



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Processo n.º: 12.798/2016-e.

Apenso n.º: 12.780/2016-e

Origem: Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do DF – Brasília Ambiental - Ibram/DF

Assunto: Denúncia.

Ementa: Denúncia formulada por entidade associativa perante esta Corte de Contas em 26.04.2016, contendo pedido liminar, versando acerca da ocorrência de possíveis ilegalidades cometidas pelo Governo do Distrito Federal em chamamentos para consultas públicas, com vistas a subsidiar a definição de localização, dimensão e limites de parques ecológicos a serem implantadas às margens do Lago Paranoá. Análise da Admissibilidade. Decisão n.º 1.999/2016: conhecimento da exordial como Representação, deferimento da cautelar requerida, abertura de prazo para manifestação do Ibram/DF e determinações. Encaminhamento de informações pelo Ibram/DF. Ingresso de pedido de cópia formulado pela entidade associativa representante. Despacho Singular n.º 320/2016-GCIM. Concessão. Exame de mérito da exordial. Unidade instrutiva propõe: tomar conhecimento das informações prestadas pelo Ibram/DF; considerar cumprida a diligência constante da Decisão n.º 1.999/2016 e, no mérito, improcedente a exordial formulada pela Associação dos Moradores da QL 12 do Lago Sul; revogar a medida liminar deferida na Decisão n.º 1.999/2016; e autorizar a continuidade dos procedimentos atinentes aos chamamentos para consultas públicas, com vistas a subsidiar definições de localização, dimensão e limites de parques ecológicos a serem implantados às margens do Lago Paranoá, bem como o arquivamento dos autos. Juntada de documentos ao feito. Parecer ministerial sugere o retorno dos autos ao Gabinete do Relator para que sejam trazidas aos autos as propostas do Governador do Distrito Federal em relação às seis UCs mencionadas no processo e posteriormente que haja a reinstrução dos autos. Ingresso de pedido de cópia dos autos formulado pela entidade associativa representante. Despacho Singular n.º 424/16-GCIM: concessão da cópia requerida. Despacho Singular n.º 444/2016-GCIM: determinação para reinstrução do feito, a fim de examinar as questões levantadas pelo *Parquet* especial no Parecer n.º 748/2016–MF, autorizando a realização de inspeção onde se mostrar necessário. Designação de equipe de inspeção. Ingresso de denúncia formulada por entidade associativa, com pedido liminar, reportando possível descumprimento da Decisão n.º 1.999/2016 pelo GDF. **Nesta fase:** Exame de admissibilidade. Unidade instrutiva pugna pelo não conhecimento da exordial, em razão da falta de atendimento do inciso III, do §1º, do art. 195, do RI/TCDF. Ministério Público diverge, opinando pelo conhecimento da denúncia, concessão de cautelar e retorno dos autos ao corpo instrutivo para a reinstrução determinada no Despacho Singular n.º 444/2016. VOTO convergente com o *Parquet* especial, com ajustes e acréscimos.

Fundamento legal para não inclusão em pauta: Art. 1º, inciso VI, da Resolução TCDF n.º 161/2003.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

RELATÓRIO

Cuidam os autos originalmente do exame da Denúncia formulada por entidade associativa perante esta Corte de Contas em 26.04.2016 contendo pedido liminar (e-DOC DD9CC441-e), versando acerca de ocorrência de possíveis ilegalidades cometidas pelo Governo do Distrito Federal em chamamentos para consultas públicas, com vistas a subsidiar a definição de localização, dimensão e limites de parques ecológicos a serem implantados às margens do Lago Paranoá, previstas para realizarem-se nos dias 30.04.2016, 07.05.2016 e 14.05.2016, conforme publicação no DODF de 05.04.2016, Seção 3, pg. 32.

Na Sessão Ordinária n.º 4.861, de 28.04.2016, o Tribunal prolatou a **Decisão n.º 1.999/2016** (e-DOC 664C0D0F-e), *in verbis*:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da exordial protocolada nesta Corte de Contas em 26.04.2016 como Representação (peça 3; e-DOC DD9CC441-e), com pedido liminar, formulada por entidade associativa versando, acerca da ocorrência de possíveis ilegalidades cometidas pelo Governo do Distrito Federal em chamamento para consultas públicas, com vistas a subsidiar a definição de localização, dimensão e limites de parques ecológicos a serem implantadas às margens do Lago Paranoá, publicado no DODF de 05.04.2016; b) do Processo Apenso n.º 12.780/2016-e; c) da Informação n.º 71/2016-3ª Diacom (peça 5; e-DOC AC85C6E9-e); II – tendo em conta a presença simultânea dos requisitos ensejadores da prolação da medida cautelar a que alude o art. 198 do RI/TCDF, conceder a medida liminar requerida pela entidade signatária da exordial, determinando ao Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram) que, até ulterior deliberação desta Corte de Contas, se abstenha de realizar as consultas públicas da população do Distrito Federal com a finalidade de subsidiar a definição de localização, dimensão e limites de 06 (seis) parques ecológicos a serem implantados às margens do Lago Paranoá nas datas fixadas nos Editais de Convocação divulgados na edição do DODF de 05.04.2016, Seção 3, pg. 32; III – determinar ao Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram), que no prazo de 30 (trinta) dias, apresente a esta Corte de Contas os esclarecimentos acerca dos fatos denunciados na exordial; IV – determinar ao representante legal da entidade associativa que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhe a esta Corte de Contas documentação comprobatória da outorga de poderes da entidade subscritora da exordial, legitimando-o a atuar em seus interesses nos autos em exame, com a finalidade de regularização da situação processual nos autos do Processo n.º 12.780/2016-e; V – autorizar: a) a baixa do sigilo do Processo n.º 12.780/2016-e, mantendo-o apensado aos autos em exame; b) a ciência desta decisão ao subscritor da exordial e à entidade representante, qualificados na peça 3 do Processo Apenso n.º 12780/2016-e (e-DOC 5C9E827A), informando-os de que futuras



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

tramitações dos autos poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPUSH (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail); VI – autorizar: a) a remessa de cópia da Informação n.º 71/2016-3ª Diacom, da representação constante da peça eletrônica 3 (e-DOC DD9CC441-e) e do relatório/voto do Relator: a.1) ao Ibram/DF, para subsidiar o cumprimento da diligência inserta no item III; a.2) ao subscritor da exordial qualificado na peça 3 do Processo Apenso n.º 12.780/2016-e (e-DOC 5C9E827A), para subsidiar o cumprimento da diligência inserta no item IV, alertando-a para a possibilidade de reapreciação da medida cautelar concedida, caso não ocorra a regularização processual; b) o retorno dos autos à Seacom/TCDF, para os devidos fins (grifos acrescidos)."

Posteriormente, por meio da Informação n.º 98/2016-3ª Diacom (e-DOC 225AF478-e), a unidade instrutiva examinou o mérito da peça conhecida pela Corte como representação, nos termos do supracitado *decisum*.

O Ministério Público que atua junto a esta Corte – MPJTCDF, por intermédio do Parecer n.º 748/2016–MF (e-DOC D7D42145-e), opinou *"pelo retorno dos autos ao gabinete do Excelentíssimo Relator, para que determine a ampliação de seu objeto, a fim de que sejam trazidas aos autos as propostas do Gabinete do Excelentíssimo Governador do Distrito Federal para cada uma das seis UCs mencionadas no processo, ainda que de forma incipiente e, após seja o processo reinstruído, levando em consideração, agora, além do Master Plan acima mencionado, os estudos do IBRAM, juntados em 03.08.2016"*.

Considerando o disposto no parecer ministerial, determinei, mediante o **Despacho Singular n.º 444/16-GCIM** (e-DOC EE36738A-e), a reinstrução do feito pela Seacom/TCDF, a fim de examinar as questões levantadas pelo *Parquet* especial, autorizando a realização de inspeção onde se mostrasse necessário.

Antes que os autos retornassem ao meu Gabinete para exame de mérito da exordial, no dia 07.10.2016, a mesma Associação dos Moradores da QL 12 do Lago Sul protocolou neste Tribunal nova denúncia (e-DOC 488D008D-c), com pedido de medida cautelar, *"acerca do intento do GDF de implantar prolongamento do Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte, afrontando a decisão n.º 1999/2016 desse Egrégio Tribunal de Contas"*.

Ao final da referida peça, a entidade ora denunciante requer do eg. Plenário:

- i. a concessão de liminar inaudita altera pars para que, em nome do festejado Princípio da Precaução Ambiental, essa Corte de Contas determine a imediata suspensão de qualquer medida que vise à implantação da extensão do Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte, consubstanciada como Ponto de Atração Norte - PAN 6;*
- ii. no mérito,*
 - a) determine ao Governo do Distrito Federal que se abstenha de*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

realizar intervenções na orla do Lago Paranoá sem a elaboração de prévios e aprofundados estudos ambientais e urbanísticos, os quais deverão ser apresentados ao Tribunal de Contas do DF para fins de verificação da compatibilidade dos projetos à legislação aplicável à espécie, e às normas de execução orçamentária;

- b) somente realize obras nas imediações do Lago Paranoá que estejam em conformidade com os estudos mencionados na alínea anterior;*
- c) considere, a teor da Súmula nº 347/STF, o Decreto nº 13.077/1 991 incompatível com a LODF (art. 279 e segs), com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (LC nº 803/2009, arts. 67 e 69), bem como com o Decreto nº 24.499/2004 (art. 12), posto que os atos concretos decorrentes do malsinado Decreto nº 13.177/1991 ocasionarão intensa degradação do patrimônio público, em especial do Lago Paranoá e de sua Área de Preservação Permanente;*
- iii. em caráter de reiteração, autorize a imediata realização de auditoria ambiental no Lago Paranoá e suas margens, a fim de que sejam avaliados os danos e impactos já ocorridos e para que sejam evitados prejuízos ainda maiores.*

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

A unidade instrutiva, após contextualizar o feito, manifestou-se por meio da Informação n.º 189/2016-3ªDiacomp (e-DOC A88FC00D-e), acerca da admissibilidade da exordial, nos seguintes termos:

I - Do teor da Representação

8. O representante inicia lembrando de recentes problemas no Parque da Península (SHIS QL 12), no qual o Distrito Federal teria sido impedido de realizar obras mediante decisão judicial, e também refreado na construção de empreendimento no Deck Sul, Peça 47, Anexos I e II.

9. Agora, o GDF estaria ameaçando repetir tais vícios na orla do Lago Norte. Isso porque, segundo a denúncia, estaria 'Utilizando-se do artifício se-mântico de tratar-se, não de parque sob apreciação desse Tribunal de Contas, mas de Ponto de Atração contíguo a tal área, o GDF desobedece à decisão nº 1999/2016 do TCDF de sobrestar a implantação do Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte'.

10. O representante explica que, embora 'essa Corte de Contas determinou o sobrestamento da implantação do Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte (Decisão 1999/2016', o GDF notificou os moradores do SHIN QL 6, em outubro/2016, Anexo III, a desocupar o 'Ponto de Atração Norte 6 – PAN 6', em 'clara intenção de continuar suas investidas para construir estruturas de lazer, comércio e turismo às margens do Lago Paranoá'.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

11. Antes dessa notificação, informa que os mesmos moradores teriam sido cientificados a desocupar a faixa de 30 metros medidos a partir do Lago, em janeiro/2016, Anexo IV.

12. Essas duas notificações em datas próximas e com comandos divergentes denotariam falta de planejamento do governo.

13. Comenta também sobre a proposta de alteração da poligonal pre-tendida para o aludido Parque, abrangendo a orla das quadras QL 2 e QL 4 até unir-se ao chamado PAN 6. Assim essa região se incorporaria ao Parque 'compondo um único e extenso espaço voltado ao lazer, turismo e comércio'.

14. Além disso, acredita que inspira preocupação a realização de investimentos públicos de vulto em área ambientalmente sensível e urbanisticamente inadequada, visto que o local em questão é próximo da Estação de Bombeamento e Recalque de esgoto da CAESB.

15. Defende que a realização de atividades de turismo, lazer e comércio no local em destaque estaria contrária às prescrições da LODF (art. 279 e seguintes), ao PDOT (art. 69, I e III) e ao Decreto nº 24.499/2004.

16. Segundo o PDOT, o Lago Norte e o Lago Sul integram a Zona Urbana de Uso Controlado I, área de baixo adensamento populacional e de atividades compatíveis com a escala local. As diretrizes previstas no Decreto nº 24.499/2004 para a elaboração do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial do Lago Paranoá têm caráter de preservação ambiental e desenvolvimento sustentável, conceitos diversos da implantação de áreas destinadas ao lazer, comércio e turismo.

17. Também a implantação desse tipo de atividade na Área de Preservação Permanente traz graves riscos ao meio ambiente.

18. Por fim, requer desta Corte, in verbis:

i. a concessão de liminar inaudita altera pars para que, em nome do festejado Princípio da Precaução Ambiental, essa Corte de Contas determine a imediata suspensão de qualquer medida que vise à implantação da extensão do Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte, consubstanciada como Ponto de Atração Norte - PAN 6;

ii. no mérito,

a. determine ao Governo do Distrito Federal que se abstenha de realizar intervenções na orla do Lago Paranoá sem a elaboração de prévios e aprofundados estudos ambientais e urbanísticos, os quais deverão ser apresentados ao Tribunal de Contas do DF para fins de verificação da compatibilidade dos projetos à legislação aplicável à espécie, e às normas de execução orçamentária;

b. somente realize obras nas imediações do Lago Paranoá que estejam em conformidade com os estudos mencionados na alínea anterior;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

c. considere, a teor da Súmula nº 347/STF, o Decreto nº 13.077/1991 incompatível com a LODF (art. 279 e segs), com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (LC nº 803/2009, arts. 67 e 69), bem como com o Decreto nº 24.499/2004 (art. 12), posto que os atos concretos decorrentes do malsinado Decreto nº 13.177/1991 ocasionarão intensa degradação do patrimônio público, em especial do Lago Paranoá e de sua Área de Preservação Permanente;

iii. em caráter de reiteração, autorize a imediata realização de auditoria ambiental no Lago Paranoá e suas margens, a fim de que sejam avaliados os danos e impactos já ocorridos e para que sejam evitados prejuízos ainda maiores.

II - Da admissibilidade

19. *No âmbito desta Corte, o exame das representações é regido pela Emenda Regimental nº 35/2012, que estabeleceu nova redação para o art. 195 do RI/TCDF, cujo § 1º assim dispõe:*

§ 1º As representações oferecidas por agentes políticos, órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei, deverão atender, pelo menos, aos seguintes pressupostos de admissibilidade:

I – caracterização circunstanciada da situação;

II – ser redigida em linguagem clara e objetiva;

III – estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificada, apresentando, sempre que possível, a indicação dos princípios constitucionais, dispositivos legais ou regulamentares violados e o potencial impacto lesivo do ato inquirido;

IV – enquadramento da matéria nas competências do Tribunal.

20. *A Representação preenche alguns dos requisitos de admissibilidade citados, visto que caracteriza circunstanciadamente a situação com linguagem clara e objetiva. Todavia, merece ponderação o indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificada.*

21. *O representante alega a intenção do Governo do Distrito Federal de implantar o prolongamento do Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte, em possível afronta à Decisão nº 1999/2016, haja vista as duas notificações recebidas pelos moradores do SHIN QL 6, Anexo III e IV.*

22. *Observa-se que a manifestação plenária determina ao Ibram que se abstenha de realizar as consultas públicas com a finalidade de subsidiar a definição de localização, dimensão e limites de 06 (seis) parques ecológicos. Abaixo, transcreve-se o trecho pertinente:*

II – tendo em conta a presença simultânea dos requisitos ensejadores da prolação da medida cautelar a que alude o art. 198 do RI/TCDF, conceder a medida liminar requerida pela entidade signatária da exordial, determinando ao Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram) que, até ulterior deliberação desta Corte de Contas, se abstenha de realizar as



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

consultas públicas da população do Distrito Federal com a finalidade de subsidiar a definição de localização, dimensão e limites de 06 (seis) parques eco-lógicos a serem implantados às margens do Lago Paranoá nas datas fixadas nos Editais de Convocação divulgados na edição do DODF de 05.04.2016, Seção 3, pg. 32;

23. *Ao examinar as supostas ilegalidades ora apresentadas, nota-se que não se tratam de medidas tendentes à realização das ditas consultas públicas.*

24. *Na verdade, observa-se que as duas notificações, Anexos III e IV, representam autos expedidos pela Agefis para a desobstrução de área pública irregularmente ocupada na orla do Lago Paranoá, com fundamento na Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7.*

25. *Como já sobejamente cediço, a referida Ação Civil Pública refere-se à desobstrução de áreas públicas invadidas na orla do Lago Paranoá, cuja sentença transitou em julgado há anos, comentada na Informação nº 98/2016, Peça 20.*

26. *Não foram trazidas aos autos medidas que representassem a suposta implantação da extensão do Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte.*

27. *Logo, não foram apontados indícios da existência de efetivas ações tendentes à realização das ditas consultas públicas, nem foram identificadas outras irregularidades, razão pela qual a representação não deve ser conhecida.*

28. *Cabe alertar para o pedido de liminar formulado pelo representante, o qual deverá ser avaliado, caso o Relator entenda de modo diverso do que aqui se sugere.*

Ante o exposto, o corpo instrutivo sugeriu ao e. Plenário a adoção das seguintes medidas:

- I - não conhecer da representação tratada na Peça 47, em razão da falta de atendimento do art. 195, §1º, inciso III, do RI/TCDF;*
- II - autorizar:*
 - a) a ciência do Representante e demais interessados;*
 - b) o retorno dos autos a esta Secretaria, para os devidos fins.*

Registro que as sugestões consignadas na instrução mereceram a concordância do Diretor 3ª Diacomp e do Secretário-substituto da Secretaria de Acompanhamento – Seacomp/TCDF (e-DOC 2E4DA3AD-e).

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público que atua junto a este Tribunal – MPJTCDF, por intermédio do Parecer n.º 993/2016-MF (e-DOC A96FB992-e), após empreender breve relato dos fatos, assim se manifestou sobre a matéria:

“3. Em decisão de 28.04.2016, o E. Plenário assim deliberou:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

‘DECISÃO Nº 1999/2016

‘O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da exordial protocolada nesta Corte de Contas em 26.04.2016 como Representação (peça 3; e-DOC DD9CC441-e), com pedido liminar, formulada por entidade associativa versando acerca da ocorrência de possíveis ilegalidades cometidas pelo Governo do Distrito Federal em chamamento para consultas públicas, com vistas a subsidiar a definição de localização, dimensão e limites de parques ecológicos a serem implantadas às margens do Lago Paranoá, publicado no DODF de 05.04.2016; b) do Processo Apenso n.º 12.780/2016-e; c) da Informação n.º 71/2016-3ª Diacom (peça 5; e-DOC AC85C6E9-e); II – tendo em conta a presença simultânea dos requisitos ensejadores da prolação da medida cautelar a que alude o art. 198 do RI/TCDF, conceder a medida liminar requerida pela entidade signatária da exordial, determinando ao Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram) que, até ulterior deliberação desta Corte de Contas, se abstenha de realizar as consultas públicas da população do Distrito Federal com a finalidade de subsidiar a definição de localização, dimensão e limites de 06 (seis) parques ecológicos a serem implantados às margens do Lago Paranoá nas datas fixadas nos Editais de Convocação divulgados na edição do DODF de 05.04.2016, Seção 3, pg. 32; III – determinar ao Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram), que no prazo de 30 (trinta) dias, apresente a esta Corte de Contas os esclarecimentos acerca dos fatos denunciados na exordial; IV – determinar ao representante legal da entidade associativa que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhe a esta Corte de Contas documentação comprobatória da outorga de poderes da entidade subscritora da exordial, legitimando-o a atuar em seus interesses nos autos em exame, com a finalidade de regularização da situação processual nos autos do Processo n.º 12.780/2016-e; V – autorizar: a) a baixa do sigilo do Processo n.º 12.780/2016-e, mantendo-o apensado aos autos em exame; b) a ciência desta decisão ao subscritor da exordial e à entidade representante, qualificados na peça 3 do Processo Apenso n.º 12780/2016-e (e-DOC 5C9E827A), informando-os de que futuras tramitações dos autos poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDPUSH (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por e-mail); VI – autorizar: a) a remessa de cópia da Informação n.º 71/2016-3ª Diacom, da representação constante da peça eletrônica 3 (e-DOC DD9CC441-e) e do relatório/voto do Relator: a.1) ao Ibram/DF, para subsidiar o cumprimento da diligência inserta no item III; a.2) ao subscritor da exordial qualificado na peça 3 do Processo Apenso n.º 12.780/2016-e (e-DOC 5C9E827A), para subsidiar o cumprimento da diligência inserta no item IV, alertando-a para a possibilidade de reapreciação da medida cautelar concedida, caso não ocorra a regularização



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

processual; b) o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, para os devidos fins.’

5. Voltando os autos ao corpo técnico naquela oportunidade, assim concluiu:

V - Das conclusões/sugestões

34. Nesta fase processual, constatou-se que as alegações do denunciante, acerca de possíveis ilegalidades cometidas em chamamentos para consultas públicas, com vistas a subsidiar definições de localização, dimensão e limites de parques ecológicos a serem implantados às margens do Lago Paranoá, não merecem prosperar.

35. Portanto, pode esta corte tomar conhecimento dos circunstanciados esclarecimentos prestados pelo IBRAM, considerar improcedente a representação exordial, revogar a medida liminar concedida e autorizar o arquivamento dos autos, haja vista que não restam medidas a serem adotadas por este Controle Externo.

36. Ante o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao e. Plenário, sugerindo ao Tribunal:

I - tomar conhecimento dos esclarecimentos prestados pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do DF - Brasília Ambiental -IBRAM (Peça 15);

II - considerar:

a) cumprida a diligência veiculada na Decisão nº 1.999/2016 (Peça 09);

b) Considerar, no mérito, improcedente a representação com pedido liminar, formulada pela Associação dos Moradores da QL 12 do Lago Sul (Peça 03);

III - revogar a medida liminar concedida nos termos do inciso II da Decisão nº 1.999/2016;

IV - autorizar:

a) a continuidade dos procedimentos atinentes aos chamamentos para consultas públicas, com vistas a subsidiar definições de localização, dimensão e limites de parques ecológicos a serem implantados às margens do Lago Paranoá;

b) o retorno destes autos à SEACOMP para as providências cabíveis e posterior arquivamento.’

6. Ocorre que o IBRAM, em suas justificativas, mencionou que havia anexado a esses esclarecimentos os estudos e projetos “que embasaram as propostas para as áreas já citadas” (v. fl. 10 da Peça 15), **mas referidos estudos não vieram, na ocasião, ao Tribunal.** No entanto, **a Informação acima mencionada citou estarem no feito esses anexos** –‘A jurisdicionada disponibilizou, desde já, os estudos técnicos que embasaram o edital de chamamento (Peça 15)’, in Peça 20, § 31. A informação não apenas asseverou estarem os estudos nos autos, **como firmou seu convencimento e ofereceu propostas ao Plenário com base em documento que o IBRAM não tinha ainda trazido ao conhecimento do TCDF.**

7. A nova Informação (Peça 48) juntada aos autos nada diz a respeito dessa contradição, embora cite a Informação de Peça 20 em seu parágrafo 25. E é produzida sem levar em consideração o Despacho Singular nº 444/2016 do eminente Relator do feito:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

*'Por entender que assiste razão, acolho o pedido do órgão ministerial e **DETERMINO** a reinstrução do feito pela Seacomp/TCDF, a fim de examinar as questões levantadas pelo Parquet especial no Parecer n.º 748/2016–MF, autorizando-se, desde já, a realização de inspeção onde se mostrar necessário'.*

8. *Esse foi o pedido do órgão ministerial:*

'(...) opina o MPC pelo retorno dos autos ao gabinete do Excelentíssimo Relator, para que determine a ampliação de seu objeto, a fim de que sejam trazidas aos autos as propostas do Gabinete do Excelentíssimo Governador do Distrito Federal para cada uma das seis UCs mencionadas no processo, ainda que de forma incipiente e, após seja o processo reinstruído, levando em consideração, agora, além do Master Plan acima mencionado, os estudos do IBRAM, juntados em 03.08.2016'.

9. *Como o Despacho acima transcrito não foi levado em consideração, a análise da denúncia e do pedido liminar foi feita na Instrução nº 189/2016 com foco diverso do imprimido pelo preclaro Relator ao feito. A Instrução considerou a denúncia como Representação, e afirmou que não preenche os requisitos do artigo 195 do RI/TCDF, propondo, portanto, seu não conhecimento, em última análise pelo seguinte fundamento;*

'Logo, não foram apontados indícios da existência de efetivas ações tendentes à realização das ditas consultas públicas, nem foram identificadas outras irregularidades, razão pela qual a representação não deve ser conhecida'.

10. *Reconhecendo o Despacho Singular nº 444/2016, cabe a reinstrução do feito com foco na reocupação da Orla do Lago Paranoá. Não se está mais nos autos, desde aquele comando, a examinar audiências públicas e cumprimento formal de procedimentos. Assim, no entendimento do MPC, não procede a análise do corpo técnico, uma vez que voltou-se a essa questão formal para examinar a denúncia oferecida. Também ainda não analisou o mérito dos autos, que resta pendente, qual seja, repita-se os planos do Distrito Federal para reocupação da Orla.*

11. *Com relação à denúncia de Peça 47, cumpre tecer os seguintes comentários. Em poucas palavras, a denúncia traz duas irregularidades essenciais: a desocupação da Orla e planos concretos de sua reocupação para criação de um Plano de Atração Norte (PAN 6), com previsão de kartódromo, velódromo, e prédios comerciais de até dois pavimentos na QL 6 do Lago Norte. Menciona que a decisão do TCDF provocou o sobrestamento da implantação de parque em área contígua a esse PAN 6 – o Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte. Por fim, traz a lume informação preocupante, que diz respeito a 'atrair o grande público para área onde se localiza Estação de Bombeamento e Recalque de esgoto da CAESB, que conduz os efluentes para a Estação de Tratamento Norte - ETE Norte. Cabe enfatizar que a ETE Norte receberá, em breve, todo o esgoto do Setor Taquari, o que determinará a ampliação de tal*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

estação de bombeamento. Salta aos olhos o risco de acidente, visto que a estação de bombeamento situa-se levando à contaminação do lago, devido ao intenso fluxo de pessoas em área inapropriada ao uso turístico comercial'.

12. *Como já afirmou o MPC em parecer anterior, estes autos não tratam da desocupação da orla, e sim de sua reocupação.*

13. *Nesse contexto, e levando em consideração o Despacho Singular já mencionado, a desobstrução de área pública cumpre decisão judicial, já comentada no Parecer nº 748/2016-MF, e, assim, não pode ser obstaculizada pelo E. TCDF.*

14. *Por outro lado, a denúncia traz clara notícia de intenção de reocupação, o que está sendo debatido nestes autos. Importa que o controle externo seja ágil e evite a reocupação desordenada, lembrando-se que a Orla é uma só, do ponto de vista ambiental, e intervenções inadequadas impactam toda a Orla, não apenas a área utilizada. Além disso, do ponto de vista urbanístico, inclusive no que diz respeito a intervenções no trânsito em regiões de habitações individuais; bem como no que diz respeito a outras questões, como o tratamento de esgoto a que alude a denúncia, a matéria merece o cuidadoso exame da Corte de Contas, evitando-se que, a título de exploração econômica, a reocupação dessas áreas às margens do Lago Paranoá seja feita de forma desordenada e irregular.*

15. *É de lembrar aqui o Parecer nº 748/2016, no que diz respeito às alterações que vem sendo procedidas nos limites dos Parques da Orla:*

'20. Como afirma o IBRAM, há necessidade de readequação de limites de diversas Unidades de Conservação, e não se sabe ainda qual é o proprietário das áreas objeto destes autos, se o IBRAM, a TERRACAP ou outros. Por outro lado, essas Unidades de Conservação podem ser de Proteção Integral ou de Uso Sustentável – e há uma imensa diferença entre uma e outra, assim como há diferença no uso, dependendo de seu proprietário'.

16. *Assim, não resta dúvida que a denúncia se enquadra no artigo 195 do RI (ainda em vigor), devendo ser conhecida. Em relação ao item III do §1º desse normativo, a iminente reocupação é irregular porque 'demonstra que o poder público vem pondo o carro na frente dos bois', como já afirmou o MM. Juiz da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF (Peça 45), havendo potencial impacto lesivo na reocupação para criação de um 'PAN'.*

17. *Por fim, no que diz respeito a eventual reocupação, com obras, a medida liminar pleiteada merece ser deferida. Está presente o fumus boni juris, pois há decisão judicial que caminha nesse sentido, e porque o E. Plenário examina, a partir do Despacho Singular nº 444/2016, a reocupação da Orla. Está presente o periculum in mora, uma vez que atos tendentes à reocupação certamente envolverão interesses de terceiros, como ocorre no caso do 'Nossa Praia', do Deck Sul, e de vários outros empreendimentos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

que açodadamente estão sendo autorizados, permitidos ou concedidos à margem do Lago Paranoá, em alguns casos dentro mesmo da margem de 30 metros (área sensível).

18. *Diante do exposto, opina o Ministério Público por que o iminente Relator, ou E. Plenário:*

I- conheça da denúncia oferecida pela Associação dos Moradores da QL 12 do Lago Sul, por não estarem presentes os elementos do § 5º do artigo 195 do RI/TCDF;

II – conceda a cautelar pleiteada, para que o Distrito Federal, por meio de quaisquer de seus órgãos ou entidades, inclusive da Administração Indireta, abstenha-se de promover demolições ou construções na Orla do Lago Paranoá até que, nestes autos, sejam conhecidos os contornos dos Parques de Uso Múltiplo da Orla do Lago Paranoá (vide parágrafo 20 acima), bem como seja analisado pelo Tribunal o Decreto nº 13.077/1999;

III – determine o retorno dos autos ao corpo técnico do Tribunal para reinstrução do feito, à luz do pedido ministerial, contido no Parecer nº 748/2016, tendo em consideração a determinação constante do Despacho Singular nº 444/2016” (grifos originais).

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

VOTO

Preliminarmente, registro que os presentes autos ingressaram em meu Gabinete no dia 24.10.2016, às 14h41.

Lembro que estes autos foram inicialmente constituídos para tratar do exame de denúncia formulada por entidade associativa perante esta Corte de Contas em 26.04.2016, contendo pedido liminar, versando acerca de ocorrência de possíveis ilegalidades cometidas pelo Governo do Distrito Federal em chamamentos para consultas públicas, com vistas a subsidiar a definição de localização, dimensão e limites de parques ecológicos a serem implantados às margens do Lago Paranoá.

Por intermédio da Decisão n.º 1.999/2016, o Tribunal conheceu da exordial como Representação, deferiu a cautelar requerida, determinando ao Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram) que, até ulterior deliberação desta Corte, se abstivesse de realizar as consultas públicas mencionadas, e concedendo prazo para manifestação do Ibram/DF sobre o teor da peça inaugural.

A presente fase processual trata da **admissibilidade** de nova **denúncia** formulada pela mesma Associação dos Moradores da QL 12 do Lago Sul, com pedido de medida cautelar, “*acerca do intento do GDF de implantar prolongamento do Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte, afrontando a decisão n.º 1999/2016 desse Egrégio Tribunal de Contas*”.

Ao final da referida peça, a citada associação requer do eg. Plenário:

- i. *a concessão de liminar inaudita altera pars para que, em nome do festejado Princípio da Precaução Ambiental, essa Corte de Contas determine a imediata suspensão de qualquer medida que vise à implantação da extensão do Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte, consubstanciada como Ponto de Atração Norte - PAN 6;*
- ii. *no mérito,*
 - a) *determine ao Governo do Distrito Federal que se abstenha de realizar intervenções na orla do Lago Paranoá sem a elaboração de prévios e aprofundados estudos ambientais e urbanísticos, os quais deverão ser apresentados ao Tribunal de Contas do DF para fins de verificação da compatibilidade dos projetos à legislação aplicável à espécie, e às normas de execução orçamentária;*
 - b) *somente realize obras nas imediações do Lago Paranoá que estejam em conformidade com os estudos mencionados na alínea anterior;*
 - c) *considere, a teor da Súmula n.º 347/STF, o Decreto n.º 13.077/1 991 incompatível com a LODF (art. 279 e segs), com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (LC n.º 803/2009, arts. 67 e 69), bem como com o Decreto n.º 24.499/2004 (art. 12), posto que os atos concretos decorrentes do malsinado Decreto n.º 13.177/1991 ocasionarão intensa degradação do*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

patrimônio público, em especial do Lago Paranoá e de sua Área de Preservação Permanente;

- iii. *em caráter de reiteração, autorize a imediata realização de auditoria ambiental no Lago Paranoá e suas margens, a fim de que sejam avaliados os danos e impactos já ocorridos e para que sejam evitados prejuízos ainda maiores.*

A unidade instrutiva, no bojo da Informação n.º 189/2016-3ª Diacom, analisou a denúncia como se representação fosse, por simetria ao que deliberou o Plenário quando do exame da primeira peça protocolada pela entidade associativa.

Assim, ao final da instrução, a Seacom/TCDF sugeriu ao Tribunal que não conheça da representação ofertada, por considerar que *“não foram apontados indícios da existência de efetivas ações tendentes à realização das ditas consultas públicas, nem foram identificadas outras irregularidades”*, de modo que não restaria caracterizado o atendimento ao inciso III, do §1º, do art. 195, do RI/TCDF¹.

O MPJTCDF, mediante o Parecer n.º 993/2016-MF, opinou de forma divergente, pugnando que a Corte conheça da denúncia ofertada e conceda a cautelar pleiteada, *“para que o Distrito Federal, por meio de quaisquer de seus órgãos ou entidades, inclusive da Administração Indireta, abstenha-se de promover demolições ou construções na Orla do Lago Paranoá até que, nestes autos, sejam conhecidos os contornos dos Parques de Uso Múltiplo da Orla do Lago Paranoá (vide parágrafo 20 acima), bem como seja analisado pelo Tribunal o Decreto nº 13.077/1999”*.

Para tanto, o Órgão Ministerial arguiu, em apertada síntese, que a denúncia traz clara intenção de reocupação da orla do Lago Paranoá, o que enseja a atuação do controle externo para impedir a reocupação desordenada e irregular do ponto de vista ambiental e urbanístico.

Após compulsar os autos, com as devidas vênias aos entendimentos contrários, verifico que assiste razão ao *Parquet* especial, no sentido de que o Tribunal deva conhecer da peça sob exame e deferir medida acautelatória, com os ajustes e acréscimos que considero necessários, conforme exporei na sequência.

¹ Art. 195. O Tribunal receberá representações sobre ilegalidades, irregularidades ou abusos havidos no exercício da administração contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição ou na aplicação de quaisquer recursos repassados ao Distrito Federal ou por este, mediante ajustes de qualquer natureza. ²⁶ (Texto com redação da Emenda Regimental nº 35, de 27/09/2012.)

§ 1º As representações oferecidas por agentes políticos, órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei, deverão atender, pelo menos, aos seguintes pressupostos de admissibilidade: ²⁷ (Texto com redação da Emenda Regimental nº 35, de 27/09/2012.)

I – caracterização circunstanciada da situação; (Texto com redação da Emenda Regimental nº 35, de 27/09/2012.)

II – ser redigida em linguagem clara e objetiva; (Texto com redação da Emenda Regimental nº 35, de 27/09/2012.)

III – estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificada, apresentando, sempre que possível, a indicação dos princípios constitucionais, dispositivos legais ou regulamentares violados e o potencial impacto lesivo do ato inquirido; (Texto com redação da Emenda Regimental nº 35, de 27/09/2012.)

IV – enquadramento da matéria nas competências do Tribunal. (Texto com redação da Emenda Regimental nº 35, de 27/09/2012.) (grifos acrescidos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Quanto à admissibilidade da exordial, penso que a Corte deva tomar conhecimento da peça como Representação, tendo em conta que a atuação da entidade associativa se deu no âmbito de direitos difusos da coletividade.

Ademais, constato que os pressupostos estabelecidos no § 1º, do art. 195, do RI/TCDF encontram-se presentes na demanda trazida ao descortino do Plenário, pois o documento caracteriza circunstanciadamente a situação com linguagem clara e objetiva (incisos I e II); os fatos apresentados pela associação de moradores representam indícios de que o Poder Público deseja proceder a implantação de parques ecológicos às margens do Lago Paranoá sem o devido cuidado ambiental e urbanístico, em desrespeito às normas legais aplicáveis à espécie (inciso III); e, como já expus, entendo que a matéria encontra-se inserida nas competências deste Tribunal, haja vista que o controle externo exercido por esta Casa em relação à gestão ambiental no âmbito do Distrito Federal vai muito além de questões que possam gerar danos meramente financeiros ao erário, conforme bem disciplina a Resolução n.º 180/2007-TCDF² (inciso IV).

Acerca do pedido de prolação de medida cautelar, tenho que a situação suscitada se enquadra nas hipóteses previstas no art. 198 do Regimento Interno desta Corte de Contas³ para adoção de tutela assecuratória.

Consigno, inicialmente, que, para tanto, o dispositivo regimental demanda a observância simultânea dos seguintes requisitos: o ***fumus boni iuris*** e o ***periculum in mora***.

A meu sentir, as informações e documentos carreados ao feito pela associação representante sobre a possível intenção do GDF de iniciar ações que visem à implantação de parques ecológicos à margem do Lago Paranoá demonstram o *fumus bonis iuris* necessário à atuação do Tribunal no controle da gestão ambiental, com o objetivo de preservar a qualidade de vida da população do Distrito Federal, em proteção ao patrimônio público, ante as consequências negativas que tais medidas podem trazer ao meio ambiente e ao aspecto urbanístico da cidade.

Além disso, tem-se que o mérito da representação conhecida pelo Plenário mediante a Decisão n.º 1.999/2016 ainda não foi objeto de deliberação, o que enseja a atuação tempestiva desta Corte diante do *periculum in mora*, tendo em vista que as questões trazidas na peça ora em análise representam risco iminente à efetividade futura da jurisdição deste Tribunal sobre a matéria debatida nestes autos.

Verifico, portanto, em juízo de cognição sumária próprio ao exame de medidas dessa natureza, que os requisitos inerentes à plausibilidade jurídica do pedido e do perigo da demora encontram-se devidamente demonstrados, de modo que o melhor encaminhamento a ser dado neste momento é o de deferir a liminar pleiteada pela Associação dos Moradores da QL 12 do Lago Sul.

² Dispõe sobre as formas de atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal e sobre a estrutura para operacionalização das ações de análise, acompanhamentos e auditorias, relativas ao controle da Gestão Ambiental e à preservação da qualidade de vida da população do Distrito Federal.

³ “Art. 198. O Relator poderá submeter ao Tribunal medida cautelar necessária à proteção do erário ou patrimônio público, no caso de possibilidade de dano de incerta reparação, ou, ainda, destinada a garantir a eficácia da ulterior decisão do feito”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Assim, em harmonia com o proposto pelo Órgão Ministerial, com os ajustes redacionais que faço, considerando os princípios da prevenção, da precaução, e da gestão democrática, norteadores da atuação administrativa no âmbito do direito ambiental, deve o Tribunal determinar ao Governo do Distrito Federal que se abstenha, por meio de seus órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, de executar quaisquer ações concretas no sentido de implantar parques ecológicos às margens do Lago Paranoá e outras construções contíguas a essas áreas para servir ao lazer, comércio e turismo na orla lacustre, até ulterior decisão plenária sobre a matéria.

Adicionalmente, com fulcro no § 6º, do art. 195, do RI/TCDF, considero necessário dar conhecimento do assunto ao Gabinete do Exmo. Governador do Distrito Federal, à Agência de Fiscalização do Distrito Federal – Agefis e ao Ibiam/DF, fixando prazo de 30 (trinta) dias para que apresentem os esclarecimentos que entenderem pertinentes quanto ao teor da exordial em comento.

Por fim, devem os autos retornar ao corpo instrutivo para exame de mérito da representação em tela e para os fins escoimados no Despacho Singular n.º 444/2016-GCIM.

Ante o exposto, em harmonia com o *Parquet* especial, com os ajustes e acréscimos que faço, VOTO no sentido de que o egrégio Tribunal:

I. tome conhecimento:

- a) da peça de e-DOC 488D008D-c como Representação, formulada por entidade associativa versando acerca de suposto intento do GDF de implantar prolongamento do Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte, em aparente afronta à Decisão n.º 1.999/2016;
- b) da Informação n.º 189/2016-3ª Diacom (e-DOC A88FC00D-e);
- c) do Parecer n.º 993/2016-MF (e-DOC A96FB992-e);

II. tendo em conta a presença simultânea dos requisitos ensejadores para adoção da tutela assecuratória a que alude o art. 198 do RI/TCDF, e considerando os princípios da prevenção, da precaução, e da gestão democrática, norteadores da atuação administrativa no âmbito do direito ambiental, conceda a medida cautelar requerida pela entidade representante, determinando ao Governo do Distrito Federal que se abstenha, por meio de seus órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, de executar quaisquer ações concretas no sentido de implantar parques ecológicos às margens do Lago Paranoá e outras construções contíguas a essas áreas para servir ao lazer, comércio e turismo na orla lacustre, até ulterior decisão plenária sobre a matéria;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

- III. com fulcro no § 6º, do art. 195, do RI/TCDF, conceda prazo de 30 (trinta) dias ao Gabinete do Exmo. Governador do Distrito Federal, à Agência de Fiscalização do Distrito Federal – Agefis e ao Instituto Brasília Ambiental – Ibram/DF, para que apresentem os esclarecimentos que entenderem pertinentes quanto ao teor da peça indicada no item I-a;
- IV. dê ciência da decisão que vier a ser proferida ao subscritor da exordial;
- V. autorize:
 - a) o envio de cópia da Representação de e-DOC 488D008D-c, do Parecer n.º 993/2016-MF, deste relatório/voto e da decisão a ser adotada ao Gabinete do Governador do Distrito Federal, à Agefis e ao Ibram/DF, para subsidiar o atendimento ao item III;
 - b) o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, para exame de mérito da representação em epígrafe e para os fins escoimados no Despacho Singular n.º 444/2016-GCIM.

Sala das Sessões, 27 de outubro de 2016.

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator