



RELATÓRIO DE ATIVIDADES DA ASSESSORIA JURÍDICO-LEGISLATIVA DA SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE – 2015

A Assessoria Jurídico-Legislativa (AJL) é um órgão de apoio direto ao Secretário de Estado do Meio Ambiente e tem como função tanto apoiar o secretário, com pareceres e opiniões jurídicas, nos processos de tomada de decisão inerentes ao cargo, como também interagir com as diversas áreas da secretaria para apoiá-las na formulação de políticas e programas que visem aprimorar a gestão ambiental no Distrito Federal.

Durante o primeiro semestre de 2015, em função da mudança de gestão e das dificuldades financeiras vivenciadas pelo Governo do Distrito Federal, a AJL ficou sem um chefe efetivo, tendo a posição sido ocupada interinamente pelo Chefe de Gabinete da SEMA, Ivens Drummond. Apenas em agosto tomou posse o novo chefe, Raul do Valle. De agosto a dezembro de 2015 a AJL contou com uma equipe de três advogados (duas assessoras jurídicas e um chefe), dois analistas, que trabalham no apoio administrativo, e dois jovens aprendizes, estudantes de ensino médio que também prestam apoio administrativo, sendo que um deles foi transferido para outra área no final do ano.

1. Análise de autos de infração ambiental

Uma das funções mais rotineiras da AJL é a análise de processos administrativos de apuração de infrações administrativas ao meio ambiente. A Lei Distrital nº 41/89 estabelece que todos aqueles que tenham sido autuados pelo Instituto Brasília Ambiental – IBRAM têm o direito de recorrer ao Secretário de Estado de Meio Ambiente da decisão tomada no âmbito daquele instituto. O trabalho da AJL, portanto, é de analisar e emitir parecer jurídico sobre os recursos encaminhados à SEMA, de forma a subsidiar a decisão do secretário.

No ano de 2015 foram encaminhados para análise da AJL 74 processos de apuração de infrações administrativas ao meio ambiente e foram analisados e julgados 61, sendo que destes um total de 23 tiveram pareceres jurídicos elaborados para subsidiar decisões do secretário, sendo que os demais, após análise, foram encaminhados para órgãos diversos, sendo que parte importante voltou para execução fiscal em função da ocorrência da preclusão administrativa (recurso apresentado fora do prazo). Importante notar que, neste último aspecto, a AJL passou a adotar uma nova orientação, plasmada no Parecer Conjunto SEMA/IBRAM nº 01/2015, deixando de julgar processos com recursos interpostos fora do prazo, como vinha ocorrendo historicamente, o que permitia a interposição de novo recurso dirigido ao CONAM e o prolongamento irregular e desnecessário do processo de responsabilização. Com a nova orientação, baseada na doutrina, na legislação em vigor e na jurisprudência dos tribunais superiores (STF e STJ), os processos nos quais o autuado deixou de cumprir o prazo para apresentação do recurso são tidos como encerrados e a multa (se houver) pode ser cobrada. Essa simples ação administrativa encurtou significativamente a duração de

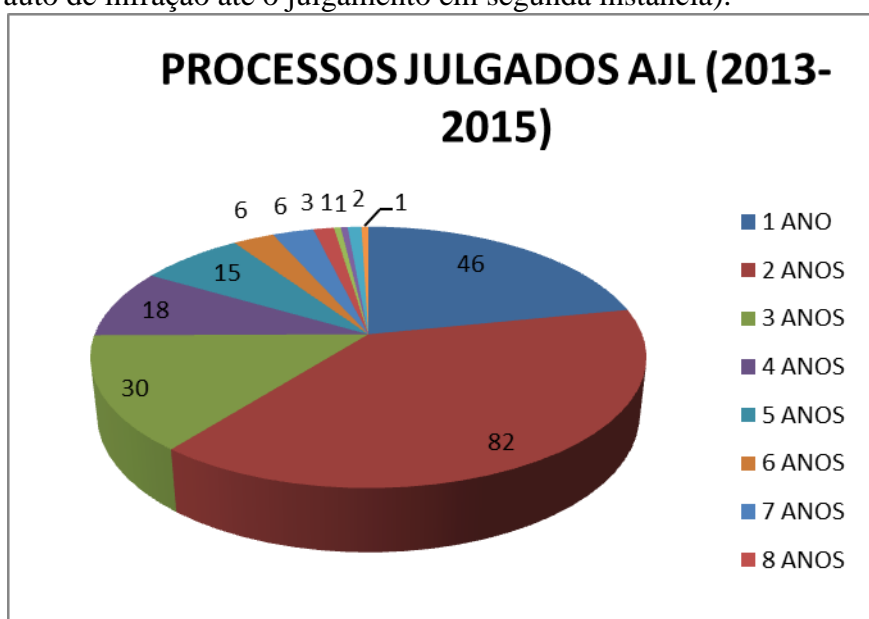


GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

mais de 20 processos que seriam analisados pela SEMA e terá efeitos benéficos no futuro.

Apesar da adoção de algumas medidas para acelerar o trâmite e análise de processos de apuração de infrações administrativas ao meio ambiente, verifica-se que o número de processos que chegam para análise ainda é maior do que os que são analisados (acúmulo de 18% dos processos), situação que precisa ser aprimorada em 2016. Deve ficar claro, ainda, que a maior parte dos processos analisados em 2015 não chegaram à AJL nesse ano, mas em anos anteriores, sobretudo em 2014. Apenas 33% dos processos (25) que chegaram em 2015 foram julgados ou analisados, já que o objetivo central da equipe foi encaminhar os processos mais antigos, evitando assim o prolongamento ainda maior do tempo de responsabilização administrativa, já que em muitos casos ainda há a possibilidade de recurso para o Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal, o que significa ainda alguns anos de trâmite administrativo. Em 31/12/2015 havia um total de 63 processos aguardando análise na AJL, o que significa, no ritmo atual, que demoraria mais um ano para que todos fossem analisados, supondo que não chegaria mais nenhum processo novo, o que é altamente improvável. Isso tudo aponta para a necessidade de uma melhoria na capacidade de análise de processos de apuração de infrações administrativas ao meio ambiente, sob pena de prolongamento excessivo no tempo de tramitação dos mesmos, o que é indesejável, já que a sanção administrativa só é efetiva se for justa, adequada e efetivamente paga em um curto espaço de tempo.

Uma análise do tempo de vida dos 274 processos que chegaram à AJL desde 2013 demonstra que, destes, 211 foram julgados (77%) até o final de 2015 e, quando saíram da AJL, tinham o seguinte tempo de tramitação no âmbito administrativo (desde a lavratura do auto de infração até o julgamento em segunda instância):

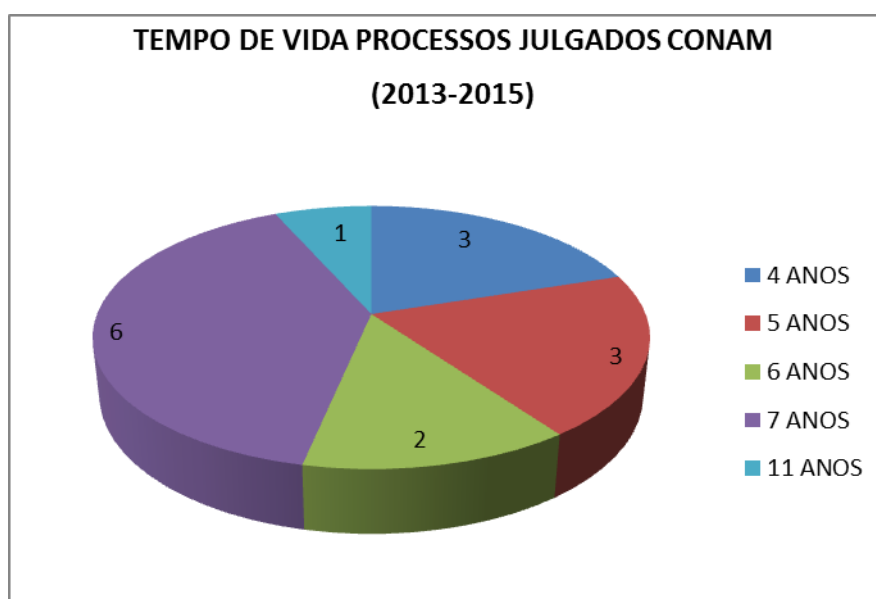




GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Vê-se que a maior parte (75% ou 2/3) dos processos, quando saíram da SEMA, tinham até 3 anos de tramitação, sendo que parte importante deles (39% do total) estava sendo julgada dois anos após a lavratura do auto de infração. Se a SEMA fosse a última instância recursal esses dados não seriam tão ruins, pois três anos de vida não é um tempo excessivo. No entanto, parte desses processos pode ser levada ainda para análise do CONAM, última instância recursal no sistema distrital, que vem tendo um desempenho muito baixo na análise de processos desse tipo.

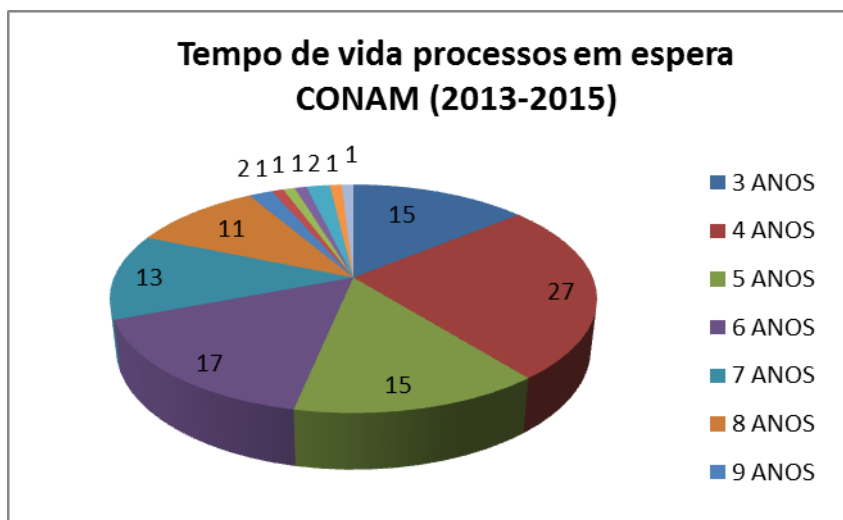
A AJL realizou uma análise dos processos que foram encaminhados ao CONAM, em grau de recurso administrativo, desde 2013. Foram 122 processos, mas **apenas 15 (12% do total) julgados**. Metade dos processos julgados tinham sete anos ou mais desde a lavratura do auto de infração, sendo que um tinha 11 anos, o que é um tempo excessivamente longo e que corrói o efeito dissuasório das sanções administrativas. Segue os dados:



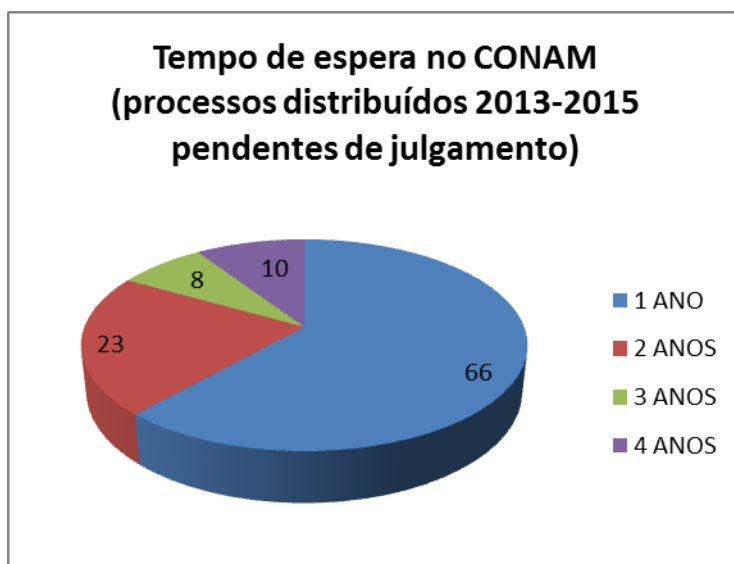
Mas situação mais preocupante é a dos 107 processos que ainda aguardam análise pelo conselho. Nenhum dos processos parados tem menos de 3 anos de vida e parte significativa (61%) tem cinco anos ou mais, sendo que alguns tem mais de 10 anos, o que é um problema grave. Veja o gráfico a seguir:



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa



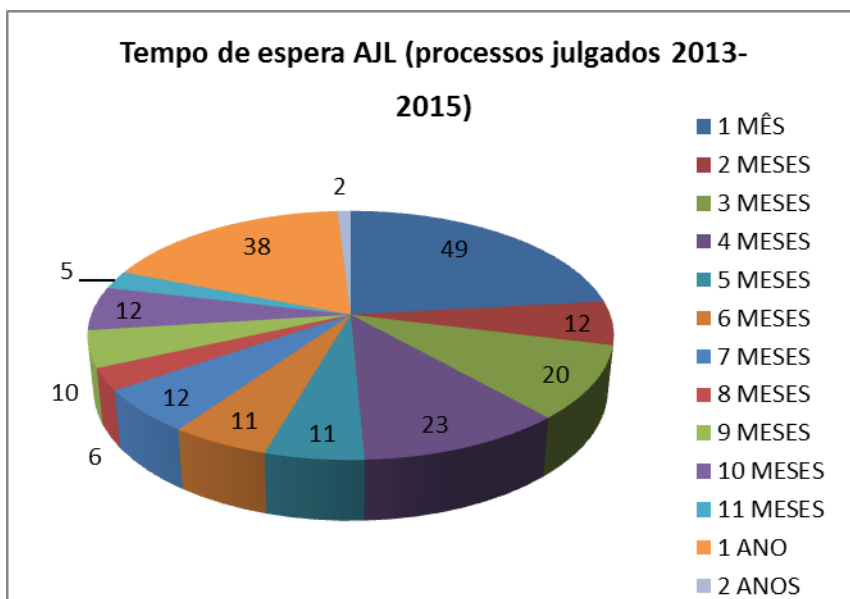
Olhando detalhadamente o tempo de espera dos processos dentro do próprio conselho, percebe-se que embora esse órgão não seja o responsável principal pela demora excessiva no deslinde dos casos (maior parte dos processos estão esperando há menos de um ano), ele colabora de forma significativa para prolongar ainda mais processos que são já demorados, sobretudo se levarmos em consideração que o ritmo de decisões vem sendo apenas uma fração do ritmo de chegada de processos. Veja os números:



Uma análise semelhante foi realizada para os processos julgados e que ainda aguardam decisão na AJL. Os resultados são os seguintes:

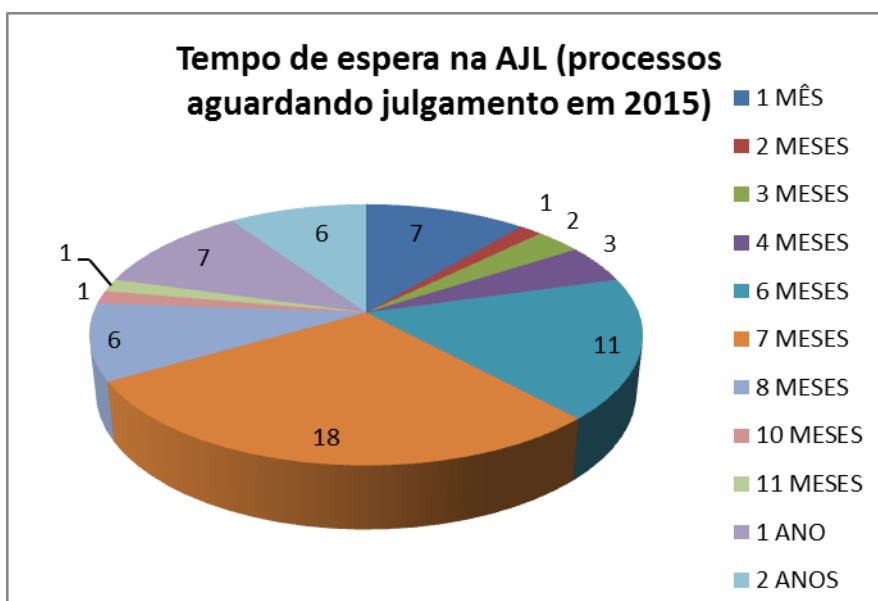


GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
 SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
 Assessoria Jurídico Legislativa



Percebe-se que a quase totalidade (99%) dos processos aguardaram menos de um ano para serem julgados, sendo que a maioria (54%) foi analisada em até 5 meses depois de chegar para julgamento. Nenhum dos processos julgados demorou mais de 2 anos na AJL. São números que, embora possam ser aperfeiçoados, podem ser considerados bastante razoáveis.

Em situação ligeiramente diferente estão os 63 processos que ainda aguardam análise pela AJL. Uma parte pequena, mas significativa (22%) se comparada com os que já foram julgados, está aguardando análise há mais de um ano, sendo que a imensa maioria (80%) está em espera há mais de 6 meses.





GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Para 2016 o desafio será aumentar a capacidade de análise de processos pela AJL, diminuindo o tempo de espera no órgão e, assim, diminuindo o tempo de tramitação administrativa, mas sobretudo colaborar para que o CONAM também possa aumentar significativamente sua capacidade de análise, pois de nada adiantará melhorar a eficiência numa etapa se na seguinte os problemas continuarem, ainda mais se for mantido padrão atual, no qual em cerca de **60% dos processos julgados na AJL há recurso para reanálise do CONAM**. É fundamental, portanto, que procedimentos sejam revistos e uma força-tarefa seja instalada no CONAM, com apoio da SEMA, para que o ritmo de julgamento seja acelerado.

2. Pareceres jurídicos e interação com as subsecretarias da SEMA

Para além da análise de autos de infração a AJL se debruçou sobre uma série de outros temas, em alguns casos numa atitude passiva (consultivo), em outros numa atitude mais proativa, liderando ou ajudando a construir processos a partir de sua expertise jurídica. Um total de 97 processos (fora os relativos a autos de infração) foi formalmente direcionado à apreciação da AJL no ano de 2015, que analisou e encaminhou, com ou sem parecer jurídico, um total de 101 processos. A seguir destacamos alguns dos processos centrais para a consecução dos objetivos da SEMA nos quais a AJL se envolveu em 2015:

a) Repactuação dos contratos administrativos da SEMA

A AJL participou da Comissão de Avaliação de Contratos, instituída pela Portaria nº 02, de 05 de janeiro de 2015, que tinha como objetivo renegociar/repactuar contratos administrativos de forma a obter uma redução de valores de, no mínimo, 20% (vinte por cento). Foram cinco contratos analisados e repactuados, o que resultou numa economia anual de mais de R\$ 1 milhão, passo fundamental para reequilibrar as contas públicas do Governo do Distrito Federal.

b) Construção de Centros de Triagem e Reciclagem de Resíduos Sólidos – CTRs

Um dos elementos centrais da Política Distrital de Resíduos Sólidos é promover a reciclagem de parte dos resíduos e ao mesmo tempo oferecer trabalho, renda e inclusão social aos catadores. Nesse contexto o GDF firmou com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES um acordo de colaboração financeira para construir um conjunto CTRs que pudessem triar e encaminhar para reciclagem 100% dos resíduos coletados no Distrito Federal, ao mesmo tempo em que gerassem renda para mais de 2000 catadores cooperados.

Apesar do acordo firmado, dúvidas jurídicas foram levantadas quanto à legalidade da construção dos CTRs, por envolver a aplicação de recursos públicos, oriundos do BNDES, em terreno da União cedido a uma cooperativa de catadores. A AJL elaborou um parecer a respeito, que concluía pela legalidade do projeto, o qual foi referendado



pela Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF, o que permitiu que as tratativas para licitar a construção dos galpões finalmente pudessem ser iniciadas.

c) Apoio na contratação de projetos FUNAM - Virada do Cerrado

Em setembro foi realizada a Virada do Cerrado, um grande evento cultural de celebração do fato de Brasília estar situada no centro Cerrado, a savana mais biodiversa do mundo, e de conscientização e educação ambiental. Parte das atividades executadas por organizações da sociedade civil e outras áreas do Governo do Distrito Federal seriam financiadas com recursos do Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal – FUAM, que lançou um edital de demanda induzida. Como o FUNAM não financiava projetos havia mais de cinco anos, a equipe tinha muitas dúvidas sobre os procedimentos a serem seguidos. A AJL atuou ativamente desde a elaboração do edital até a análise dos convênios de repasse de recursos, com o intuito de orientar o processo para que transcorresse da melhor forma possível.

Ao final diversos dos projetos aprovados não foram efetivamente financiados, por obstáculos burocráticos no repasse de recursos para outros órgãos governamentais ou pelas regras para uso dos recursos consideradas excessivamente restritivas por algumas organizações da sociedade civil. Em função dessa experiência, e tendo como pano de fundo a entrada em vigor, em 2016, da nova Lei do Marco Regulatório da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/14), a SEMA pretende contratar uma consultoria para avaliar os principais problemas no funcionamento e execução do FUNAM e à luz da nova legislação, bem como das boas práticas de outros fundos públicos, desenhar novos procedimentos operacionais que simplifiquem o funcionamento e deem maior efetividade ao fundo.

d) Elaboração de minuta de Instrução Normativa com parâmetros para a restauração do Cerrado

No âmbito do Fórum Aliança Cerrado foi criado um grupo de trabalho para discutir alterações na legislação relativa à restauração no âmbito do DF, de forma a retirar obstáculos e criar incentivos àqueles que querem ou precisam restaurar. A primeira ação estratégica definida pelo grupo foi rever a Instrução Normativa nº 8/2012 do IBRAM, que define os critérios de apreciação dos projetos de restauração, a qual, na avaliação de todos os membros do grupo, não estaria trazendo resultados positivos.

O chefe da AJL participou ativamente do processo a partir de agosto e colaborou com a construção da minuta de uma nova IN, que por sua vez incorpora novos conhecimentos e práticas para abrir a possibilidade de adoção, pelos restauradores, de técnicas e métodos variados, desde que alcancem, ao longo do processo, determinados padrões a serem determinados na norma. Após longos e ricos debates, uma primeira versão foi fechada em 2015 e será aprimorada ao longo do primeiro semestre de 2016, quando serão definidos os padrões esperados para a restauração no cerrado.



e) Parecer sobre zoneamento do espelho d'água do Lago Paranoá

Em agosto o Comitê de Bacia Hidrográfica do Paranoá encaminhou consulta à SEMA sobre a melhor forma de dar efetividade à para a Deliberação CBHRP no 01, de 19 de março de 2014, que aprovou o Zoneamento de Usos do Espelho d'Água do Lago Paranoá. Segundo o ofício em referência, o comitê considera ser de “extrema importância” que “o conteúdo desta deliberação seja implementado, buscando melhor ordenamento e a minimização de conflitos decorrentes do múltiplo uso do Lago Paranoá”.

A Subsecretaria de Água e Clima – SAC encaminhou a consulta à AJL. Após algumas reuniões com os envolvidos e estudo da legislação pertinente, a AJL emitiu um parecer no qual opina que a forma mais adequada para emprestar efeito vinculante ao zoneamento aprovado pelo CBH é inclui-lo no âmbito do zoneamento ambiental da APA do Lago Paranoá, que inclusive já prevê a necessidade desse tipo de detalhamento, para o que será necessário alterar o Decreto Distrital no 33.573/12 e o plano de manejo dessa área protegida.

f) Minuta de decreto fiscalização de resíduos sólidos

Desde o princípio do ano de 2015 a SEMA vinha discutindo, junto com o IBRAM, AGEFIS e Vigilância Sanitária, sob os auspícios da Casa Civil do Distrito Federal, uma proposta para definir melhor as competências desses órgãos com relação à fiscalização de infrações relativas à geração, armazenamento, transporte e disposição final de resíduos sólidos no DF. Em outubro, após um período de conturbação, a AJL assumiu a liderança na elaboração da minuta de decreto e conseguiu, com a valiosa contribuição de todos os membros do grupo, chegar a uma proposta de consenso que delimita melhor as áreas em que cada órgão deve atuar e como cooperar naquelas em que há necessariamente atuação conjunta. A minuta de decreto foi encaminhada para a Casa Civil para análise e finalização.

3. Números gerais de 2015

- a) Número de autos de infração analisados: 61
- b) Número de autos de infração que chegaram: 74
- c) Número de outros pareceres jurídicos elaborados: 62
- d) Assuntos tratados nos pareceres: resíduos sólidos, recursos hídricos, Unidades de Conservação, direitos dos animais, Cadastro Ambiental Rural – CAR, procedimentos administrativos na análise de processos de infração ambiental, compras institucionais, recursos humanos, convênios, locação de imóveis, pagamento de faturas, outros
- e) Número de outros processos analisados e encaminhados: 101
- f) Número de processos (fora auto de infração) que entraram para análise: 97
- g) Número total de processos que entraram para análise: 171.



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Assessoria Jurídico Legislativa

Abaixo um quadro com a produtividade, mês a mês, da AJL em 2015. Nesse quadro constam apenas os processos analisados, não entrando, portanto, encaminhamentos dados em outros tipos de documentos (ofícios, memorandos, e-mails ou cartas avulsos). Importante notar que nem todos os processos analisados em determinado mês chegaram para análise naquele mesmo mês, de forma que é possível que em determinado período tenham sido analisados mais processos do que aqueles que entraram para análise.

Processos analisados pela AJL em 2015, por mês.

Mês	Processos que entraram	Processos analisados
Janeiro	05 (0 auto de infração)	07 (1 auto de infração)
Fevereiro	06 (1 auto de infração)	09 (2 autos de infração)
Março	16 (1 auto de infração)	26 (11 autos de infração)
Abril	11 (2 autos de infração)	19 (7 autos de infração)
Maiο	21 (9 autos de infração)	21 (7 autos de infração)
Junho	38 (21 autos de infração)	29 (12 autos de infração)
Julho	17 (17 autos de infração)	05 (5 autos de infração)
Agosto	09 (5 autos de infração)	11 (7 autos de infração)
Setembro	07 (3 autos de infração)	11 (7 autos de infração)
Outubro	14 (8 autos de infração)	26 (20 autos de infração)
Novembro	08 (1 auto de infração)	09 (3 autos de infração)
Dezembro	19 (6 autos de infração)	12 (3 autos de infração)
Total	171	185

Equipe AJL/2015

Raul Silva Telles do Valle (chefe): advogado (USP, 1998), Mestre em Direito Econômico (USP, 2002), foi assessor jurídico (2000-2007) e Coordenador de Políticas Públicas (2007-2014) do Instituto Socioambiental e Humphrey Fellow (2014-2015). Ingressou na SEMA em agosto de 2015.

Jaqueline Souza Soares Reis (assessora especial): advogada (UnB, 1995), - Especialista em Direito e Jurisprudência (Escola da Magistratura, 2008), Especialista em Direito Ambiental (UFPR, 2011), servidora concursada desde 1989 (Cargo: Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – Direito e Legislação), já trabalhou na assessoria jurídica da Subsecretaria de Coordenação das Administrações Regionais da Vice-Governadoria (2001/2005), da Secretaria de Parques e Unidades de Conservação/COMPARQUES (2005/2007), da Procuradoria Jurídica do IBRAM/DF (2007/2008), onde atuou também como chefe (2008-2010). Ingressou na SEMA em janeiro de 2012.

Vanessa Ribeiro de Araújo (assessora especial): advogada (UNICEUB, 2011), mestranda em Direito Público (UnB, desde 2013), trabalhou com a Procuradoria do Estado do Ceará (2006-2012). Ingressou na SEMA em setembro de 2013.