



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO DISTRITO FEDERAL
Coordenação de Colegiados e Fundos
Diretoria de Colegiados

Relatório SEI-GDF n.º 45/2020 - SEMA/SUEST/CCOF/DICOL

Brasília-DF, 09 de outubro de 2020

REFERÊNCIA: Processo nº 102.055.610/1990 SEI (LA)

Processo nº 00391-00010760/2018-70 SEI (LP)

INTERESSADA: Pedreiras Contagem Ltda.**CNPJ:** 26.500.165/0001-16.**ENDEREÇO DA ATIVIDADE:** Fazenda Limoeiro s/nº - Interseção do Ribeirão Palmeira, Rodovia DF-205, Km 61 - Região Administrativa Fercal – RA XXXI/Distrito Federal.**COORDENADAS GEOGRÁFICAS:** 8283234.56977 Lat e 200680.542446 Long.**ATIVIDADE LICENCIADA:** Extração de rocha calcária.**CÓDIGO CNAE:** [0810-0/04](#) - Extração de calcário e dolomita e beneficiamento associado.**POTENCIAL POLUIDOR:** 3 - Alto.**PORTE:** 2 - Grande.**DATA DO REQUERIMENTO:** 07/07/2016.**VALIDADE DA LICENÇA:** 02 (dois) anos.**FASE DO LICENCIAMENTO:** Licença Prévia - exploração mineral com extração de rocha calcária.**ASSUNTO: Complementação de relato** - Relatoria do processo de licenciamento ambiental da extração de rocha calcária pela empresa Pedreiras Contagem Ltda. na Região Administrativa Fercal (RA XXXI), para apreciação no CONAM

Ementa: Licenciamento Ambiental. Licença Prévia. Estudo de Impacto Ambiental. Mineração. Extração de rocha calcária. Região Administrativa Fercal (RA XXXI). Pedreiras Contagem Ltda. Complementação de relato.

1. INTRODUÇÃO

A presente manifestação tem como objetivo a complementação de relato apresentado no âmbito do processo de licenciamento ambiental nº 00391-00010760/2018-70. Ele é referente à extração de rocha calcária pela empresa Pedreiras Contagem Ltda. na Região Administrativa Fercal (RA XXXI).

Na 151ª reunião ordinária do Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal (CONAM), realizada no dia 17.12.2019, foi apreciado como item de pauta a distribuição desse processo para relatoria. Na ocasião a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Distrito Federal (OAB/DF) manifestou interesse e foi aprovada como relatora por unanimidade.

O relato foi apresentado no dia 19.02.2020. Em sua conclusão, encaminhou-se para deliberação que irregularidades identificadas fossem saneadas pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal (Brasília Ambiental).

A primeira irregularidade foi a ausência de apontamentos em parecer técnico a respeito do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), em especial dos riscos ecológicos indicados nos mapas, em atendimento ao

disposto no artigo 35, caput, da Lei Distrital nº 6.269/2019. O ZEE entrou em vigor no dia 28 de julho de 2019. O parecer técnico que subsidia a emissão da licença prévia foi juntado ao processo em 07.01.2020.

A segunda irregularidade identificada era referente à participação social no licenciamento ambiental. A audiência pública não havia atendido à integralidade das previsões legais. Havia ocorrido apenas uma publicação no Diário Oficial do DF, o que contraria disposição do artigo 5º, §1º, I, da Lei Distrital 5.081/2013. Não constava no processo a publicação da ata no Diário Oficial do DF, consoante o caput do artigo 9º desta lei.

Em conclusão, foi encaminhado para deliberação que: (a) o Brasília Ambiental procedesse com a realização de nova audiência pública, atendendo às exigências estabelecidas na Lei Distrital nº 5.081/2013; (b) fosse elaborada complementação do Parecer Técnico n.º 161/2020 - IBRAM/PRESI/SULAM/DILAM-IV, considerando norma decorrente da interpretação do enunciado no artigo 35, caput, da Lei Distrital nº 6.269/2019 - ZEE; (c) fosse encaminhado o processo à reapreciação do CONAM, após a complementação do parecer técnico e a realização da nova audiência pública. Ainda, encaminhou a recomendação para que o Brasília Ambiental emita a Licença Prévia em licenciamentos nos quais é obrigatória a realização de EIA/RIMA somente após a apreciação do CONAM.

Após um intervalo de quase oito meses, novos fatos justificam a complementação do voto.

2. COMPLEMENTAÇÃO DO RELATO

2.1. Dos andamentos posteriores ao encaminhamento do processo ao CONAM e anteriores à juntada do relato

Os andamentos do processo de licenciamento ambiental em análise ocorridos até o dia 19.02.2020 já foram inseridos no relato. Entretanto, para uma maior clareza da análise, esta complementação revolverá a andamentos ocorridos a partir do dia 03.12.2019.

Nessa data, os autos foram submetidos à apreciação do CONAM por intermédio do Ofício SEI-GDF nº 2432/2019-IBRAM/PRESI (32232618). Na 151ª reunião ordinária do CONAM, realizada no dia 17.12.2019, a OAB/DF foi aprovada como relatora (33447004) para apreciação no colegiado.

Em 07.01.2020, foi juntado o Parecer Técnico SEI-GDF nº 161/2020 - IBRAM/PRESI/SULAM/DILAM-IV (33690545), que concluiu pelo deferimento da Licença Prévia para a atividade de exploração mineral de rocha calcária em área de 50,000 hectares, vinculada ao processo minerário junto à Agência Nacional de Mineração (ANM) - DNPM 861.109/2012. Ele foi acolhido pela Superintendência de Licenciamento Ambiental em 14.01.2020 (33690545).

A Licença Prévia foi emitida sob o nº SEI-GDF n.º 2/2020-IBRAM/PRESI (34042614) e publicada no Jornal de Brasília em 17.01.2020 e no DODF em 20.01.2020 (34252074).

O relato que aqui se complementa foi juntado no dia 19.02.2020 (35931765).

Havia expectativa de realização de reunião do CONAM no dia 10.03.2020, que não foi realizada em virtude da pandemia de COVID-19. A data havia sido deliberada na 151ª reunião ordinária do colegiado; a ata dessa reunião será aprovada na mesma reunião em que este relato será pautado.

2.1. Dos andamentos posteriores à juntada do relato

Em 10.03.2020, a interessada enviou a Carta 02/2020 (36826139, 36826584 e 36828021), encaminhando em anexo o caderno de respostas de atendimento das condicionantes citadas na Licença Prévia nº 02/2020 - IBRAM e documentos relacionados, entre os quais: Plano Básico Ambiental, Plano de Segurança de Trabalho com Produtos Controlados, Inventário Florestal para Supressão Vegetal, Memorial de Cálculo para Compensação Ambiental, Plano de Prevenção contra Incêndio e Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs).

Em 04.05.2020, a Superintendência de Licenciamento Ambiental encaminhou à Procuradoria Jurídica do Brasília Ambiental (PROJU) despacho (36961088) com os seguintes questionamentos: “Existe um conflito entre as normas ^[1] apresentadas? Qual o procedimento (norma) que deve ser seguido? Mesmo a Lei Distrital nº 5081/ 2013 ser a norma que especifica o procedimento de realização de audiência pública,

pode esta estabelecer procedimento divergente do estabelecido na Lei nº 41/ 1989 e na Lei Orgânica do DF? Considerando as publicações realizadas, embora tenha ocorrido uma modificação nas publicações encaminhadas, o princípio da publicidade não foi alcançado com essas publicações realizadas? é necessário nova audiência para sanar este processo, ou existe alguma forma de correção ou convalidação da audiência que foi realizada? Deve-se seguir a recomendação e realizar nova audiência pública, mesmo entendendo que a audiência pública realizada já foi suficiente para colher as informações para a conclusão da análise do estudo e encaminhamento do processo? Considerando que a ata resumida de uma audiência pública não incorpora deliberações técnicas, haja vista que a audiência pública é um momento de esclarecimento de dúvidas, coleta de informações e da manifestação da sociedade, existe a necessidade de publicação no DODF conforme previsto na Lei Distrital nº 5081/2013? O custo da publicação da ata resumida no DODF se justifica, haja vista ter um custo para Administração Pública, sendo que a principal função da ata é subsidiar a equipe técnica com as informações para o restante da análise do estudo apresentado?”. Ainda neste despacho, o superintendente manifestou entendimento no sentido de que bastaria dar publicidade a ata resumida no DODF e a ata completa no site do Brasília Ambiental, mas sem a necessidade de nova audiência.

No dia 15.06.2020, foi juntada pela interessada a Carta 04/2020 (41836386), solicitando que parecer do ICMBio a respeito da análise dos programas do Plano Básico Ambiental fossem considerados quando da operação da nova cava, para que não houvesse prejuízo no cronograma das atividades propostas pelo empreendedor.

Em 17.06.2020, foi juntado aos autos do procedimento administrativo o Parecer Técnico n.º 251/2020 - IBRAM/PRESI/SULAM/DILAM-IV (41934357). Ele foi elaborado em atendimento ao encaminhamento feito no relatório para apreciação do CONAM, de que fosse feita complementação do Parecer Técnico Nº 161/2020 - IBRAM/PRESI/SULA/DILAM-IV. Nele, foi analisada a compatibilidade do empreendimento com o Zoneamento Ecológico Econômico do Distrito Federal (ZEE/DF), estabelecido pela Lei nº 6.269/2019.

A PROJU juntou, no dia 06.07.2020, a Manifestação 6154 (43062529) com parecer jurídico sobre as questões levantadas pela Superintendência de Licenciamento Ambiental do Brasília Ambiental. Nela, opinou: (a) pela inexistência de conflito normativo entre a Lei Orgânica do DF, a Lei Distrital nº 49/1989 e a Lei Distrital nº 5081/2013; (b) pela possibilidade de convalidação da audiência pública já realizada, desde que cabalmente comprovado pelo corpo técnico a inexistência de prejuízo à população da área de influência do projeto e ao interesse público; (c) pela obrigatoriedade de publicação da Ata da audiência com base no Art. 9º Lei Distrital nº 5081/2013. Também recomendou ao setor de licenciamento ambiental que nas próximas audiências públicas fosse adotado o rito estabelecido na Lei Orgânica do Distrito Federal e na Lei Distrital nº 5081/2013, sob pena de nulidade.

Em Manifestação 6352 (43965584), do dia 22.07.2020, a Superintendência de Licenciamento Ambiental despachou no sentido da possibilidade de convalidação da audiência pública no caso em análise. Ainda, ratificou e acolheu o Parecer Técnico nº 251/2020 - IBRAM/PRESI/SULAM/DILAM-IV, entendendo que este cumpriria o solicitado no relatório. Ainda, foi indicado o encaminhamento dos autos para reapreciação do CONAM, solicitando celeridade.

Nos dias 22.07.2020 e 23.07.2020, foram juntadas pelo órgão ambiental, mais uma vez ^[2], a ata da audiência pública e a sua respectiva lista de presença (44024953 e 44100800).

No dia 30.07.2020, foi publicada a ata da audiência pública no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF). Cópia da publicação foi juntada ao processo (44429984).

Em Ofício Nº 1096/2020 - IBRAM/PRESI, de 30.07.2020 (44430878), o presidente interino do Brasília Ambiental ratificou o entendimento exposto na Manifestação 6352/2020 IBRAM/SULAM (43965584) e encaminhou os autos para apreciação do CONAM.

No dia 26.08.2020, a interessada juntou a Carta 05/2020 (45995296), solicitando a continuidade do licenciamento ambiental.

No dia 06.10.2020, foi juntada a Manifestação 7324 (48535154). Nela, afirmou que a Licença Prévia emitida não autoriza nenhuma intervenção na área e que o CONAM poderá se manifestar com indicação de

condicionantes a serem incorporadas na Licença Prévia emitida. Em conclusão, orientou pela sua suspensão enquanto pendente deliberação do CONAM.

Em 07.10.2020, a Presidência do Brasília Ambiental, por meio da Decisão n.º 59/2020 - IBRAM/PRESI (48561613), suspendeu a Licença Prévia - LP SEI-GDF n.º 2/2020 - IBRAM/PRESI até que haja a apreciação dos autos pelo CONAM. No mesmo dia, a interessada foi notificada por meio do Ofício N.º 1523/2020 - IBRAM/PRESI (48563811), enviado por e-mail (48599616).

2.2. Da complementação da análise

2.2.1. Do Zoneamento Ecológico-Econômico

Como já apontado no relato, o Parecer Técnico SEI-GDF nº 161/2020 - IBRAM/PRESI/SULAM/DILAM-IV (33690545) foi juntado ao processo em 07.01.2020, após a entrada em vigor da lei que institui o ZEE. Conforme disposto no artigo 35, *caput*, desta lei, a emissão de licença ambiental, bem como sua renovação, deve levar em consideração os riscos ecológicos indicados nos Mapas 4 a 9C do seu Anexo Único.

Não houvera manifestação naquele parecer técnico a respeito do ZEE, tampouco dos riscos ecológicos indicados nos mapas. Também não tinham sido feitas considerações a respeito da adequação com as zonas estabelecidas.

Cumprir destacar, como já ressaltado anteriormente, que o empreendimento se insere em área é destinada pelo ZEE ao desenvolvimento de atividades de transformação de matérias-primas relativas ao potencial mineral, incluindo as atividades associadas relacionadas à exploração do potencial logístico do Distrito Federal, bem como o fortalecimento de cadeias produtivas vinculadas às atividades de exploração de recursos da natureza associadas ao extrativismo mineral.

No entanto, a consideração técnica dos riscos ecológicos indicados nos Mapas 4 a 9C do Anexo Único da referida lei é imposição legal que não pode ser omitida. Por essa razão, o relato aqui complementado encaminhou que fosse elaborado um aditamento da análise.

A deficiência apontada foi suprida pelo Parecer Técnico n.º 251/2020 - IBRAM/PRESI/SULAM/DILAM-IV (41934357). O encaminhamento, portanto, foi atendido de ofício pelo Brasília Ambiental.

2.2.2. Da participação e informação do público

No relato, foi feita uma análise sobre o cumprimento dos diversos requisitos legais relativos à realização da audiência pública. Na ocasião, concluiu-se que ela não havia atendido à integralidade das previsões legais. Houvera apenas uma publicação no Diário Oficial do DF, contrariando disposição do artigo 5º, §1º, I, da Lei Distrital 5.081/2013^[3]. Não constava no processo a publicação da ata no Diário Oficial do DF, consoante o *caput* do artigo 9º^[4] desta lei.

Em virtude dessas irregularidades, encaminhou-se no relato que o Brasília Ambiental procedesse com a realização de nova audiência pública, atendendo às exigências estabelecidas na Lei Distrital nº 5.081/2013.

Após o encaminhamento, visando o atendimento ao disposto no artigo 9º da Lei Distrital nº 5081/2013, foi publicada a ata da audiência pública no dia 30.07.2020.

Remanescem porém irregularidades, as quais precisam ser analisadas considerando as novas informações e manifestações constantes nos autos.

Ocorreu uma publicação do Aviso de Audiência Pública no DODF e duas publicações no Jornal de Brasília. A legislação distrital - ressalte-se, o artigo 5º, §1º, I, da Lei Distrital 5.081/2013 - exige que haja duas publicações no DODF e uma em jornal de grande circulação. A publicação da ata no DODF por sua vez, não se deu no prazo de 30 dias previsto pelo artigo 9º da Lei Distrital 5.081/2013.

Nos autos, a PROJU opinou pela possibilidade de convalidação da audiência pública já realizada, desde que cabalmente comprovado pelo corpo técnico a inexistência de prejuízo à população da área de influência do projeto e ao interesse público e pela obrigatoriedade de publicação da ata da audiência com base no Art. 9º da Lei Distrital nº 5081/2013. O parecer foi fundamentado tanto pela literatura jurídica

quanto pela jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) quanto à possibilidade de convalidação da audiência pública e os critérios para tanto. Válido que os fundamentos sejam aqui replicados.

A procuradoria, como também apontado pelo relatório que aqui se complementa, apontou que o descumprimento de normas legais pelo Estado, em regra, enseja a declaração de nulidade do ato administrativo praticado pelos agentes públicos.

Há casos, porém, em que a doutrina - isto é, o material produzido por autores nos livros jurídicos - entende ser possível a convalidação do ato quando não acarretar prejuízo. A PROJU mencionou trecho de obra de Eduardo Fortunato Bim a respeito de hipótese que se verifica na presente análise:

“Ademais, a audiência pública deve ser considerada obrigatória para que se cogite de nulidade. (...) Ainda que a audiência seja obrigatória, somente com prejuízo insanável justifica-se a aplicação da nulidade; se ela ocorrer por outros meios ou não houver prejuízo insanável, não há que se falar em nulidade.”

BIM, Eduardo Fortunato. Licenciamento Ambiental. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 338.

Este foi o posicionamento adotado pelo TJDFT, em jurisprudência também levantada pela PROJU:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO POPULAR. AUDIÊNCIA PÚBLICA. EXCLUSÃO DE LISTICONSORTE. MATÉRIA NÃO IMPUGNADA. PRECLUSÃO. PERDA DO INTERESSE. INOCORRÊNCIA. INOBSERVÂNCIA DE FORMALIDADES LEGAIS NA CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA ACERCA DA LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - LUOS. REALIZAÇÃO DE NOVAS AUDIÊNCIAS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À PARTICIPAÇÃO POPULAR. NULIDADE NÃO ACOLHIDA.

1. Apelação interposta da r. sentença, proferida em ação popular, que julgou procedente o pedido inicial para decretar a nulidade dos atos de convocação das audiências públicas relativas ao debate da Lei de Uso e Ocupação do Solo do DF, ocorridas em 17/11/16 e 1/12/16.

2. Não se acolhe a alegação de nulidade, por erro de procedimento, consubstanciado na exclusão do litisconsorte passivo necessário, porquanto a matéria está preclusa, uma vez que o apelante não interpôs agravo de instrumento contra a decisão que excluiu o litisconsorte. Demais disso, em se tratando de litisconsórcio passivo necessário simples, a sentença de mérito não seria nula, mas tão somente ineficaz em relação aos que não foram citados, conforme se deflui do artigo 115 do Código de Processo Civil.

3. A realização de audiência pública é parte integrante do processo legislativo da Lei de Uso e Ocupação do Solo, por isso o fato de já ter acontecido a solenidade ora impugnada, por si só, não implica na falta de utilidade da providência jurisdicional buscada, ou a perda superveniente do interesse de agir, devendo a matéria questionada ser objeto de exame quando da análise do mérito.

4. Consoante preconizam os artigos 1º, inciso I, e 2º da Lei Distrital n. 5081/13 e 321 da Lei Orgânica do Distrito Federal, em caso de elaboração, aprovação, implementação, avaliação, alteração e revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, **garante-se a participação popular por meio da promoção de audiências públicas, com o fito de dar publicidade à matéria urbanística objeto de apreciação e fornecer dados técnicos, assim como colher propostas e contribuições da população envolvida, bem por isso a inobservância de formalidades legais na convocação das audiências poderia, em princípio, gerar a nulidade do procedimento, entretanto, no caso analisado a matéria que seria objeto da audiência impugnada foi rediscutida em audiências posteriores, não se constatando prejuízo à participação popular nos debates relativos ao projeto de Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS.**

5. Rejeitadas as preliminares. Apelação conhecida e provida.

(Acórdão 1119834, 20160111276613APC, Relator: CESAR LOYOLA, 2ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 8/8/2018, publicado no DJE: 30/8/2018. Pág.: 182/192) (grifo nosso)

Outro ponto deve ser somados aos já levantados.

A invalidação da licença prévia exigiria a demonstração da necessidade e da adequação de tal medida. Essa demonstração é dever imposto pelo artigo 20, parágrafo único ^[5], do Decreto-lei nº 4.657/1942 ^[6].

A convalidação foi defendida pela Superintendência de Licenciamento Ambiental na ocasião da juntada da Manifestação 6352, nos seguintes termos:

Nesse sentido, entendemos pela possibilidade de convalidação da audiência pública realizada, baseada nos argumentos que seguem:

1. Primeiramente cabe lembrar que a audiência pública é apenas uma das formas de participação da comunidade no processo de licenciamento ambiental, podendo qualquer cidadão enviar suas contribuições, solicitações e questionamentos sobre o processo a qualquer momento, seja via Ouvidoria, pela CAC ou por intermédio dos órgãos de controle.
2. Outro ponto importante é que o formato de audiência pública existente nunca conseguirá abarcar a todos e ter a presença de todos os que desejariam participar. É uma limitação intrínseca do processo, seja por limitação de tempo, disponibilidade, localização, recursos, aspectos pessoais ou profissionais, dentre tantos outros que podem impedir ou dificultar a presença de 100% das pessoas que gostariam de comparecer a audiência pública. Nesse aspecto é que justamente entram as demais formas de participação da comunidade no processo de licenciamento ambiental, haja vista que a audiência pública também tem limitações em seu formato.
3. Nesse sentido, a primeira constatação objetiva é que não houve nenhum questionamento nos autos e nem durante a realização da audiência pública, sobre a publicação dos Avisos de Audiência Pública e nem mesmo sobre os trâmites e a realização da própria audiência.
4. Foi dada a publicidade aos Avisos de Audiência Pública, sendo 01 publicação no DODF e 02 publicações no Jornal de Brasília.
5. A audiência pública foi realizada em um sábado pela manhã, sendo um dia e horário adequados, e sendo realizada em local de participação da comunidade, ou seja, no Centro Comunitário da Comunidade do Engenho Velho. Fercal-DF.
6. A audiência pública contou com a participação de líderes comunitários (Associação da Rua do Mato; Associação de mulheres do PA Contagem; Associação do Bananal; Fercal II; Conselho de Segurança da Fercal e representante da rádio comunitária da Fercal conhecida como "Fercal FM") e representantes da RA de Sobradinho II.
7. A audiência pública contou com um público de mais de 70 pessoas, que podemos considerar como um grande público, já que muitas audiências promovidas pelo Instituto tem público bem inferior.
8. Além das publicações no site do BRASÍLIA AMBIENTAL e dos Avisos de Audiência Pública veiculados no DODF e Jornal de Brasília, também ocorreram outras divulgações sobre o licenciamento do empreendimento, tais como: site da Agência Brasília: <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/01/16/licenciamento-ambiental-agil-criacao-de-emprego-acelerada/>; publicação no Jornal de Brasília: <https://jornaldebrasilia.com.br/cidades/rapidez-no-licenciamento-ambiental-acelera-geracao-de-emprego/>; redes sociais do BRASÍLIA AMBIENTAL: Instagram; publicação do Aviso de recebimento da LP no DODF, publicação de recebimento de LP (34252074)

Assim, considerando a argumentação exposta, entendemos que não houve prejuízo à participação da comunidade e ao interesse público além das limitações de participação que já são intrínsecas ao formato e a realização das audiências públicas promovidas dentro dos processos de licenciamento ambiental do Instituto.

[...]

Nesse sentido, encaminhamos os autos para avaliação deste PRESI, ao passo que entendemos pelos seguintes encaminhamentos:

Publicação ata resumida no DODF e a ata completa no site do BRASÍLIA AMBIENTAL (está sendo encaminhado por meio de Despacho nos autos pela DILAM IV).

Apesar da indicação de irregularidades, foi também ressaltado no relato que audiência pública contou com a presença de 98 (noventa e oito) pessoas, na sua maioria particulares. Todas as manifestações haviam sido positivas ao empreendimento, destacando o papel econômico e social da atividade

empreendida, bem como o esforço dos responsáveis da interessada em estar em conformidade com a legislação. Foi destacado além disso que a audiência pública realizada possibilitou a manifestação de diversas pessoas.

Em semelhante sentido, o Brasília Ambiental considerou o público expressivo, já que muitas audiências promovidas pelo licenciamento do órgão tem público bem inferior. Informação relevante destacada pelo órgão ambiental, a audiência pública contou com a participação de líderes comunitários (Associação da Rua do Mato; Associação de mulheres do PA Contagem; Associação do Bananal; Fercal II; Conselho de Segurança da Fercal e representante da rádio comunitária da Fercal conhecida como "Fercal FM") e representantes da RA de Sobradinho II.

Ainda, é relevante o apontamento de que não houve nenhum questionamento nos autos e nem durante a realização da audiência pública, sobre a publicação dos Avisos de Audiência Pública e nem mesmo sobre os trâmites e a realização da própria audiência.

Verifica-se nos autos que a audiência pública realizada possibilitou ampla participação da comunidade interessada, sendo que as manifestações se revelaram favoráveis ao empreendimento e destacaram o papel econômico e social da atividade.

Fatos objetivos indicam a ausência de prejuízos causados pelas irregularidades: (a) a presença expressiva do público, inclusive de lideranças comunitárias; e (b) a ausência de questionamentos sobre a audiência pública realizada, sobre as publicações dos avisos ou sobre deficiências no conteúdo das manifestações.

Válido destacar que, como ressaltado pelo Brasília Ambiental, apesar da falta de uma das publicações de Aviso de Audiência Pública exigidas em diário oficial, houve publicidade. E, buscando a convalidação do ato, houve a publicação da ata, ainda que fora do prazo.

Ainda, o que se verifica, de fato, é que audiência pública e os atos relacionados atenderam a sua finalidade. Assim também entendeu, de forma expressa, o corpo técnico do órgão ambiental.

2.2.10. Da emissão da licença antes da manifestação do CONAM

A Licença Prévia foi emitida sob o nº SEI-GDF n.º 2/2020-IBRAM/PRESI (34042614) e publicada no Jornal de Brasília em 17.01.2020 e no DODF em 20.01.2020 (34252074). Antes, portanto, da apreciação pelo CONAM.

A questão já foi analisada no relato.

Em síntese dessa análise, o escopo da licença prévia é em considerável medida coincidente com o mérito ao qual compete ao CONAM apreciar. Sendo a apreciação do CONAM requisito estabelecido pela Lei 41/1989 e pela Lei Orgânica do Distrito Federal para o licenciamento, e por consequência da validade das licenças ambientais emitidas, ela deve ocorrer antes da emissão da licença prévia.

Ainda conforme análise apresentada no relato, para que a Licença Prévia fosse invalidada, seria necessária uma demonstração da necessidade e adequação da invalidação em virtude da análise do CONAM ter sido posterior à sua emissão. Essa demonstração é dever imposto pelo artigo 20, parágrafo único ^[2], do Decreto-lei nº 4.657/1942 ^[8]. Opinava-se, assim, no sentido de que a irregularidade não deveria levar à invalidação.

No entanto, esse posicionamento deve ser revisitado, inclusive em função de fatos posteriores a sua apresentação.

Como apontou o superintendente do Brasília Ambiental na Manifestação 7324 (48535154), a Licença Prévia não autoriza nenhuma intervenção na área. As movimentações da Superintendência de Licenciamento Ambiental posteriores ao relato se deram no sentido de considerar as irregularidades nele apontadas.

Como já indicado, no dia 07.10.2020 a Presidência do Brasília Ambiental, suspendeu a Licença Prévia já emitida (48561613).

O relato juntado por este relator indicava nos autos do processo o vício desde o dia 19.02.2020.

Do dia 14.01.2020 ao dia 07.10.2020 - durante 267 dias, aproximadamente nove meses - a Licença Prévia - LP SEI-GDF n.º 2/2020 - IBRAM/PRESI esteve eficaz, gerando efeitos jurídicos, e gozando de presunção de legitimidade, atributo dos atos administrativos. Desse período, 231 dias se passaram enquanto constava nos autos o apontamento da irregularidade.

Neste íterim, esteve eficaz ato que aprovava a localização, a concepção e a viabilidade ambiental do empreendimento, e conseqüentemente os investimentos pertinentes.

Não por acaso, em 10.03.2020 a interessada enviou a Carta 02/2020 (36826139, 36826584 e 36828021), encaminhando o caderno de respostas de atendimento das condicionantes citadas na Licença Prévia e documentos como Plano Básico Ambiental, Inventário Florestal para Supressão Vegetal, Memorial de Cálculo para Compensação Ambiental, entre outros.

Ainda que intervenções não tenham sido aprovadas, a ilegalidade - ainda mais se continuada - dos atos administrativos não pode deixar de ser ressaltada.

O descumprimento de normas legais pelo Estado enseja a declaração de nulidade do ato administrativo praticado pelos agentes públicos. Tendo a licença sido já emitida, trata-se de um ato já existente, no qual resta pendente requisito de validade, a saber a manifestação deste colegiado.

Necessária, assim, a declaração a nulidade a Licença Prévia n.º 2/2020-IBRAM/PRESI e seus atos relacionados - especificamente os seguintes, conforme numeração no processo SEI: 34042614 (Licença Prévia), 34060235 (despacho), 34101650 (despacho), 34168440 (correspondência eletrônica), 34252074 (publicação no DODF do dia 20.01.2020). Persistem válidos os demais atos administrativos constantes no processo.

Ante o disposto no artigo 20, parágrafo único, do Decreto-lei nº 4.657/1942, impõe-se que seja analisada também a adequação da medida.

Mais favorável à segurança jurídica a reedição após o saneamento do vício - de modo que a irregularidade combatida não subsista - do que a convalidação do ato. Nessa última possibilidade, a irregularidade terá existido. Questão sutil, mas que eventualmente pode se tornar relevante no futuro.

Por fim, cabe ressaltar que a ausência de prejuízos não pode ser pretexto para a manutenção de atos com vícios que levem à nulidade. A inadequação de medida que invalida ato não se configura na presente situação, na qual é possível sua reedição de modo atender seus requisitos de validade sem conseqüências negativas para a atividade econômica.

3. VOTO

Fatos posteriores à apresentação do relato justificam uma adequação do voto a ser apresentado na 152ª reunião ordinária do CONAM.

A consideração técnica dos riscos ecológicos indicados nos Mapas 4 a 9C do Anexo Único da Lei Distrital nº 6.269/2019 foi feita pelo Parecer Técnico n.º 251/2020 - IBRAM/PRESI/SULAM/DILAM-IV (41934357). Considerado portanto o Zoneamento Ecológico Econômico do Distrito Federal - e saneado o principal vício identificado, visto que afetava materialmente o licenciamento ambiental.

Com base nas informações constantes nos autos do processo de licenciamento ambiental, no parecer da PROJU pela possibilidade de convalidação, nas manifestações de mesmo sentido feitas pela Superintendência de Licenciamento Ambiental do Brasília Ambiental e no dever imposto pelo artigo 20, parágrafo único, do Decreto-lei nº 4.657/1942, conclui-se pela validade dos procedimentos de participação social realizados.

A Licença Prévia emitida à revelia da apreciação do CONAM, no entanto, não deve ser convalidada. Como já afirmado, o descumprimento de normas legais pelo Estado enseja a declaração de nulidade do ato administrativo praticado pelos agentes públicos. A inadequação de medida que invalida ato não se configura na presente situação. Ainda, digno de nota o mal-estar institucional que a situação relatada inevitavelmente ocasiona.

Por conclusão, considerando o relato original e os aditamentos realizados nesta complementação, encaminha-se para deliberação:

1. A declaração de nulidade a Licença Prévia n.º 2/2020-IBRAM/PRESI e seus atos relacionados - especificamente os seguintes, conforme numeração no processo SEI: 34042614 (Licença Prévia), 34060235 (despacho), 34101650 (despacho), 34168440 (correspondência eletrônica), 34252074 (publicação no DODF do dia 20.01.2020).
2. O prosseguimento dos trâmites administrativos pelo Brasília Ambiental, observadas as normas jurídicas aplicáveis e às exigências constantes na análise realizada pelo órgão ambiental, com a emissão de nova Licença Prévia e a continuidade do licenciamento ambiental.

Além disso, são encaminhadas as recomendações de que o Brasília Ambiental:

1. Emita a Licença Prévia em licenciamentos nos quais é obrigatória a realização de EIA/RIMA somente após a apreciação conclusiva do CONAM, sob pena de nulidade;
2. Observe nas próximas audiências públicas o rito estabelecido na Lei Orgânica do Distrito Federal e na Lei Distrital nº 5081/2013, também sob pena de nulidade;
3. Identifique processos de licenciamento ambiental nos quais é obrigatória a realização de EIA/RIMA, a Licença Prévia tenha sido emitida e ainda não tenha sido apreciado pelo CONAM, de modo que se proceda com as devidas medidas de saneamento, observadas as peculiaridades de cada caso.

É o parecer que submetemos.

PEDRO HENRIQUE SAAD MESSIAS DE SOUZA

Membro 2º Suplente/CONAM/OAB-DF

[1] Lei Orgânica do DF, Lei nº 5.081/2013, Lei nº 41/1989 e Resolução Conama nº 9/1987.

[2] A transcrição, a ata e a lista de presença da audiência pública havia sido juntadas pela interessada em 26.11.2019, mediante Carta 11/2019 (31949188).

[3] Lei Distrital 5.081/2013:

“Art. 5º A convocação para a audiência pública será feita por meio de ato específico, que definirá o tema a ser discutido, os meios de acesso ao material técnico complementar, o local, a data e o horário da sua realização.

§ 1º O ato convocatório será publicado:

I – duas vezes no Diário Oficial do Distrito Federal, com intervalo mínimo de quinze dias;

II – no mínimo uma vez, de forma resumida, em jornal de grande circulação, com antecedência mínima de trinta dias;”

[4] Lei Distrital 5.081/2013:

“Art. 9º A audiência pública, bem como suas deliberações, deverão ser registradas em ata sucinta, anexada à proposição a ser apreciada e publicada no Diário Oficial do Distrito Federal e na internet no prazo máximo de trinta dias, contados da sua realização.”

[5] Decreto-lei nº 4.657/1942, Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).”

[6] Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, sendo o artigo introduzido pela Lei nº 13.655/2018.

[7] Decreto-lei nº 4.657/1942, Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018).”

[8] Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, sendo o artigo introduzido pela Lei nº 13.655/2018.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Henrique Saad Messias de Souza, Usuário Externo**, em 09/10/2020, às 17:23, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=48782329)
verificador= **48782329** código CRC= **6904FEC6**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SBN Quadra 2 Lote 9 Bloco K 3º Piso Inferior - Bairro Asa Norte - CEP 70040-020 - DF