



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
Quinta Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DO MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO URBANO E FUNDIÁRIO DO DISTRITO FEDERAL

Ação Civil Pública
(PA nº 08190.026326/13-77 – MPDFT)
(PA nº 08190.034439/13-19 – MPDFT)

O **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**, por meio da Quinta Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural – 5ª PRODEMA e da Sexta Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística – 6ª PROURB, vem, à presença de Vossa Excelência, nos termos da Constituição da República, da Lei Complementar nº 75/93, Leis Federais nº 7.347/85 e nº 8.666/93 e demais diplomas legais pertinentes, vem perante Vossa Excelência ajuizar a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE LIMINAR

em desfavor do

DISTRITO FEDERAL, pessoa jurídica de direito público interno, a ser citado através de sua Procuradoria Geral, com sede no SAM, Bloco I, edifício sede, CEP nº 70.620-000, Brasília – DF, que o representa judicialmente, nos termos do art. 111, inciso I, da Lei Orgânica do Distrito Federal e do

IBRAM - Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal Brasília Ambiental –, autarquia, criada pela Lei Distrital nº 3.984, de 28 de maio de 2007, na pessoa de seu representante legal, com endereço no Setor Bancário Sul, Quadra 02, Edifício Maria Ramos Parente, CEP: 70.070-928 – Brasília-DF, telefone (61) 3325-6868, e da

TERRACAP, Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, na pessoa de seu Presidente, com endereço na SAM, bloco F, ed. Sede, Brasília-DF, CEP 70.620-000, proprietária da área em que se localiza o Parque das Benções, e da

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DO DISTRITO FEDERAL (CODHAB), empresa pública, representada pelo seu Diretor-Presidente Luciano Nóbrega Queiroga, CNPJ nº 09.335.575/0001-30 com sede no Setor Comercial Sul, Quadra 06, Lotes 13/14, Bloco A, 5ª Andar – Edifício Sedhab, CEP nº 70.306-918, Brasília – DF, pelas razões de fato e de direito a seguir narrados:



I – DOS FATOS

Chegou ao conhecimento da Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural em 2012 uma representação de moradores da Vargem da Benção, localizada no Recanto das Emas – DF, dando notícia de que os agricultores e chacareiros ali residentes haviam sido notificados pela **TERRACAP** a deixar suas residências para a implantação de um novo setor habitacional que já se encontrava em processo de licitação.

Em 13 de novembro de 2012, foram publicados editais de chamamento com o objetivo de selecionar empresas do ramo da construção civil para elaborar o Projeto Urbanístico, projetos arquitetônicos e complementares das unidades habitacionais, projetos de equipamentos públicos e os projetos de infraestrutura, bem como executar a infraestrutura interna e externa, construir as unidades habitacionais e os equipamentos públicos pelo Programa Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal.

Como as desconformidades com a legislação ambiental eram evidentes e as propostas seriam abertas no dia 28 de dezembro de 2012, o Ministério Público ajuizou a Ação Cautelar nº 2012.01.1.199861-3 em desfavor do **Distrito Federal** e da **CODHAB/DF**, com o intuito de, em caráter liminar, suspender os Editais de Chamamento de números 6, 7, 8 e 9/2012, publicados pelos requeridos em 13 de novembro de 2012, com vistas à instalação do novo setor habitacional na área da Vargem da Benção – Recanto das Emas/DF.

Além disso, o Ministério Público visou condenar os réus a se absterem de promover certames voltados à contratação de empresas, para a implantação do projeto urbanístico destinado à construção de unidades habitacionais na Vargem da Benção, até que o órgão ambiental (IBRAM) emitisse Licença Prévia que autorizasse a localização do empreendimento e atestasse a sua viabilidade ambiental, bem como providenciasse a realização de audiência pública e a apreciação do projeto pelo Conselho de Meio Ambiente do Distrito Federal.

Isso porque, quando deliberou pela propositura de uma ação cautelar, para resguardar o cumprimento da legislação ambiental e, por conseguinte, o próprio meio ambiente de danos, o autor apurara que o empreendimento não dispunha de Estudo de Impacto Ambiental, nem de Licença Prévia. Obtivera, ademais, a informação de que existia um EIA da década de 1990 que compreendia a área da Vargem da Benção, o qual supôs fosse de expansão do Recanto das Emas, mas depois



apurou tratar-se de expansão do Gama.

Em que pese o projeto do empreendimento estar previsto para uma região convertida em Zona Urbana de Expansão e Qualificação, conforme se vê no Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT/2009, restou constatado no âmbito do licenciamento de um Polo Atacadista a ser implantado na mesma região, que a área afetada para construção de expressiva quantidade de moradias é acometida de **grande fragilidade ambiental**.

Outrossim, tendo em vista que o início da licitação para escolha da empresa que ficaria responsável pelas obras do setor habitacional Vargem da Benção, sem que tenha sido feito estudo prévio e emitida a licença ambiental, representa risco de danos ambientais graves ao meio ambiente e, por conseguinte, à saúde humana, foi concedida no bojo da ação cautelar em referência liminar, no sentido de suspender os avisos de chamamento da CODHAB.

Contudo, os demandados formularam pedidos de revogação da liminar, os quais foram prontamente atendidos e permitiram o prosseguimento das licitações, mantida a vedação de que sejam efetuadas modificações físicas no local sem o prévio licenciamento ambiental.

O Ministério Público requereu a extinção da ação, sem resolução do mérito, nos termos do artigo 267, inciso VI, do Código de Processo Civil, tendo em vista que não seria possível suspender os avisos de chamamento, nem a homologação do resultado, já consumados.

Acontece que as questões ambientais sofreram desdobramentos que ensejam a propositura da presente ação civil pública, com o intuito de anular o procedimento de licenciamento ambiental do parcelamento do solo objeto de certames eivados de ilegalidades, que podem ocasionar grande prejuízo ao patrimônio público e futuros prejuízos ao meio ambiente e à ordem urbanística. Ademais a mudança de postura dos **réus em relação à área da Vargem da Benção configura claramente um retrocesso à proteção ambiental**.

Inclusive, foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 237 de 12 de novembro de 2013, página 35, que a Companhia de Desenvolvimento Habitacional recebeu do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM a Licença de Instalação nº 052/2013, para implantação do parcelamento de solo urbano denominado Parque das Benções (**doc. 1**). **Impressiona o exíguo prazo entre a concessão da Licença Prévia, datada de 11/10/2013**



(DODF 3, p.63), e a Licença de Instalação, 12/11/2013 (menos de 31 dias).

II – DO DIREITO

1. Dos Direitos Sociais: Abordagem constitucional do Direito à moradia e do direito ao meio ambiente equilibrado

Os direitos sociais constituem-se no segundo grupo integrador do conceito dos direitos fundamentais, que são responsáveis por empreender uma releitura dos direitos individuais, redefinindo-os. Tais direitos, normalmente, constituem normas programáticas, que tem a função delimitar os planos políticos de ação que o legislador e o administrador público devem se comprometer.

Tradicionalmente, as normas programáticas contam com baixa efetividade e definem metas e objetivos a serem alcançados pela Administração. Porém, atualmente, as normas programáticas sobre direitos sociais prescrevem a realização, por parte do Estado, de determinados fins e tarefas, tratando-se não de mera recomendação ou preceitos morais com eficácia ética-política meramente diretiva, mas constituem Direito diretamente aplicável, em que o legislador ordinário deve elevar a um nível adequado de concretização.

Apesar da existência de três vertentes acerca da delimitação dos direitos sociais, a tese dos direitos sociais como direitos subjetivos *prima facie*, os quais se sujeitam a um processo de ponderação à luz de um caso concreto que precede o reconhecimento desses direitos sociais como direitos definitivos.

Tem-se um direito social exigível que entraria em uma ponderação com outro ou outros direitos. Assim, a efetivação e concretização do direito social em comento dependeria desse processo de ponderação. Logo, esse direito caracteriza-se como sendo um direito exigível *prima facie* que poderia se tornar um direito definitivo no caso concreto.

A Constituição Federal de 1988 previu o direito à moradia como direito social em seu art. 6º e no artigo 23, inciso IX, fixou a competência comum dos entes da Federação para



promoção de programas de construção de moradias e de melhorias das condições de habitação e de saneamento da população.

Significa dizer que todos têm direito à uma residência, ou seja, um teto capaz de abrigar o indivíduo sozinho ou com sua família. Aliás, tal direito contém em si os parâmetros fixados pela dignidade humana, em que o indivíduo e seus familiares possam usufruir de moradia que lhes proporcione condições de higiene, privacidade e conforto mínimos.

De outro lado, o meio ambiente equilibrado é condição fundamental de manutenção da vida pertencente não apenas às gerações do presente, como das gerações futuras. De acordo com o professor Dirley da Cunha Júnior, citado por Bernardo Gonçalves Fernandes¹:

A sua defesa, então, além de princípio constitucional, mostra-se como direito fundamental (art. 225). Nesses termos: De princípio conformador da ordem econômica, tem seu conteúdo ampliado, quando se reconhece que, além de um fator da produção, é a proteção do meio ambiente uma condição essencial para o livre desenvolvimento das potencialidades do indivíduo e para melhoria da convivência social. Assim, inobstante não inserido no título II da Constituição Federal, deve-se considerar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado no art. 225, é, sem sombra de dúvida, um direito fundamental, porque é uma prerrogativa individual cuja realização envolve uma série de atividades públicas e privadas, produzindo não só a sua consolidação no mundo da vida como trazendo, em decorrência disto, uma melhoria das condições de desenvolvimento das potencialidades individuais, bem como uma ordem social livre.

Diante do exposto, o Ministério Público não se opõe às iniciativas que buscam garantir o direito à moradia ou mesmo contra as políticas públicas de habitação indispensáveis à ocupação ordenada do território.

Ademais, não é possível admitir a implementação de novas políticas públicas com violação à legislação ambiental e com mudança de postura na forma de tratamento de área

¹ Fernandes, Bernardo Gonçalves, Curso de Direito Constitucional 4ª Edição, Ed. Jus Podivm, 2012, p. 609.



ambientalmente frágil. Conforme ensina Thiago Lima Breus,² **a proibição do retrocesso** está ligada aos princípios da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana e está expressa na constituição por meio de alguns institutos, tais como: direito adquirido, ato jurídico perfeito, coisa julgada; limitações constitucionais às restrições legislativas aos Direitos Fundamentais; limites materiais ao poder de reforma da Constituição; e **a vedação de produção de políticas públicas** que levem ao retrocesso na concretização dos Direitos Fundamentais e da proteção do meio ambiente.

A implantação de um novo setor habitacional destinado a abrigar mais de 114.000 (cento e quatorze mil) habitantes não pode prescindir da sustentabilidade, da garantia de que seu impacto ambiental não trará, no futuro, prejuízo aos moradores do Recanto das Emas e do Distrito Federal, e ainda venha a privar as gerações futuras do acesso a recursos naturais necessários à sua saúde e bem estar.

2. Da necessidade do estudo ambiental prévio para implantação do Setor Habitacional Parque das Benções

A Constituição Federal, no artigo 225, §1º, inciso IV, exige a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

O imperativo constitucional contido no art. 225, §1º, IV, da Carta Magna foi regulamentado pela Lei Federal nº 6.938/81, que disciplina a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei da PNMA), pelo Decreto Federal nº 99.274/90 e Resoluções CONAMA nº 001/86, 009/87 e 237/97.

A exigência constitucional foi acatada e incorporada pela Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 289), pela Lei Distrital nº 41/89, Lei da Política Distrital de Meio Ambiente (arts. 16, 17 e 18) e pela Lei Distrital nº 1.869/98, que disciplina os instrumentos de avaliação de impacto ambiental do Distrito Federal.

² BREUS, Thiago Lima. *Políticas públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.. São Paulo: Método, 2013, p. 102-103).



Assim, toda e qualquer dispensa do Estudo de Impacto Ambiental - EIA há de ser avaliada como exceção dentro do sistema de proteção ao meio ambiente. A esse respeito, veja-se a lição da doutrina:

A primeira obrigação da administração pública em relação ao estudo de impacto ambiental é que este não pode ser dispensado, sempre que se trate de licenciamento de atividade ou instalação efetiva ou potencialmente poluidora ou causadora de degradação ambiental. O princípio de direito que deve ser observado é que, em havendo risco potencial ou atual, o meio ambiente deve ser preservado através da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental. A dispensa, imotivada, ou em fraude à Constituição, do estudo de impacto ambiental, deve ser considerada falta grave do servidor que a autorizar. Assim é porque, na hipótese, trata-se de uma violação cabal da Constituição. (...)

A moderna doutrina jus-ambientalista vem-se orientando no sentido de entender ser inafastável a exigência dos estudos de impacto ambiental, sempre que presentes as condições tratadas no inciso IV do § 1.º do art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil.”³ [sem grifo no original]

As Resoluções do CONAMA nº 001/86 e nº 237/97, editadas segundo a competência legal desse órgão (art. 8º, I, da Lei 6.938/81), listam as atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental que deverão necessariamente ser submetidas ao EIA/RIMA.

Para essas atividades, o EIA/RIMA é obrigatório, pois sua potencialidade degradadora foi presumida pelo CONAMA, que é o órgão deliberativo, consultivo e regulamentador do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (art. 6º, II, da Lei 6.938/81). Nesses casos, a elaboração do EIA/RIMA como instrumento para prevenir danos ambientais e sociais refoge da esfera de discricionariedade do Administrador, pois trata-se de poder-dever vinculado.

Ressalte-se ainda que o Anexo I da Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do CONAMA elenca as atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, dentre

3 ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002, p. 269-70.



elas, atividades de parcelamento do solo. Ainda, a Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986 define no seu artigo 2º que, no caso de projetos urbanísticos, acima de 100 ha (cem hectares) ou áreas de relevante interesse ambiental, o licenciamento dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental a serem submetidos ao órgão ambiental competente.

A obra licenciada – projeto de parcelamento do solo para construção de 20.512 (vinte mil, quinhentas e doze) unidades habitacionais coletivas na região denominada Vargem da Benção – que provocará um acréscimo à população local da ordem de cerca de 82.500 (oitenta e duas mil e quinhentas pessoas) enquadra-se perfeitamente na categoria de empreendimento cuja execução depende de elaboração de EIA/RIMA, não se tratando, pois, de ato discricionário, mas sim vinculado. A potencialidade de degradação estava presumida *ex lege*, e a elaboração do EIA/RIMA era, portanto, obrigatória (**doc. 2**).

Logo, no presente caso, a exigência do EIA/RIMA está vinculada a determinação do ordenamento jurídico. E, como leciona a doutrina, a própria motivação do ato administrativo de licenciamento ambiental depende do EIA/RIMA:

O objetivo do EIA é orientar a decisão da Administração e informá-la sobre as conseqüências ambientais de um determinado empreendimento. (...) O EIA, serve à explicitação dos motivos que levaram o administrador a decidir pelo licenciamento ou não da atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente. Assim, sempre que o administrador público decidir de maneira divorciada da solução proposta no EIA, ele terá de motivar a decisão e expor as razões que o levaram a optar por solução diversa. E é essa motivação que permitirá a quem se julgar prejudicado (o empreendedor ou a coletividade) atacar judicialmente a decisão administrativa.”⁴

Nesse mesmo sentido, ensina Paulo Affonso Leme Machado⁵:

A legislação brasileira, como a legislação da maioria dos países, consagrou o EIA como instrumento, por excelência, da prevenção da degradação

4 MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental: aspectos da legislação brasileira**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998, p. 57/58.

5 MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 252



ambiental.

Incumbe, portanto, ao administrador público, que tenha a responsabilidade de decidir, a obrigação de não se omitir no exigir o EPIA. Acentue-se que o termo 'exigir' é incisivamente utilizado no texto do art. 225, § 1º, IV, da CF. Exigir segundo as normas gerais federais (art. 24, § 1º, da CF), pois do contrário não haverá Federação, e sim Estados com regras isoladas e estanques.

(...)

Acentuou a Reunião Mundial das Associações de Direito Ambiental na 'Declaração de Limoges/90' que 'os comportamentos que possam colocar em perigo o meio ambiente devem ser sancionados penalmente. Não se deve esperar que o meio ambiente seja danificado para só então se utilizar a sanção penal.

Os Plano de Ocupação e as Diretrizes Urbanísticas que integram os editais de chamamento supracitados levaram em consideração os aspectos ambientais constantes do Mapa de Condicionantes Ambientais – MCA, da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB, assim como dados do EIA da Zona de Expansão Urbana do Gama, de 1991, e o Relatório de Impacto Ambiental Complementar – RIAC de Polo Atacadista, de 2007.

Sobre os parâmetros ambientais utilizados para composição do referido Plano de Ocupação e das Diretrizes Urbanísticas, cumpre esclarecer que a SEDHAB não é órgão integrante do SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, pelo que não tem competência para elaborar mapas ambientais, muito menos para estabelecer condicionantes ambientais. O citado Mapa não é oficial, nem, tampouco, de domínio público, motivo pelo qual deve o Distrito Federal juntá-lo aos autos.

Entretanto, sobre a precisão do Mapa em questão, afirma o próprio Distrito Federal que as Diretrizes Urbanísticas consignam que “o MCA tem caráter preliminar, possuindo escala de baixa precisão, compatível ao planejamento territorial e urbano, não contemplando o detalhamento necessário ao projeto urbanístico” e que a “delimitação mais precisa ou a identificação de áreas ambientalmente sensíveis deve ser objeto de estudos próprios”.



Quanto ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental mencionado, elaborado em 1991 pelo Poder Público, visando estabelecer uma Zona de Expansão Urbana para a cidade do Gama, de fato compreende a área da Vargem da Benção e seria legítimo levá-lo em consideração para a concepção do Plano de Ocupação dessa área. Ocorre, todavia, que o EIA em questão foi completamente ignorado pelo demandado, que deliberou pela implantação de um novo Setor Habitacional em uma área que o mencionado EIA definiu como inviável para ocupação urbana adensada.

Deveras, analisando-se o EIA elaborado em 1991 para definir a Zona de Expansão Urbana do Gama, integrante do PA 191.000065-92 (IEMA), constata-se que foi completamente desprezado pelos demandados, vez que constatou a inviabilidade da área da Vargem da Benção para a ocupação urbana, tendo-a definido como Zona de Uso Disciplinado, tais como espaços públicos e atividades de recreação e lazer, com uso controlado, para prevenir e mitigar os efeitos ambientais negativos da urbanização nas cotas mais elevadas.

Interessante que esse EIA foi elaborado por iniciativa do próprio Poder Público, abrangendo uma região bem mais ampla, para delimitar áreas aptas à expansão urbana. Como resultado, essa região recebeu um zoneamento de acordo com a aptidão de cada área e, em uma delas, considerada viável, foi implantada a cidade do Recanto das Emas. Destaca-se que nesse zoneamento há outras áreas com aptidão para ocupação urbana, que não a da Vargem da Benção.

Sobre o assunto, mostra-se mais apropriado que se transcreva o constatado pelos analistas periciais do MPDFT (Parecer Técnico nº 35-2013) ao analisarem o EIA:

(...) a fase preliminar do licenciamento ambiental visa a assegurar que é possível se empreender a atividade pleiteada, com os contornos devidos, na área tencionada. Resulta que, caso a área demonstre atributos ambientais inconciliáveis com a atividade proposta e com as medidas mitigadoras e compensatórias, porque incapazes ou insuficientes para lhe subtrair seus efeitos negativos, não poderia ser outro resultado que não o indeferimento da atividade.

Ora, parece ser esse o caso aplicável ao empreendimento em tela. Como veremos ao longo deste parecer técnico, a área objeto dos editais de chamamento já foi alvo de licenciamento ambiental com os mesmos fins de



expansão urbana. Todavia, a região da Vargem da Bênção foi preterida para esse fim em relações a outras alternativas locacionais, sendo, inclusive, a expansão urbana tida como inviável nessa região.

Considerando que as condicionantes e restrições que então inviabilizaram a proposta de expansão urbana na área ainda vigoram, pois por possuir caráter físico, imutável no curto horizonte temporal, resulta que se apresenta para o órgão licenciador um óbice intransponível ou de difícil superação. Esta, por sua vez, apenas poderia ser obtida caso respeitadas todas as restrições então estabelecidas, o que não se verifica na proposta atualmente pleiteada. Alternativamente, poder-se-ia propor a expansão urbana em área diversa, onde não prevaleçam as restrições ambientais ali impeditivas. É o que veremos a seguir.

Do Licenciamento Ambiental da expansão do Gama

Foi disponibilizada, para a presente manifestação pericial, cópia integral do Processo 191.000065/92 - IEMA, que trata de licenciamento ambiental de parcelamento de solo denominado ZONA DE EXPANSÃO URBANA - 2 ZEU I. Trata-se de empreendimento, proposto em 1992, com aproximadamente 12.548,23 ha, com usos então previstos para Habitação, Comércio e Serviços e demais Atividades de Apoio, e com uma densidade projetada entre 150 a 250 hab./ha. Tal proposta localizava-se entre a BR-60 e a Cidade Satélite do Gama - RA II. (fl. 2 - Processo 191.000065/92 – IEMA).

A área objeto de apreciação e análise do então órgão de meio ambiente apresenta certo grau de sobreposição em relação a atual área pretendida para o parcelamento proposto nos editais de chamamento 06, 07, 08 e 09/2012 - CODAHB/DF.

*O procedimento de licenciamento de 1992 contou com um EIA/Rima, como instrumento da avaliação de impacto ambiental. Empreendemos análise desse estudo, obtido da Biblioteca do Cerrado. Chamou-nos a atenção o fato desse EIA/RIMA apontar a **aptidão agrícola da região** prevista para o empreendimento, bem como para a necessidade de manutenção da **baixa**.*



densidade populacional, conforme destacamos:

A área em estudo possui historicamente a tradição de explorar a agropecuária como principal atividade econômica, principalmente nos assentamentos mais antigos que são o Vargem da Benção, Monjolo e Ponte Alta de Cima. (fl.97)...

*A unidade representada pelos vales, em especial a que se desenvolve ao longo do córrego Ponte Alta, deverá ser reservada preferencialmente para o **uso rural**, respeitadas as faixas de proteção de 30m de cada lado do referido córrego e condicionado o uso aos tipos de solo existentes, às declividades e à drenagem pluvial. Dependendo destes fatores, também pode ser prevista, nos trechos de encosta com menor declividade **dos vales dos córregos Vargem da Benção, Monjolo, Olho D'Água e Biquinha, uma ocupação de baixa densidade, recomendando-se ali trechos destinados a recreação e lazer, considerando-se o valor de atração da água.** (fl 135) (Grifos nossos)*

Esse fato não passou despercebido pelo executivo local pois que, no documento Diretrizes Urbanísticas Vargem da Benção – DIUR 02/2012, constam as recomendações do EIA/Rima da Zona de Expansão Urbana I – 2ZEU I – RA II Gama. Causa-nos estranheza, todavia, a insistência na seleção dessa área, mesmo com o reconhecimento de restrição à ocupação urbana, à impermeabilização do solo e à remoção da cobertura vegetal.

O Estudo de Impacto Ambiental em questão propôs, com base em sólida metodologia de avaliação de risco ecológico, um zoneamento contemplando as áreas passíveis para expansão urbana. Esse zoneamento teve por base a susceptibilidade das áreas a danos ambientais e as restrições ao uso e ocupação, considerando aspectos como solo, clima/ar, águas superficiais e águas subterrâneas. Referido zoneamento propôs quatro feições distintas: Zona de Expansão Urbana – ZDU, Zona de Uso Rural, Zona de Preservação Permanente e Zona de Uso Disciplinado.

(...) a área da região da Vargem da Benção, foi classificada em sua maior parte, segundo o zoneamento do EIA, como Zona de Uso Disciplinado – ZDU, mais especificamente como a ZUD indicada pelas letras B e C. As



áreas passíveis de expansão urbana, por sua vez são as indicadas pelas letras A, D, G e J.

Ainda sobre a ZUD o EIA recomenda ocupação menos intensas, tais como, espaços públicos e atividades de recreação e lazer, com uso controlado, servindo, além de propósitos específicos, para prevenir e mitigar os efeitos ambientais negativos da urbanização nas cotas mais elevadas. Ao se referir à hipótese considerada ambientalmente viável o RIMA (fl. 690 Processo 191.000065/92) assim conclui:

A segunda hipótese refere-se à ocupação apenas das partes mais elevadas da chapada, mantendo-se uma faixa de proteção de 500 m ao longo dos cursos d'água principais e da linha de ruptura de suas bordas. Essa faixa, designada como Zona de Uso Disciplinado, poderia abrigar espaços públicos e atividades culturais de recreação e lazer, mas sua função mais importante seria a de compensar os impactos decorrentes da ocupação urbana nos outros trechos, que seriam viabilizados para a implantação de lotes semi-urbanizados. Excluída esta faixa de proteção, foram identificados quatro setores considerados os mais adequados ao uso urbano, nas partes mais altas da chapada.

O empreendimento proposto à época foi considerado ambientalmente viável pela concessão da Licença Prévia. O zoneamento defendido foi incorporado à Licença Prévia 68/92 (fls. 724- 730). Integrou a licença em questão o Parecer Técnico 08/92, da Comissão de Análise de EIA/RIMA – SEMATEC. Esse parecer, por sua vez, trouxe as seguintes considerações:

A elaboração do projeto de uso e ocupação do solo deverá obedecer ao zoneamento proposto a ser realizado de forma integrada considerando as restrições, exigências e recomendações discriminadas nos itens a seguir:

(...)

c) todo projeto de uso e ocupação da área prevista no zoneamento proposto pelo EPIA/RIMA deverá englobar as Zonas de Uso Disciplinado Limítrofes, contendo propostas de uso e ocupação para estas zonas de forma a possibilitar a minimização dos efeitos negativos das áreas urbanas



sobre as Zonas de Preservação Permanente;

(...)

1. a ocupação das Zonas de Uso Disciplinado dar-se-á somente por atividades institucionais, culturais, de recreação e lazer, com uso controlado, em lotes de dimensões mínimas de 2,0 ha, devendo serem consideradas as condições ambientais de cada áreas para seu parcelamento;

Como visto, além da haver uma vedação à ocupação urbana na área atualmente pretendida pelos editais de chamamento, os instrumentos ambientais, anteriormente aplicados, recomendaram, para a Vargem da Benção, uma ocupação menos intensa, mantendo-se espaços públicos e de atividades de recreação e lazer, com uso controlado. Essa ocupação menos intensa, com faixa de proteção de 500 metros ao longo dos cursos d'água, tem uma função de tamponamento dos efeitos negativos advindos das futuras ocupações urbanas resguardando as áreas mais sensíveis cuja preservação é imperativa.

Da alternativa locacional

Por imposição dos §§ 1º e 6º do art. 289 da Lei Orgânica do DF, os projetos de parcelamento de solo com área superior a 60 ha deverão ser objeto do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e seu respectivo relatório – RIMA, para efeitos de licenciamento e aprovação dos projetos de parcelamento. Não há, portanto, que se facultar ao órgão licenciador a exigência de algum estudo ambiental diverso do EIA para o empreendimento em tela, pois que a hipótese para exigência do EIA é meridianamente aplicável á situação - parcelamento de solo de aproximadamente 570 ha, mais de 9 vezes o tamanho mínimo exigível para o EIA-RIMA.

Também a partir da Resolução Conama 1/1986, que estabelece as hipóteses previstas para a exigência de EIA-RIMA, verifica-se a plena aplicabilidade desse instrumento de avaliação de impacto ambiental. (...)

A exigência de determinado estudo ambiental ao caso em tela trata-se não



de uma faculdade do órgão competente do GDF, mas de uma exigência, convergente para uma única opção: o EIA-RIMA.

*Uma vez definido o EIA/RIMA como instrumento adequado ao caso em comento, somos da opinião que a propositura da Codahb não permitirá o alcance pleno dos objetivos desse instrumento de avaliação ambiental. **O engessamento locacional proposto afronta o cumprimento do papel do licenciamento e do Estudo de Impacto Ambiental, pois que além de necessária é obrigatória a contemplação das múltiplas alternativas de localização do projeto quando da aplicação desses instrumentos.***

Essa análise locacional em empreendimentos de significativo impacto ambiental encontra-se regulamentada pela Resolução Conama 01/86, mais especificamente em seu artigo 5º:

Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade ;

III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

O EIA deverá identificar, sistematicamente, alternativas locais, as fragilidades de cada localidade e os impactos impostos pela proposta, ponderando sobre cada caso. As conclusões do estudo com escolha daquelas alternativas menos impactantes, sobre as diversas dimensões, deverão ser apresentadas de forma acessível em seu RIMA.



Como verificamos ao longo desse parecer a área em questão já fora objeto de licenciamento ambiental com as mesmas intenções agora pretendidas com os editais de chamamento 06, 07, 08 e 09/2012.

O Estudo de Impacto Ambiental para a Zona de Expansão Urbana 1 – 2ZEU 1 – RA II Gama não se furtou a fazer esse exercício de análise de múltiplas alternativas de localização concluindo pela vocação de 4 áreas com ordem crescente de prioridade para sua ocupação. Dentre essas áreas destacamos a atual cidade satélite do Recanto das Emas (fl. 789 e 790 Processo 191.0000665/92). Outras áreas remanescem sem ocupação urbana mesmo com aptidão superior à da região da Vargem da Benção.

Destarte os editais de chamamento de números 6,7,8 e 9 destinados à implantação de quatro trechos do Projeto Urbanístico de responsabilidade do Distrito Federal, por sua Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDHAB), a ser implantado na área denominada de Vargem da Benção, localizada na Região Administrativa do Recanto das Emas, estão eivados de ilegalidade, pois invalidam os fins a que se destina a licença prévia, uma vez que neles já foi definida de antemão, a localização do parcelamento e quantas moradias serão construídas, independentemente de qualquer estudo de impacto ambiental que pudesse levar o órgão ambiental a atestar a sua viabilidade e a aprovar a sua localização, conforme se verá posteriormente **(doc. 3)**.

3. Da Previsão do Licenciamento Ambiental. Da Audiência Pública e Apreciação pelo CONAM. Da fragilidade ambiental do local.

Não pairam dúvidas quanto ao interesse social dos programas Minha Casa Minha Vida e Morar Legal. Entretanto, pretendem os réus criar um novo Setor Habitacional a ser implantado integralmente por empresa contratada para elaborar instrumentos da fase preliminar à licitação, como o EIA-RIMA e o Projeto-Básico de urbanismo, a requerer a licença ambiental e a implantar integralmente o novo parcelamento que se trata, na verdade, de uma nova cidade.

Semelhante concepção de certame subverte a ordem cronológica estabelecida pelas normas que regem a licitação e o licenciamento ambiental. Quanto a este, em particular, a Licença Prévia se torna mera formalidade no que diz respeito à alternativa locacional, pois a área do



parcelamento já se encontra definida e delimitada pela SEDHAB.

No entanto, a Licença Prévia não é uma mera formalidade a ser tratada como se de somenos importância fosse. É nela que o órgão ambiental autoriza a localização do empreendimento e atesta a sua viabilidade ambiental. Integra ela o licenciamento ambiental, um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente entre os destinados a efetivar a preservação ambiental. Se indeferida, o empreendimento não será instalado.

Por isso é tão importante haver alternativas locacionais ao projeto proposto. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que deve ser elaborado antes da Licença Prévia, pois se destina a fornecer subsídios, deve indicar tais alternativas, fazendo-o nos moldes do Termo de Referência emitido pelo órgão ambiental. Talvez não seja possível construir as 20.512 (vinte mil, quinhentas e doze) unidades habitacionais pretendidas no vale do córrego da Vargem da Benção, onde há nascentes e recarga de aquíferos, mas o próprio EIA de 1991 indica outros locais aptos para a ocupação urbana (**doc. 3**).

A cidade do Recanto das Emas possui cerca de 125.000 (cento e vinte e cinco mil) habitantes, segundo dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), realizada em 2010/2011 pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN). O novo setor habitacional na Vargem da Benção pretende dobrar esse número, em uma área cuja ocupação foi mantida com baixa densidade justamente porque já foi objeto de EIA para expansão urbana e, conforme antevia o Ministério Público, descartada para esse fim.

Há outras formas de se atender a demanda habitacional que não a de desconsiderar por completo o fato de que a área proposta para a implantação desse novo setor habitacional não tem capacidade de suportar o empreendimento sem causar graves impactos ao meio ambiente – tão graves que foram considerados inaceitáveis pelo Poder Público quando da avaliação da área para os mesmos fins de ocupação urbana.

Em 2012 definiu o Poder Público que a Vargem da Benção seria destinada a uma ocupação de baixa densidade, com atividades institucionais, culturais e de recreação e lazer, e uso controlado. Justamente a ocupação que subsiste no local até hoje.

O próprio Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/2009), ao qual se vincula o empreendimento, exige que haja adequação ambiental para a produção ou aquisição de novas



unidades habitacionais (art. 5-A, inciso II⁶).

Apesar dos editais preverem que a empresa vencedora do certame deve elaborar tanto projetos quanto estudos ambientais, bem como obter as licenças pertinentes para edificar as obras das unidades habitacionais, da infraestrutura e de equipamentos públicos, o momento em que o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e a Licenças Prévia seriam efetivados, ou seja, quando já definida a localização do novo setor habitacional e já licitada a implantação do empreendimento, impossibilita que a viabilidade ambiental do empreendimento seja atestada, em flagrante inversão à ordem cronológica legalmente estabelecida.

Os instrumentos prévios em questão, como a própria nomenclatura define, devem ser prévios à definição da localização do empreendimento e à licitação das obras. Como a audiência pública está prevista no EIA, deve ser realizada *a posteriori* das decisões sobre a implantação do parcelamento, como também a consulta ao CONAM.

Assim, um dos fins a que se destina a Licença Prévia, a aprovação da localização do empreendimento, resta completamente esvaziado, em prejuízo inclusive de outras opções locacionais, já que a área do parcelamento foi pré-definida pela SEDHAB (Distrito Federal).

Quanto a este aspecto e sua interface com a Lei das Licitações, convém transcrever trecho do Parecer Técnico nº 35-2013, do Departamento de Perícias do MPDFT:

“A definição da viabilidade ambiental cabe aos órgãos competentes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA. É estabelecida, em sentido restrito, a partir do aceno favorável dos instrumentos aplicáveis da política ambiental, dentre os quais destacam-se zoneamento ambiental, avaliação de impactos ambientais e licenciamento ambiental. Trata-se de instrumentos, no mais das vezes, de comando e controle e que, por isso, têm o condão de

6 Art. 5º-A. Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU, deverão ser observados:

I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;

II - adequação ambiental do projeto;

III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e

IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público.



limitar as atividades econômicas, impondo-lhes feições e desempenhos, ainda que alheios ao interesse dos agentes econômicos, públicos ou privados. Por isso, é atividade exclusiva de Estado, em geral do órgão ambiental licenciador, ao qual compete a regulação do meio ambiente para que se mantenha equilibrado e atenda, na medida do possível e do razoável, os múltiplos e no mais das vezes conflitantes interesses dos diversos usuários.

Dentre os instrumentos citados, destaca-se o licenciamento ambiental, procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente 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 caso. Tem, por isso, caráter autorizativo, do que resulta necessária a incorporação dos demais instrumentos (zoneamento e avaliação de impacto ambiental), de modo a estabelecer as diretrizes, os limites e as configurações necessárias para as atividades e empreendimentos que visam a se estabelecer.

A elaboração de diretrizes para aplicação do licenciamento ambiental foi confiada ao Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama. As regras gerais, estabelecidas na Resolução Conama 237/97, consistem de um procedimento escalonado composto por três fases que, se exitosas, culminarão na expedição de uma licença própria, conforme destaca o art. 8º:

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

*I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade **aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental** e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua*



implementação; (nosso grifo)

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

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

Verifica-se assim que a fase preliminar do licenciamento ambiental é precisamente a que atesta a viabilidade ambiental do empreendimento. Para fazê-lo, o rito administrativo descrito no art. 10 prevê a elaboração, a análise e a aprovação de estudos ambientais (avaliação de impactos ambientais) e o confronto com que estabelecem as normas aplicáveis de uso do solo, onde se pretende implementar a atividade (zoneamento). A depender do empreendimento proposto, de suas demandas ambientais próprias, e da localização prevista para a atividade, i.e. das características do meio a receber a proposta de intervenção na paisagem, o órgão ambiental terá condições de decidir pela viabilidade da proposta, ou de alguma forma variante, ou mesmo por sua completa inviabilidade, do que resultaria o indeferimento da licença prévia requerida e, por conseguinte, de todo o procedimento subsequente.

Extrai-se, ainda, do artigo 8º da Resolução Conama 237/97 que o ateste de viabilidade, lastreado pela avaliação de impacto ambiental, antecede a elaboração de quaisquer projetos, pois é na fase de licenciamento prévio que as restrições ambientais são identificadas dando os contornos nos quais os projetos deverão ser balizados.

Em outras palavras, a fase preliminar do licenciamento ambiental visa a assegurar que é possível se empreender a atividade pleiteada, com os



*contornos devidos, na **área tencionada**. Resulta que, caso a área demonstre atributos ambientais inconciliáveis com a atividade proposta e com as medidas mitigadoras e compensatórias, porque incapazes ou insuficientes para lhe subtrair seus efeitos negativos, não poderia ser outro resultado que não o indeferimento da atividade.*

(...)

Da lesividade à lei de licitações e sua interface com a normatização ambiental

Equívoco adicional e não menos grave é a inversão no ordenamento relativo à lei de licitações e sua interface com a legislação ambiental.

Não se deve falar em licitação de obra sem que haja projeto básico⁷ do objeto a ser licitado (§ 2º, art. 7º, Lei 8666/93). Por sua vez, o ordenamento jurídico ambiental é claro em relação à subordinação dos projetos de empreendimentos potencialmente poluidores aos termos e condições da licença prévia e, conseqüentemente, ao ateste de viabilidade ambiental.

Nas palavras do Tribunal de Contas da União:

A elaboração do EIA/RIMA para a obtenção da licença ambiental prévia, nas hipóteses relacionadas na Resolução Conama no 1/1986, deve, necessariamente, preceder a conclusão do projeto básico da licitação, como requisito indispensável para a definição dos elementos necessários e suficientes para caracterizar obra ou serviço potencialmente danoso ao meio ambiente. Isso porque, nessa licença são definidos requisitos condicionantes para as próximas fases de elaboração e contratação do projeto⁸.

⁷ Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. (IX, art. 6º, Lei 8666/93)

⁸ Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos : orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria -Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010Pag. 176.



*Da conjugação dessas normas, conclui-se que o ponto de partida é a submissão dos estudos técnicos preliminares de parcelamento de solo ao Estudo de Impacto Ambiental que, se favorável, poderá subsidiar o órgão licenciador a expedir a Licença Prévia. Diz-se poderá porque o EIA, ainda que favorável ao empreendimento (como se vê na prática), não é vinculante. **É no EIA, ainda, que as alternativas locacionais e de tecnologia de mitigação dos impactos serão avaliadas. Com arrimo no que dispuser esse estudo e nas condicionantes e restrições impostas na Licença Prévia é que se pode falar conceber um Projeto Básico a ser disputado em um certame licitatório.***

No caso de obra civil de significativo impacto ambiental as soluções tecnológicas de mitigação dos impactos ambientais, p. ex. drenagem urbana e esgotamento sanitário, necessariamente devem compor o projeto básico, reforçando-se assim a necessidade de prevê-las antecipadamente até para fins de composição dos custos do objeto licitado.

Como se verifica, esse ordenamento não é desarrazoado. Afinal, é possível que determinada proposta de empreendimento acabe por se revelar inviável, seja pelo estudo ambiental desfavorável, seja pelo indeferimento do órgão licenciador, cuja apreciação não está adstrita ao EIA. Em ambos os casos deixaria de existir o objeto da licitação. Mais comum é a aprovação ambiental de uma modalidade alternativa à proposta originalmente apresentada, do que resultaria prejuízo ao andamento do procedimento licitatório de uma atividade que, após o crivo ambiental, se demonstrar inviável ou requerer modificações substanciais.

Observa-se que o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais, na data de 18 de setembro de 2013, ao avaliar o empreendimento Parque das Benções, por meio do representante da CAESB “(...) explicitou que a contribuição da CAESB no tocante ao fornecimento de água de água deverá variar entre 40% e 60% e que o sistema da CAESB será complementado por poços, o que ficou bastante claro na resposta da IT, reafirmou que a partir de 2015, com a entrada em operação do sistema Corumbá, os poços, atendendo solicitação da ADASA, serão lacrados (...)”.



DODF I, de 18.09.13, pg. 25 (**doc. 4**). Tal afirmativa, reforça que a área não possui suportabilidade hídrica para implantação de loteamento de tal grandeza.

Por sua vez, o CONAM/DF, na data de 9 de outubro de 2013, votando a favor da aprovação do loteamento Parque das Bênçãos, *com apertada margem de votos (13 votos favoráveis e 11 votos contrários)*, tão somente demonstra a conflituosidade dos posicionamentos dos conselheiros sobre o tema, o que destaca a fragilidade ambiental da área para implantação do referido loteamento. DODF I, de 09.10.13, pg. 16 (**doc. 5**).

4. Das nulidades absolutas que maculam a licitação

Segundo o Tribunal de Contas da União, em suas recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas, disponíveis em seu sítio eletrônico, as etapas da fase preliminar à licitação são de fundamental importância para a tomada da decisão de licitar, apesar de, muitas vezes, serem menosprezadas.

Passar para as demais fases de uma licitação sem a sinalização positiva da viabilidade do empreendimento – obtida na etapa preliminar – pode resultar no desperdício de recursos públicos pela impossibilidade de execução da obra, por dificuldades em sua conclusão ou efetiva futura utilização.

Entre as etapas da fase preliminar à licitação figuram os estudos de viabilidade, que objetivam eleger o empreendimento que melhor responda ao programa de necessidades, sob os aspectos técnico, ambiental e socioeconômico. No aspecto técnico, devem ser avaliadas as alternativas para a implantação do projeto.

A avaliação ambiental envolve o exame preliminar do impacto ambiental do empreendimento, de forma a promover a perfeita adequação da obra com o meio ambiente.

Concluídos os estudos e selecionada a alternativa, deve-se preparar relatório com a descrição e avaliação da opção selecionada, suas características principais, os critérios, índices e parâmetros empregados na sua definição, demandas que serão atendidas com a execução, e pré-dimensionamento dos elementos, isto é, estimativa do tamanho de seus componentes.



Segundo o mesmo manual do TCU, o projeto básico é o elemento mais importante na execução de obra pública. Falhas em sua definição ou constituição podem dificultar a obtenção do resultado almejado pela Administração.

O projeto básico deve ser elaborado anteriormente à licitação e receber a aprovação formal da autoridade competente⁹. Ele deve abranger toda a obra e possuir os requisitos estabelecidos pela Lei das Licitações¹⁰. Deve possuir os elementos necessários e suficientes para definir e caracterizar o objeto a ser contratado; ter nível de precisão adequado; ser elaborado com base nos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento; possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos executivos e do prazo de execução.

Alerta o TCU que é importante lembrar que a inconsistência ou inexistência dos elementos que devem compor o projeto básico poderá ocasionar problemas futuros de significativa magnitude, entre as quais o TCU destaca a falta de efetividade ou alta relação custo/benefício do empreendimento, devido à inexistência de estudo de viabilidade adequado; alterações de especificações técnicas, em razão da falta de estudos geotécnicos ou ambientais adequados; utilização de materiais inadequados, por deficiências das especificações; alterações contratuais em função da insuficiência ou inadequação das plantas e especificações técnicas, envolvendo negociação de preços.

Essas consequências podem acabar por frustrar o procedimento licitatório, dadas as diferenças entre o objeto licitado e o que será efetivamente executado, e levar à responsabilização daqueles que aprovaram o projeto básico que se apresentou inadequado¹¹.

Segundo recomenda o TCU, o projeto básico de uma licitação pode ser elaborado pelo próprio órgão. No caso de o órgão não dispor de corpo técnico especializado, ele deverá fazer uma licitação específica para contratar empresa para elaborar o projeto básico.

9 Art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.

10 Art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993.

11 Segundo o Acórdão nº 353/2007 do TCU. Relator: Ministro Augusto Nardes: 5. [...] Além disso, é bom lembrar que, nos exatos termos do art. 7º, § 6º, da Lei 8.666/1993, são nulos de pleno direito os atos e contratos derivados de licitações baseadas em projeto incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo tal fato ensejar não a alteração do contrato visando à correção das imperfeições, mas sua anulação para realização de nova licitação, bem como a responsabilização do gestor faltoso.



Quando da elaboração do projeto básico, é necessário verificar se o empreendimento necessita de licenciamento ambiental¹², conforme dispõem as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 001/1986 e nº 237/1997 e da Lei nº 6.938/1981. Se preciso, deve-se elaborar Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), como partes integrantes do Projeto Básico.

O Anexo 1 da Resolução nº 237/1997 do Conama lista as atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, enquanto o art. 2º da Resolução nº 001/1986 do citado Conselho define as atividades modificadoras do meio ambiente que dependem da elaboração e aprovação de estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental para seu licenciamento, entre os quais constam os Projetos urbanísticos acima de 100 hectares.

No caso de a licença ambiental ser exigida, deve-se observar a necessidade de ser obtida: Licença Prévia (previamente à licitação); Licença de Instalação (antes do início da execução da obra); Licença de Operação (antes do início de funcionamento do empreendimento).

A importância da obtenção da licença prévia antes da licitação reside na possibilidade de, caso o projeto básico seja concluído sem a devida licença, o órgão ambiental, quando finalmente consultado, manifestar-se pela inviabilidade ambiental da obra.

Os projetos básico e executivo devem contemplar todas as medidas mitigadoras exigidas pelo órgão ambiental, quando do fornecimento das licenças prévia e de instalação. Isso é importante em razão, já que a implementação de medidas mitigadoras influencia diretamente a definição precisa do custo do empreendimento.

Em relação ao licenciamento ambiental, o Tribunal de Contas da União considera como irregularidades graves a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência da licença prévia, conforme art. 2º [na verdade, art. 7º], § 2º, inciso I e art. 12, ambos da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/97; o início de obras sem a devida licença de instalação, bem como o início das operações do empreendimento sem a licença de

12 O caput do art. 2º da Resolução Conama nº 237/1997 (que regulamenta o art. 10 da Lei nº 6.938/1981) dispõe:

Art. 2º- A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.



operação com base nas Resoluções Conama nº 237/97 e 06/87¹³; o TCU também já definiu que “a falta de providências de responsável, com vistas a verificar a efetiva viabilidade ambiental e econômica de obra pública, justifica sua apenação”¹⁴.

Como visto, os requeridos contrariaram praticamente todas as diretrizes concernentes à fase preliminar da viabilidade do empreendimento, ao licenciamento ambiental e ao projeto básico, maculando os certames objeto da presente ação de vícios insanáveis.

Os demandados não promoveram os estudos de viabilidade pertinentes, não elaboraram ou contrataram a elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, não obtiveram a Licença Prévia (ambiental) e ainda promoveram a licitação sem projetos básicos indispensáveis à contratação de obras e serviços.

Segundo argumentam os requeridos, a legislação ambiental resultará respeitada porque a empresa contratada para implantar o empreendimento elaborará os estudos ambientais pertinentes e obterá as licenças cabíveis. No entanto, não conta com o respaldo da Lei de Licitações, das recomendações do TCU e da jurisprudência consolidada, os quais não admitem que os Estudos Ambientais e a Licença Prévia do empreendimento causador de degradação sejam posteriores à licitação.

Com efeito, promover uma licitação sem a sinalização positiva da viabilidade do empreendimento, que deve ser obtida na etapa preliminar, pode resultar no desperdício de recursos públicos pela impossibilidade de execução da obra, por dificuldades em sua conclusão ou efetiva futura utilização.

Outrossim, quando o EIA-RIMA é exigido, não é possível que se elabore o projeto básico da obra a ser licitada sem este instrumento, pois deve o mesmo ser parte integrante do Projeto Básico.

Demais disso, o projeto básico deve contemplar todas as medidas mitigadoras exigidas pelo órgão ambiental, quando da emissão da licença prévia, já que a implementação de medidas mitigadores influencia diretamente a definição precisa do custo do empreendimento.

13 Acórdão nº 516/2003 - Plenário. Relator: Ministro-Substituto: Lincoln Magalhães da Rocha. Brasília, 15 maio 2003.

14 Acórdão nº 865/2006 - Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 7 jun. 2006.



Nos termos do artigo 7º da Lei de Licitações, sem projeto básico não pode haver licitação:

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

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

(...)

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

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

No entanto, a licitante não dispõe do indispensável projeto básico para proceder à licitação das obras em questão, a uma porque não dispõe de EIA-RIMA, que deve integrar o Projeto Básico; a duas porque não dispõe de Licença Prévia que defina as medidas mitigadoras que devem ser implementadas, de forma a permitir a definição precisa do custo do empreendimento; a três porque seus próprios editais delegam às empresas participantes a incumbência de elaborar o projeto básico de urbanismo.

Com efeito, segundo os editais de chamamento (1.3.8), as empresas participantes deverão apresentar para o certame o projeto básico de urbanismo e os projetos de arquitetura das edificações, os quais deverão obedecer às diretrizes e especificações que constam do Anexo II e VI deste edital. E, ainda segundo os editais, o envelope “Documentos da Proposta de Projeto e Preço” deverá conter o Projeto Básico de Urbanismo¹⁵.

Ocorre, entretanto, que, segundo a Lei de Licitações, o autor do Projeto Básico não pode participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução da obra ou serviço, exceção feita ao

15 “4.1.1 – **Projeto Básico de Urbanismo** onde conste o seguinte: Levantamento Topográfico (TOP); Projetos de Urbanismo (URB); Memorial Descritivo (MDE) sendo dispensada a apresentação do Quadro Demonstrativo de Unidades Imobiliárias (QDUI) somente nesta fase de apresentação das propostas; Normas de Edificação; Uso e Gabarito (NGB) ou Planilha de Parâmetros Urbanísticos (PUR); Projeto de Paisagismo (PSG); Projeto de detalhe de acessibilidade, que deverão atender aos procedimentos estabelecidos na Instrução Normativa Técnica - INTC nº 2, Decreto nº 19.045 publicada no DODF de 23/06/1998, NBR 9050 e demais para projeto de urbanismo.” (com a redação dada pela Errata de nº 01).



autor do Projeto Executivo, quando a contratação da obra inclua a sua elaboração:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

III - servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

§ 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada.

§ 2º O disposto neste artigo não impede a licitação ou contratação de obra ou serviço que inclua a elaboração de projeto executivo como encargo do contratado ou pelo preço previamente fixado pela Administração.

Não por outro motivo, o TCU recomenda que no caso de o órgão não dispor de corpo técnico especializado, deverá fazer uma licitação específica para contratar empresa para elaborar o projeto básico.

No que pertine à prévia obtenção da Licença Prévia (inevitável, *in casu*, a repetição, pois o próprio nome da Licença deixa claro que é um instrumento prévio de controle da adequação ambiental do empreendimento), a importância de sua obtenção antes da licitação reside na possibilidade de, caso o projeto básico seja concluído sem a devida licença, o órgão ambiental, quando consultado, manifestar-se pela inviabilidade ambiental da obra. Hipótese em que, os gastos despendidos pelo erário até então serão injustificáveis e ilícitos, pois decorrentes de violação flagrante da legislação pertinente, posta em evidência nas Recomendações do TCU.

Destarte, o TCU considera irregularidade grave a contratação de obras com base em projeto básico elaborado sem a existência da licença prévia, conforme art. 7º, § 2º, inciso I e art. 12, ambos da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 8º, inciso I, da Resolução Conama nº 237/97.

Ressalta-se, ademais, o que vem decidindo sobre o tema a jurisprudência:



TRF5

AÇÃO ORDINÁRIA. LICITAÇÃO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE USO DE ÁREA. CONSTRUÇÃO DE HOTEL. IBAMA. EMBARGO. DESCUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. RESCISÃO CONTRATUAL. REINTEGRAÇÃO NA POSSE. INDENIZAÇÃO. AGRAVO RETIDO. PRELIMINAR DE CARÊNCIA DA AÇÃO NÃO CONHECIDA. 1. Insurgiu-se a ré, por meio de agravo retido, contra decisão que indeferiu a produção de prova pericial contábil. Consoante entendimento deste E. Tribunal, cabe ao juiz analisar a pertinência e a necessidade da prova requerida. Portanto, não merece provimento o agravo retido interposto às fls. 1599/1606. 2. Com a convalidação do procedimento especial para o procedimento ordinário, não há mais que se falar em carência da ação possessória, razão pela qual não merece a preliminar ser conhecida. 3. A notificação enviada pela autora à ré, acostada à fl. 72 dos autos, não tem o condão de, por si só, produzir os efeitos de uma rescisão administrativa, a qual deve observar um mínimo de formalidades para ser válida e produzir efeitos, o que, por certo, motivou a autora a requerer, por meio da presente ação, a rescisão contratual pela via judicial. 4. **Entendo que a responsabilidade pelo estudo da viabilidade ambiental da obra e consequente liberação da área é da licitante, que não poderia ter destinado área para execução de obra sem a necessária licença do órgão competente.** 5. **De fato, os artigos 6º, IX, 7º, §2º, I e 12, VII da Lei nº 8.666/93 veiculam normas jurídicas que determinam a necessidade de que somente sejam abertos certames públicos a partir de projetos básicos que contenham estudos de viabilidade ambiental, como medida imprescindível à proteção do meio ambiente.** 6. Evidente, no caso em tela, o descumprimento dos preceitos acima transcritos, o que se confirma pelo embargo imposto pelo IBAMA à obra licitada, devido ao exercício de atividade potencialmente degradadora do meio ambiente sem a licença ambiental legalmente exigível e à supressão total da mata nativa (fls. 64 e 66). 7. **Assim, entendo ter havido omissão da autora em relação à obrigação instituída por Lei, cujo cumprimento a ela competeia.** (...) 19. Preliminar de carência da ação e agravo retido de fls. 1616/1621 não conhecidos. 20. Agravo retido interposto de fls. 1599/1606 apelado a que se nega provimento. (TRF 3ª R.; AC 2001.03.99.033687-8; SP; Terceira Turma; Relª Desª Fed. Cecília Maria Piedra Marcondes; Julg. 24/03/2011; DEJF 04/04/2011; Pág. 1015).

(grifo nosso).

5. Da legislação violada nos certames promovidos pelos requeridos

Diante de todo o exposto, cumpre que se destaquem os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais violados pelos réus em seus Editais de Chamamento de nºs 06, 07, 08 e



09/2012, quais sejam: o artigo 225, §1º, inciso IV, da Constituição Federal; o artigo 3º, o artigo 7º, § 2º, inciso I e o artigo 12, todos da Lei nº 8.666/93; as Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 001/1986 e nº 237/1997, art. 8º, inciso I; o artigo 9º, incisos II e IV e o artigo 10 da Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente); o artigo 5-A, inciso II, da Lei 11.977/2009; e o artigo 289 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

6. A Inconstitucionalidade dos Decretos nº 34.783 de 01.11.2013 e nº 34.863, de 22.11.2013 por violação do artigo 56 do ADCT, da Lei Orgânica do Distrito Federal, da Lei Federal nº 6.766/79 e do PDOT.

Os Decretos nº 34.783/2013 e nº 34.863/2013, ao tempo em que aprovaram o Projeto Urbanístico de Parcelamento do Parque das Benções, na Região Administrativa do Recanto das Emas, materializando um mero ato administrativo de aprovação de parcelamento, ao aprovar também as Normas de Edificação Uso e Gabarito – NGBs 42/2013 , 43/2013, 44/2013, 44/2013, 45/2013, 46/2013, 57/2013, 48/2013, 49/2013 e 50/2013, que nada mais são do que parâmetros urbanísticos, estabeleceu índices construtivos que só poderiam ser estabelecidos por Lei (princípio da legalidade – limitações ao direito de construir só podem ser impostas por lei). **(doc. 6).**

Trata-se portanto de Decretos autônomos que devem ser expurgados do ordenamento jurídico em face de sua patente inconstitucionalidade, o que desde já se requer. Nessa perspectiva, os referidos Decretos Distritais não só ultrajam o artigo 100, inciso VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que estabelece que os decretos e regulamentos destinam-se tão somente à fiel execução da Lei, como o artigo 3º, inciso X, da Lei Orgânica do Distrito Federal. Neste sentido, jurisprudência do Eg. TJDF:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 28.401, DE 31 DE OUTUBRO DE 2007 E DECRETO N. 28.414, DE 06 DE NOVEMBRO DE 2007. PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA REJEITADA. ... omissis ...

- Decretos existem para assegurar a fiel execução das leis. Estão, assim, vinculados à determinado diploma legal. Sua função é facilitar a execução da lei, torná-la praticável e, principalmente, facilitar ao aparelho administrativo sua fiel observância. Portanto, não há que se olvidar que o decreto governamental, no extremo de sua finalidade como ato normativo, é suscetível do juízo de inconstitucionalidade.



- *É bem verdade que o eg. Supremo Tribunal Federal tem demonstrado alguma resistência em admitir o controle concentrado de constitucionalidade, in abstrato, mediante ação direta de inconstitucionalidade, de ato regulamentar de mera execução da lei. Contudo, é necessário o controle judicial do ato regulamentar quando este, na forma de decreto, tenha força de lei, editado ao arrepio do princípio da reserva legal, ou que se revele incompatível com o princípio da supremacia da lei.*

- *Presentes estão os requisitos de abstração, generalidade e impessoalidade exigíveis aos atos normativos atacados, aptos, portanto, a serem submetidos ao controle abstrato de constitucionalidade, uma vez que estabelecem normas gerais e abstratas acerca da concessão de alvará de funcionamento para estabelecimentos comerciais, industriais e institucionais, como as entidades de educação, motivo pelo qual se rejeita a preliminar de inadequação da via eleita.*

... omissis ...

- *Ação julgada procedente em parte. Maioria” (ADI 20080020055605, Relator Desembargador Otávio Augusto, DJ 18/03/2009, pág. 40).*

As normas de Gabarito (NGB's) nada mais são do que parâmetros urbanísticos a serem aplicados, tais como usos, tipologias, taxas de ocupação e construção. Os Decretos em questão, ao estabelecerem os parâmetros urbanísticos que serão utilizados para a ocupação dos lotes, criam parâmetros até então ausentes na legislação urbanística e normas de uso e ocupação do solo, invadindo matéria que deveria ser disciplinada por Lei Complementar, contrariando o artigo 56 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da Lei Orgânica do Distrito Federal, alterado por força da Emenda à Lei Orgânica nº. 49, que assim estabelece, *verbis*: “**Até a aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Governador do Distrito Federal poderá enviar, precedido de participação popular, projeto de lei complementar específica que estabeleça o uso e a ocupação de solo ainda não fixados para determinada área, com os respectivos índices urbanísticos.**” (grifo nosso).

Portanto, mais uma razão para que os Decretos Distritais nº 34.783/2013 e 34.863/2013, por meio dos quais foi aprovado o Projeto Urbanístico de Parcelamento do Parque das Benções, na Região Administrativa do Recanto das Emas – RA XV, sejam declarados inconstitucionais (**doc. 6**).

Antes da aprovação do parcelamento de solo, é imprescindível a aprovação de Lei Complementar Distrital que estabeleça parâmetros urbanísticos para a área a ser parcelada, nos termos exigidos pela Lei Federal nº 6.766/79 e pela Lei Orgânica do Distrito Federal, o que não ocorreu no presente caso.



Com efeito, estabelece o artigo 4º, parágrafo primeiro, da Lei Federal nº 6.766/79, *verbis*: “A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento”. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

Obviamente a definição dos parâmetros urbanísticos a serem adotados por ocasião do uso e ocupação dos lotes deve ser feita mediante Lei Complementar aprovada pela Câmara Legislativa, não podendo ser feita no corpo do Decreto que materializa o ato administrativo do Poder Executivo, máxime porque nossa Lei Orgânica exige que a indicação de usos permitidos e índices urbanísticos seja feita em Lei Complementar específica e não em ato administrativo.

Nesse sentido é a recente jurisprudência do Eg. TJDFT, assentando que a alteração de parâmetros urbanísticos deve ser feita por meio de Lei Complementar Específica. Confira-se:

DIREITO URBANÍSTICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RECURSO INTERPOSTO ANTES DO JULGAMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. REJEIÇÃO. NULIDADE DA SENTENÇA. JULGAMENTO EXTRA PETITA. NÃO CONFIGURAÇÃO. EMPREENDIMENTO DESTINADO À EXPANSÃO DO SETOR HOTELEIRO NORTE. OCUPAÇÃO DA QUADRA 901 DO SETOR DE GRANDES ÁREAS NORTE. QUADRA INSERIDA DENTRO DA REGIÃO TOMBADA COMO PATRIMÔNIO HISTÓRICO NACIONAL E PATRIMÔNIO HISTÓRICO DA HUMANIDADE. ALEGAÇÃO DE ÁREA NON AEDIFICANDI. REJEIÇÃO. EMPREENDIMENTO QUE IMPLICA ALTERAÇÃO DOS PADRÕES URBANÍSTICOS DA REGIÃO. NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL ESPECÍFICA E AUTORIZAÇÃO DO IPHAN.

1. A interposição de recurso, antes do julgamento dos embargos de



declaração, ainda que não haja ratificação posterior, não obsta o seu conhecimento.

2. O interesse de agir assenta-se no trinômio utilidade, necessidade e adequação na busca da prestação jurisdicional. A utilidade consiste em obter um provimento vantajoso para parte; a necessidade refere-se ao fato de que via judicial é o único meio a satisfazer a pretensão vindicada. Por fim, a adequação constitui na escolha do instrumento processual adequado para tutela do direito material postulado.

3. Não há que se falar em julgamento extra petita se a sentença guarda correlação com o pedido e a causa de pedir da ação, observando o princípio da congruência.

4. A Quadra 901 do Setor de Grandes Áreas Norte, na qual se pretende implantar o empreendimento destinado à Expansão do Setor Hoteleiro Norte situa-se no conjunto urbanístico de Brasília, tomado como Patrimônio Cultural da Humanidade na UNESCO em 11 de dezembro 1987 e como Patrimônio Histórico Nacional (Portaria nº 04, do IPHAN, de 13/3/90, alterada pela Portaria nº 314, do IPHAN, de 8/10/92).

5. O Decreto Distrital nº 10.829, de 02/10/87, que regulamenta o artigo nº 38 da Lei nº 3.751, de 13/4/60 (Lei Santiago Dantas), foi editado no contexto em que Brasília precisava atender ao condicionamento apresentado pelo Comitê do Patrimônio Mundial e Natural da UNESCO para ser inscrita como Patrimônio Cultural da Humanidade. O art. 10 do referido diploma legal dispõe que seriam áreas non aedificandi todos os terrenos situados dentro da área tombada que não estejam edificadas ou destinados à edificação.

6. Considerando-se que, à época da edição do Decreto Distrito nº 10.829/87, as normas de gabarito já previam destinações para edificações a serem realizados no Setor de Grandes Áreas Norte, não merece prosperar a tese de que a Quadra 901 daquele setor seria non aedificandi.

7. O empreendimento objeto de implantação pela TERRACAP e pelo Distrito Federal, referente à expansão do Setor Hoteleiro Norte, afronta as



normas de gabarito do Setor de Grandes Áreas, uma vez que se trata de projeto urbanístico de cunho comercial, destinação que não está prevista na NGB/86.

8. Nada obstante, o fato de não haver a previsão de destinação comercial na NGB/86 não impede que haja a alteração do projeto urbanístico da área, a fim de que sejam atendidas as novas demandas surgidas da cidade, buscando-se, sempre, o desenvolvimento sustentável, sem olvidar, todavia, as normas que garantem a proteção da área tombada de Brasília.

9. O Distrito Federal tem competência para promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. No entanto, enquanto não for aprovada a Lei de Uso e Ocupação do Solo, a prática de atos que impliquem a alteração dos padrões urbanísticos do Distrito Federal dependerá, necessariamente, de edição de lei complementar específica, de iniciativa do Governador, motivada por situação de relevante interesse público, e precedida de participação popular e estudos técnicos que avaliem o impacto de alteração, consoante dispõe o art. 56, parágrafo único, do Ato de Disposições Constitucionais Transitória da Lei Orgânica do Distrito Federal, introduzido pela Emenda nº 40/2002, com redação alterada pela Emenda 47/2007.

10. A alteração de padrão urbanístico de bem tombado exige, também, autorização do IPHAN, autarquia federal responsável por garantir a preservação do patrimônio histórico-cultural brasileiro, conforme dispõe o art. 18 do Decreto-Lei nº 25/37.

11. Preliminares rejeitadas e recursos desprovidos. (Acórdão n.684013, 20100112236015APC, Relator: FLAVIO ROSTIROLA, Revisor: TEÓFILO CAETANO, 1ª Turma Cível, Data de Julgamento: 12/06/2013, Publicado no DJE: 17/06/2013. Pág.: 169).

(grifamos)

7. Da Suspensão das atividades do Conselho de Planejamento Urbano do Distrito Federal



por força das decisões exaradas nos autos da Ação Civil Pública nº 2012.01.1.193724-4 e no Agravo de Instrumento nº 2013.00.2.023967-7

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios ajuizou a Ação Civil Pública nº 2012.01.1.193724-4, em tramitação na 3ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal, tendo em vista as irregularidades existentes no Conselho de Planejamento Urbano do Distrito Federal – CONPLAN, cuja composição ao ser quase exclusivamente posta ao talante do Governador do Distrito Federal, estaria violando o princípio da gestão democrática das cidades e da participação popular nos rumos do Distrito Federal.

Na referida ACP, o Ministério Público teve seu pleito liminar atendido para que fossem suspensas todas as decisões tomadas por aquele colegiado. Confira-se:

“(…)

A concessão de antecipação de tutela reclama do magistrado a observância dos requisitos estabelecidos no art. 273 do estatuto processual, quais sejam, a existência de prova inequívoca, a verossimilhança das alegações e o risco de dano irreparável ou de difícil reparação.

No caso em apreço, verifico estarem presentes os elementos necessários para deferimento da medida antecipatória, tendo em vista a proximidade da apreciação do referido Projeto de Lei de suma importância para a sociedade (quarta-feira, dia 28 de agosto), bem como o fato de que o CONPLAN não está devidamente composto por representantes da sociedade civil. Por outro lado, esta medida se coaduna e completa a liminar deferida anteriormente, pena de ineficácia da ordem judicial prolatada.

Ante ao exposto DEFIRO a antecipação de tutela requerida para determinar ao Distrito Federal - Governador do DF -, a suspensão das atividades deliberativas do CONPLAN até a regularização de sua composição, na forma eleitoral prevista.



Esta decisão tem efeito ex tunc.

Dada a urgência da medida, confiro a presente decisão força de mandado.
Intimem-se.

Brasília - DF, terça-feira, 27/08/2013 às 19h37.

Jansen Fialho de Almeida

Juiz de Direito”.

(doc. 7).

Em virtude do flagrante desrespeito à decisão judicial proferida nos autos da ACP em referência, o Ministério Público informou o Juízo que o Distrito Federal havia marcado nova reunião deliberativa do Conplan **o que gerou a seguinte decisão judicial datada de 09 de outubro de 2013:**

“(…)

Os documentos carreados nos autos não dão margem para dúvidas acerca do descumprimento da decisão judicial proferida por este Juízo que DETERMINOU A SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES DELIBERATIVAS DO CONPLAN até a regularização de sua composição, prolatada no dia 27 de agosto do ano corrente.

Com efeito, a deliberação do dia 3 de outubro passado, posterior, portanto, à concessão da tutela antecipada, foi divulgada no sítio da internet do CONPLAN e de jornal de grande circulação desta Capital (fls. 394/396).

Também restou colacionada à fl. 393 dos presentes autos a pauta da 33ª reunião extraordinária do CONPLAN com objetivo de CONVALIDAR os atos aprovados nas reuniões entre 12/12/12 e 28/08/2013, em manifesta inobservância da ordem judicial emanada.

Nesse descortino, a recusa das autoridades do Poder Executivo em acatar o decidido viola frontalmente o Princípio da Dignidade da Justiça e estará desobedecendo a ordem judicial (art. 125, III, do CPC e 330, do CP). E não tem amparo legal para isso.

Para corroborar esse entendimento, referente à violação ao Princípio da



Dignidade da Justiça, quando ainda Juiz de Direito Substituto, nesta Vara, já determinei a prisão com base nesse princípio, por crime de desobediência, sendo a mesma mantida pela col. Corte, senão vejamos:

"PENAL. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA A EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO ALTERNATIVO DO DISTRITO FEDERAL. CRIME DE DESOBEDIÊNCIA E PREVARICAÇÃO. CRIMES DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO. BENEFÍCIOS LEI 9.099/95. NÃO CABIMENTO.

A pretensão de Lei 9.099/95 é abolir a pena privativa de liberdade nas hipóteses de crime de menor potencial ofensivo, ou seja, esta Lei veio despenalizar e não acabar com a prisão em flagrante. Não constitui constrangimento ilegal a expedição de mandado de prisão contra autoridade administrativa que persiste na co

nduta de descumprir ordem judicial, evidenciando menosprezo à Justiça".
(HBC nº 1998.00.2.001961-2, 1ª Turma Criminal, rel. Desa. ANA MARIA AMARANTE)

Merece destaque trazer à colação trecho do v. Acórdão, em manifestação do parquet, acolhida pela MM. Relatora em sua fundamentação:

"... No caso, o decreto de prisão acha-se em acordo com a norma e a realidade, pelo não cumprimento da ordem emanada do Poder Judiciário. Desconsiderar esse aspecto é permitir o desrespeito à dignidade da justiça. Note-se que as justificativas não passam de um jogo de mero exercício lógico, sem qualquer validade comprobatória do cumprimento da ordem judicial.

Os princípios acima enunciados, na realidade, constituem critérios objetivos e limitação material que deve orientar o direito penal alicerçado na dignidade humana e no respeito à justiça num estado social e democrático de todos. Isto, certamente, torna o sistema jurídico mais legítimo. Portanto, não se consubstancia a carência de justa causa caracterizadora da ilegalidade da prisão...

... Esse tipo de atitude de menosprezo à Justiça subverte o princípio de harmonia que deve reinar no contexto da separação dos poderes e investe contra os valores que permeiam o Estado de Direito..."

São deveres das partes e de todos aqueles que, sob qualquer forma, participam do processo cumprir com exatidão os provimentos mandamentais e não criar embaraços à efetivação dos provimentos judiciais, de natureza antecipatória ou final.

Em caso de novo descumprimento da decisão, direta ou indiretamente, por se constituir em ato atentatório ao exercício da jurisdição e dignidade da Justiça o Sr. Presidente do CONPLAN e o Sr. Governador do Distrito Federal, eis que editou o Decreto nº 34.662/13 - serão responsáveis, pessoal e solidariamente, ao pagamento de multa pecuniária diária de R\$ 1.000,00 (um mil reais), cujo valor reverterá em favor do PROJUS - TJDF, sem prejuízo



de outras sanções cíveis e criminais, inclusive substitutivas da declaração de vontade, bem como passíveis de responsabilização por ato de improbidade administrativa (art. 14, V e parágrafo único; art. 125, III; arts. 339 e 340, III; art. 441; art. 461 e §§; art. 600, II e III, todos do CPC; art. 330 do Código Penal; art. 11, II da LIA; e art. 83§1º, I, da Lei nº 11.697/08).

Forte nessas razões, acolho a cota ministerial para:

- a) determinar a intimação pessoal do Sr. Presidente do CONPLAN bem como a do Sr. Governador do Distrito Federal, para que prestem as informações acerca do cumprimento da decisão anteriormente prolatada por este Juízo, no prazo de 72 (setenta e duas horas);
- b) determino o cancelamento da reunião do CONPLAN marcada para o próximo dia 11 (onze) de outubro;
- c) deferir o aditamento da inicial. Dê-se vistas ao requerido para o contraditório;
- d) em relação ao recurso de agravo de instrumento interposto pelo Distrito Federal contra decisão que rejeitou os embargos de declaração por ele interpostos, mantenho o decisum vergastado por seus próprios fundamentos. (...)"

(doc. 8).

Houve, ainda, por parte do Distrito Federal, a interposição de recurso de agravo de instrumento com o pedido de antecipação da tutela para suspender as decisões proferidas na instância *a quo*.

Em decisão monocrática proferida no dia 19/11/2013, a Eminente Desembargadora Carmelita Brasil no bojo do AGI nº 2013.00.2.026860-3, refutou os argumentos trazidos pelo Distrito Federal, referendando a decisão proferida pelo r. juízo de 1ª Instância **(doc. 9)**.

É preciso reconhecer, portanto, que diante das decisões acima colacionadas, não poderia haver qualquer tipo de reunião do CONPLAN deliberando sobre os rumos da política de uso e ocupação do solo do Distrito Federal, na qual inclui-se o loteamento Parque das Bênçãos, na Região Administrativa do Recanto das Emas.

Todavia, segundo notícia veiculada no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB¹⁶, o CONPLAN reuniu-se no dia 03/10/2013 para deliberar e aprovar o projeto urbanístico do Parque ou Vale das Bênçãos **(doc. 10)**.

Não é preciso muito esforço para demonstrar que toda e qualquer decisão tomada na reunião ocorrida naquela data não tem efeito algum, haja vista a decisão concessiva de efeito *ex*

¹⁶<http://www.sedhab.df.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/item/3041-conplan-%E2%80%93-conselheiros-aprovam-projeto-urban%C3%ADstico-na-vargem-da-b%C3%AAn%C3%A7%C3%A3o.html>



tunc às atividades deliberativas do CONPLAN, nos termos expostos acima, referendada, repita-se, no dia 19/11/2013 pela Eminente Desembargadora Carmelita Brasil em decisão monocrática que indeferiu o pleito de suspensão dos efeitos da liminar requerida pelo Distrito Federal.

Outrossim, não bastasse a ilegalidade/inconstitucionalidade dos Decretos Distritais nº 34.783, de 01º/11/2013 e 34.863, de 21/11/2013, que aprovaram irregularmente, em flagrante violação à Lei Orgânica do Distrito Federal, o Projeto Urbanístico do Parque das Benções, a REFERIDA DECISÃO DO CONPLAN DEVE SER TIDA POR INEXISTENTE EM FACE DAS DECISÕES JUDICIAIS JÁ MENCIONADAS.

8. Do Perigo da Demora e da Plausibilidade do Direito Invocado

Há risco iminente do início das obras que, como visto acima, poderão causar danos graves à ordem ambiental e urbanística. Como já informado, foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 237, de 12 de novembro de 2013, o aviso de recebimento da licença de instalação nº 052/2013 pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB, para atividade de implantação do parcelamento de solo urbano denominado Parque das Benções. **É de se estranhar o exíguo prazo entre a concessão da Licença Prévia, datada de 11/10/2013 (DODF 3, p.63), e a Licença de Instalação, 12/11/2013, menos de 31 dias.**

Além disso, conforme já citado, foram publicados no Diário Oficial do Distrito Federal o Decreto nº 34.783, de 1º de novembro de 2013 e o Decreto nº 34.863, de 21 de novembro de 2013, por meio dos quais restou aprovado o Projeto Urbanístico de Parcelamento do Parque das Benções, na Região Administrativa do Recanto das Emas – RA XV.

Ainda, foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal, Seção III, página 64, do dia 13 de novembro de 2013, que a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia recebeu do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – Brasília Ambiental – IBRAM/DF, a Autorização Ambiental nº 92/2013, para atividades de implantação e funcionamento de central dosadora de concreto, usina de asfalto e usina de solo na área do parcelamento de solo urbano denominado Parque das Benções, situado na Região Administrativa do Recanto das Emas, processo nº 391.001.567/2013 (**doc. 11**).

De outro lado, restou noticiado no Jornal Correio Braziliense do dia 22 de novembro de



2013, reportagem que tem como objeto a predisposição do Governo do Distrito Federal de exigir que os agricultores deixem área correspondente ao Núcleo Rural Vargem da Benção, que teve destinação alterada pelo PDOT, para construção de imóveis do Programa Morar Bem (**doc. 12**). É o que se vê no trecho disposto, a seguir:

Criado antes de 1960 para abrigar agricultores que abasteceriam a futura capital do país, o Núcleo Rural Vargem da Benção, às margens da BR – 060, próximo ao Recanto das Emas, poe dar lugar a um novo empreendimento habitacional. Vinte e quatro chácaras estão localizadas no terreno onde o governo pretende construir mais de 24 mil unidades habitacionais por meio do Programa Morar Bem. O GDF concluiu a licitação e quer começar as construções ainda este ano.

(...)

Os moradores apontam que a área não comporta a quantidade de pessoas esperadas para o novo empreendimento e já apresenta problemas no trânsito e no atendimento de saúde, por exemplo. “A região está muito maltratada devido ao crescimento desordenado do Recanto das Emas e de Samambaia. Aqui é uma área de nascentes e o solo é frágil, não pode ser edificada como o governo quer”.

(...)”.

O art. 12, *caput*, da Lei nº 7.347/85 autoriza a concessão de mandado liminar em ação civil pública. No presente caso nada obsta à obtenção da medida que é extremamente necessária, uma vez que presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

O *fumus boni iuris* encontra guarida na Constituição da República e na legislação já citadas, principalmente a ambiental, categoricamente violada, conforme foi cabalmente demonstrado em todos os fundamentos da presente demanda.

Ademais, evidenciadas as falhas no procedimento de implantação do empreendimento habitacional Parque ou Vargem das Benções, é necessário adotar **os princípios da precaução e da prevenção**, consequência direta da consolidação de situações de fato irreversíveis.



O *periculum in mora*, por sua vez, também é bastante evidente. Acaso o empreendimento em questão não respeite as normas urbanístico-ambientais, isso é, seja licenciado sem a observação de tais regras, principalmente com relação a inexistência do EIA/RIMA, a substituição dos editais de chamamento à licença prévia necessária que contenha a localização do empreendimento e a sua viabilidade ambiental e a consolidação de situação de fato consistente na construção e finalização do empreendimento baseado em processo de licenciamento ambiental e urbanístico irregular, a coletividade, indistintamente, estará sendo constrangida a aceitar projeto que gerará impacto ao meio ambiente, na medida que seus impactos acarretam prejuízo aos direitos fundamentais do cidadão.

Outrossim, a concessão da Autorização Ambiental nº 92/2013 pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – Brasília Ambiental – IBRAM/DF, possibilita que a empresa Mendes Júnior Trading e Engenharia S/A inicie a implantação e funcionamento de central dosadora de concreto, com a produção de componentes como asfalto e concreto na região da Vargem da Benção, que, como visto, caracteriza-se pela fragilidade ambiental que torna o empreendimento habitacional como um todo inviável sob o ponto de vista ambiental.

A situação de ilegalidade apontada na presente ação deve ser contida de imediato, para que, repita-se, não se ampliem ou se tornem irreversíveis os danos causados à sociedade.

III – DO PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR

Diante do exposto, para que se impeça eficazmente, todas as formas de agressão ambiental já acima mencionadas, e se resguardem os inalienáveis direitos sociais em comento, imperioso, para o êxito desta ação civil pública, um provimento jurisdicional liminar, visando coibir e sobrestar de pronto a implantação do empreendimento Parque das Benções na área da Vargem da Benção, na Região Administrativa do Recanto das Emas – DF, cuja preservação se faz necessária amparar e sem prejuízo das penas previstas para o crime de desobediência (Código Penal, art. 330) e sob cominação de multa diária no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para cada desobediência à ordem judicial, que deverá ser revertida em favor do Fundo Único do Meio Ambiente do Distrito Federal – FUNAM, Banco de Brasília, conta nº 201.826.974-1, requer-se a concessão de **MEDIDA LIMINAR**, *inaudita altera pars*, a ser deferida com fundamento no art. 12, da Lei nº 7.347/85 c/c arts. 273 e 460, § 3º, do CPC, e 84 do Código de Defesa do Consumidor, nos



seguintes termos:

A) a suspensão da eficácia dos Decretos Distritais nº 34.783, de 01.11.2013 e nº 34.863, de 21.11.2013, que aprovaram o Projeto Urbanístico do Parcelamento Parque das Benções, na Região Administrativa do Recanto das Emas – RA XV em flagrante violação à LODF e em desrespeito às decisões judiciais que suspenderam, com efeitos *ex tunc*, todas as deliberações do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – CONPLAN;

B) aos réus CODHAB e Distrito Federal, que se abstenham de realizar novas licitações sem o prévio estudo de impacto ambiental e a consequente expedição da Licença Prévia que trate da localização e viabilidade ambiental do empreendimento; tudo em conformidade com a Resolução Conama nº 237/97;

C) A suspensão da Licença de Instalação nº 052/2013 concedida pelo IBRAM à CODHAB, para implantação do parcelamento de solo urbano denominado Parque das Benções ;

D) aos réus CODHAB e Distrito Federal, que se abstenham de iniciar ou dar continuidade a quaisquer obras de infraestrutura e construção de moradias no empreendimento Parque das Benções e

E) a suspensão da eficácia dos Editais de Chamamento de nºs 06, 07, 08 e 09/2012, da CODHAB, em virtude das irregularidades apontadas.

IV - DOS PEDIDOS FINAIS

Por todo o exposto, o Ministério Público requer:

- 1 - a citação dos réus, nos respectivos endereços, para, se quiserem, contestarem os pedidos, sob pena de revelia e confissão;
- 2 - seja confirmada a procedência dos pedidos de ordem liminar constantes desta ação civil pública;
- 3 – seja declarada a inconstitucionalidade dos Decretos Distritais nº 34.783, de 01.11.2013 e nº 34.863, de 21.11.2013;
- 4 – seja declarada nula a reunião deliberativa do Conselho de Planejamento do Distrito Federal - CONPLAN, ocorrida no dia de



03 de outubro de 2013, que aprovou o projeto urbanístico de parcelamento do Parque das Benções, em virtude das decisões judiciais que suspenderam, com efeitos *ex tunc*, todas as deliberações daquele órgão;

5 – a condenação do Distrito Federal na obrigação de fazer consistente em realizar o Estudo de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, a ser submetido ao órgão ambiental competente (IBRAM);

6 – a condenação da CODHAB em obrigação de fazer consistente na expedição de novos editais de chamamento em estrita observância ao procedimento de licenciamento ambiental (EIA/RIMA e Resolução nº 237/97 CONAMA);

7 – a condenação da CODHAB e do Distrito Federal na obrigação de fazer consistente na paralisação de quaisquer obras destinadas ao início ou continuidade das atividades de infraestrutura e construção de moradias referentes ao empreendimento Parque das Benções;

8 – a invalidação da Licença de Instalação n. 052/2013 concedida pelo IBRAM à CODHAB, para implantação do parcelamento de solo urbano denominado Parque das Benções, cujo processo de licenciamento foi feito sem critérios e em desrespeito ao princípio da proibição do retrocesso;

9 – a condenação dos réus nos ônus da sucumbência, a ser revertida em favor do Fundo Único do Meio Ambiente do Distrito Federal – FUNAM, Banco de Brasília, conta nº 201.826.974-1;

10 – a produção de todas as provas admitidas em Direito,



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

principalmente prova documental, depoimento pessoal dos réus, sob pena de confissão, oitiva de testemunhas, realização de perícias e inspeções judiciais e

11 - a condenação dos réus ao pagamento de custas processuais, honorários advocatícios e demais despesas processuais.

Atribui-se à causa, para efeitos meramente fiscais, o valor estimado de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Brasília/DF, 27 de novembro de 2013.

Paulo José Leite Farias
Promotor de Justiça
PRODEMA

Yara Maciel Camelo
Promotora de Justiça
PROURB