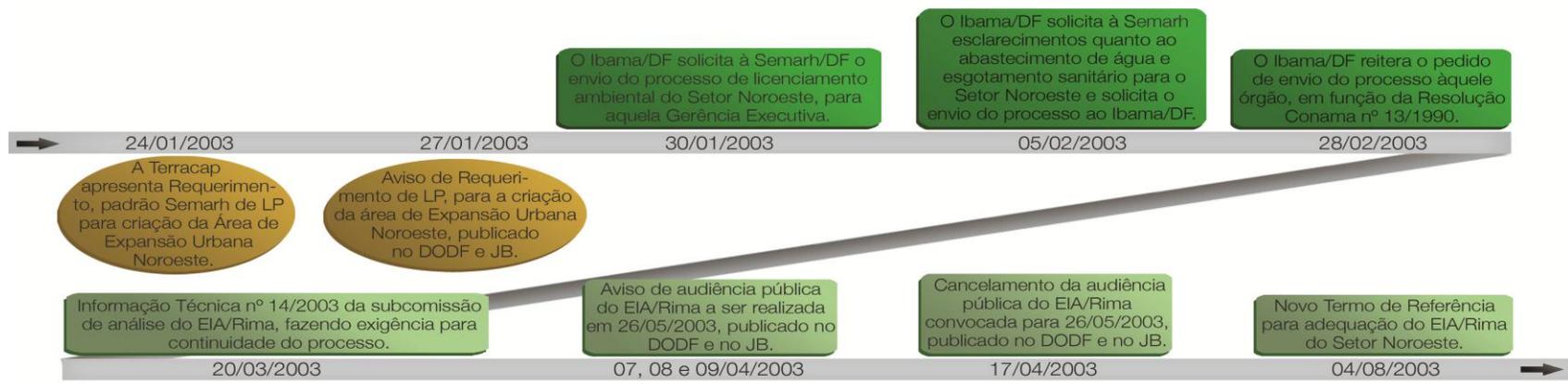
Legenda:

 Ibama/ Supes/ DF

 MPF/PRDF, 1ª Prodemas e 4ª Prourb/ MPDFT

 Órgão ambiental do DF (Iema/ Sumam/ Semarh/ Ibram)

 Comentário positivo ou neutro

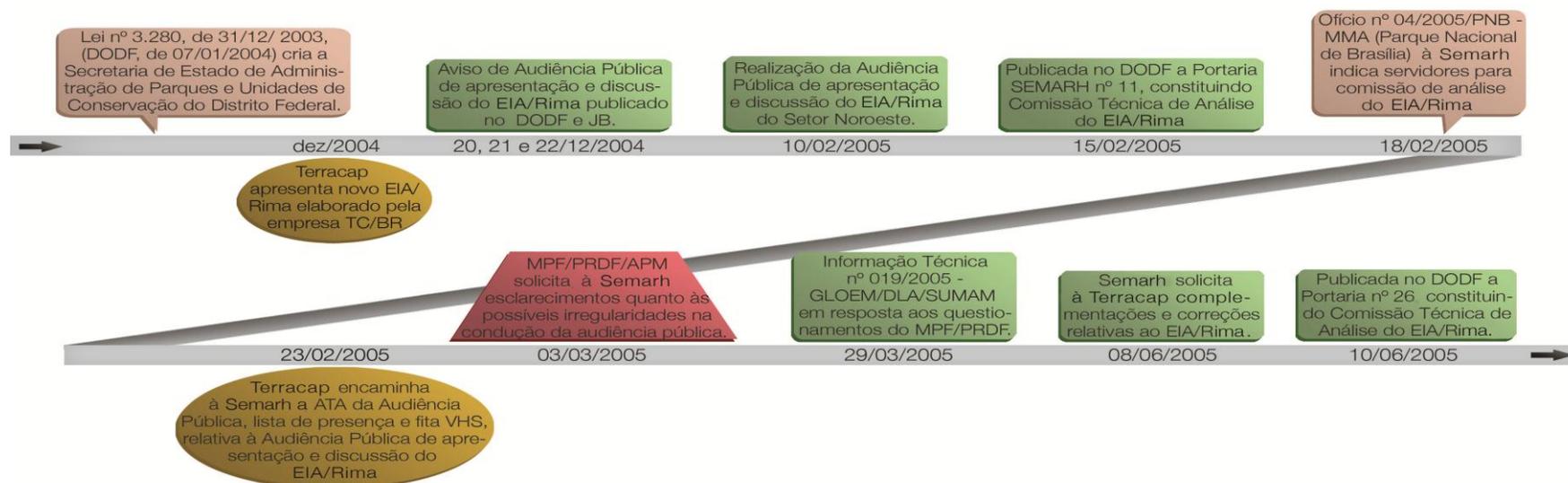


Legenda:

Ibama/ Supes/ DF

Órgão ambiental do DF (Iema/ Sumam/ Semarh/ Ibram)

Terracap



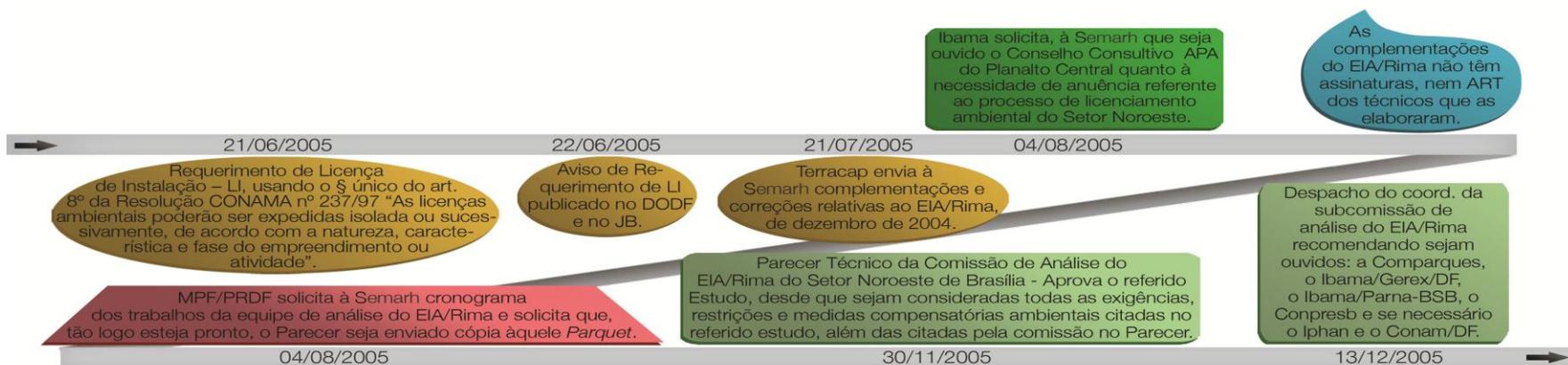
Legenda:

 MPF/PRDF, 1ª Prodepa e 4ª Prourb/ MPDFT

 Órgão ambiental do DF (Iema/Sumam/ Semarh/ Ibram)

 Terracap

 Comentário positivo ou neutro



Legenda:

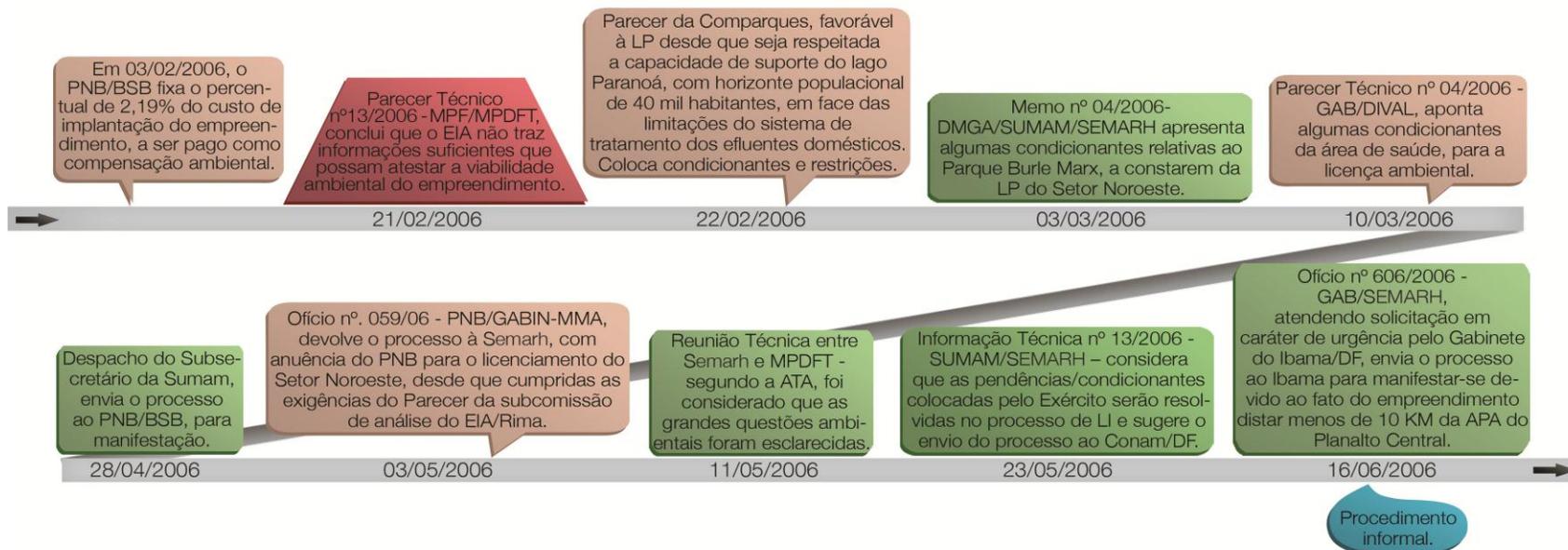
 Ibama/ Supes/ DF

 MPF/PRDF, 1ª Prodema e 4ª Prourb/ MPDFT

 Órgão ambiental do DF (Iema/ Sumam/ Semarh/ Ibram)

 Terracap

 Comentário Negativo



Legenda:

 MPF/PRDF, 1ª Prodemar e 4ª Prourb/ MPDFT

 Órgão ambiental do DF (Iema/ Sumam/ Semarh/ Ibama)

 Comentário positivo ou neutro

 Comentário Negativo



Legenda:

■ Ibama/ Supes/ DF

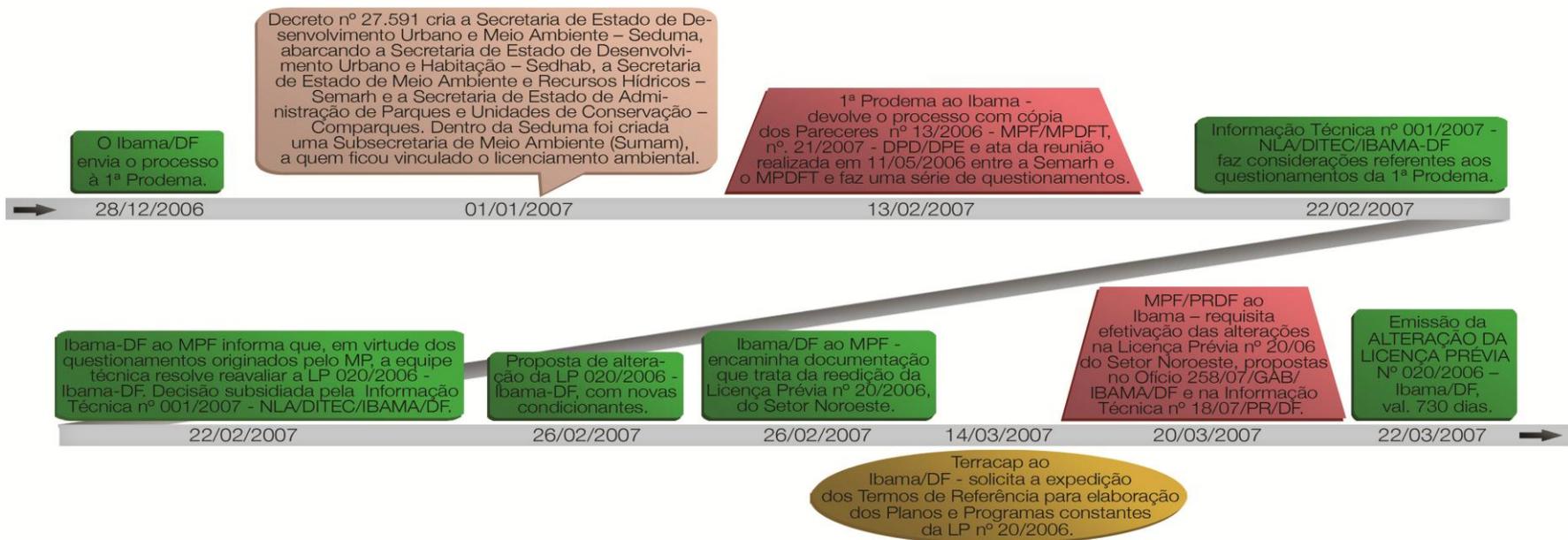
■ MPF/PRDF, 1ª Prodema e 4ª Prourb/ MPDFT

■ Órgão ambiental do DF (Ibama/ Sumam/ Semarh/ Ibram)

● Terracap

■ Comentário positivo ou neutro

● Comentário Negativo



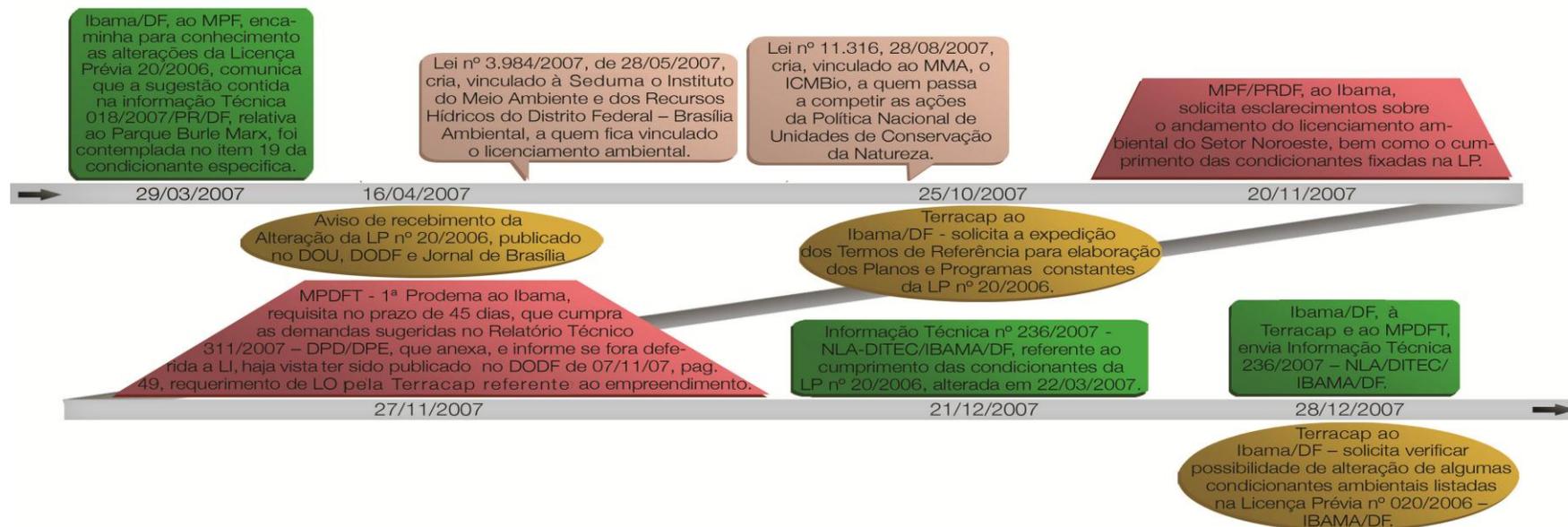
Legenda:

 Ibama/ Supes/ DF

 MPF/PRDF, 1ª Prodema e 4ª Prourb/ MPDFT

 Terracap

 Comentário positivo ou neutro



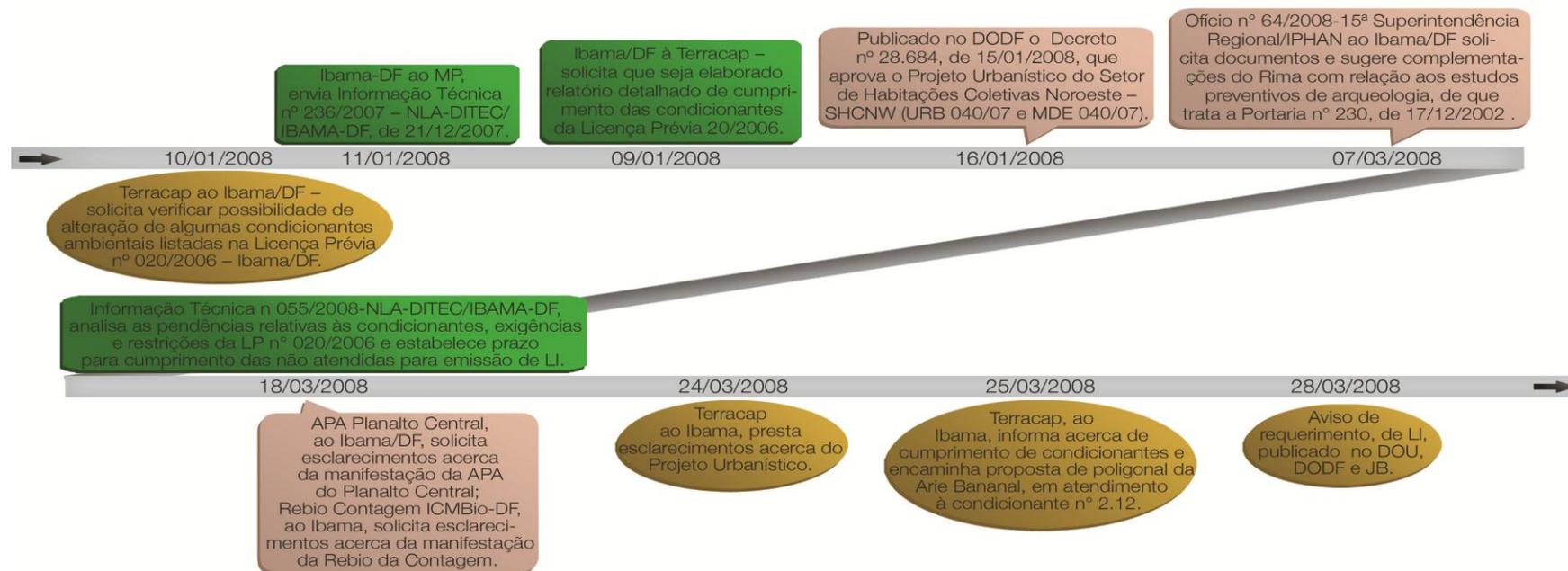
Legenda:

 Ibama/ Supes/ DF

 MPF/PRDF, 1ª Prodema e 4ª Prourb/ MPDFT

 Terracap

 Comentário positivo ou neutro

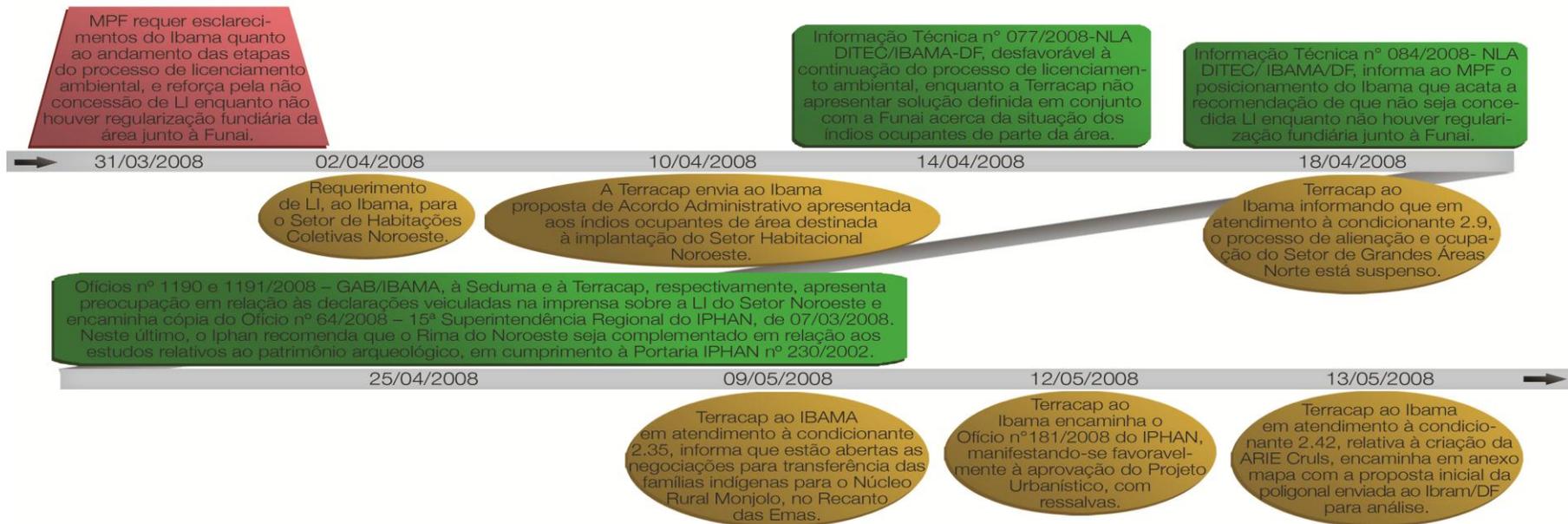


Legenda:

■ Ibama/ Supes/ DF

● Terracap

■ Comentário positivo ou neutro

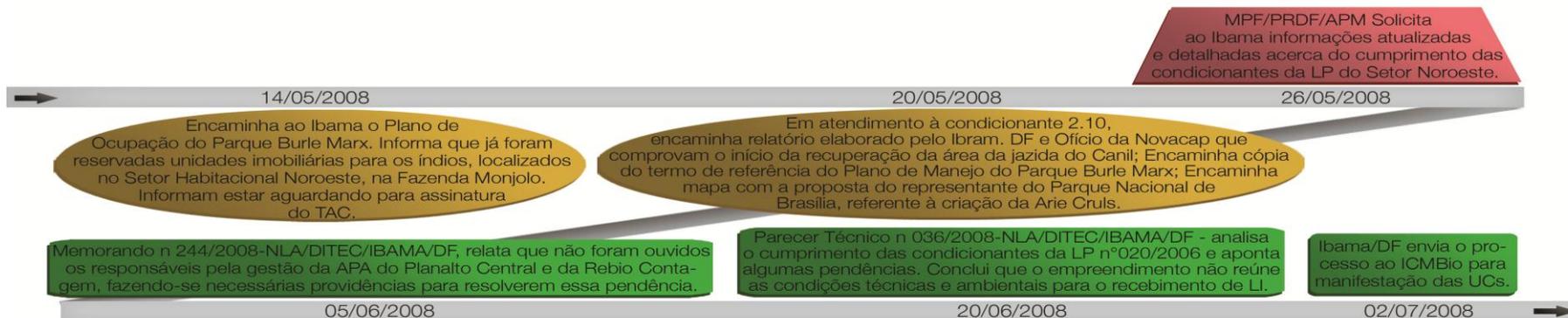


Legenda:

 Ibama/ Supes/ DF

 MPF/PRDF, 1ª Prodema e 4ª Prourb/ MPDFT

 Terracap

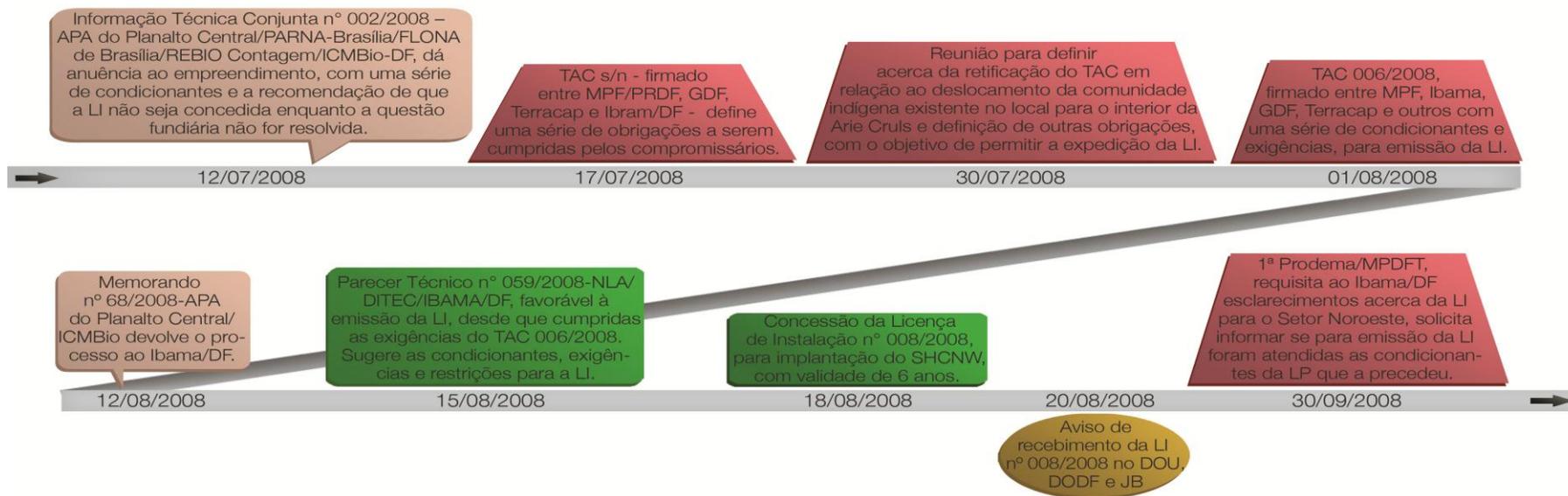


Legenda:

■ Ibama/ Supes/ DF

▤ MPF/PRDF, 1ª Prodema e 4ª Prourb/ MPDFT

● Terracap



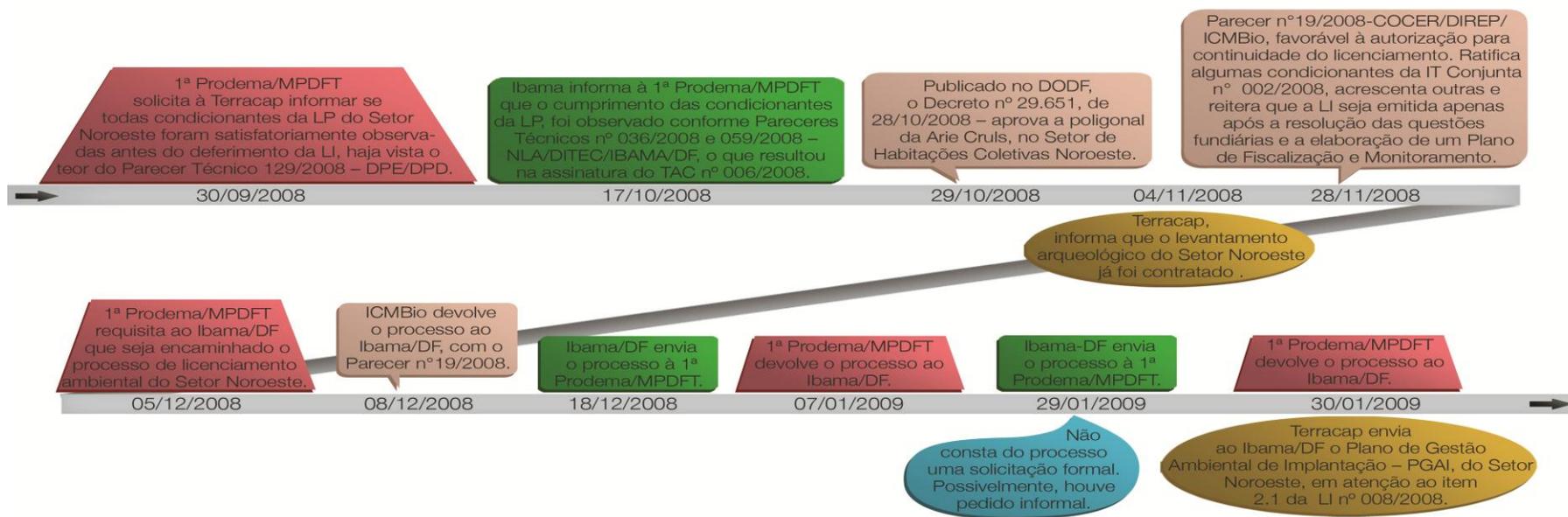
Legenda:

 Ibama/ Supes/ DF

 MPF/PRDF, 1ª Prodema e 4ª Prourb/ MPDFT

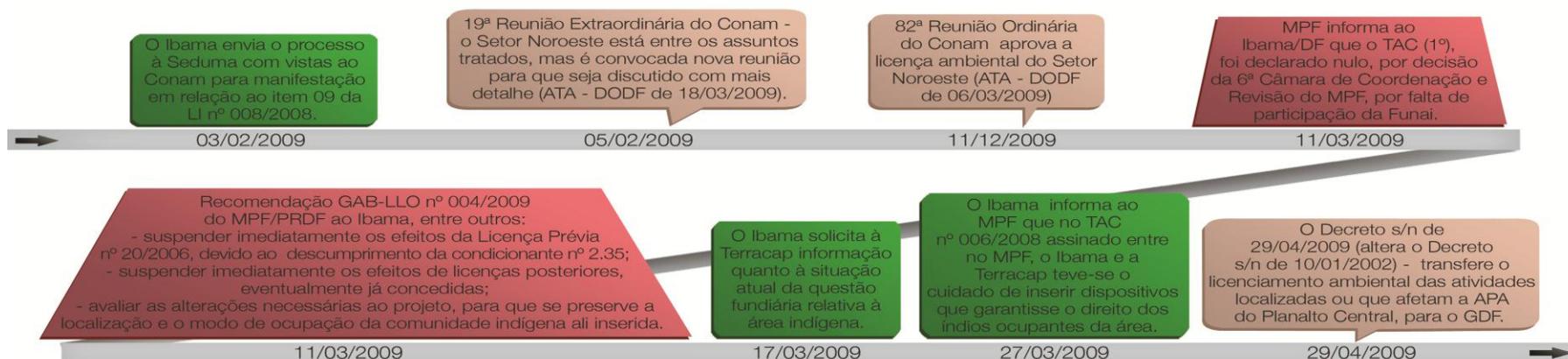
 Terracap

 Comentário positivo ou neutro



Legenda:

- Ibama/ Supes/ DF
- MPF/PRDF, 1ª Prodema e 4ª Prourb/ MPDFT
- Terracap
- Comentário positivo ou neutro
- Comentário Negativo

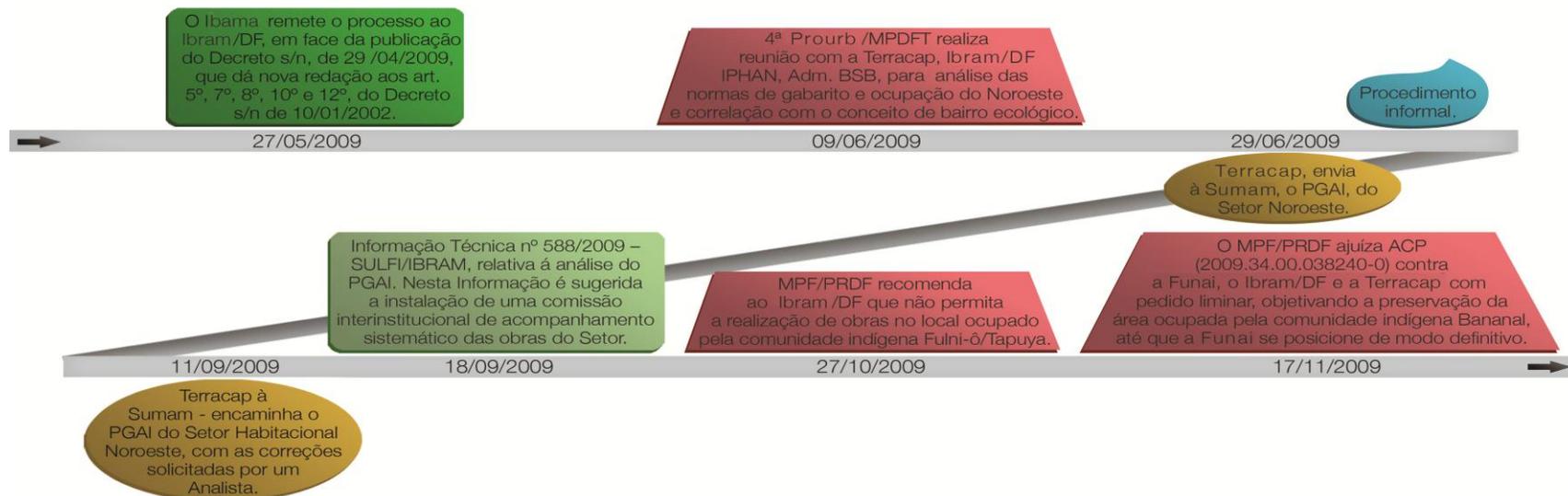


Legenda:

■ Ibama/ Supes/ DF

■ MPF/PRDF, 1ª Prodema e 4ª Prourb/ MPDFT

■ Comentário positivo ou neutro



Legenda:

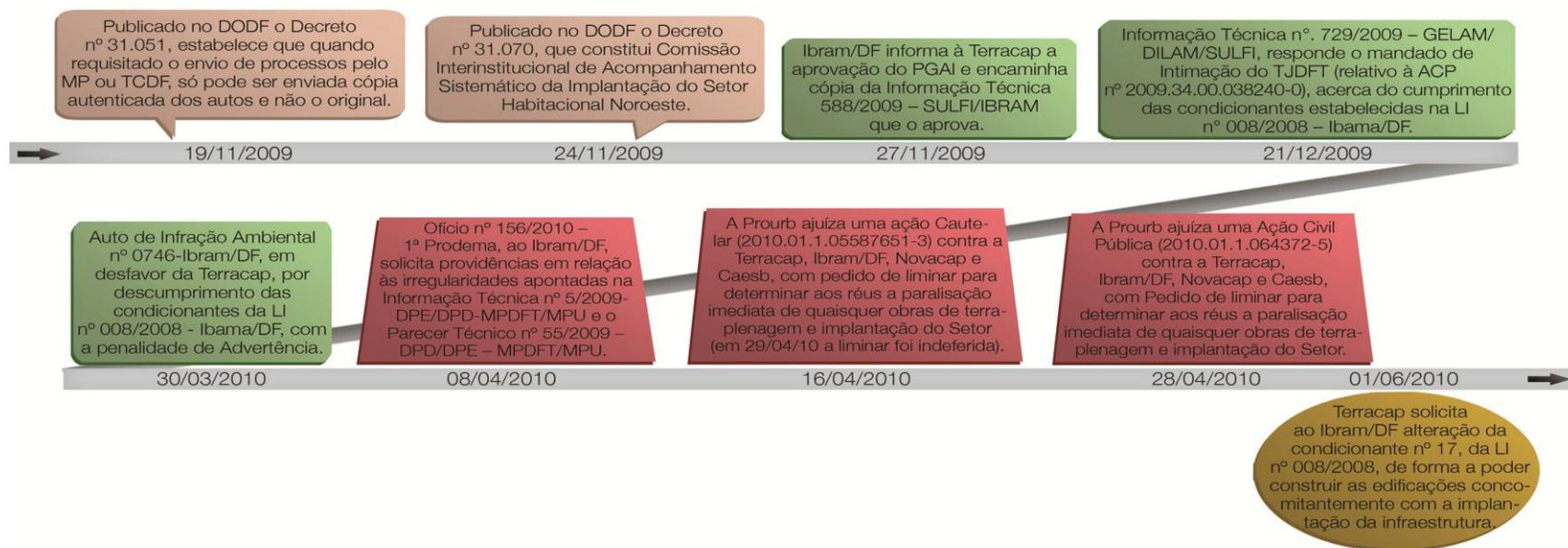
 Ibama/ Supes/ DF

 MPF/PRDF, 1ª Prodemta e 4ª Prourb/ MPDFT

 Órgão ambiental do DF (Iema/ Sumam/ Semarh/ Ibram)

 Terracap

 Comentário Negativo



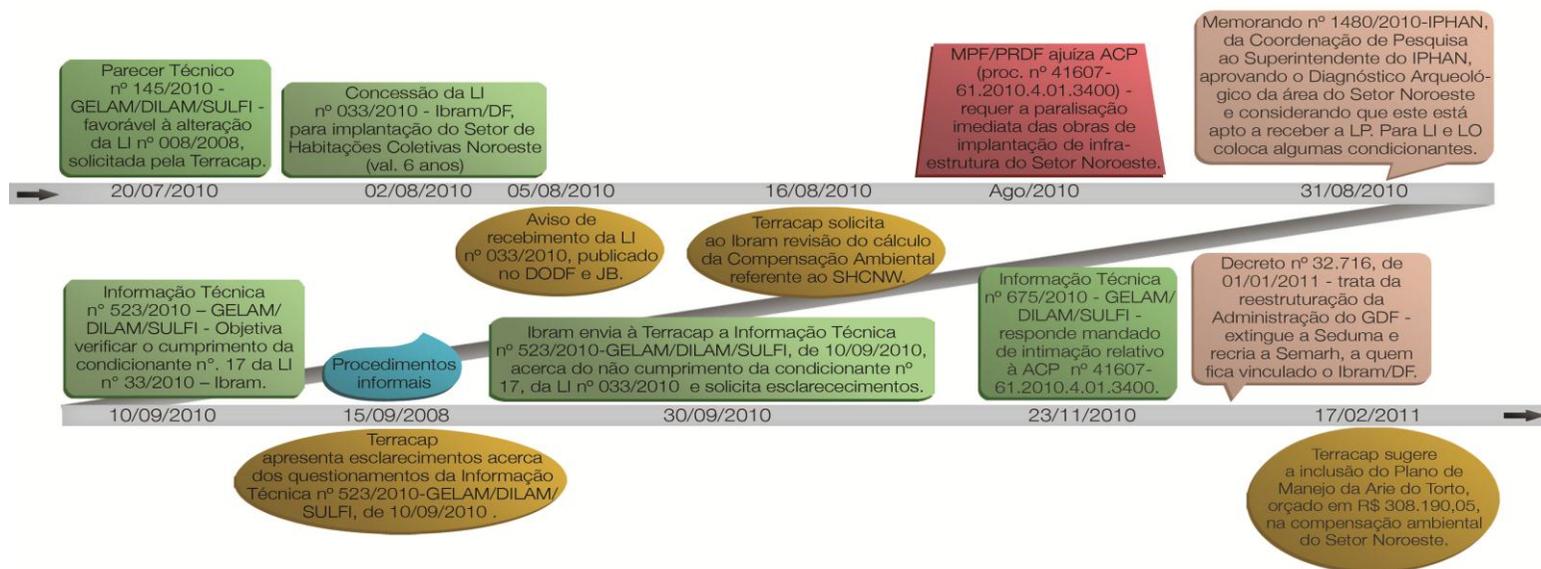
Legenda:

 MPF/PRDF, 1ª Prodema e 4ª Prourb/ MPDFT

 Órgão ambiental do DF (Ibama/ Sumam/ Semarh/ Ibram)

 Terracap

 Comentário positivo ou neutro



Legenda:

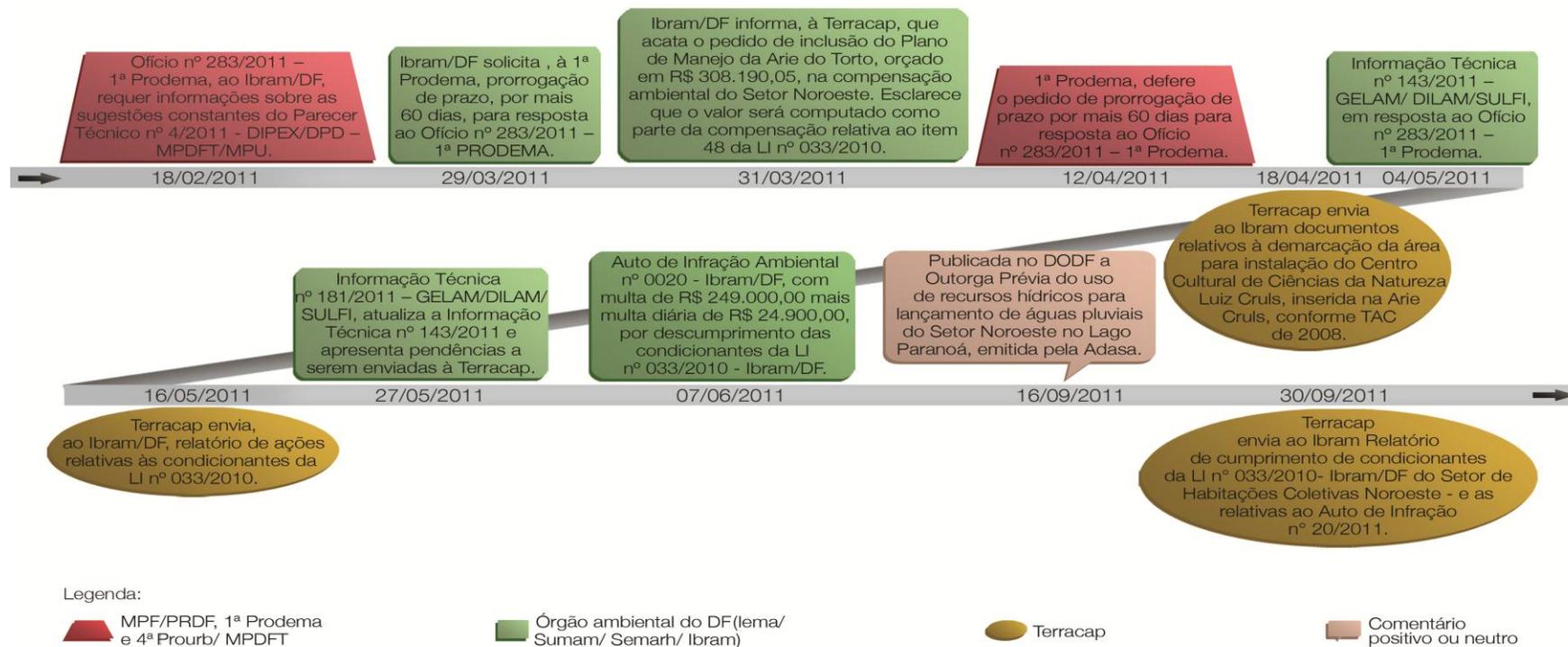
 MPF/PRDF, 1ª Prodema e 4ª Prourb/ MPDFT

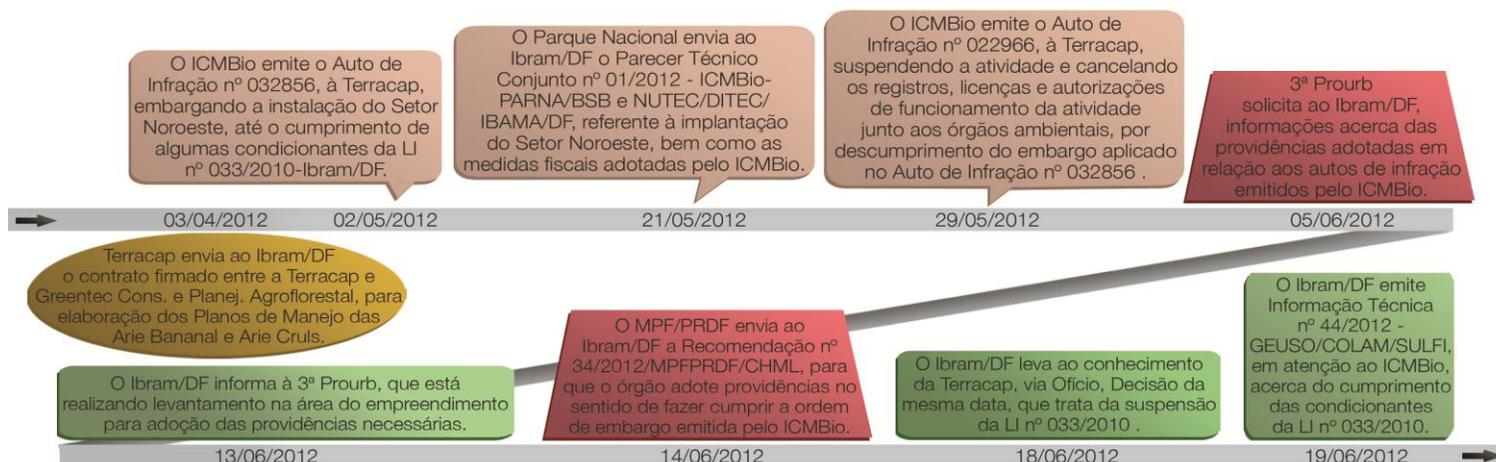
 Órgão ambiental do DF (Iema/ Sumam/ Semarh/ Ibram)

 Terracap

 Comentário positivo ou neutro

 Comentário Negativo





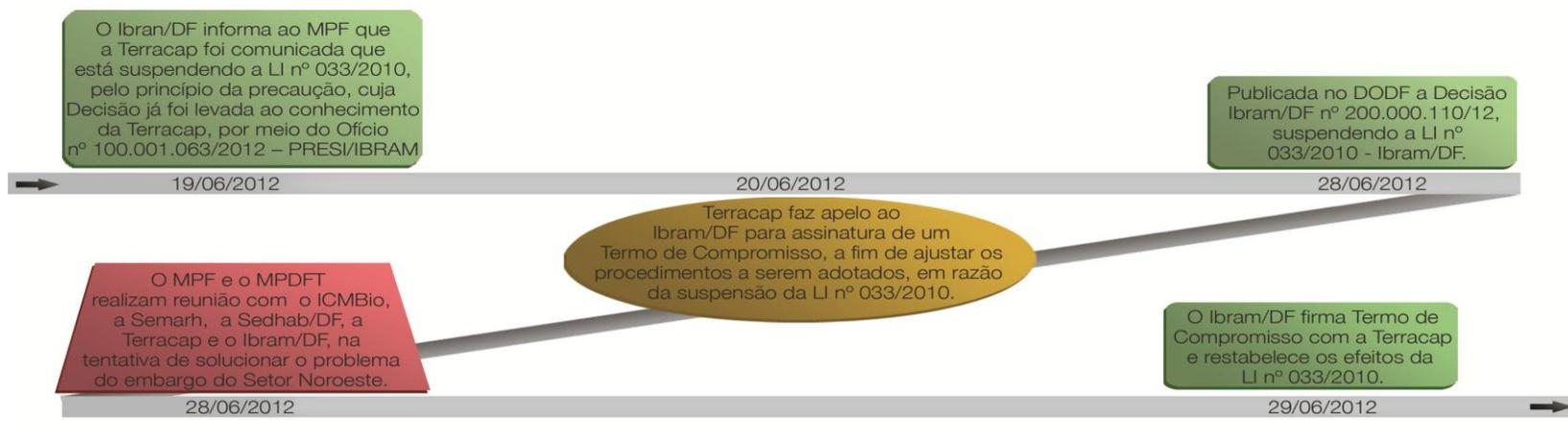
Legenda:

 MPF/PRDF, 1ª Prodemá e 4ª Prourb/ MPDFT

 Órgão ambiental do DF (Iema/ Sumam/ Semarh/ Ibram)

 Terracap

 Comentário positivo ou neutro



Legenda:

 MPF/PRDF, 1ª Prodemá e 4ª Prourb/ MPDFT

 Órgão ambiental do DF (Iema/ Sumam/ Semarh/ Ibram)

 Terracap

 Comentário positivo ou neutro

Apêndice C – Questionário aplicado aos servidores que atuam na análise dos processos de licenciamento ambiental no Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal - Brasília Ambiental.

Instruções para preenchimento

- 1 - Não é necessário se identificar.
- 2 - Faça um X ou coloque a informação no parêntese à esquerda da opção que você escolher ou simplesmente responda no espaço abaixo da questão, conforme o caso.
- 3 - Algumas questões podem ter mais de uma resposta.

PERFIL DO ANALISTA														
1. Idade:	2. Curso(s) de Graduação:	3. Qualificação: <input type="checkbox"/> Especialização concluída. <input type="checkbox"/> Mestrado concluído. <input type="checkbox"/> Doutorado concluído. <input type="checkbox"/> Pós-doutorado concluído.												
4. Situação funcional: <input type="checkbox"/> Cargo efetivo. <input type="checkbox"/> Cargo efetivo + Função. <input type="checkbox"/> Só Função. <input type="checkbox"/> Cedido sem Função. <input type="checkbox"/> Cedido com função. <input type="checkbox"/> Força Tarefa.	5. Tempo de serviço no Órgão Ambiental do DF:	6. Tempo de serviço no Setor de licenciamento ambiental:												
7. Sua remuneração: <input type="checkbox"/> R\$ 622,00 a R\$ 3.110,00 <input type="checkbox"/> R\$ 3.111,00 a R\$ 6.220,00 <input type="checkbox"/> R\$ 6.221,00 a R\$ 9.330,00 <input type="checkbox"/> R\$ 9.331,00 a R\$ 12.440,00 <input type="checkbox"/> Maior que R\$ 12.440,00	8. Você considera sua remuneração justa? <input type="checkbox"/> Sim. <input type="checkbox"/> Não.													
CONDIÇÕES DE TRABALHO														
<p>9. Em sua opinião, a infraestrutura do Ibram/DF, em relação à atividade de licenciamento ambiental é:</p> <input type="checkbox"/> Adequada à demanda. <input type="checkbox"/> Medianamente adequada à demanda. <input type="checkbox"/> Pouco adequada à demanda. <p>Caso você entenda que a infraestrutura não é adequada, marque abaixo todos os itens que você considere haver carência:</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> Pessoal.</td> <td style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> Tinta/Toner.</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Veículos para vistorias.</td> <td><input type="checkbox"/> GPS</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Computadores.</td> <td><input type="checkbox"/> Câmeras fotográficas</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Impressoras.</td> <td><input type="checkbox"/> Equipamento de proteção Individual</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Copiadoras.</td> <td><input type="checkbox"/> Materiais diversos.</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Papel.</td> <td><input type="checkbox"/> Manutenção de equipamentos.</td> </tr> </table> <p><input type="checkbox"/> Outros. Quais? _____</p>			<input type="checkbox"/> Pessoal.	<input type="checkbox"/> Tinta/Toner.	<input type="checkbox"/> Veículos para vistorias.	<input type="checkbox"/> GPS	<input type="checkbox"/> Computadores.	<input type="checkbox"/> Câmeras fotográficas	<input type="checkbox"/> Impressoras.	<input type="checkbox"/> Equipamento de proteção Individual	<input type="checkbox"/> Copiadoras.	<input type="checkbox"/> Materiais diversos.	<input type="checkbox"/> Papel.	<input type="checkbox"/> Manutenção de equipamentos.
<input type="checkbox"/> Pessoal.	<input type="checkbox"/> Tinta/Toner.													
<input type="checkbox"/> Veículos para vistorias.	<input type="checkbox"/> GPS													
<input type="checkbox"/> Computadores.	<input type="checkbox"/> Câmeras fotográficas													
<input type="checkbox"/> Impressoras.	<input type="checkbox"/> Equipamento de proteção Individual													
<input type="checkbox"/> Copiadoras.	<input type="checkbox"/> Materiais diversos.													
<input type="checkbox"/> Papel.	<input type="checkbox"/> Manutenção de equipamentos.													
<p>10. Qual a sua opinião acerca do treinamento/capacitação dos analistas, pelo Ibram/DF?</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> Ótimo.</td> <td style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> Razoável.</td> </tr> <tr> <td><input type="checkbox"/> Bom.</td> <td><input type="checkbox"/> Não existe.</td> </tr> </table>			<input type="checkbox"/> Ótimo.	<input type="checkbox"/> Razoável.	<input type="checkbox"/> Bom.	<input type="checkbox"/> Não existe.								
<input type="checkbox"/> Ótimo.	<input type="checkbox"/> Razoável.													
<input type="checkbox"/> Bom.	<input type="checkbox"/> Não existe.													
<p>11. Há alta rotatividade dos servidores?</p> <input type="checkbox"/> Sim. <input type="checkbox"/> Não. <p>Caso positivo, marque abaixo as razões pelas quais, no seu entendimento, ocorre essa rotatividade:</p> <input type="checkbox"/> Excesso de cargos comissionados. <input type="checkbox"/> Baixos salários. <input type="checkbox"/> Sobrecarga de trabalho. <input type="checkbox"/> Ingerência política nas análises técnicas. <input type="checkbox"/> Temor pela possibilidade de ser vítima de processo administrativo/criminal. <input type="checkbox"/> Outros. Quais? _____														

QUANTO AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

12. Os procedimentos para o licenciamento ambiental estão adequadamente padronizados?

- Sim.
 Não.

13. Os Termos de Referência para elaboração de estudos ambientais são de boa qualidade?

- Sim.
 Não.

14. Os estudos ambientais apresentados pelos empreendedores são de boa qualidade?

- Sim.
 Não.

15. A legislação existente é suficientemente clara e objetiva?

- Sim.
 Não.

16. Como são definidas as condicionantes e exigências colocadas nas licenças?

- Com base nos estudos ambientais.
 De acordo com os conhecimentos do analista.
 Por sugestão dos órgãos administradores de unidades de conservação.
 Por sugestão do Ministério Público.
 Outros. Quais? _____

17. Em sua opinião, as condicionantes e exigências colocadas nas licenças ambientais são cumpridas a contento?

- Sim.
 Não.

Caso negativo, no seu entendimento porque elas não são cumpridas a contento:

- São excessivas.
 São de difícil cumprimento.
 São onerosas.
 Não são devidamente monitoradas/acompanhadas pelo órgão ambiental.
 Outros. Quais? _____

18. No seu entendimento, há problemas de interesses escusos no licenciamento?

- Sim.
 Não.

19. Há pressão política para o licenciamento de determinados empreendimentos?

- Sim.
 Não.

Caso positivo, essa pressão é mais recorrente em que casos?

- Empreendimentos públicos.
 Empreendimentos privados.
 Empreendimentos objeto de Parceria Público-Privada(PPP)

Essa pressão é feita de que forma?

- Clara e formal.
 Clara, mas não formal.
 Velada.

20. Você já sofreu algum tipo de ameaça vinda do empreendedor?

- Sim.
 Não.

Caso positivo, essa ameaça foi oriunda:

- Empreendedor público.
 Empreendedor privado.
 Do próprio Governo.

21. No seu entendimento, há isenção no licenciamento ambiental dos empreendimentos cujo empreendedor é o próprio Governo (autolicenciamento)?

- Sim.
 Não.

22. No seu entendimento, nos procedimentos de autolicensing os princípios da Administração Pública são observados?

- Sim.
 Não.

Caso negativo, qual(is) dos princípios abaixo você entende não ser(em) observado(s):

- Moralidade
 Impessoalidade
 Legalidade
 Motivação
 Razoabilidade
 Proporcionalidade
 Supremacia do interesse público
 Eficiência
 Ampla defesa

QUANTO À ATUAÇÃO DO MPDFT

23. Dos itens abaixo, quais você entende corresponder à atuação do MPDFT como fiscal da lei e tutelador do meio ambiente, em relação ao autolicensing ambiental? (marque tantos quantos você concorde):

- Atuação tardia, deixando de evitar danos ambientais.
 Tem uma atuação extremamente combativa, contribuindo para uma melhor qualidade ambiental.
 Tem uma atuação excessiva.
 Promove o aumento de condicionantes nas licenças emitidas, dificultando o controle destas.
 Promove o monitoramento das condicionantes e exigências pelo órgão ambiental.
 Promove paralisação de obras/atividades, contribuindo para o desemprego e dificultando o desenvolvimento econômico.
 Excesso de Inquéritos Cíveis, Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), Recomendações e Ações Cíveis Públicas (ACP), prejudicando o andamento dos processos de licenciamento ambiental.
 Excesso de questionamentos formais, desviando os analistas da função de análise de processos e promovendo o atraso na emissão de licenças.
 Atuação ideológica ou política.
 Pretensão de substituir o órgão ambiental competente.
 Outros. Quais? _____

24. Você já sofreu algum tipo de ameaça do MPDFT?

- Sim.
 Não.

Caso positivo, essa ameaça foi feita de que forma?

- Clara e formal.
 Clara, mas não formal.
 Velada.

25. Você já se sentiu intimidado ao emitir um Parecer Técnico em função da atuação do MPDFT?

- Sim.
 Não.

26. Você tem alguma sugestão para melhorar o licenciamento ambiental no Ibram/DF e tornar sua relação com o MPDFT mais produtiva em prol do meio ambiente?

27. O que você sugere para imprimir mais isenção ao procedimento de autolicensing ambiental?

Apêndice D – Questionário aplicado aos Analistas Peritos que atuam no MPDFT.

Instruções para preenchimento

- 1 - Não é necessário se identificar.
- 2 - Faça um X ou coloque a informação no parêntese à esquerda da opção que você escolher ou simplesmente responda no espaço abaixo da questão, conforme o caso.
- 3 - Algumas questões podem ter mais de uma resposta.

PERFIL DO ANALISTA PERITO	
1. Idade:	2. Curso(s) de Graduação:
3. Qualificação: <input type="checkbox"/> Especialização concluída. <input type="checkbox"/> Mestrado concluído. <input type="checkbox"/> Doutorado concluído. <input type="checkbox"/> Pós-doutorado concluído.	4. Tempo de serviço na Perícia do MPDFT:
QUANTO AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO DF	
5. Os Termos de Referência para elaboração de estudos ambientais são de boa qualidade? <input type="checkbox"/> Sim. <input type="checkbox"/> Não.	
6. Os estudos ambientais apresentados pelos empreendedores são de boa qualidade? <input type="checkbox"/> Sim. <input type="checkbox"/> Não.	
7. A legislação existente é suficientemente clara e objetiva? <input type="checkbox"/> Sim. <input type="checkbox"/> Não.	
8. No seu entendimento, como são definidas as condicionantes e exigências colocadas nas licenças? <input type="checkbox"/> Com base nos estudos ambientais. <input type="checkbox"/> De acordo com os conhecimentos do analista. <input type="checkbox"/> Por sugestão dos órgãos administradores de unidades de conservação. <input type="checkbox"/> Por sugestão do Ministério Público. <input type="checkbox"/> Outros. Quais? _____	
9. Em sua opinião, as condicionantes e exigências colocadas nas licenças ambientais são cumpridas a contento? <input type="checkbox"/> Sim. <input type="checkbox"/> Não. Caso negativo, no seu entendimento porque elas não são cumpridas a contento: <input type="checkbox"/> São excessivas. <input type="checkbox"/> São de difícil cumprimento. <input type="checkbox"/> São onerosas. <input type="checkbox"/> Não são devidamente monitoradas/acompanhadas pelo órgão ambiental. <input type="checkbox"/> Outros. Quais? _____	
10. No seu entendimento, a Força-Tarefa ¹⁷³ Criada por meio do Decreto nº 28.759, de 11 de fevereiro de 2008 compromete a lisura do autolicenciamento? <input type="checkbox"/> Sim. <input type="checkbox"/> Não. Caso positivo, por que?	
11. No seu entendimento, há problemas de interesses escusos no licenciamento ambiental do DF? <input type="checkbox"/> Sim. <input type="checkbox"/> Não.	

¹⁷³ Diversos órgãos/empresas do DF disponibilizam servidores para atuar analisando processo de licenciamento ambiental, que podem ser de seu próprio interesse.

<p>12. No seu entendimento, há pressão política para o licenciamento de determinados empreendimentos?</p> <p>() Sim. () Não.</p> <p>Caso positivo, essa pressão, a seu ver, é mais recorrente em que casos?</p> <p>() Empreendimentos públicos. () Empreendimentos privados. () Empreendimentos objeto de Parceria Público-Privada(PPP)</p>
<p>13 No seu entendimento, há isenção no licenciamento ambiental dos empreendimentos cujo empreendedor é o próprio Governo (autolicenciamento)?</p> <p>() Sim. () Não.</p>
<p>14. No seu entendimento, nos procedimentos de autolicenciamento os princípios da Administração Pública são observados?</p> <p>() Sim. () Não.</p> <p>Caso negativo, qual(is) dos princípios abaixo você entende não ser(em) observado(s):</p> <p>() Moralidade () Impessoalidade () Legalidade () Motivação () Razoabilidade () Proporcionalidade () Supremacia do interesse público () Eficiência () Ampla defesa</p> <p>Obs: as definições desses princípios estão anotadas ao final do questionário.</p>
<p>QUANTO À ATUAÇÃO DO MPDFT</p>
<p>15. Dos itens abaixo, quais você entende corresponder à atuação do MPDFT como fiscal da lei e tutelador do meio ambiente em relação ao autolicenciamento licenciamento ambiental? (marque tantos quantos você concorde):</p> <p>() Atuação tardia, deixando de evitar danos ambientais. () Tem uma atuação extremamente combativa, contribuindo para uma melhor qualidade ambiental. () Tem uma atuação excessiva. () Promove o aumento de condicionantes nas licenças emitidas, dificultando o controle destas. () Promove o monitoramento das condicionantes e exigências pelo órgão ambiental. () Promove paralisação de obras/atividades, contribuindo para o desemprego e dificultando o desenvolvimento econômico. () Excesso de Inquéritos Cíveis, Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), Recomendações e Ações Cíveis Públicas (ACP), prejudicando o andamento dos processos de licenciamento ambiental. () Excesso de questionamentos formais, desviando os analistas da função de análise de processos e promovendo o atraso na emissão de licenças. () Atuação ideológica ou política. () Pretensão de substituir o órgão ambiental competente. () Outros. Quais? _____</p>
<p>16. Você tem alguma sugestão para melhorar o licenciamento ambiental no Ibram/DF e tornar sua relação com o MPDFT mais produtiva em prol do meio ambiente?</p>
<p>17. O que você sugere para imprimir mais isenção ao procedimento de autolicenciamento ambiental?</p>

Apêndice E - Entrevista semiestruturada aplicada a gestores ambientais do Distrito Federal.

Data:

Nome:

Função que ocupou no órgão ambiental do DF:

Período de atuação:

1. Em sua opinião, quais os principais problemas do autolicensing ambiental no DF? (órgão ambiental, empreendedor, legislação, etc.)?
2. O Sr./Sra. acha que há ingerência política nos processos de licenciamento? Se sim, esta ingerência é mais em processos relativos à atividades/empreendimentos governamentais ou particulares?
3. No seu entendimento o autolicensing é um processo isento e respeita os princípios da Administração Pública (Moralidade, Impessoalidade, Legalidade, Motivação, Razoabilidade, Proporcionalidade, Supremacia do Interesse Público, Eficiência e Ampla Defesa)?
4. Qual o seu entendimento acerca da Força-Tarefa em relação ao autolicensing?
5. Durante a sua gestão no órgão ambiental do DF, o Ministério Público atuou com muita ênfase em relação ao licenciamento ambiental de empreendimentos públicos?
6. A atuação do MPDFT é indistinta (empreendimentos públicos e privados) ou é mais recorrente em casos de empreendimentos públicos (autolicensing)? Que tipo de demanda era mais apresentada?
7. Quais as principais críticas o Sr./Sra. faz ao Ministério Público, em relação aos procedimentos de licenciamento/autolicensing ambiental?
8. No seu entendimento, o Ministério Público tem contribuído para a proteção/preservação ambiental do DF, com a sua atuação nos procedimentos de licenciamento ambiental?
9. O Sr./Sra. acha que o Ministério Público contribui mais ou atrapalha mais o licenciamento ambiental? Por quê?
10. Como a relação MPDFT x órgão ambiental poderia ser mais produtiva?
11. No caso específico do Noroeste, no seu entendimento:
 - houve pressão política?
 - por que o processo foi tão demorado (10 anos para emissão da LP e 12 anos para emissão da 1ª LI);

- por que demorou tanto para o Ibama/Supes/DF concluir que era dele a competência do licenciamento? APA do Planalto Central (criada em janeiro de 2002) e só em outubro de 2006 (quase cinco anos) foi dado um parecer conclusivo.

12. Se achar necessário, o Sr. (Sra.) pode fazer outros comentários/sugestão (Ex: como podemos tornar o autolicenciamento ambiental mais transparente e menos suscetível a desconfianças/questionamentos?)

Apêndice F – Entrevista semiestruturada aplicada a Promotores de Justiça do MPDFT e Procurador da República do MPF.

Data:

Nome:

Posso Gravar?

Promotoria/Procuradoria:

Área territorial de atuação:

Quando começou a atuar na área ambiental:

1. Desde quando o Sr./Sra. tem atuado em relação ao licenciamento ambiental no DF?
2. Como funciona a atuação do MPF/MPDFT? O que provoca? Como são os procedimentos?
3. As Prodemas atuam isoladamente ou em conjunto uma com as outras? E com as Prourbs?
4. O que o Sr./Sra. pensa do autolicensing ambiental (o governo licenciando seus próprios empreendimentos)?
5. No seu entendimento, a Força-Tarefa¹⁷⁴ criada por meio do Decreto nº 28.759, de 11 de fevereiro de 2008 compromete a lisura do autolicensing? Se sim, por que?
6. No seu entendimento o autolicensing pode ser um processo isento e respeitar os princípios da Administração Pública (Moralidade, Impessoalidade, Legalidade, Motivação, Razoabilidade, Proporcionalidade, Supremacia do Interesse Público, Eficiência e Ampla Defesa)? Como?
7. No seu entendimento há ingerência política no procedimento licenciatório dos processos de autolicensing?
8. O MPF/MPDFT tem uma atuação mais efetiva em relação aos processos de autolicensing ou não faz distinção entre empreendimentos particulares ou do governo?
9. O Sr./Sra. atuou no processo de licenciamento ambiental do Setor Noroeste? Como se deu essa atuação?
10. Quais foram os principais ganhos da atuação do MPDFT nesse caso (TACs, ACPs, Ação Cautelar, Recomendações)?
11. Quais as principais críticas o Sr./Sra. faz ao licenciamento ambiental e, especialmente, ao autolicensing ambiental no DF?

¹⁷⁴. Criada por meio do Decreto nº 28.759, de 11 de fevereiro de 2008 (DODF de 12/02/2008). Diversos órgãos/empresas do DF disponibilizam servidores para atuar analisando processo de licenciamento ambiental, que podem ser de seu próprio interesse.

12. No seu entendimento o licenciamento ambiental tem cumprido o seu objetivo (realizar o controle ambiental das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, visando a garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado e uma melhor qualidade de vida à população)?
13. No seu entendimento, em que o Ministério Público tem contribuído para a proteção/preservação ambiental do DF, com a sua atuação nos procedimentos de licenciamento ambiental?
14. No seu entendimento, como fiscal da lei, o MPF/MPDFT tem atuado:
 - em tempo hábil, evitando danos ambientais?
 - tem tido uma atuação combativa, contribuindo para uma melhor qualidade ambiental?
 - tem tido uma atuação adequada, excessiva ou aquém do desejado?
15. No seu entendimento o órgão ambiental tem atendido às demandas do MPDFT a contento? Se não, em que poderia melhorar?
16. Como poderia tornar a relação MPDFT x órgão ambiental do DF mais produtiva em prol de um autolicensing mais isento e eficiente?

Apêndice G - Entrevista semiestruturada aplicada a empreendedores públicos do DF, que exercem atividades sujeitas ao licenciamento ambiental.

Data:

Nome:

Empresa

Função que ocupa/ocupou:

Início da atuação nessa área:

1. Em sua opinião quais os principais problemas do licenciamento ambiental no DF?
2. Há pressão política sobre os processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos do governo?
3. Quanto ao número e teor das condicionantes e exigências colocadas nas licenças, o Sr./Sra. acha que são razoáveis ou excessivas? De fácil ou de difícil cumprimento? Os prazos estipulados são razoáveis ou inviáveis?
4. Como o Sr./Sra. vê a compensação ambiental e a compensação florestal, nos moldes em que elas vêm sendo cobradas pelo órgão ambiental do DF?
5. No seu entendimento o autolicensing (o governo licenciando seus próprios empreendimentos) é um processo isento e respeita os princípios da Administração Pública (Moralidade, Impessoalidade, Legalidade, Motivação, Razoabilidade, Proporcionalidade, Supremacia do Interesse Público, Eficiência e Ampla Defesa)?
6. O que o Sr./Sra. pensa da Força-Tarefa em relação ao autolicensing?
7. Durante a sua atuação junto ao licenciamento ambiental no DF, o Ministério Público sempre atuou fazendo cobranças aos empreendedores?
8. Quais as principais críticas o Sr./Sra. faz ao Ministério Público, em relação aos procedimentos de licenciamento/autolicensing ambiental?
9. No seu entendimento, o Ministério Público tem contribuído para a proteção/preservação ambiental do DF, com a sua atuação nos procedimentos de licenciamento ambiental?
10. O Sr./Sra. acha que o Ministério Público contribui mais ou atrapalha mais o licenciamento ambiental? Por quê?
11. Como a relação MPDFT x empreendedor público poderia ser melhorada?
12. Caso do Noroeste (para cada empreendedor, foram feitas questões específicas acerca do Noroeste, condizentes com suas respectivas áreas de atuação).

Apêndice H – Entrevista semiestruturada aplicada a representantes da sociedade civil organizada do Distrito Federal

Data:

Nome:

ONG a que está vinculado(a):

Período de atuação:

1. Em sua opinião, quais os principais problemas do autolicenciamento ambiental no DF? (órgão ambiental, empreendedor, legislação, entre outros)?
2. O Sr./Sra. acha que há ingerência política nos processos de licenciamento? Se sim, esta ingerência é mais em processos relativos à atividades/empreendimentos governamentais ou particulares?
3. No seu entendimento o autolicenciamento é um processo isento e respeita os princípios da Administração Pública (Moralidade, Impessoalidade, Legalidade, Motivação, Razoabilidade, Proporcionalidade, Supremacia do Interesse Público, Eficiência e Ampla Defesa)?
4. Qual o seu entendimento acerca da Força-Tarefa criada pelo GDF no IBRAM, em relação ao autolicenciamento?
5. No seu entendimento a atuação do MP é indistinta (empreendimentos públicos e privados) ou é mais recorrente em casos de empreendimentos públicos (autolicenciamento)?
6. Quais as principais críticas o Sr./Sra. faz ao MP, em relação aos procedimentos de licenciamento/autolicenciamento ambiental?
7. No seu entendimento, o MP tem contribuído para a proteção/preservação ambiental do DF, com a sua atuação nos procedimentos de licenciamento ambiental?
8. Como o Sr./Sra. vê a atuação do MP junto ao licenciamento ambiental no DF (positiva, negativa)? Por quê?
9. Como a relação MP x órgão ambiental poderia ser mais produtiva?
10. No caso específico do Noroeste:
 - qual foi a sua atuação em relação ao licenciamento ambiental do Setor Noroeste?
 - como você vê a audiência pública do EIA/RIMA e a reunião de aprovação do Setor Noroeste pelo Conam/DF?
 - no seu entendimento houve pressão política no licenciamento ambiental do Setor Noroeste?
 - o Fórum de ONG do DF fez alguma representação junto ao MP, em relação ao Setor Noroeste?

- como o Sr./Sra. ver a atuação do MP no licenciamento ambiental do Setor Noroeste?

11. Se achar necessário, o Sr./Sra. pode fazer outros comentários/sugestão (Ex: como podemos tornar o autolicensing ambiental mais transparente e menos suscetível a desconfianças/questionamentos?)

Apêndice I – Principais empreendedores públicos do Distrito Federal, que exercem atividades sujeitas ao autolicensing ambiental.

Empreendedor¹⁷⁵	Principais Atividades/Empreendimentos	Número aproximado de processos que tramitam no Ibram/DF – Abril/2012
CAESB	<ul style="list-style-type: none"> - implantação e ampliação de sistemas de abastecimento de água; - implantação e ampliação de sistemas de esgotamento sanitário; - sistemas de captação de água; - Estação Elevatória de Esgotos; - Estações de Tratamento de Esgotos - ETE; - Estações de Tratamento de Água - ETA - Transporte de Produtos Perigosos; - utilização de lodo de esgoto; 	205
CEB	<ul style="list-style-type: none"> - Linhas de subtransmissão e distribuição; - Subestações de potência. 	30
DER	<ul style="list-style-type: none"> - implantação e pavimentação de rodovias novas; - pavimentação de rodovias já existentes; - ampliação de rodovias (duplicação, faixas adicionais, vias marginais, tratamento de entroncamento com construção de viadutos); - jazidas de exploração mineral (cascalho). 	100
Novacap	<ul style="list-style-type: none"> - redes de drenagem pluvial; - obras de controle de erosão; - edificações - jazidas de exploração mineral (cascalheiras e areais); - obras de pavimentação. 	182
SLU	<ul style="list-style-type: none"> - Aterros; - Usinas de tratamento; - Unidades de triagem e reciclagem; - Ecopontos; - Áreas de transbordo e triagem de resíduos da construção civil. 	100
Terracap	<ul style="list-style-type: none"> - setores habitacionais; - parcelamentos irregulares de solo; - Área de Desenvolvimento Econômico – ADE; - setores de múltiplas atividades; - campus universitário; - complexos de cultura e lazer; - cemitérios; - áreas de dinamização; - setores de transportes; - áreas aduaneiras; - setores de clubes; - torres; - praças. 	212
Total		829

Fonte: os respectivos empreendedores (Caesb, CEB, DER, Novacap, SLU e Terracap).
Organizado pela autora/2012.

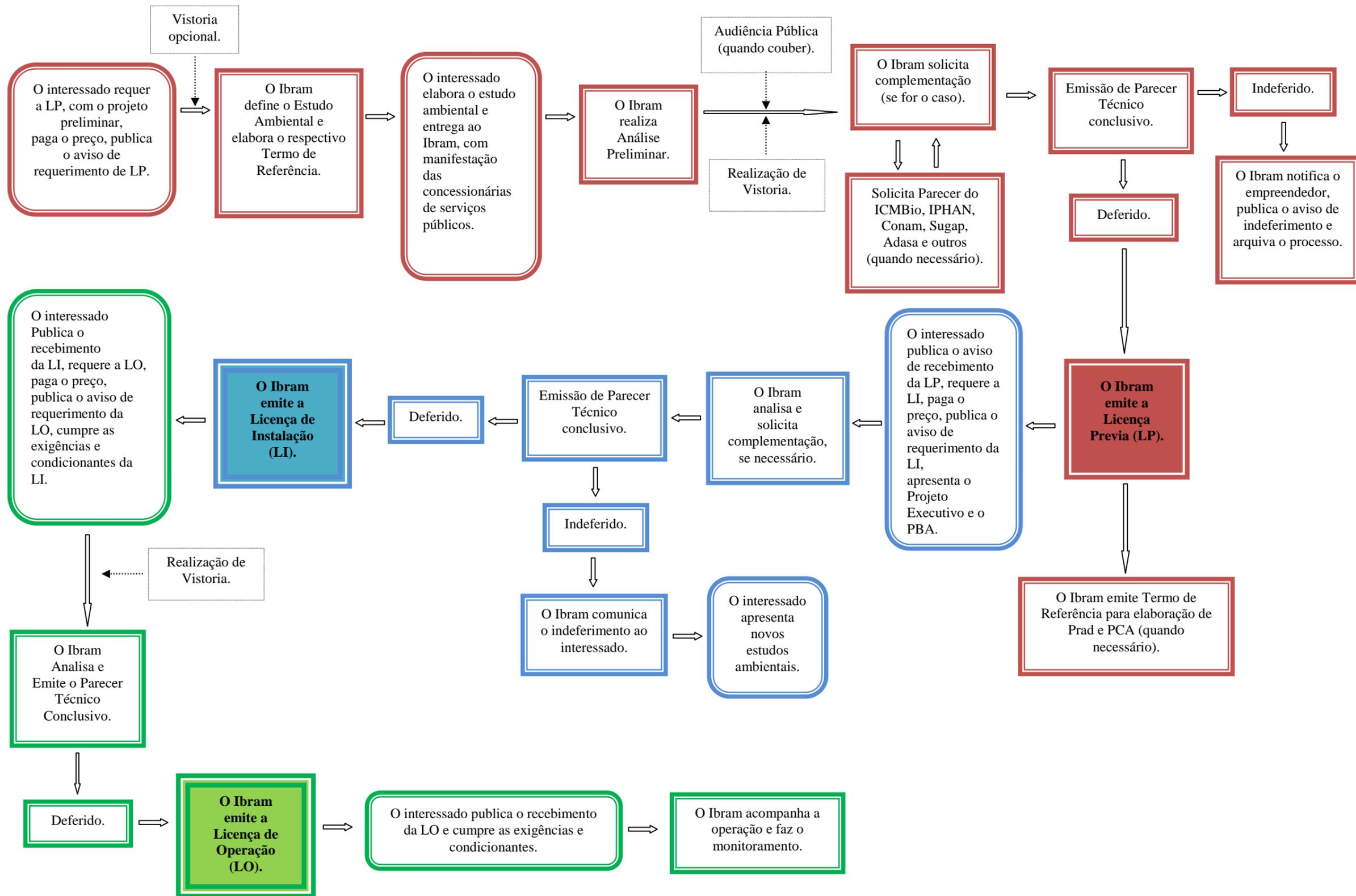
¹⁷⁵ As Administrações Regionais, as Secretarias de Estado, além de outros órgãos da administração pública do DF também têm processos de licenciamento, mas selecionamos apenas os órgãos de maior expressividade.

Apêndice J – Lista de pessoas entrevistadas.

Nome	Instituição	Data
Albatênio Granja	Terracap	18/04/2012
Beijamim Benzaquen Sicsú	Coama/DF	17/10/2011
Bruno Esteves Távora	DPD/MPDFT	23/04/2012
Dalarriva Rodrigues de Amorim	Novacap	26/04/2012
Dálio Ribeiro de Mendonça Filho	Semarh/DF	13/04/2012
Edmundo Pacheco Gadelha	SLU/DF	26/04/2012
Eduardo Henrique Freire	Semarh/DF	03/05/2012
Fernando Oliveira Fonseca	Semarh/DF	25/05/2012
Luis Antônio Almeida Reis	Terracap	18/04/2012
Luiz Ernesto Mourão Borges de Sá	Fórum das ONG/DF e IDA	27/09/2012
Mara Cristina Moscoso	Fórum das ONG/DF e Fundação Pró-Natureza (Funatura)	15/10/2012
Marisa Isar	Prourb/MPDFT	17/04/2012
Marta Eliana de Oliveira	Prodema/MPDFT	04/05/2012
Maurício Leite Ludovice	Caesb/DF	18/04/2012
Mauro Martinelli Pereira	CEB/DF	27/04/2012
Otto Toledo Ribas	Iema/DF	02/05/2012
Paulo José Leite Farias	Prourb/MPDFT	24/04/2012
Paulo Roberto da Silva	DER/DF	25/04/2012
Peterson de Paula Pereira	MPF/PRDF	30/04/2012
Ricardo Tonelli Munhoz	Novacap/DF	26/04/2012
Roberto Carlos Batista	Prodema/MPDFT	10/04/2012

Apêndice K – Fluxograma do processo de licenciamento ambiental adotado pelo Ibram/DF, incluindo todas as fases (LP, LI e LO).

Fonte: Ibram-DF/2012 (organizado pela autora).



ANEXOS

Anexo 1 - Proposta do documento Brasília Revisitada, 1985/87, constante do Anexo I do Decreto nº 10.829/1987 - GDF e da Portaria nº 314/1992 - IPHAN.

PROPOSTA: BRASÍLIA REVISITADA

- **Área A - BAIRRO OESTE SUL (SHCSW)**
Quadras econômicas (pilots + 6 pav.)
Centro do bairro - (2 pav. Sem pilots)
- **Área B - BAIRRO OESTE NORTE (SHCIW)**
Análogo ao Bairro Oeste Sul
- **Área C - QUADRAS PLANALTO**
Quadras menores, pilots e 4 pav. Vila
Planalto preservada como é hoje.
- **Área D - QUADRA DA EPIA (SHEP)**
Quadras menores, pilots + 4
pavimentos
- **Área E - ASA NOVA SUL (SHB)**
Quadras menores, pilots e 4
pavimentos.
- **Área F - ASA NOVA NORTE (SHTQ)**
Quadras econômicas e conjuntos
geminados (hab. Popular), quadras (pilots e
4 pavimentos) e lotes individuais, fixação da
atual Vila Paranoá.

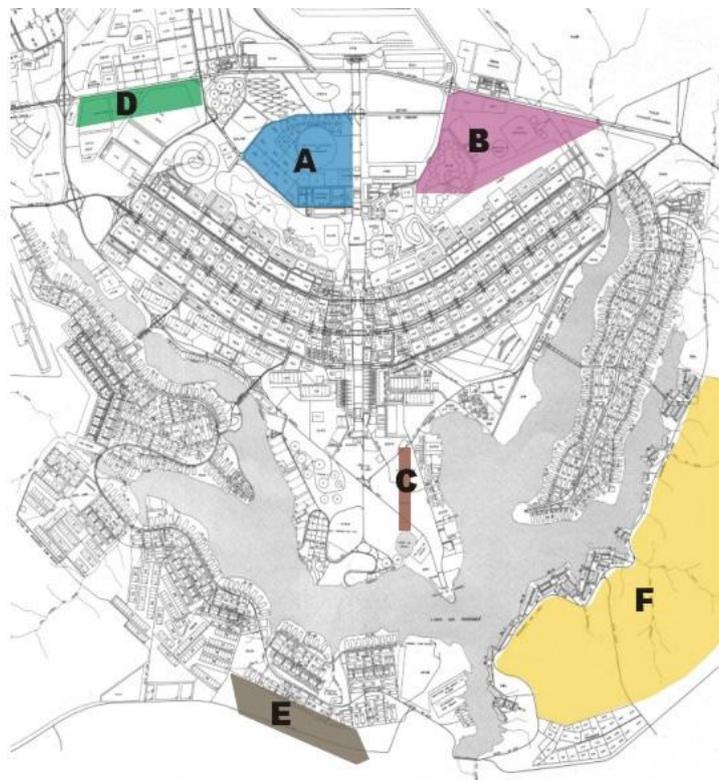
MSPW - 6 residencias por lote

ALTERAÇÕES:

Quadras Planalto - revogadas pela
decisão 111/88 - CAUMA

Bairro Oeste Norte - (SHCIW) - Reduzido
devido à criação do Parque Ecológico Norte -
PqEI

Novas Nomenclaturas - URB 89/89
SHCSW - Setor Hab. Coletivas Sudoeste
SHCIW - Setor Hab. Coletivas Noroeste
SHEP - Setor Hab. Estrada Parque
SHB - Setor Hab. Buritis
SHTQ - Setor Hab. Taquari



Anexo 2 – Área de Expansão Urbana Noroeste.



Fonte: Terracap/2012.

Anexo 3 - Licença Prévia nº 020/2006 – Ibama/Supes/DF.



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
SUPERINTENDENCIA IBAMA - DF

LICENÇA PRÉVIA N.º 020/2006

O INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, no uso das atribuições que lhe confere a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto n.º 99.274, de 06 de junho de 1990 e considerando ainda a Portaria n.º 1.124-P, de 12 de julho de 2001, **RESOLVE:**

Expedir a presente Licença de Instalação à: **SETOR RESIDENCIAL NOROESTE**

EMPRESA: COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA - TERRACAP
CGC/CPF: 00.359.877/0001-73
ENDEREÇO: SAM BLOCO F - EDIFÍCIO SEDE
CIDADE: BRASÍLIA **UF:** DF
TELEFONE: 3342-1848 **FAX:** 33421845
REGISTRO NO IBAMA: Processo n.º 02008.000331/2005-18

COAD/IBAMA/SUPES-DF
Proc.: 02008.000331/06
Fls.: 1640
Matr.: 15197
Rubrica

Concedendo a Licença Prévia para continuidade do processo de Licenciamento Ambiental do Setor Residencial Noroeste.

Esta Licença Prévia é válida pelo período de 02 (dois) anos, a partir desta data, observadas as condições discriminadas neste documento e nos demais anexos constantes do processo que, embora não transcritos, são partes integrantes deste licenciamento.

A validade desta Licença está condicionada ao cumprimento das condicionantes constantes no verso deste documento, que deverão ser atendidas dentro dos respectivos prazos estabelecidos.

Brasília-DF, 11 de dezembro de 2006.

FRANCISCO PALHARES
SUPERINTENDENTE
IBAMA/DF

*Realizado em 11/12/06
João B. Anestki*

CONDIÇÕES DE VALIDADE DESTA LICENÇA DE INSTALAÇÃO-LP

1 - Condições Gerais

1. Esta Licença deverá ser publicada em conformidade com a Resolução n.º 006/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, sendo que cópia das publicações deverá ser encaminhada ao IBAMA;
2. O IBAMA, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar esta Licença, caso ocorra:
 - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;
 - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da Licença;
 - graves riscos ambientais e de saúde.
3. Qualquer alteração das especificações do projeto deverá ser precedida de anuência da Gerência Executiva do IBAMA/DF.
4. O empreendedor deverá requerer a renovação desta Licença num prazo mínimo de 120 (cento e vinte) dias antes do término da sua validade.

2 - Condições Específicas

Nome do Licenciado: Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP

Localização do Empreendimento: Setor Residencial Noroeste, localizado na porção noroeste do Plano Piloto, ao norte do Eixo-Monumental e a oeste da Asa Norte.

Atividade Licenciada: Viabilidade Ambiental para parcelamento de solo destinado à Expansão Urbana – Setor Habitacional.

Responsável pelo Empreendimento: Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP.

Validade da Licença Prévia: 2 anos (730 dias)

1. Esta Licença não autoriza a implantação de quaisquer obras de Infra-estrutura no Setor Residencial Noroeste;
2. Esta Licença não autoriza a implantação/construção de residências ou qualquer tipo de moradia no local;
3. Fica proibido o desmatamento de vegetação existente, respeitando-se a legislação específica, sob pena das sanções previstas na lei;
4. Não será permitida a implantação de ruas e lotes comercializáveis, nas áreas com declividade superior a 10%, conforme estabelece a resolução CONAMA n.º 10/88 (art 80, F.);
5. Adotar, para a Área de Expansão Urbana Noroeste, princípios básicos que assegurem a manutenção do conceito de "Cidade-Parque", observadas as referências contidas no "Brasília Revisitada", a preservação das características essenciais das quatro escalas em que se traduz a concepção urbanística de Brasília (monumental, residencial, gregária e bucólica), estabelecendo o tratamento das áreas residenciais em sintonia com os princípios adotados para as superquadras do Plano Piloto;
6. Obedecer ao limite máximo de 40 mil habitantes estabelecido no Plano de Ocupação.
7. Elaborar Projeto Paisagístico e Projeto Urbanístico Definitivo para a Área de Expansão Urbana Noroeste, a serem aprovados pela NOVACAP e IPHAN, respectivamente.
8. Regularizar a situação fundiária das terras destinadas à Área de Expansão Urbana Noroeste e ao Parque Ecológico Burtle Marx, promovendo a negociação com as instituições ocupantes dos lotes a serem incorporados e o desenvolvimento de programa de reassentamento de famílias, a ser realizado em conjunto com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH. Consultar a FUNAI sobre o remanejamento das chácaras ocupadas por índios.
9. Estabelecer baixa taxa de uso do solo no Setor de Áreas Isoladas Norte – SAIN e suspender o processo de alienação e ocupação dos lotes nos Setores de Grandes Áreas Norte – SGAN e Terminal Norte – STN, até o desenvolvimento integral dos Projetos Urbanísticos e Paisagísticos.
10. Cessar a exploração de minerais na área e recuperar os terrenos degradados, disciplinando o uso do solo nos aterros para terraplanagem e nas áreas de empréstimo e bota-fora.
11. Respeitar a capacidade de suporte do Lago Paranoá como receptor de efluentes, implementar saneamento básico e considerar o planejamento integral da bacia para o abastecimento hídrico.

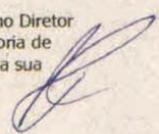
COAD/IBAMA/SUPES-DF
Proc.: 02008/1336/6
Fis.: 564
Matr.: 15197

Rubrica

DIREC/IBAMA/GEREX-DF
Proc.: 0191/00010/91-19
Fis.: 8893
Matr.: 11724

Rubrica

12. Licenciar em separado o uso e a ocupação da área de expansão futura situada entre o setor residencial e a EPIA. Estudar a destinação das áreas mais preservadas para a conservação ambiental, sendo considerada a criação de UC que abrigue a futura sede do Museu Cruls, tendo em vista o limite de 40 mil habitantes e a proximidade ao PARNA Brasília.
13. Inventariar a vegetação arbórea e arbustiva a ser retirada ou transplantada, sob supervisão do órgão de meio ambiente, com o objetivo de disciplinar a compensação florestal, considerando os decretos nº 14.783/1993 e 23.585/2002, que tratam do tombamento de espécies arbóreas e arbustivas no DF. Aplicar parte do recurso de compensação no transplante das árvores nativas de cerrado que seriam suprimidas, reconstituindo as formações vegetais nas áreas degradadas do Parque Ecológico Burle Marx, do PARNA Brasília, da área de expansão futura, e ainda podendo ser aproveitadas na arborização da área residencial. Construir os edifícios nas áreas de vegetação mais degradada e preservar o maior número de fragmentos nativos nos espaços vazios das quadras e na composição dos jardins, mantendo árvores e arbustos para que sejam utilizados na arborização do bairro. Separar as áreas residenciais e as vias arteriais por faixas arborizadas. Evitar espécies vegetais que sejam atrativas para morcegos. Arborizar as áreas do Autódromo Nelson Piquet e do estacionamento do Estádio Mané Garrincha, no SRPN, e o canteiro central do Eixo Monumental, a fim de assegurar uma faixa verde contínua entre os Parques Burle Marx e da Cidade e os bairros Noroeste e Sudoeste.
14. Determinar o número de unidades residenciais e comerciais em cada projeção, a densidade flutuante do bairro, os variados tipos habitacionais, para atender à diversidade de renda, e os equipamentos públicos comunitários, considerando a população máxima estimada. Estabelecer diferentes composições, em diversas escalas de detalhamento, para as superquadras, respeitando as características dos terrenos e evitando vãos que sirvam de abrigo a morcegos, pombos e pardais.
15. Considerar ampliações e sistemas de trânsito que evitem congestionamentos e promovam a circulação harmônica no Setor Noroeste e na articulação com outros bairros. Conectar os binários viários no sentido leste-oeste com o sistema viário da Asa Norte, com travessias em desnível no interior do Parque Ecológico Burle Marx, proporcionando o trânsito livre de pedestres e ciclistas. Articular o sistema viário norte-sul com o Eixo Monumental, em desnível, na Praça do Buriti. Conceber anel viário perimetral ao parque, como aceiro de segurança contra incêndios na vegetação e via de fluxo e estacionamentos para veículos particulares, permitindo o acesso motorizado à unidade apenas a veículos de segurança e manutenção. Privilegiar os deslocamentos de pedestres e ciclistas, com a implementação de sistemas alternativos e de faixa de ligação entre os Parques da Cidade e Burle Marx. Favorecer o transporte público e coletivo. Considerar vagas de estacionamento suficientes nos comércio locais e a implantação de garagens nos subsolos, bem como espaços apropriados para carga e descarga de mercadorias.
16. Licenciar em separado os sistemas de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais. Elaborar os projetos executivos de infra-estrutura segundo Termos de Referência e considerações dos órgãos responsáveis. Apresentá-los ao órgão licenciador para aprovação, com anuência das Unidades de Conservação em caso de interferência. Considerar o correto lançamento das águas pluviais nos corpos hídricos, a interceptação dos resíduos sólidos carreados pelas chuvas, a instalação de dissipadores de energia nos pontos finais e o monitoramento para evitar ligações ilícitas de águas servidas na rede pluvial. Considerar as interferências com o sistema de esgoto existente. Criar bacias de infiltração separadas e incorporar pavimentos permeáveis nas áreas de estacionamento e circulação de pedestres, com cobertura de vegetação nativa.
17. Solicitar manifestação da área de assistência médica da Secretaria de Saúde sobre a capacidade de atendimento da Unidade de Saúde Regional. Adotar medidas de controle de roedores sinantrópicos e silvestres e de pragas nos canteiros de obras, observando cuidados com resíduos sólidos e água parada. Monitorar e reduzir os impactos negativos que possam afetar a saúde da população que trabalha ou reside no local.
18. Ampliar o Parque Ecológico Burle Marx para uma área total de 300 hectares. Acrescentar à gleba original de 175 hectares os terrenos dispostos em localizações estratégicas, referentes aos 74,9 ha destinados ao Camping, aos 18,5 ha do depósito de carros apreendidos no DETRAN, aos 15 ha do lote da Fundação Educacional e aos 17,6 ha dos fundos do Setor Terminal Norte - STN. Após a regularização imobiliária das terras, registrar a poligonal do Parque Ecológico Burle Marx em cartório como patrimônio do GDF, publicar no Diário Oficial do Distrito Federal ato normativo contemplando a sua alteração e executar o cercamento e a sinalização da área.
19. Elaborar Plano de Manejo para o Parque Ecológico Burle Marx, mediante diretrizes do Plano Diretor de 2000 e do termo de referência a ser elaborado pela SEMARH em conjunto com a Diretoria de Vigilância Ambiental em Saúde - DIVAL, da Secretaria de Estado de Saúde / DF. Durante a sua



- elaboração, garantir a proteção da área contra interferências que resultem em impactos ambientais. Considerar a implantação da sede da SEMARH no interior do parque e o zoneamento da unidade. Priorizar a recuperação e a preservação dos fragmentos de cerrado, desenvolvendo medidas para a erradicação da gramínea *Brachiaria sp.*, e promover a educação ambiental, a saúde e o bem estar da população visitante e residente nas proximidades. Retirar o mínimo de cobertura vegetal, e somente para interferências previstas no Plano de Manejo.
20. Designar, no mínimo, 0,5% do valor total de compra das unidades imobiliárias para a implantação, recuperação e manutenção do Parque Ecológico Burle Marx. A contribuição pecuniária deve estar prevista no processo de alienação das unidades durante a licitação da TERRACAP. Compensar o Parque Nacional de Brasília com o montante de recursos proporcionais a 2,19% dos custos totais de implantação das obras de infra-estrutura, definidos pelo grau de impacto a ser gerado sobre a unidade. Solicitar a indicação de agentes da Secretaria de Estado de Fiscalização e Atividades Urbanas – SEFAU para operações conjuntas no entorno imediato do PARNA Brasília. Criar grupo de trabalho com representantes da COMPARQUES, SEMARH e IBAMA para definir outras unidades que venham a ser beneficiadas, as prioridades e as formas de aplicação dos investimentos.
 21. Implantar, em conjunto com o GDF, a Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE do Bananal, que assegure a proteção do corredor ecológico entre o Parque Nacional de Brasília e o Lago Paranoá, visando à preservação da biodiversidade e da qualidade das águas e ao impedimento de invasões no local.
 22. Apresentar as Anotações de Responsabilidade Técnica – ART de todos os profissionais envolvidos na elaboração do EIA/RIMA e do Plano de Ocupação.
 23. Afixar, às expensas do empreendedor, placa em local externo e visível do empreendimento, nos termos da Lei Distrital nº 2.530, de 21 de fevereiro de 2000, conforme modelo padronizado pelo IBAMA.
 24. Não poderão ser comercializados/vendidos/leiloados/licitados lotes do Setor Residencial Noroeste antes da emissão da Licença de Instalação.
 25. Qualquer alteração das especificações do projeto deverá ser precedida de anuência do IBAMA.
 26. Outras condicionantes poderão ser estabelecidas a qualquer momento.

Anexo 4 - Alteração da Licença Prévia nº 020/2006 – Ibama/Supes/DF.

GAB/IBAMA/GEREX-DF
Proc. 02008.001336/06
Fls. 2572
Matr. 13392
Rubrica



MMA

**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
SUPERINTENDENCIA - DF**

ALTERAÇÃO DA LICENÇA PRÉVIA N.º 020/2006

O INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, no uso das atribuições que lhe confere a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto n.º 99.274, de 06 de junho de 1990 e considerando ainda a Portaria n.º 1.124-P, de 12 de julho de 2001, **RESOLVE**:

Expedir a alteração da presente Licença Prévia a: **ÁREA DE EXPANSÃO URBANA NOROESTE.**

EMPRESA: COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA - TERRACAP
CGC/CPF: 00.359.877/0001-73
ENDEREÇO: SAM BLOCO F – EDIFÍCIO SEDE
CIDADE: BRASÍLIA UF: DF
TELEFONE : 3342-1848 FAX: 3342-1845
REGISTRO NO IBAMA: Processo n.º 02008.001336/2006-49

Concedendo a Licença Prévia para continuidade do processo de Licenciamento Ambiental da Área de Expansão Urbana Noroeste.

Esta Licença Prévia é válida pelo período de 02 (dois) anos, a partir desta data, observadas as condições discriminadas neste documento e nos demais anexos constantes do processo que, embora não transcritos, são partes integrantes deste licenciamento.

A validade desta Licença está condicionada ao cumprimento das condicionantes constantes no verso deste documento, que deverão ser atendidas dentro dos respectivos prazos estabelecidos.

Brasília-DF, 22 de março de 2007

**FRANCISCO PALHARES
SUPERINTENDENTE
IBAMA/DF**

**FOLHA 2572
PROC. 191000070/1997
MATR-642-4**

GAB/IBAMA/GEREX-DF	
Proc.	02008.001336/06
Fis.	2573
Matr.	13897
	<i>[Assinatura]</i>
	Rubrica

CONDIÇÕES DE VALIDADE DESTA LICENÇA PRÉVIA - LP.

1 - Condições Gerais

1. Esta Licença deverá ser publicada em conformidade com a Resolução n.º 006/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, sendo que cópia das publicações deverá ser encaminhada ao IBAMA;
2. O IBAMA, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar esta Licença, caso ocorra:
 - violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;
 - omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da Licença;
 - graves riscos ambientais e de saúde.
3. Qualquer alteração das especificações do projeto deverá ser precedida de anuência da Superintendência do IBAMA/DF.
4. O empreendedor deverá requerer a renovação desta Licença num prazo mínimo de 120 (cento e vinte) dias antes do término de sua validade.

2 - Condições Específicas

Nome do Licenciado: Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP

Localização do Empreendimento: Área de Expansão Urbana Noroeste, localizada na porção noroeste do Plano Piloto, ao norte do Eixo Monumental e a oeste da Asa Norte.

Atividade Licenciada: Viabilidade ambiental para parcelamento de solo destinado a expansão urbana/setor habitacional.

Responsável pelo Empreendimento: Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP

Validade da Licença Prévia: 2 (dois) anos (730 dias)

- 1- Esta Licença não autoriza a implantação de qualquer obra de infra-estrutura na Área de Expansão Urbana Noroeste;
- 2- Esta Licença não autoriza a implantação ou construção de qualquer tipo de edificação para fins residenciais ou comerciais;
- 3- Esta Licença não autoriza o desmatamento de vegetação existente, sob pena das sanções previstas na lei;
- 4- Deverá ser respeitada a Resolução CONAMA n.º. 10/1988, que não permite a implantação de ruas e lotes comercializáveis nas áreas com declividade superior a 10% dentro da área da APA do Planalto Central;
- 5- Adotar, para a Área de Expansão Urbana Noroeste, princípios básicos que assegurem a manutenção do conceito de "Cidade-Parque", observadas as referências contidas no "Brasília Revisitada", a preservação das características essenciais das quatro escalas em que se traduz a concepção urbanística de Brasília (monumental, residencial, gregária e bucólica), estabelecendo o tratamento das áreas residenciais em sintonia com os princípios adotados para as superquadras do Plano Piloto;
- 6- Obedecer ao limite máximo de 40.000 (quarenta mil) habitantes estabelecido no Plano de Ocupação para toda a Área;

FOLHA 2573
 PROC. 191000070/1997
 MATR-642-4

[Assinatura]

FOLHA 254
PROC. 191000070/1997
MATR-642-124

GAB/IBAMA/GEREX-DF	
Proc.	02009001326/06
Fls.	2534
Matr.	123912
	<i>Alat</i>
	Rubrica

7- Elaborar Projeto Paisagístico e Projeto Urbanístico definitivo para a Área de Expansão Urbana Noroeste, a serem aprovados pela NOVACAP e IPHAN, respectivamente, adequando-os ao Projeto Brasília Revisitada;

8 - Regularizar a situação fundiária de todas as terras destinadas à Área de Expansão Urbana Noroeste, promovendo a negociação com as instituições ocupantes dos lotes a serem incorporados e o desenvolvimento de programa de reassentamento de famílias, a ser realizado em conjunto com os órgãos distritais responsáveis;

9 - Promover a regularização do Setor de Áreas Isoladas Norte - SAIN, adequando a baixa taxa de ocupação do solo, além de suspender o processo de alienação e ocupação dos lotes no Setor de Grandes Áreas Norte - SGAN e Setor Terminal Norte - STN, até o desenvolvimento integral dos Projetos Urbanísticos e Paisagísticos;

10- Cessar a exploração de minerais na área do empreendimento e promover a recuperação dos terrenos degradados, disciplinando o uso do solo nos aterros para terraplanagem e nas áreas de empréstimo e bota-fora;

11- Elaborar os projetos de saneamento básico e drenagem pluvial de maneira a adequá-los à capacidade de suporte do Lago Paranoá enquanto receptor de efluentes hídricos, para tanto, considerar o planejamento integral da bacia para o abastecimento. Assegurar que o lançamento da drenagem pluvial não ocorra no Ribeirão Bananal;

12 - Criar a Área de Relevante Interesse Ecológico - ARIE do Bananal na encosta do ribeirão Bananal. Após a regularização fundiária, registrar a poligonal da UC em cartório como patrimônio do GDF, publicar no Diário Oficial do Distrito Federal ato normativo contemplando a sua criação;

13 - Inventariar a vegetação arbórea e arbustiva a ser retirada ou transplantada, com o objetivo de disciplinar a compensação florestal, considerando os decretos nº. 14.783/1993 e 23.585/2002, que tratam do tombamento de espécies arbóreas e arbustivas no DF. Realizar transplante das árvores nativas de cerrado, passíveis de transplante, que seriam suprimidas, reconstituindo as formações vegetais nas áreas degradadas do Parque Ecológico Bulevar Marx, do Parque Nacional de Brasília, da área protegida que abrigue a futura sede do Museu Cruls, e ainda podendo ser aproveitadas na arborização da área residencial;

14 - Considerar, no Projeto Urbanístico definitivo, o número de unidades residenciais e comerciais em cada projeção, a densidade flutuante do bairro, os variados tipos habitacionais, para atender à diversidade de renda, e os equipamentos públicos comunitários, considerando a população máxima estimada. Estabelecer diferentes composições, em diversas escalas de detalhamento, para as superquadras, respeitando as características dos terrenos e evitando vãos que sirvam de abrigo a morcegos, pombos, pardais e outros;

15 - Considerar, no projeto do sistema viário, ampliações e sistemas de trânsito que evitem congestionamentos e promovam a circulação harmônica no Setor Noroeste e na articulação com

FOLHA 2576
PROC. 191000070/1997
M. 10 042-1 Jy

GAB/IBAMA/GEREX-DF	
Proc.	00000001336106
Fis.	2576
Matr.	13492
	<i>[Assinatura]</i>
	Rubrica

interferências previstas no Plano de Manejo. O Parque Ecológico Burle Marx deverá ser implantado concomitantemente com o parcelamento urbano, como parte do empreendimento da Área de Expansão Urbana Noroeste;

20 - Compensar as Unidades de Conservação afetadas com o montante de recursos proporcionais a 2,19% dos custos totais de implantação do empreendimento, conforme definido em análise do grau de impacto, pelo PNB. Criar grupo de trabalho multidisciplinar e interinstitucional, com representantes dos órgãos do GDF e do IBAMA, para definir as unidades a serem beneficiadas;

21 - Elaborar, em conjunto com o órgão ambiental distrital, o(s) Plano(s) de Manejo da(s) Área(s) de Relevante Interesse Ecológico - ARIE(s) criada(s) conforme condicionantes 12 e 42, no prazo máximo de 5 (cinco) anos a contar da data de criação da(s) UC(s). Após a criação executar, imediatamente, o cercamento e a sinalização da(s) área(s), de modo a assegurar a proteção do corredor ecológico entre o PNB e o Lago Paranoá, a preservação da biodiversidade e da qualidade das águas e impedindo as invasões no local;

22 - Apresentar as Anotações de Responsabilidade Técnica - ART de todos profissionais envolvidos na elaboração do EIA / RIMA e do Plano de Ocupação;

23 - Afixar, às expensas do empreendedor, placa em local externo e visível do empreendimento, nos termos da Lei Distrital nº 2.530/2000, conforme modelo padronizado pelo IBAMA;

24 - Não comercializar, vender, leiloar ou licitar lotes da Área de Expansão Urbana Noroeste antes da emissão da Licença de Instalação;

25 - Qualquer alteração das especificações do projeto deverá ser precedida de anuência do IBAMA;

26 - Outras condicionantes poderão ser estabelecidas a qualquer momento;

27 - Elaborar Plano de Gestão Ambiental de Implantação, conforme Termo de Referência a ser elaborado por comissão interinstitucional composta por representantes do GDF e do IBAMA;

28 - Elaborar Plano Básico Ambiental - PBA, conforme Termo de Referência a ser elaborado por comissão interinstitucional composta por representantes do GDF e do IBAMA, com a indicação de metodologia de planejamento e controle de ações;

29 - Elaborar Plano de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD, conforme Termo de Referência a ser elaborado por comissão interinstitucional composta por representantes do GDF e do IBAMA, incluindo a encosta do Bananal e as áreas de que trata a condicionante 10;

30 - Elaborar Programa de Monitoramento da qualidade das águas subterrâneas e do Ribeirão Bananal, conforme Termo de Referência a ser elaborado por comissão interinstitucional composta por representantes do GDF e do IBAMA;

31 - Desativar e lacrar as fossas, poços e cacimbas imediatamente após a implantação da infraestrutura de abastecimento de água e esgotamento sanitário;

32 - Elaborar projeto dos sistemas de reuso da água, individualmente nos próprios edifícios ou por sub-bacias de esgotamento, destinando os efluentes tratados para a irrigação do Parque Ecológico

[Assinatura]

FOLHA 257
PROC. 191000070/1999

GAB/IBAMA/GEREX-DF	
Proc.	02008001336106
Fls.	2577
Matr.	12872
Rúbrica	

Burle Marx e do próprio setor;

33 - Garantir os corredores ecológicos adotando sistemas adequados de trânsito de fauna, assegurando a conectividade entre as áreas remanescentes de cerrado no interior do Parque Ecológico Burle Marx, a(s) futura(s) ARIE(s), o Parque Nacional de Brasília e o Lago Paranoá. A estratégia de conexão entre as áreas protegidas separadas pela rodovia, que liga a W3 a EPIA DF-003, será definida pela comissão interinstitucional composta por GDF e IBAMA. A conexão entre o PNB e a ARIE do Bananal encontra-se prevista no processo de Licenciamento Ambiental da duplicação da EPIA DF-003;

34 - Elaborar estudo complementar sobre a fauna, conforme Termo de Referência a ser elaborado por comissão multidisciplinar interinstitucional composta por órgãos do GDF e IBAMA, que contemple medidas mitigadoras e compensatórias do impacto do empreendimento e corredores ecológicos;

35 - Obter da FUNAI um posicionamento definitivo sobre a situação das famílias indígenas que ocupam parte da área, solucionando imediatamente o caso;

36 - Elaborar os projetos urbanísticos de maneira que as projeções contemplem preferencialmente as áreas de vegetação degradada, preservando o maior número de fragmentos nativos nos espaços vazios das quadras e na composição dos jardins, mantendo árvores e arbustos para que sejam utilizados na arborização do bairro. Separar as áreas residenciais e as vias arteriais por faixas arborizadas. Evitar espécies vegetais que sejam atrativas para morcegos;

37 - Arborizar as áreas do Autódromo Nelson Piquet, do estacionamento do Estádio Mané Garrincha e do canteiro central do Eixo Monumental, a fim de assegurar uma faixa verde contínua entre o lado oeste-sul e o lado oeste-norte da cidade;

38 - No projeto do sistema viário, conceber anel viário perimetral ao parque, como aceiro de segurança contra incêndios na vegetação e via de fluxo e estacionamentos para veículos particulares, permitindo o acesso motorizado à Unidade apenas para veículos de segurança e manutenção. Privilegiar os deslocamentos de pedestres e ciclistas, com a implementação de sistemas alternativos e de faixa de ligação entre os Parques da Cidade e Burle Marx;

39 - Solicitar a indicação de servidores da carreira de fiscalização e atividades urbanas do GDF para operações conjuntas de fiscalização no entorno do PNB;

40 - Submeter o projeto de parcelamento à aprovação do Governador do Distrito Federal, nos termos da Lei Distrital nº. 992/1995 (Art. 3º, Inciso XI);

41 - O empreendedor deverá apresentar as manifestações das seguintes instituições e/ou conselhos: IPHAN, CONPRESB, CONAM e CONPLAN, referentes ao empreendimento, antes mesmo da elaboração dos projetos;

42 - Criar uma ARIE abrangendo a área compreendida entre o setor residencial e a EPIA, que abrigue a futura sede do Museu Cruls, observando a condição de área de transição (área tampão)

entre o Parque Nacional de Brasília – PNB e este setor habitacional. Observar a possibilidade de integrar as áreas das condicionantes 12 e 42. Após a regularização imobiliária das terras, registrar a poligonal da UC em cartório como patrimônio do GDF, publicar no Diário Oficial do Distrito Federal ato normativo contemplando a sua criação;

43 – O empreendedor deverá apresentar relatórios trimestrais sobre o cumprimento das condicionantes.

[Handwritten signature]

GAB/IBAMA/GEREX-DF
Proc. 0.2003.0013.26/06
Fls. 2578
Matr. 13892
<i>[Handwritten initials]</i>
Rubrica

FOLHA 2578
PROC. 191000070/1997

Anexo 5- Licença de Instalação nº 008/2008 – Ibama/Supes/DF.



MMA
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS
RENOVÁVEIS – IBAMA
SÚPERINTENDÊNCIA DO IBAMA NO DF

LICENÇA DE INSTALAÇÃO Nº 008/2008

O INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA, no uso das atribuições que lhe confere a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990, e considerando ainda a Portaria nº 1.124-P, de 12 de julho de 2001, **RESOLVE:**

Expedir a Licença de Instalação a: **ÁREA DE EXPANSÃO URBANA NOROESTE.**

EMPRESA: Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP
CGC/CPF: 00.359.877/0001-73
ENDEREÇO: SAI – Norte, Bloco "F", Edifício SEDE.
CIDADE: Brasília – **UF:** DF
TELEFONE: (61) 3342-1848
REGISTRO NO IBAMA: Processo nº 02008.001336/2006-49

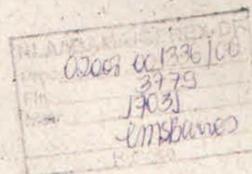
Concedendo a Licença de Instalação ao empreendimento Área de Expansão Urbana Noroeste.

Esta Licença de Instalação é válida pelo período de 06 (seis) anos, a partir desta data, observadas as condições discriminadas neste documento e nos demais anexos constantes do processo que, embora não transcritos, são partes integrantes deste licenciamento.

A validade desta Licença está condicionada ao cumprimento das condicionantes constantes no verso deste documento, que deverão ser atendidas dentro dos respectivos prazos estabelecidos.

Brasília – DF, 18 de agosto de 2008.

Henry Alves Coelho
Henry Alves Coelho
Superintendente Substituto
SUPES-DF



CONDIÇÕES DE VALIDADE DESTA LICENÇA DE INSTALAÇÃO - II:

1 - Condições Gerais

1. Esta Licença deverá ser publicada em conformidade com a Resolução CONAMA nº 006, de 24/01/198, sendo que cópia das publicações deverá ser encaminhada ao IBAMA.
2. O IBAMA, mediante decisão motivada, poderá modificar as condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar esta Licença, caso ocorra:
 - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais;
 - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da Licença;
 - Graves riscos ambientais e de saúde.
3. Qualquer alteração das especificações do projeto deverá ser precedida de anuência da Superintendência do IBAMA-DF.
4. O empreendedor deverá requerer a renovação desta Licença num prazo mínimo de 120 (cento e vinte) dias antes do término da sua validade.

2 - Condições Específicas

Nome do Licenciado: Companhia Imobiliária de Brasília - TERRAGAP.

Localização do Empreendimento: Poligonal situada na Região Administrativa do Plano Piloto - RA I, delimitada ao norte pelo Ribeirão Bananal, a oeste pela Estrada Parque Indústria e Abastecimento - EPIA, ao sul pelos Setores Militar Urbano - SMU e de Recreação Pública Norte - SRPN e a leste pelos Setores de Grandes Áreas Norte - SGAN e Terminal Norte - STN.

Atividade Licenciada: Área de Expansão Urbana Noroeste.

Validade da Licença de Instalação: 06 (seis) anos.

1. Esta Licença de Instalação autoriza a implantação do empreendimento e suas infra-estruturas (água, esgoto, drenagem, rede elétrica, subestações, urbanismo, pavimentação e telefonia) do ponto de vista ambiental, após a elaboração e aprovação do Plano de Gestão Ambiental de Implantação - PGAI, não substituindo outros diplomas e alvarás exigidos em legislação.
2. Apresentar, em 60 (sessenta) dias, os dados complementares de volumetria da vegetação a ser suprimida durante a fase de implantação das infra-estruturas autorizadas por esta Licença de Instalação e dos lotes a serem implantados posteriormente, devendo constar os dados de variação, desvio padrão, erro padrão e intervalo de confiança, a fim de se emitir a competente Autorização de Supressão de Vegetação Nativa - ASV.
3. Encaminhar ao IBAMA o PGAI, no prazo de 90 (noventa) dias, obrigando-se a somente dar início às obras de instalação do SHNW após a sua aprovação.
4. Encaminhar ao IBAMA o Cronograma Físico para implantação do empreendimento, com o custo total das obras, no prazo de 90 (noventa) dias, obrigando-se a somente dar início às obras de instalação do SHNW após a sua apresentação e o cumprimento da condicionante específica nº 01.
5. Disponibilizar área, no prazo de 30 (trinta) dias, para a criação da ARIE Cruis, a ser efetivada em até 60 (sessenta) dias, localizada entre o projeto do Setor a ser implantado e a Estrada Parque Indústria e Abastecimento - EPIA, excetuando-se as áreas ocupadas pelos lotes do Hospital de Apoio, da Polícia Militar do DF e da Companhia Energética de Brasília - CEB, bem como as áreas destinadas à relocação dos 03 (três) lotes privados que interferem com o citado projeto. Apresentar ao IBAMA, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o registro em cartório da poligonal da ARIE Cruis e a sua transferência ao IBRAM, assim como as publicações do ato normativo de criação da unidade. Disponibilizar recursos para a elaboração do Plano de Manejo, assim como para a recuperação ambiental da área, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, e contratar a sua elaboração, por intermédio do GDF e da SEDUMA, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.
6. Criar e regularizar, no prazo de 90 (noventa) dias, os lotes para relocação dos terrenos de propriedade da Federação Espírita Brasileira, da L.K. Engenharia de Construções Ltda. e da Sociedade Casas de Repouso de Brasília, na área compreendida entre o projeto do Setor, o Hospital de Apoio e a Estrada Parque Armazenagem e Abastecimento - EPAA, garantindo a reconstrução ou indenização das benfeitorias atualmente existentes nos lotes.
7. Demarcar uma área de 12ha (doze hectares) inserida na poligonal da ARIE Cruis, a ser criada, e relocar a comunidade indígena cuja localização atual interfere com o SHNW, arcando com os

custos referentes à implantação da infra-estrutura básica de água, luz, drenagem pluvial e esgoto, bem como construir as residências em acordo com as famílias indígenas que atualmente ocupam a área, ou acordar outra solução com a citada comunidade.

8. Não alienar os lotes localizados na área atualmente ocupada pela comunidade indígena até a sua total remoção.

9. Providenciar a oitiva ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio e ao Conselho de Meio Ambiente do DF - CONAM, antes do início das obras.

10. Apresentar, no prazo de 90 (sessenta) dias, documento que comprove a recuperação dos terrenos degradados na jazida do Canil.

11. Apresentar, no projeto do sistema de drenagem, em prazo de 120 (cento e vinte) dias, o volume de água a ser utilizado para a manutenção do nível das lagoas, a outorga expedida pela ADASA ou requerimento de solicitação àquela Agência e a justificativa de que essa é a alternativa mais viável; a interferência que a impermeabilização do fundo das lagoas pode exercer sobre o lençol freático da região; e a solução a ser equacionada junto à CAESB para a destinação correta da água da lavagem dos filtros do reservatório R-01, obrigando-se a somente dar início às obras de instalação do SHNW após a sua apresentação.

12. Apresentar informações detalhadas, no prazo de 90 (noventa) dias, acerca das estruturas de dissipação de energia no ponto de lançamento da drenagem pluvial no Lago Paraná.

13. Informar a capacidade da Estação de Tratamento de Esgotos Norte, no prazo de 90 (noventa) dias.

14. Apresentar ao IBAMA, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o registro em cartório da poligonal do Parque Ecológico Burtle Marx e a sua transferência ao IBRAM. Instalar cerca de alambrado em todo o perímetro do parque e guaritas em cada entrada, e construir aceiros para prevenção e combate a incêndios florestais. Disponibilizar recursos para a elaboração do Plano de Manejo, assim como para a recuperação ambiental do parque, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, e contratar a sua elaboração, por intermédio do GDF e da SEDUMA, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias. Apresentar, no Plano de Manejo do Parque Burtle Marx, todos os dispositivos que compõem as lagoas de amortecimento a serem instaladas no interior da unidade.

15. Criar a ARIE do Bananal, na encosta do ribeirão Bananal no prazo de 60 (sessenta) dias. Apresentar ao IBAMA, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, o registro em cartório da poligonal da ARIE do Bananal e a sua transferência ao IBRAM, assim como as publicações do ato normativo de criação da unidade. Disponibilizar recursos para a elaboração do Plano de Manejo, assim como para a recuperação ambiental da área, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, e contratar a sua elaboração, por intermédio do GDF e da SEDUMA, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

16. Promover a limpeza de todo o setor e do Parque Burtle Marx, com a retirada dos entulhos e promover a destinação adequada, antes do início das obras.

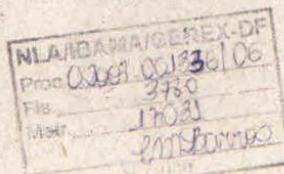
17. Implantar a infra-estrutura urbana, inclusive o sistema de drenagem, antes da construção das projeções residenciais e da ocupação do setor. Implantar as edificações somente após a elaboração de relatórios de laudos de sondagem que diagnostiquem a não existência de riscos à segurança e à saúde humana, relativo à presença de matéria orgânica em decomposição possivelmente existente no subsolo. Nesse caso, deverá ser obedecido o Art. 3º, inciso II, da Lei nº 6.766, de 19/12/1979.

18. Desativar e lacrar as fossas, poços e cacimbas imediatamente após a implantação da infra-estrutura de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

19. Adaptar os edifícios de sistemas de reutilização de água, bem como de tecnologias que visem a um melhor aproveitamento energético (aquecedores solares, arquitetura que favoreça menor gasto energético, lâmpadas compactas, sistemas de ar-condicionado).

20. As projeções a serem construídas nos lotes individuais deverão respeitar os limites estabelecidos no projeto urbanístico aprovado pela SEDUMA e IPHAN, bem como as diretrizes da área tombada de Brasília.

21. Não deverão ser utilizados revestimentos espelhados nas projeções localizadas nas áreas lindas às Unidades de Conservação.



22. Utilizar pavimentação permeável em todas as áreas abertas destinadas a estacionamentos, públicos e privados, conforme o Art. 1º da Lei nº 3.835, de 04/04/2006.
23. Responsabilizar-se pela recuperação e preservação dos locais onde existam afloramentos do lençol freático, conforme legislação vigente.
24. Aproveitar, ao máximo, a vegetação remanescente de Cerrado nas áreas verdes futuras. Promover o projeto paisagístico utilizando-se espécies de porte arbóreo e arbustiva de essência nativa, mantendo áreas permeáveis dentro das delimitações dos lotes.
25. Efetuar a remoção ou uso controlado dos restos vegetais da operação de supressão de vegetação e acumular o solo fértil raspado (camada superficial que contém matéria orgânica, nutrientes minerais e microorganismos) em local não sujeito a erosão, reespalhando-o após a desmobilização do canteiro ou dispondô-lo para aproveitamento da matéria orgânica.
26. Tomar cuidados na recuperação das áreas degradadas com árvores e forrageiras exóticas, que possam atuar como invasoras nas Unidades de Conservação próximas ao setor.
27. Fiscalizar a área de influência direta das obras, evitando desmatamentos desnecessários e surgimento de processos erosivos, bem como queimadas e caça predatória. Adotar as medidas necessárias para proteger os cursos d'água de possíveis danos ambientais causados pela movimentação de terra.
28. Fica proibida a localização do canteiro de obras próximo a nascentes e cursos d'água e o desmatamento de vegetação existente às margens dos corpos hídricos locais, respeitando-se as Áreas de Preservação Permanente – APP e a legislação específica, sob pena das sanções previstas na lei.
29. Elaborar Programa de Monitoramento da qualidade das águas subterrâneas e do Ribeirão Bananal. Inspeccionar o sistema de drenagem pluvial, com o intuito de detectar e prevenir a ocorrência de assoreamento e poluição do Lago Paranoá e do Ribeirão Bananal.
30. Solicitar a indicação de servidores da carreira de fiscalização e atividades urbanas do GDF para operações conjuntas de fiscalização no entorno do PNB.
31. Durante a instalação do empreendimento, colocar em prática as recomendações propostas nos estudos ambientais constantes dos autos, inclusive seus anexos, principalmente as medidas mitigadoras.
32. Promover a divulgação do empreendimento nos meios de comunicação com esclarecimentos à população sobre o projeto e os eventuais transtornos causados durante a sua implantação.
33. Realizar ação de educação ambiental com os operários e funcionários que serão alocados, visando minimizar os efeitos negativos detectados. Nas áreas de apoio como cantina e alojamentos, providenciar as instalações provisórias de sistemas de esgotamento sanitário, evitando o lançamento dos efluentes diretamente na rede de drenagem superficial.
34. Implantar coleta seletiva de lixo, acondicionar os resíduos produzidos em recipientes próprios, de modo a evitar a atração e proliferação de espécies exóticas nocivas ao homem, e encaminhar ao aterro sanitário. Impedir a deposição de lixo e entulho às margens do empreendimento e, quando ocorrer, providenciar a retirada imediata. Tomar medidas de segurança contra derramamento de óleo combustível e lubrificante, de modo a não poluir o lençol freático.
35. Implantar adequada sinalização horizontal e vertical. Utilizar sinalização de trânsito, conforme as normas do DNIT, bem como o controle de velocidade dos caminhões. Executar permanente aspersão de água nos trechos passíveis de acumulação de poeira, visando à prevenção de acidentes e redução da poluição do ar em áreas limdeiras. Responsabilizar-se pela fiscalização e controle da poluição atmosférica por material particulado e da geração de ruídos inerentes às operações de implantação, descargas e tráfego de veículos, de acordo com as Resoluções CONAMA nº 003/1990 e 005/1989.
36. Utilizar materiais granulares (areia e pedregos) somente de jazidas ou pedreiras licenciadas pelos Órgãos Ambientais. No transporte de cascalho até a obra, evitar o excesso de carregamento dos caminhões e cobrir o material com lonas para evitar o pó e a queda de fragmentos na pista. No transporte de materiais asfálticos, obedecer às normas existentes para o transporte de cargas perigosas – Decreto nº 96.044, de 18/05/1988, e Portaria nº 291, de 31/05/1988.
37. Realizar a recuperação das áreas degradadas simultaneamente ao término das várias etapas.

Demolir as obras provisórias, desimpedindo o escoamento nos talvegues e evitando a formação de caminhos preferenciais para a água.

38. Após a conclusão das obras, executar a limpeza total do canteiro/pátio, particularmente, das áreas usadas para estoque de agregados e de asfalto, e recolher os tanques de materiais betuminosos, tambores e outros materiais inservíveis e dispô-los em locais aprovados pelos Órgãos Ambientais.

39. Plantar como compensação florestal, nos moldes do Decreto Distrital nº 14.783/1993 e das justificativas expostas no Parecer Técnico nº 036/2008 – NLA/DITEC/IBAMA-DF, 612.090 indivíduos arbóreos de essências nativas do Cerrado, em local a ser definido pela TERRACAP e aprovado por esta Superintendência.

40. Compensar, conforme preconiza o Art. 36 da Lei Nº 9.985/2000 (SNUC), as Unidades de Conservação afetadas com o montante de recursos proporcionais a 2,19% dos custos totais de implantação do empreendimento, conforme definido em análise do grau de impacto pelo PNB. Submeter o processo à Câmara de Compensação Ambiental do IBAMA-ICMBio, para definir as unidades a serem beneficiadas.

41. Apresentar relatórios periódicos relativos à prospecção arqueológica antes da instalação das frentes de obra, podendo ser consolidado por blocos, bem como ciência/autorização por parte do IPHAN.

42. Apresentar relatório semestral de cumprimento das condicionantes.

43. Afixar, às expensas do empreendedor, placa em local externo e visível do empreendimento, nos termos da Lei Distrital nº 2.530/2000, conforme modelo padronizado pelo IBAMA.

44. Manter uma cópia desta Licença de Instalação no local do empreendimento, com fácil acesso aos órgãos fiscalizadores.

45. Será permitido o acesso da fiscalização do IBAMA ao empreendimento a qualquer momento.

46. Providenciar o requerimento de Licença de Operação – LO junto à Superintendência do IBAMA-DF no prazo de vigência desta Licença.

47. O descumprimento de qualquer condicionante aqui elencada implica no cancelamento automático da Licença, além de outras providências cabíveis.

48. Qualquer alteração das especificações do projeto deverá ser precedida de anuência do IBAMA.

49. Outras condicionantes, exigências ou restrições poderão ser estabelecidas a qualquer momento.

do

NLA/IBAMA/GEREX-DF
Proc. <i>0000000336/06</i>
Fis. <i>3281</i>
Mesr. <i>11031</i>
<i>Ambrunio</i>
IBAMA

Anexo 6 - Licença de Instalação nº 033/2010 – Ibram/DF.

	<p>GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal Brasília Ambiental – IBRAM SEPN 511 Bloco "C" Edifício Bittar IV – 70.750-543 – Asa Norte/DF CNPJ: 08.915.353/0001-23</p>	
LICENÇA DE INSTALAÇÃO		N. 033/2010 2ª Via - PROCESSO
1 – DA LICENÇA: O Presidente do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental – IBRAM, entidade autárquica vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal, no uso das atribuições e lhe que confere o artigo 2º da Instrução nº 28, de 20 de maio de 2009 e tendo em vista a Lei nº 3.984, de 28 de maio de 2007 e o Decreto nº 28.112, de 11 de julho de 2007 e o disposto na Lei nº 3.908, de 20 de outubro de 2006, que altera a redação dos §§ 2º, 3º e 4º e acrescenta os §§ 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 18, inciso III, § 3º, da Lei nº 041, de 13 de setembro de 1989, que dispõe sobre a Política Ambiental do Distrito Federal, expede a presente LICENÇA DE INSTALAÇÃO , autorizando a implantação do SETOR DE HABITAÇÕES COLETIVAS NOROESTE - SHCNW , requerida pela COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA – TERRACAP , CNPJ: 00.359.887/0001-73, objeto do Processo n.º 191.000.070/1997		
DA LOCALIZAÇÃO: A IMPLANTAÇÃO DO EMPREENDIMENTO está licenciada para o SETOR DE HABITAÇÕES COLETIVAS NOROESTE - SHCNW – RA I – BRASÍLIA/DF		
3 – DAS CONDICIONANTES, EXIGÊNCIAS E RESTRIÇÕES: 1. Esta licença de instalação autoriza a implantação do empreendimento e suas infraestruturas (água, esgoto, drenagem, rede elétrica, subestações, urbanismo, pavimentação e telefonia) do ponto de vista ambiental, após a elaboração e aprovação do Plano de Gestão Ambiental de Implantação – PGAI, não substituindo outros diplomas e alvarás exigidos em legislação; 2. Apresentar os dados complementares de volumetria da vegetação a ser suprimida durante a fase de implantação das infraestruturas autorizadas por esta Licença de Instalação e dos lotes a serem implantados posteriormente, devendo constar os dados de variância, desvio padrão, erro padrão e intervalo de confiança, a fim de se emitir a competente Autorização de Supressão da Vegetação Nativa – ASV; 3. Encaminhar ao IBRAM o PGAI, obrigando-se a somente dar início às obras de instalação do SHCNW após a sua aprovação; 4. Encaminhar ao IBRAM o cronograma físico para implantação do empreendimento, com o custo total das obras, em até 90 dias, obrigando-se a somente dar início às obras de instalação do SHCNW após a sua apresentação e o cumprimento das condicionantes específicas nºs 01 e 03; 5. Apresentar ao IBRAM, no prazo de 90 dias, o registro em cartório da poligonal da ARIE Cruls e a sua transferência ao IBRAM, assim como as publicações do ato normativo de criação da unidade. A TERRACAP deverá executar o cercamento da ARIE, elaborar seu Plano de Manejo, assim como promover a recuperação ambiental da área, com a elaboração de um PRAD, em até 120 dias; 6. Criar e regularizar, em até 90 dias, os lotes para realocação dos terrenos de propriedade da Federação Espírita Brasileira, da L.K. Engenharia de Construções LTDA e da Sociedade Casas de Repouso de Brasília, na área compreendida entre o projeto do Setor, o Hospital de Apoio e a Estrada Parque Armazenagem e Abastecimento – EPAA, garantindo a reconstrução ou indenização das benfeitorias nos lotes; 7. Demarcar uma área de 12 ha inserida na poligonal da ARIE Cruls, a ser criada, e recolocada a comunidade indígena cuja localização atual interfere com o SHCNW, arcando com os custos referentes à implantação da infraestrutura básica de água, luz, drenagem pluvial e esgoto, bem como construir as residências em acordo com as famílias indígenas que atualmente ocupam a área, ou acordar outra solução com a citada comunidade. Deverá ser criada uma única via de acesso a esta área para evitar danos ambientais à Unidade de Conservação; 8. Não alienar os lotes localizados na área atualmente ocupada pela comunidade indígena até a sua total remoção; 9. Providenciar a oitiva ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio e ao Conselho de Meio Ambiente do DF – CONAM, antes do início das obras;		

10. Apresentar cronograma, juntamente com a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, em até 60 dias, de recuperação e capacidade volumétrica de deposição de terra dos terrenos degradados na jazida do Canil e seu entorno, a qual deverá estar concluída em no máximo 180 dias;
11. Apresentar no projeto do sistema de drenagem, em até 120 dias, o volume de água a ser utilizado para a manutenção do nível dos lagos, a outorga expedida pela ADASA e a justificativa de que essa é a alternativa mais viável; a interferência que a impermeabilização do fundo das lagoas pode exercer sobre o lençol freático da região, e a solução a ser equacionada junto a CAESB para a destinação correta da água da lavagem dos filtros do reservatório R-01, obrigando-se somente a dar início às obras de instalação do SHCNW após a sua apresentação;
12. Apresentar informações detalhadas, em até 90 dias, acerca das estruturas de dissipação de energia no plano de lançamento da drenagem pluvial no Lago Paranoá;
13. Informar a capacidade da Estação de Tratamento de Esgotos Norte;
14. Apresentar ao IBRAM, em até 180 dias, o registro em cartório da poligonal do Parque Burle Marx e construir aceiros para prevenção de incêndios florestais no perímetro do Parque. Revisar e adequar o plano de manejo do Parque Burle Marx, considerando todos os dispositivos que compõem as lagoas de amortecimento instaladas no interior da unidade, bem como sua manutenção e outros aspectos não contemplados, e submeter à aprovação do IBRAM. Sinalizar, de maneira que caracterize, inequivocamente, os limites do Parque, até que seja instalada cerca de alambrado em todo o perímetro do mesmo e guaritas em cada entrada;
15. Criar a ARIE do Bananal na encosta do Ribeirão Bananal em até 30 dias. Apresentar ao IBRAM, no prazo de 180 dias, o registro em cartório da poligonal da ARIE do Bananal e a sua transferência ao IBRAM, assim como as publicações do ato normativo de criação da unidade. A TERRACAP deverá executar o cercamento da referida ARIE, elaborar seu Plano de Manejo, assim como promover a recuperação ambiental da área com a elaboração de um PRAD, em até 180 dias. A TERRACAP deverá construir a sede da administração da ARIE do Bananal, até dezembro de 2011, constando de sala da administração, duas salas para técnicos, banheiros, área para reunião e guarita de entrada, conforme orientação da SUGAP/IBRAM;
16. Manter limpo todo o SHCNW e o Parque Burle Marx, com a retirada dos resíduos de construção civil e resíduos sólidos e a destinação adequada, durante todo o período de obras;
17. Implantar 40% do sistema de drenagem, antes do início das construções das projeções do setor. Implantar as edificações somente após: a elaboração dos relatórios de laudo de sondagem que diagnostiquem a não existência de riscos à segurança e à saúde humana relativo à presença de matéria orgânica em decomposição possivelmente existente no subsolo, de acordo com o Art. 3º, inciso II, da Lei nº 6.766 de 19/12/1979; o cercamento e sinalização das áreas remanescentes de cerrado de acordo com a demarcação a ser definida pela SUGAP/IBRAM; e a comprovação da destinação da terra retirada dos lotes para bota-foras licenciados por órgão ambiental competente. A TERRACAP será responsável por implementar medidas que impeçam o carreamento de sedimentos para corpos hídricos, advindos das construções, terraplenagem, e do escoamento de águas de superfície de toda a área do Setor Noroeste, incluindo os provenientes do Setor Militar Urbano – SMU, antes do início do período chuvoso de 2010;
18. O Sistema de drenagem, seus interceptores e seus emissários deverão estar concluídos e em condições de receber as contribuições das áreas liberadas para construção predial, (até dezembro de 2010);
19. Apresentar a Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos para lançamento de águas pluviais em corpos receptores emitida pela Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, em até 120 (cento e vinte) dias;
20. Toda a infraestrutura urbana (sistema de drenagem de águas pluviais, de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de energia elétrica e pavimentação) deverá estar implantada antes da concessão de Licença de Operação e da ocupação de cada etapa do Setor;
21. Desativar e lacrar as fossas, poços e cacimbas imediatamente após a entrada em operação da infraestrutura de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
22. Obrigar, em todas as construções, a adoção de sistemas de reuso das águas, bem como de tecnologias que visem a eficiência energética (aquecedores solares, arquitetura que favoreça menor gasto energético, lâmpadas compactas, sistema de ar-condicionado);
23. As projeções a serem construídas nos lotes individuais deverão respeitar os limites estabelecidos no projeto urbanístico aprovado pela SEDUMA e IPHAN, bem como as diretrizes da área tombada de Brasília.
24. Não deverão ser utilizados revestimentos e vedações espelhados nas projeções da etapa 2 do SHCNW e, na etapa 1, nas projeções localizadas nas áreas lindeiras às unidades de conservação;
25. Utilizar pavimentação permeável em todas as áreas abertas destinadas a estacionamentos públicos e

- privados, conforme o Art. 1º da Lei nº 3.835 de 04/04/2006, para possibilitar a infiltração das águas no solo e a redução do escoamento superficial;
26. Responsabilizar-se pela recuperação e preservação dos locais onde existam afloramento dos lençóis freáticos, conforme legislação vigente;
 27. Preservar a vegetação remanescente de cerrado nas áreas verdes e recuperar áreas degradadas, em função da implantação da infraestrutura, de acordo com o Plano de Salvaguarda da Vegetação – PSV;
 28. Elaborar os projetos paisagísticos, segundo inventário florístico do PSV, utilizando espécies de porte arbóreo e arbustivo de essência nativa, mantendo áreas permeáveis dentro das delimitações dos lotes;
 29. Efetuar a remoção ou o uso controlado dos restos vegetais da operação de supressão de vegetação e acumular o solo fértil raspado (camada superficial que contém matéria orgânica, nutrientes minerais e microorganismos) em local não sujeito à carreamento, para reaproveitamento em jardins e recuperação de áreas degradada;
 30. Adotar exclusivamente árvores e forrageiras nativas de cerrado na recuperação das áreas degradadas e retirar as exóticas que possam atuar como invasoras nas unidades de conservação próximas ao referido setor.
 31. Fiscalizar a área de influência direta das obras evitando desmatamentos desnecessários e surgimento de processos erosivos, bem como queimadas e caça predatória. Adotar as medidas necessárias para proteger os recursos hídricos de possíveis danos ambientais causados pela movimentação de terra;
 32. Proibir a localização do canteiro de obras próximo a nascentes e cursos d'água e o desmatamento de vegetação existente às margens dos corpos hídricos locais, respeitando-se as Áreas de Preservação Permanente – APP e a legislação específica, sob pena das sanções previstas na lei;
 33. Elaborar programa de monitoramento da qualidade das águas subterrâneas e do Ribeirão Bananal. Inspeccionar o sistema de drenagem pluvial, com o intuito de detectar e prevenir a ocorrência de assoreamento e poluição do Lago Paranoá e do Ribeirão Bananal;
 34. Solicitar a indicação de servidores da carreira de fiscalização de atividades urbanas do GDF para operações conjuntas de fiscalização no entorno do PNB;
 35. Durante a instalação do empreendimento colocar em prática as recomendações propostas nos estudos ambientais constantes dos autos, inclusive seus anexos, principalmente as medidas mitigadoras;
 36. Promover a divulgação do empreendimento nos meios de comunicação com esclarecimentos à população sobre o projeto e os eventuais transtornos causados durante a sua implantação;
 37. Realizar ação de educação ambiental com os operários e funcionários e demais envolvidos, visando minimizar os efeitos negativos detectados. O projeto de educação ambiental deverá ser aprovado pela Diretoria de Educação Ambiental e Difusão de Tecnologias, da Superintendência de Estudos, Programas, Monitoramento e Educação Ambiental – SUPEM/IBRAM e deverá ser entregue relatório semestral de acompanhamento do projeto;
 38. Providenciar as instalações provisórias de sistemas de esgotamento sanitário nas áreas de apoio como cantina e alojamentos inseridos nos canteiros de obras, proibindo o lançamento de efluentes diretamente na rede de drenagem;
 39. Coibir a instalação de quiosques e ambulantes no interior do SHCNW;
 40. Implantar coleta seletiva de resíduos sólidos, acondicionar os resíduos produzidos em recipientes próprios, de modo a evitar a atração e proliferação de espécies nocivas ao ser humano;
 41. Implantar adequada sinalização horizontal e vertical. Manter as placas de sinalização em boas condições de visualização. Utilizar sinalização de trânsito conforme as normas do DNIT, bem como o controle de velocidade dos caminhões;
 42. Executar permanente aspersão de água nos trechos possíveis de acúmulo de poeira, visando à prevenção de acidentes e redução da poluição do ar em áreas lindeiras. Responsabilizar-se pela fiscalização e controle da poluição atmosférica por material particulado e geração de resíduos inerente às operações de implantação, descargas e tráfego de veículos, de acordo com as Resoluções CONAMA nº 003/1990 e 005/1989;
 43. Utilizar materiais granulares (areia e pedregos) somente de jazidas ou pedreiras licenciadas pelos órgãos ambientais. No transporte de cascalho até a obra, evitar o excesso de carregamento dos caminhões e cobrir material com lonas para evitar pó e a queda de fragmentos na pista. No transporte de materiais asfálticos, obedecer às normas existentes para o transporte de cargas perigosas – Decreto nº 96.044 de 18/05/1988, e Portaria nº 291, de 31/05/1998;
 44. Recuperar as áreas degradadas simultaneamente ao término das várias etapas. Demolir as obras provisórias, desimpedindo o escoamento natural nos talvegues e evitando a formação de caminhos preferenciais para as águas;

45. Executar a limpeza total do canteiro/pátio após a conclusão das obras, particularmente, das áreas usadas para estoque de agregados e de asfalto, e recolher os tanques de materiais betuminosos, tambores e outros materiais inservíveis e dispô-los em locais aprovados pelos órgãos ambientais;
46. Executar a Compensação Florestal referente às Autorizações Ambientais nº 188/2009 – IBRAM e nº 003/2010 – IBRAM, sob orientação da SUGAP/IBRAM;
47. Executar a Compensação Florestal, em unidades de conservação sob orientação da SUGAP/IBRAM, nos moldes do Decreto Distrital nº. 14.783/1993 e de acordo com a Autorização Ambiental nº. 188/2009 – IBRAM, Termo de Compromisso nº. 188/2010 – SUGAP/IBRAM, devido à erradicação de 4.971 (quatro mil e novecentos e setenta e um) indivíduos e com a obrigatoriedade de plantio de 149.130 (cento e quarenta e nove mil e cento e trinta) novas mudas de árvores nativas do cerrado; e de acordo com o Parecer Técnico nº. 007/2010 – ASSESSORIA SUGAP/IBRAM, Autorização Ambiental nº. 003/2010 – IBRAM, Termo de Compromisso nº. 003/2010 – SUGAP/IBRAM, devido à erradicação de 146.948 (cento e quarenta e seis mil e novecentos e quarenta e oito) indivíduos e com a obrigatoriedade de plantio de 4.408.444 (quatro milhões, quatrocentos e oito mil e quatrocentos e quarenta e quatro) novas mudas de árvores nativas do Cerrado. 50% (cinquenta por cento) do valor em reais equivalente ao número total de mudas a serem plantadas, será convertido em prestação de serviços e benefícios ao meio ambiente, conforme preconiza o Decreto nº. 23.585/2003, sob orientação da SUGAP/IBRAM;
48. Compensar, conforme preconiza o Art. 36 da Lei nº 9.985/2000 (SNUC), as Unidades de Conservação afetadas com o montante de recursos proporcionais a 2,19% dos custos totais de implantação do empreendimento, conforme definido em análise do grau de impacto pelo PNB. Será criado pelo IBRAM grupo de trabalho multidisciplinar e interinstitucional para definir as unidades a serem beneficiadas;
49. Apresentar relatórios periódicos relativos à prospeção arqueológica antes da instalação das frentes de obra, podendo ser consolidados por blocos, bem como ciência/autorização por parte do IPHAN;
50. Controlar o acesso às obras até que seja concluída a implantação de toda a infraestrutura;
51. Interligar o sistema de lançamento das águas pluviais oriundas do Setor Militar Urbano – SMU ao sistema de drenagem do SHCNW em até 90 dias;
52. Gramar os taludes das bacias de amortecimento em até 90 dias;
53. Coibir acesso clandestino para a deposição de entulhos na área do SHCNW e no Parque Burle Marx;
54. Sinalizar e cercar as áreas de escavação com telas de segurança;
55. Evitar o carreamento de sedimentos para as vias de acesso;
56. Sugerir áreas para ocupação de stands de vendas, bem como elaborar estudo ambiental específico, em até 30 dias;
57. Como Compensação Ambiental referente aos stands de venda do Setor Noroeste deverá ser contratada empresa especializada em vigilância armada e desarmada, com fornecimento de mão-de-obra, materiais e equipamentos para fazerem a segurança nas Unidades de Conservação e Parques sob responsabilidade do IBRAM. Devem ser contratados 4 (quatro) postos desarmados diurno e 3 (três) postos armados noturno, a serem disponibilizados por mês, em um período de 2 (dois) anos. Além disso, deverá ser contratada empresa especializada para a confecção e instalação de um total de 192 placas de sinalização de 1,5 m x 1,0 m (largura e altura) em base de alumínio, espessura mínima de 1,2 mm, em impressão refletiva, com acabamento de laminação protetora e cantos arredondados, com 6 (seis) furos nas extremidades para fixação em base metálica (tubos de ferro) de biota proporcional ao peso da placa. As placas deverão ser instaladas em Unidades de Conservação e Parques, conforme orientação da Superintendência de Gestão de Áreas Protegidas – SUGAP do IBRAM, em quantidade de 08 placas por mês, em até 24 meses;
58. Indicar as áreas para bota-foras e elaborar estudo ambiental específico, em até 60 dias;
59. Elaborar e submeter à aprovação o projeto da sede do órgão ambiental distrital no Parque Burle Marx e construir com recursos oriundos da compensação florestal, sob responsabilidade da TERRACAP;
60. Implementar o Plano de Resgate e Salvaguarda da Vegetação do Setor Noroeste e Parque Burle Marx – PSV, contemplando: inventário florístico; coleta de sementes; treinamento de pessoal; resgate e salvaguarda da vegetação; recuperação de áreas degradadas; e divulgação do Plano;
61. Disponibilizar os seguintes recursos para o PSV: 2 retro-escavadeiras; 2 mototerras; 1 caminhão munck; 1 caro-pipa; 1 caminhão de porte médio; 10 estagiários; ferramentas (vandas, facões, pás, enxadas e enxadões); 30.000 sacos de aniagem e corda de sisal; 1 kombi ou van; 2 máquinas fotográficas; 2 aparelhos de GPS; 2 podões; 1 barracão de serviços contendo banheiro ecológico químico masculino e feminino, copa e galpão de máquinas e ferramentas; 2 viveiros de espera (um de 10.000 m² e um de 3.0000 m²);
62. Contratar empresa especializada para coordenar a execução do PSV sob orientação do IBRAM.

63. Revisar o item relativo às plantas invasoras e outros, caso necessário, do Plano de Gestão Ambiental de Implantação – PGAI, em até 90 dias;
64. Apresentar relatório quadrimestral de cumprimento das condicionantes, considerando os aspectos construtivos e ambientais;
65. Afixar, às expensas do empreendedor, placa em local externo visível do empreendimento, nos termos da Lei Distrital nº. 2.530/2000, conforme modelo padronizado pelo IBRAM;
66. Conforme cláusula quarta das Condicionantes, Exigências e Restrições da Autorização Ambiental Nº 003/2010 – SUGAP/IBRAM, o empreendedor deverá afixar em local estratégico 10 (dez) placas, com as dimensões e dizeres conforme o modelo fornecido pelo IBRAM, informando sobre a compensação florestal decorrente da supressão vegetal em função das obras do Setor SHCNW, em até 30 dias;
67. Será permitido o acesso dos técnicos do IBRAM e concessionárias de serviço público ao empreendimento a qualquer momento;
68. Providenciar o requerimento de Licença de Operação – LO no prazo de vigência desta licença. As construções só poderão ser utilizadas ou ocupadas após concessão de Licença de Operação – LO e expedição da carta de habite-se pela Administração Regional;
69. O descumprimento de qualquer condicionante aqui elencada implica no cancelamento automático da licença, além de outras providências cabíveis;
70. Outras condicionantes, exigências ou restrições poderão ser estabelecidas a qualquer momento.

4 – DAS OBSERVAÇÕES:

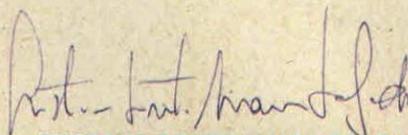
1. O IBRAM, observando o disposto no artigo 19 da Resolução CONAMA n.º 237/97, poderá alterar, suspender ou cancelar a presente Licença de Instalação;
2. Esta Licença de Instalação só terá validade após sua publicação no Diário Oficial do Distrito Federal e em periódico de grande circulação no Distrito Federal, devendo essas publicações, serem efetivadas a expensas do interessado, conforme previsto na Lei nº 041/89, artigo 16, § 1º, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a partir da assinatura do Termo de Aceite. Após efetuadas as publicações, entregar páginas dos jornais a este IBRAM, em até 10 (dez) dias, sob pena de suspensão desta licença;
3. O requerimento da Licença de Operação deste empreendimento deverá ser protocolizado no período de vigência desta licença, ou de sua eventual prorrogação, sendo obrigatório observar as CONDICIONANTES, EXIGÊNCIAS, RESTRIÇÕES e PRAZOS de apresentação da documentação técnica complementar estabelecidos na presente Licença de Instalação;
4. Qualquer alteração nos projetos previstos para o empreendimento deverá ser precedida de anuência documentada deste Instituto;
5. Se necessário, o requerimento de prorrogação desta Licença de Instalação deverá ser protocolizado com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração do prazo de sua vigência;
6. O IBRAM deverá ser comunicado, imediatamente, em caso de ocorrência de qualquer acidente que venha a causar risco de dano ambiental;
7. Deverá ser mantida uma via desta licença no local do empreendimento/atividade.

Página n.º	4909
Processo n.º	191000.070/1997
Rubrica	05/2007

5 - DA VALIDADE:

ESTA LICENÇA DE INSTALAÇÃO Nº 033/2010 TERÁ VALIDADE PELO PRAZO DE 06 (SEIS) ANOS, OBSERVADOS OS REQUISITOS E CONDICIONANTES CONSTANTES DELA E NO PROCESSO QUE LHE DEU ORIGEM, DO QUAL É PARTE INTEGRANTE.

Brasília, 02 de agosto de 2010.

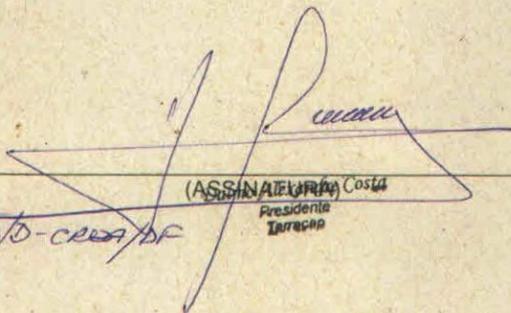


GUSTAVO SOUTO MAIOR SALGADO
Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - Brasília Ambiental - IBRAM
Presidente

6 - TERMO DE ACEITE:

DECLARO ESTAR CIENTE E DE ACORDO COM OS TERMOS DA PRESENTE LICENÇA DE INSTALAÇÃO Nº 033/2010, A QUAL SUBSCREVO.

Brasília, 02 de Agosto de 2010.



(ASSINATURA) Costa
Presidente
IBRAM

CZ. 2913/D-CEVA/DF

Dalmo Alexandre Costa
(NOME POR EXTENSO)

101582 SSP-DF
(DOCUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO)