



**Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

PROCESSO: 12798/2016-e

RELATOR: Conselheiro Inácio Magalhães Filho

PARECER: 428/2017-MF

EMENTA: Denúncia. Chamamentos para consultas públicas para subsidiar a definição de localização, dimensão e limites de parques ecológicos a serem implantados às margens do Lago Paranoá. Irregularidades sobre questões de Meio Ambiente. Pedido de medida cautelar, concedida por meio da Decisão nº 1999/2016. Parecer nº 748/2016-MF pela ampliação do objeto tratado nos autos, para que sejam trazidas ao feito 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 por reinstrução, levando em consideração o *Master Plan* para a área e documento encaminhado pelo IBRAM. Denúncia de descumprimento de decisão do TCDF. Despacho Singular nº 444/2016, determinando a reinstrução dos autos pela Unidade Técnica. Nova denúncia sobre irregularidades ambientais e descumprimento da Decisão nº 1999/2016 (Doc. 47). Decisão nº 5540/2016, determinando que o GDF suspenda intervenções nos parques ecológicos. Denúncia superveniente sobre irregularidades ambientais e sobre eventual descumprimento da Decisão nº 5540/2016. Despacho Singular nº 556/2016, com alerta ao Diretor Presidente da Novacap e determinação de fiel cumprimento da decisão. Embargos de Declaração interpostos pelo Exmo. Sr. Governador do DF. Decisão nº 5790/2016, sobrestando o exame de mérito dos autos até o deslinde de processo judicial. Embargos de Declaração do denunciante. Decisão nº 6247/2016, determinando a continuidade da Inspeção pela Unidade Técnica para subsidiar o exame do mérito dos autos. Nova representação do denunciante, com acréscimos sobre falhas de licenciamento ambiental, projetos, ausência de ART da execução e ausência de estudos técnicos ambientais sobre as consequências das intervenções na fauna, flora e disponibilidade hídrica do ecossistema do Lago Paranoá. Decisões Liminares nºs 7 e 14/2017, respectivamente, suspendendo e autorizando a continuidade das obras pelo GDF. Nesta Fase: Exame de mérito. Inspeção da Unidade Técnica e Informação nº 13/2017, com proposta de exame do mérito, considerando parcialmente procedente a Representação inicial e improcedentes as demais, tendo por esclarecidas as questões suscitadas pelo MPC, sobre a ampliação do escopo da análise. Parecer do MPC parcialmente convergente com a proposta da Unidade Técnica, pela procedência parcial das representações e por determinações.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

Tratam estes autos de denúncia sobre a reocupação da orla do Lago Paranoá, questões ambientais e audiências públicas convocadas pelo IBRAM, para definição “da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para o ‘Parque Ecológico Península Sul’ e “Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul’, ‘Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte’, ‘Parque Ecológico das Copaibas’, ‘Parque Ecológico Canjerana’ e ‘Parque Ecológico Garça Branca’”.

2. Por meio da Decisão nº 1999/2016, a Corte de Contas conheceu da denúncia (Peça 03) como Representação. No atual momento processual, examina-se o mérito da Representação.

3. Nos autos, houve manifestação do MPC por meio dos Pareceres nº 748/2016 e nº 993/2016 (Docs. 26 e 51). Após a última manifestação, foram juntados ao processo 138 documentos, em razão de diversas decisões interlocutórias proferidas, aditamentos às denúncias e embargos de declaração nos autos. Assim, para melhor contextualizar o mérito a ser examinado, é conveniente que seja retomado o histórico do assunto. Após relatado o histórico dos documentos, serão apontados os aspectos mais relevantes para o enfrentamento do mérito.

4. Dessa maneira, os assuntos serão apresentados neste Parecer na seguinte sequência:

- 1) Relatório sobre os documentos juntados aos autos: resumo e assunto, na ordem de juntada;
- 2) Informação nº 13/2017 - 3ª Diacomp: conclusões sobre a Inspeção e proposta de encaminhamento da Unidade Técnica sobre o mérito da Representação;
- 3) Exame do MPC:
 - 3.1 Considerações preliminares;
 - 3.2 Do mérito;
 - 3.3 Conclusões.

1. Relatório – Documentos conforme a ordem de juntada

5. O denunciante, por meio da Representação exordial (doc. 03), informa supostas ilegalidades cometidas pelo Distrito Federal quando da convocação para audiências públicas (DODF de 5/4/2016, Seção III, p. 32), para as quais não houve publicidade, nos termos das normas em vigor; e, ainda, que não foram disponibilizados os estudos técnicos a respeito, contrariando os arts. 279, inciso XIX, e 312, ambos da LODF, bem como o art. 5º, incisos II,



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

III e V da Lei nº 9.985/2000, os arts. 5º e 6º da Lei Distrital nº 5.081/2013, e o art. 21 da LC Distrital nº 827/2010.

6. Destaca a iminência da realização de obras sem prévios estudos ambientais, uma vez que o GDF apresentou projeto destinado à exploração turística da Orla do Lago, em áreas de restrição - Área de Preservação Ambiental (APA) e Zona de Conservação de Vida Silvestre (ZCVS), em especial obras na QL 12 do Lago Sul e do Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte.

7. Informa que a área do Lago, quando da realização de obras de implantação de parques, infraestrutura e ciclovias, deveria ser considerada como um empreendimento único, submetido a prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), nos termos do art. 2º, inciso XV da Resolução CONAMA 1/1986 e art. 289 da LODF. Entende que haveria impacto *“na quantidade e na qualidade das águas subterrâneas e superficiais do Lago Paranoá”*, e conclui que *“inúmeras nascentes e olhos d’água intermitentes serão obliterados no processo em que extensas áreas do lago serão cobertas de material impermeável”*. Ainda segundo o denunciante, há necessidade de avaliação da capacidade de recarga do Lago Paranoá, *“por meio de ensaios hidrogeológicos quantitativos e levantamentos geofísicos específicos”*, com a finalidade de montar *“modelos hidrodinâmicos”* para inferir com relativa segurança a extensão do comprometimento do aquífero e as chances de preservação do Lago Paranoá para abastecimento da cidade.

8. Acrescenta, ainda, que não houve a aprovação da Lei de Uso e Ocupação de Solo (LUOS), havendo risco de que usos aprovados nas obras sejam incompatíveis com a norma a ser editada, e que as questões ambientais deveriam ser compatibilizadas com as questões urbanas, consoante os arts. 2º e 3º da Lei Distrital nº 41/89, que dispõe sobre a Política Ambiental do DF.

9. No mérito, apresenta considerações sobre a ilegalidade dos atos do IBRAM que, supostamente, *“desrespeitaram a fauna terrestre e aéreas, os bio-indicadores nas várias fitofisionomias e, em especial, as espécies fossoriais e semi-fossoriais (que habitam cavidades no solo)”*.

10. Ressalta a necessidade de *“caracterização, mapeamento e preservação dos ecossistemas já implantados, definição de stepping stones e zonas de preambulação, com identificação de áreas em tamanho adequado para a preservação e sustentabilidade de espécies endêmicas e migratórias”*. Com relação ao meio socioeconômico, defende *“a avaliação na demanda por infraestrutura existente, no histórico da ocupação antrópica e na preservação das condições e qualidade de vida da comunidade local”*.

11. Os pedidos do denunciante são os seguintes:

- i. conceder medida cautelar *inaudita altera pars* para suspender a realização de consultas públicas relativas a criação e ampliação de parques e unidades de conservação nas margens do Lago Paranoá;



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

ii. determinar ao Instituto Brasília Ambiental - IBRAM/DF - que, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, tome sem efeitos os Editais de Convocação (Avisos de Consulta Pública) publicados no DODF de 05/04/2016, comprovando, no mesmo prazo, a adoção da medida junto ao TCDF;

iii. no mérito, determinar ao IBRAM/DF que, na forma da lei:

a. Abstenha-se de fracionar as intervenções de reocupação das margens do lago Paranoá e as trate como um único e indissociável empreendimento - posto que produzem efeitos sinérgicos e cumulativos - realizando o prévio Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental exigidos para projetos acima de cem hectares;

b. anteriormente a realização de consultas públicas para criação e ampliação de parques e unidades de conservação, proceda a elaboração dos estudos mencionados na alínea anterior e os disponibilize a população, juntamente com os respectivos projetos, na forma da lei;

c. abstenha-se de estabelecer novos usos e ocupação do solo as margens do Lago Paranoá até que seja aprovada a Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS, cujo projeto se encontra em fase final de elaboração.

d. somente realize obras nas imediações do Lago Paranoá que estejam em conformidade com os estudos mencionados nas alíneas anteriores.

iv. autorizar a realização de auditoria ambiental nas margens do Lago Paranoá a fim de que sejam avaliados os danos e impactos já ocorridos e para que sejam evitados prejuízos ainda maiores”.

12. Em decisão de 28.04.2016 (Decisão nº 1999/2016 - Doc. 9), o E. Plenário concedeu medida liminar, em atendimento ao item “i” supra, 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”*.

13. Ao se manifestar nos autos (Doc. 15), o IBRAM-DF pugnou pela cassação da liminar e pela improcedência da denúncia.

14. Ao examinar os esclarecimentos acima, a Unidade Técnica, por meio da Informação nº 98/2016 (Doc. 20), entendeu-os procedentes, *in totum*.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

15. O MPC, por meio do Parecer nº 993/2016-MF (Doc. 26), discordou do entendimento do órgão instrutivo e pediu a reinstrução dos autos, uma vez que as conclusões da Unidade Técnica se basearam em documento inexistente nos autos, à época, qual seja, o Parecer Técnico nº 508.000.007/2016 – GEMAG/COUNI/SUGAP, Doc. 24, que tratava da Resposta do IBRAM à Corte de Contas.

16. Além disso, o MPC requisitou a ampliação do escopo dos autos, opinando por que fossem “*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*”.

17. Por meio do Despacho Singular nº 444/2016 (doc. 33), o eminente Relator do feito determinou ao órgão técnico sua reinstrução. Em consequência, em 23/09/2016, a Unidade Técnica promoveu realização de inspeção (doc. 40). Relembre-se que a cautelar determinando a suspensão das consultas públicas estava em vigor.

18. Em paralelo, o MPC encaminhou notícia, via ofício (Docs. 44 e 45), de decisão liminar em Ação Popular, 2016.01.1.086991-5, que corroborara os termos do Parecer nº 993/2016-MF, trecho *in verbis*:

Em face do exposto, defiro parcialmente a tutela provisória, para cominar ao réu a suspensão dos atos de asfaltamento no âmbito da área de preservação de 30m a partir da orla. Outros projetos de uso ou manejo provisório da área deverão ser previamente comunicados ao juízo, com a respectiva justificativa técnica, para a apreciação de sua conformidade para com a legalidade.

19. Na sequência, o denunciante informou (Doc. 47) sobre descumprimento da Decisão nº 1999/2016.

**DENÚNCIA DE DESCUMPRIMENTO 'DE DECISÃO DO TCDF
COM PEDIDO DE LIMINAR**

(...) acerca do intento do GDF de **implantar prolongamento do Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte, afrontando a decisão nº 1999/2016 desse Egrégio Tribunal de Contas**, que impõe a sustação da ampliação desse e de outros parques às margens do Lago Paranoá, ao determinar "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



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

a definição de localização, dimensão e limites de 06(seis) parques ecológicos a serem implantados às margens do Lago Paranoá (...)"

Importa acentuar que o Ponto de Atração Norte - PAN 6 encontra-se em desalinho com a Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 279 e segs), o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF - PDOT (LC nº 803/2009), bem como com o Decreto nº 24.499/2004, que dispõe sobre o uso e ocupação do Lago Paranoá, de sua Área de Preservação Permanente e Entorno.

De acordo com o PDOT, instrumento básico da política urbana do DF, os bairros Lago Norte e Lago Sul integram a Zona Urbana de Uso Controlado 1 (Art. 68, incisos 1 e IV, respectivamente), área de baixo adensamento populacional e de atividades compatíveis com a escala local:

(...)

Estabelecido, então, que as atividades turística, de comércio e de lazer não se inserem entre as determinadas para o Lago Sul e Lago Norte, ressalta-se que a área destinada pelo POOT para a cultura, lazer, esporte e turismo do lago Paranoá é a "Zona Urbana do Conjunto Tombado" (Região Administrativa 1): (...)

Com relação ao Decreto 24.499/2004, esse instrumento impõe ao GDF a elaboração do Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno de Reservatório Artificial do Lago Paranoá. Compulsando as normas pertinentes, não localizamos tal Plano Ambiental; possivelmente constitui mais um descumprimento, pelo GDF, dos comandos legislativos.

(...)

- 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



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

verificação da compatibilidade dos projetos à legislação aplicável à espécie, e às normas de execução orçamentária; somente realize obras nas imediações do Lago Paranoá que estejam em conformidade com os estudos mencionados na alínea anterior;

- b) considere, a teor da Súmula n° 347/STF, o Decreto n° 13.077/1991 incompatível com a LODF (art. 279 e segs), com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (LC n° 803/2009, arts. 67 e 69), bem como com o Decreto n° 24.499/2004 (art. 12), posto que os atos concretos decorrentes do malsinado Decreto n° 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.

20. A Unidade Técnica pugnou pelo não conhecimento da denúncia supra, por meio da Informação n° 189/2016- 3ª Diacom (doc. 48). O MPC, no Parecer n° 993/2016-MF (doc. 51), opinou pelo conhecimento da denúncia e ressaltou que a ampliação do escopo dos autos não foi examinada pelo d. Relator.

21. Por meio da Decisão n° 5540/2016 (doc. 53), a Corte de Contas assim deliberou:

“I – tomar 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, conceder 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**



**Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

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;

III – com fulcro no § 6º, do art. 195, do RI/TCDF, conceder 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 – dar ciência desta decisão ao subscritor da exordial; V – autorizar: a) o envio de cópia da Representação de e-DOC 488D008D-c, do Parecer n.º 993/2016-MF, do relatório/voto do Relator e desta decisão 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”.

22. O denunciante apresentou nova petição (doc. 59), informando o descumprimento da decisão anterior (Decisão n.º 5540/2016), e outro documento como aditamento à denúncia (doc. 65 e 162). Outro denunciante apresentou fatos correlatos à primeira denúncia (doc. 67).

23. Ao tomar conhecimento das denúncias, por meio do Despacho Singular n.º 556/2016-GCIM, o Relator dos autos deliberou, com fulcro nos arts. 197 e 198 do RI/TCDF, sobre:

I. o conhecimento das representações acerca de descumprimento da medida liminar proferida no item II da Decisão n.º 5.540/2016 mediante e-DOCs B2EC00FA-c, 790BAC23-c e A34426A0-c, subscritos pela Associação dos Moradores da QL 12 do Lago Sul e pelo Sr. Rogério Meneguim;

II. a ciência, ao Diretor-Presidente da Novacap, do inteiro teor da Decisão n.º 5.540/2016, alertando-o que o seu descumprimento pode ensejar a aplicação das sanções previstas no art. 57 da Lei Orgânica desta Corte de Contas;

III. a fixação de prazo de 3 (três) dias ao Gabinete do Exmo. Governador do Distrito Federal, para que informe ao TCDF



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

as providências adotadas para dar fiel cumprimento ao disposto no item II da Decisão n.º 5.540/2016, de modo a evitar eventuais inobservância da medida cautelar deferida por este Tribunal por outros entes jurisdicionados integrantes do Complexo Administrativo do Distrito Federal, alusivas à executar quaisquer ações nas localidades indicadas no decisum;

IV. a ciência desta deliberação monocrática aos subscritores das representações a que alude o item I retro;

V. o retorno dos autos à Seacomp para os devidos fins.

24. Note-se que, até o momento, não houve exame da ampliação de escopo do mérito requerida nos pareceres do MPC.

25. Em atenção ao item II do Despacho Singular n.º 556/2016 (Doc. 77), o Presidente da Novacap encaminhou o Ofício n.º 2249/2016, com cópia da ordem de “*imediate paralisação de 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 referida orla, até nova deliberação do TCDF, tendo em vista as determinações constantes no documento em referência*”.

26. Sobre as medidas cautelares, foram opostos Embargos de Declaração (doc. 76) pela PGDF, representando o Exmo. Sr. Governador do DF, alegando: a) identidade de objeto entre a presente reclamação e ação judicial em curso (Ação Popular 2016.01.1.086991-5 - peca 45) e do AGI 2016.00.2.043555-4); b) existência de decisão contrária proferida pelo TJDF (distinta solução jurídica com o mesmo substrato fático).

27. Por meio da Decisão n.º 5790/2016, o e. Tribunal examinou esse recurso. Considerando os motivos expostos, cassou a cautelar concedida pelo Despacho Singular n.º 556/16-GCIM e suspendeu a análise de mérito dos autos em exame até o deslinde da Ação Popular objeto do Processo n.º 2016.01.1.086991-5, em trâmite no TJDF.

28. Em face da Decisão supra, o denunciante apresentou Embargos de Declaração (doc. 100), com aditamento (doc. 107). Enfrentando esses embargos, a C. Corte de Contas assim deliberou:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) dos embargos de declaração opostos pela Associação de Moradores da SHIS QL 12 do Lago Sul e respectivo aditamento (e-DOCs 4BB80E07-c e B6CF5F4B-c), em face da Decisão n.º 5.790/2016; b) da Portaria Segeth/DF n.º 111, de 07 de novembro de 2016,



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

publicada no DODF de 09.11.2016, que aprova o projeto de paisagismo “que visa recuperar o trecho da orla do Lago Paranoá da SHIS QL 12 do Lago Sul”; c) do Decreto Distrital n.º 37.830, de 08.12.2016, publicado no DODF de 09.12.2016, que “Institui o Plano Orla Livre, no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal e dá outras providências”; II – **no mérito, dar provimento parcial aos embargos declaratórios manejados, no sentido de: a) tornar sem efeito o item V da Decisão n.º 5.790/2016, levantando o sobrestamento da “análise de mérito dos autos em exame, até o deslinde da Ação Popular objeto do Processo n.º 2016.01.1.086991-5, em trâmite no TJDF”; b) esclarecer que a medida cautelar constante do item II da Decisão n.º 1.999/2016 foi devidamente observada pela jurisdicionada, tendo alcançado o seu fim e, portanto, perdido o seu objeto; uma vez que a referida liminar buscava tão-somente obstar a realização das consultas públicas mencionadas no DODF de 05.04.2016, sem a observância dos requisitos estabelecidos em norma; c) alertar o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Instituto Brasília Ambiental (Ibram/DF) quanto à necessidade de promover nova convocação para as consultas públicas mencionadas no DODF de 05.04.2016, com a devida observância dos requisitos estabelecidos na Lei n.º 5.081/2013; III – dar ciência desta decisão ao embargante (Associação de Moradores da SHIS QL 12 do Lago Sul), a todos os órgãos/entidades envolvidos no feito em exame (Agefis, Ibram/DF, Novacap e Segeth/DF) e aos demais interessados; IV – autorizar o retomo dos autos à Seacomp/TCDF, para as providências de sua alçada, determinando a realização de procedimento fiscalizatório amparado na Resolução TCDF n.º 180/2007, em caráter urgente e prioritário, a fim de examinar a regularidade do Decreto Distrital n.º 37.830/2016 e da Portaria n.º 111/2016 – Segeth/DF em cotejo com os normativos que regem a matéria, bem como analisar os demais documentos carreados ao feito”.**

29. Foram juntadas aos autos pela Unidade Técnica cópias do Decreto n.º 37.860/2016 de 16/12/2016 (doc. 119), e do aviso de concessão de autorização ambiental (doc. 123), de 26/12/2016, para “*Execução de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas A.E. PRAD n.º 014/2016-IBRAM, para execução de obras de instalação de trapiches, localizada na SHIS QL 12, inserido na Fase 1 - Etapa 1 do Projeto Orla Livre, Processo n.º 391.000.882/2016*”.

30. Novamente, a denunciante ofereceu representação (doc. 126), em 29/12/2016, requerendo a suspensão das obras em andamento na SHIS QL 12 do Lago Sul, “*até que o*



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

GDF presente toda a documentação obrigatória para a regularidade das obras, e que se observe a obrigatoriedade de participação popular nesses processos". Como fundamentos, apresentou as seguintes questões de fato e de direito:

a) existência do Parecer Técnico nº 509.000.001/2015 COUNI/SUGAP, de 4/11/2015, no qual os técnicos do IBRAM alertavam sobre a necessária consulta pública que deve preceder às alterações das poligonais dos Parques;

b) existência de denúncias no Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo – CAU-BR e Conselho regional de Engenharia e Agronomia – CREA-DF, tratando de irregularidades nas obras do Lago;

c) indícios de falhas na Dispensa de Licenciamento Ambiental para as obras: 1) existência do Memorando nº 455.000.014/16-GFLOR/COFAS/ACFAM, de 8/3/2016, expedido por Auditor do IBRAM, requerendo a Licença Ambiental que fundamentava a realização de obras em áreas ambientalmente sensíveis – Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul e Parque Ecológico da Península Sul, para fins de comprovação da regularidade das obras;

d) precedentes semelhantes na Obras do Deck Sul, que foram paralisadas a pedido do MPDFT no âmbito judicial;

e) inconsistências dos projetos divulgados – o projeto de paisagismo elaborado pela empresa Architech (DODF nº 211, quarta-feira, 9 de novembro de 2016), não tratava do projeto efetivamente executado na QL 12, de execução de pista asfáltica;

f) danos à qualidade da água (em 15/12/2016, o governo retomou obras na Orla da QL 12 e, no dia seguinte, 16/12, houve registros de vazamento de esgoto no Lago Paranoá, após trânsito de máquinas de serviço da NOVACAP);

g) irregularidade e insuficiência documental: não apresentação dos ARTs das Obras no CREA-DF (somente foram apresentados o Registro de Responsabilidade Técnica dos projetos do CAU-BR); informes sobre a ausência de tramitação dos projetos de obras na Administração Regional do Lago Sul (para fins de licenciamento);

h) em vez de seguir o procedimento legal, o IBRAM fez publicar a AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL para obras de instalação de trapiches na QL 12 (Processo nº 391.000.882/2016), após iniciar as obras;

i) ausência de Lei Complementar para disciplinar o uso econômico das áreas (§2º do art. 316 da LODF), ausência de alteração do zoneamento (conforme o art. 225, §1º, inciso III da CF/88);

j) indispensabilidade de estudos técnicos, consulta pública e participação da sociedade (conforme §§1º e 2º do art. 21 da LC nº 827/2010 e incisos II, III e V do art. 5º da Lei nº 9985/2000).



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

31. Por meio do Decisão Liminar nº 007/2017-P/AT (Doc. 128), o pedido de suspensão das obras na QL 12 do Lago Sul foi deferido nos seguintes termos:

“I - conhecer da Representação subscrita pela Associação dos Moradores da QL 12 do Lago Sul (1144CAA0-c);

II – deferir parcialmente a cautelar solicitada, para fins de determinar ao GDF que, por meio dos seus órgãos e entidades envolvidos na implementação do Plano Orla Livre, suspenda, até ulterior deliberação desta Corte, as obras de recuperação do trecho da Área de Preservação Permanente (APP) da SHIS QL 12 do Lago Sul;

III - autorizar a inclusão do exame da Representação (especialmente no que pertine à documentação obrigatória para a regularidade das obras afetas a todo o Plano Orla Livre e à observância da obrigatoriedade da participação da comunidade em processos da espécie) no objeto da fiscalização autorizada pelo item IV da Decisão nº 6247/2016;

IV – com fulcro no § 7º do art. 230 do RITCDF, abra o prazo de 5 (cinco) dias úteis para que o Governo do Distrito Federal, a Agefis, o Ibram/DF, a Novacap e a Segeth/DF, querendo, se manifestem acerca do contido na Representação referida no item I;

V – autorizar o(a):

a) ciência desta decisão à representante (Associação de Moradores da SHIS QL 12 do Lago Sul), à recorrente e a todos os órgãos/entidades envolvidos no feito em exame (Agefis, Ibram/DF, Novacap e Segeth/DF);

b) retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para as providências de sua alçada”.

32. Manifestou-se o Distrito Federal sobre a decisão liminar e a nova representação do denunciante (docs. 141 e 142), alegando:

a) que as questões trazidas na Representação já haviam sido afastadas na esfera judicial (identidade de objeto da representação com a ação popular nº 2016.01.1.086991-5, em trâmite na Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF, na qual se obteve, via deferimento de liminar, a realização de obras na Orla do Lago Paranoá, cassada posteriormente por meio do julgamento do AGI nº 2016.00.2.043555-4);



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

- b) que os documentos e projetos foram apresentados no âmbito judicial, ACP nº 2005.01.1.090580-7, Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF, anexando cópia do Parecer Técnico nº 500.000.001/2016-SUGAP, sobre o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD, Informação Técnica nº 500.003/2016-SUGAP, cópia do Processo nº 391.001.882/2016);
- c) que não houve a realização de audiência pública, pois tratou a obra de execução do PRAD;
- d) que a publicação do Projeto de Paisagismo Fase 1, Etapa 1, Projeto Orla Península dos Ministros, foi um aperfeiçoamento do PRAD;
- e) quanto ao vazamento de esgotos, informou que foi em decorrência de extravasamento em poço de visita de tubulação de esgoto, por acúmulo de resíduos;
- f) que a autorização ambiental concedida pelo IBRAM tratou da recuperação com suporte na execução da ACP 2005.01.1.090580-7.

33. Por meio da Decisão Liminar nº 14/2017-GPAT (doc. 151), referendada pela Decisão nº 6/2017, o e. Relator decidiu sobre a suspensão da cautelar deferida:

“Dessa forma, *ad referendum* do e. Plenário, tendo por fundamento o disposto no art. 277 do RI/TCDF, DECIDO:

I - conhecer do pedido de reconsideração constante do e-doc A01D47A7-c, interposto pelo Distrito Federal por intermédio da Procuradoria-Geral do DF;

II – reconsiderar parcialmente a Decisão Liminar nº 007/2017-P/AT, tão-somente para revogar a cautelar de suspensão das obras de recuperação do trecho da Área de Preservação Permanente (APP) da SHIS QL 12 do Lago Sul;

III - autorizar o(a):

a) ciência desta decisão à representante (Associação de Moradores da SHIS QL 12 do Lago Sul), a todos os órgãos/entidades envolvidos no feito em exame (Agefis, Ibram/DF, Novacap e Segeth/DF) e aos demais interessados;

b) retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para as providências de sua alçada”.

34. A Novacap encaminhou o Ofício nº 115/2017-GAB/PRES (Doc. 158), de 19/1/2017, contendo cópia do PRAD; todavia, sem os anexos de 1 a 36. Em momento anterior, Doc. 61, houve a juntada da reposta do IBRAM à Nota de Inspeção nº 30/2016, que, em síntese, esclareceu que o IBRAM tinha a intenção de dar andamento às Consultas



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

Públicas, quando possível, e informou sobre a existência de Planos de Manejo e o conceito de *Master Plan*.

35. A Unidade Técnica juntou os documentos relativos à inspeção determinada pela Corte de Contas: as Notas de Inspeção nºs 26, 30 e 33/2016 (docs. 165 a 167) e os Papéis de Trabalho (docs 168/173, 175 e 176), contendo:

a) Cartilha sobre roteiro para criação de Unidades de Conservação Municipal, do Ministério do Meio Ambiente;

b) Instrução Normativa nº 5/2008 do Ministério do Meio Ambiente, tratando de “procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidades de conservação federal”;

c) DECRETO Nº 33.537, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2012, que dispõe sobre o zoneamento ambiental da Área de Proteção Ambiental – APA do Lago Paranoá;

d) PORTARIA Nº 111, DE 07 DE NOVEMBRO DE 2016. - projeto de paisagismo, que visa a recuperar o trecho da orla do Lago Paranoá da SHIS QL 12 do Lago Sul e torná-lo acessível aos cidadãos de Brasília, consubstanciado no Projeto de Paisagismo-PSG e Memorial Descritivo - MDE 020/16 Fase 1 - Etapa 1, que propõe melhoria e ampliação de trilhas para pedestres e ciclistas, instalação de deques de conexão das trilhas e plantio de espécies nativas do Cerrado;

e) Parecer Técnico nº 500.000.001/2014 – Sugap/Ibram, cujo interessado é o IBRA e cujo assunto é a Recategorização das Unidades de Conservação do Distrito Federal;

f) Sentença do Processo 2016.01.1.047706-3, Ação Popular na 8ª Vara da Fazenda Pública do TJDF, de 6/12/2016, anulando os atos administrativos da Consulta Pública, em razão da inconformidade da publicidade com as normas em vigor, condenando o IBRAM a realizá-la conforme determina o ordenamento jurídico;

g) Parecer Técnico n. 509.000.001/2015 – COUNI/SUGAP – Parecer com propostas de delimitação de seis Unidades de Conservação localizadas na Orla do Lago Paranoá, com conclusões que determinam a realização de Consulta Pública;

h) Decisão em Agravo de Instrumento nº 2016.00.2.043555-4, de outubro de 2016, suspendendo os efeitos da decisão que suspendeu as obras do Projeto Orla;

2. Exame da Unidade Técnica – Informação nº 13/2017-3ª Diacomp: conclusões e proposta de encaminhamento

36. Ao examinar o mérito dos autos, a Unidade Técnica, por meio da Informação nº 13/2017-3ª Diacomp, assim se manifestou:



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

“VI – Das Conclusões

212. Vale lembrar que todo o imbróglio se iniciou com possíveis irregularidades na reocupação da orla do Lago Paranoá e, de modo mais específico, nas consultas públicas convocadas pelo Ibram para definição das poligonais de unidades de conservação.

213. Convém notar que, inicialmente, esta Unidade Técnica fez análise da Representação, Peça 3, na Informação nº 98/2016, Peça 20. Contudo, o Ministério Público junto ao TCDF suscitou a suposta falta dos estudos técnicos para a realização das ditas consultas públicas, apontada no Parecer nº 748/2016-MF. Também ventilou a obrigatoriedade, ainda que sob a forma de esboço, de um plano de manejo ou “master plan” para cada uma das unidades de conservação objeto destes autos.

214. No tocante às consultas públicas daquela época, como o TCDF esclareceu, na Decisão nº 6247/2016, a medida cautelar constante do item II da Decisão n.º 1.999/2016 foi devidamente observada pela jurisdicionada, tendo alcançado o seu fim e, portanto, perdido o seu objeto.

215. Conforme tratado no tópico “V.1 - Consultas Públicas para delimitação das poligonais”, entende-se que os estudos técnicos ora apresentados são documentos hábeis para a realização das futuras consultas públicas para identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para as unidades de conservação, considerando que:

a) os parques em análise já foram anteriormente criados por leis em sentido amplo, conforme mencionado no parágrafo 69 desta Informação e as consultas públicas em exame tratam de nova delimitação dessas poligonais;

b) a necessidade da definição formal da localização, da dimensão e dos limites dos Parques e Unidades de Conservação do DF – UC - pelo Ibram decorre da competência constante no art. 3º, VII da Lei nº 3.984/07, bem como da determinação do TCDF, na Decisão nº 652/2013 e Decisão nº 2523/2014;

c) o Ibram instituiu grupo de trabalho específico para saneamento das poligonais das unidades de conservação, mediante a Instrução IBRAM nº 106, de 27 de julho de 2015;



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

d) o Ibram é a autarquia legalmente competente na área ambiental no Distrito Federal, nos termos do art. 3º, inciso VII, da Lei nº 3.984/2007, e, como tal, representa o interesse público na definição de espaços territoriais protegidos, por força do art. 225, §1º, incisos I e III, da Constituição Federal, regulamentada pela Lei Complementar nº 827/2010;

e) a existência de plano de manejo ou “master plan” não constituem requisitos prévios para a realização das consultas públicas para delimitação das poligonais, haja vista a inexistência de imposição legal. Ao contrário, esses planos só podem ser elaborados após a delimitação das poligonais. **Exigi-los como pré-requisito** implica em inviabilizar tanto a delimitação quanto a elaboração dos planos;

f) a ampliação e a readequação das poligonais dos Parques em foco **não dependem da elaboração de EIA/RIMA**, tendo em vista que não é uma atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, pelo contrário, constitui objetivo da ampliação ou readequação das poligonais a preservação do meio ambiente e a restauração dos ecossistemas degradados dos Parques em foco.

216. Por oportuno, vale enfatizar que a nova convocação para as consultas públicas deve observar os procedimentos instituídos na Lei nº 5081/2013, consoante a Decisão nº 6247/2016, Peça 110, e Ação Popular nº 2016.01.1.047706-3, fixado na Sentença de 6/12/2016, Peça 173. Da mesma forma, o Ibram fez o resumo desses procedimentos, no Parecer Técnico nº 508.000.007/2016-GEMAG/COUNI/SUGAP, Peça 24.

217. Também é importante recomendar ao Ibram que, na oportunidade, disponibilize mapas em tamanho A1 ou A4, no site do Instituto ou da forma que achar mais conveniente, com o objetivo de informar aos interessados sobre detalhes das propostas das poligonais, consoante o Parecer Técnico nº 509.000.001/2015-COUNI/SU-GAP, Peça 175.

218. Em face disso, tendo em conta o teor da denúncia e do Parecer nº 748/2016-MF, no tocante às aludidas consultas, entende-se **que restou atendido o cumprimento da exigência de estudos técnicos para as supracitadas consultas públicas**, razão pela qual se entende que deva ser autorizado, caso o Ibram tenha interesse, o prosseguimento do seu regular trâmite, obedecendo os procedimentos legais exigidos.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

219. Além disso, deve ser considerada parcialmente procedente a Representação exordial, Peça 3, conhecida mediante a Decisão nº 1999/16, haja vista o seguinte:

a) procedente, no tocante à comprovada falta de ampla publicidade na convocação da consulta pública, conforme explicado nos parágrafos 86/87;

b) improcedente, relativamente aos questionamentos constantes do Parecer nº 748/2016-MF, conforme determinado no Despacho Singular nº 444/16-GCIM, tendo em conta os esclarecimentos expostos acima, parágrafos 59/133.

20. Ainda sobre as consultas públicas, compete enfatizar **que consulta pública dessa natureza é meramente consultiva**, não tem caráter deliberativo e sua finalidade será subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade de conservação.

221. A partir do tópico “V.2 – Uso e Ocupação da orla do Lago Paranoá”, podemos dizer que, então, instituído para responder à Ação Civil Pública MPDFT, nº 2005.01.1.090580-7/2005, o Projeto Orla Livre representa o todo, contemplando a desobstrução das áreas ocupadas irregularmente da orla do Lago Paranoá com base no “Plano de Fiscalização e Remoção de Construções e Instalações erguidas na APP do Lago Paranoá”, e, à medida que a orla for desocupada, a recuperação da área então degradada por meio de “Plano de Recuperação da Área Degradada da APP do Lago Paranoá” 24. Referidos procedimentos constituem o cumprimento da sentença transitada em julgado da citada ACP, Decisão de 25/08/2011, parágrafo 152. Todas essas operações são divididas em fases. E o PRAD atual diz respeito a Fase 1 – Etapa 1 do Projeto.

222. Vale também frisar que o citado PRAD, compreende apenas o Parque Ecológico Península Sul e Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul. Outros PRADs deverão ser elaborados no futuro, referentes às demais etapas e fases, quando então incidirão sobre outros parques. O presente PRAD representa apenas uma parte do Projeto Orla Livre.

223. Uma questão ventilada refere-se ao exame da regularidade do “Decreto Distrital n.º 37.830/2016 e da Portaria n.º 111/2016 – Segeth/DF em cotejo com os normativos que regem a matéria, bem



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

como analisar os demais documentos carreados ao feito“, em face da Decisão nº 6247/2016.

224. Consoante explicado no tópico “V.2 – Uso e Ocupação da orla do Lago Paranoá”, considerando o teor da denúncia e do Parecer nº 748/2016-MF, sustenta-se a regularidade do Decreto nº 37.830/2016 e a Portaria nº 111/2016, tendo em vista o seguinte:

a) a decisão transitada em julgado de 25/08/2011, da Ação Civil Pública nº 2005.01.1.090580-7, abrange, entre outros, a desobstrução (Plano de Fiscalização e Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá) e o Plano de Recuperação da Área Degradada da APP do Lago Paranoá – PRAD;

b) o Projeto Orla Livre foi instituído para responder à supracitada ACP, envolvendo a desobstrução da orla do Lago Paranoá em várias etapas, já iniciada, e a recuperação da área degradada, materializada parcialmente no PRAD em comento, correspondente à Fase 1 – Etapa 1, Peça 158;

c) o Decreto nº 37.830/2016 e a Portaria nº 111/2016 – Segeth/DF materializam o Projeto Orla Livre, do qual faz parte o PRAD mencionado nos presentes autos;

d) a existência de estruturas de lazer e turismo previstas no Projeto Orla Livre e no PRAD está em consonância com o art. 201 da LODF c/c o art. 2º, §3º, inciso X, e o art. 24, ambos do Decreto nº 33.537/2012, e também se coaduna com o interesse público primário;

e) a realização do PRAD contou com a participação do Ibram, autarquia legalmente competente na área ambiental no Distrito Federal, nos termos do art. 3º, inciso III, da Lei nº 3.984/2007, e responsável, entre outros, pela fiscalização de atividades, empreendimentos e produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ambiental, consoante o art. 3º, inciso VI, do Decreto nº 28.112/2007;

f) o MPDFT tem a função institucional de promover ação civil pública para proteção do patrimônio público e social e do meio ambiente, art. 129, III, da CF/88;

g) há participação de inúmeros órgãos e entidades do governo local no cumprimento da execução e no acompanhamento da aludida ACP, entre



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

eles, o Ibram, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal, SEMA e Terracap.

225. A par desses argumentos, tendo em conta o teor das inúmeras denúncias e representações presentes nestes autos, demonstrou-se a regularidade do Decreto Distrital n.º 37.830/2016 e da Portaria n.º 111/2016, em cumprimento à Decisão n.º 6247/2016.

226. Relativamente à Peça 47, conhecida mediante a Decisão n.º 5540/16, deve ser considerada improcedente, tendo em vista o seguinte:

a) as ações de desobstrução empreendidas pela Agefis no local têm por fundamento a Ação Civil Pública n.º 2005.01.1.090580-7, consoante pode ser visto com clareza nos Anexos III e IV da aludida Peça;

b) uma vez desobstruído, o local será objeto de elaboração de um novo PRAD, também parte do Projeto Orla Livre, ocasião em que deverá ser analisada a possibilidade de implantação de estruturas de lazer e turismo e, entre outros, os possíveis impactos ambientais. Nessa futura oportunidade, então, deverá ser avaliada a regularidade do Decreto n.º 13.077/91 e também observado que, ainda que vigente, o aludido ato de mais de dezesseis anos pode estar desatualizado, diante do Projeto Orla Livre e futuro PRAD na área.

227. No tocante à Representação (Peça 126) conhecida mediante a Decisão Liminar n.º 7/2017-P/AT, referendada pela Decisão n.º 6/2007, Peça 128, a maior parte dos seus questionamentos já foram abordados acima.

228. Quanto às obras afetas a todo o Plano Orla Livre e à observância da obrigatoriedade da participação da comunidade, considerando os argumentos expendidos no tópico “Da Representação conhecida mediante a Decisão Liminar n.º 007/2017-P/AT” e também na Peça 141 da PGDF, defende-se o seguinte:

a) as ações governamentais relativas à desocupação e à recuperação da orla do Lago Paranoá são todas resultantes das determinações provenientes da Ação Civil Pública n.º 2005.01.1.090580-7. Nesse sentido, foi elaborado e acordado o citado Plano de Fiscalização e Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá, depois foi feito o Plano de Recuperação da Área Degradada da APP do Lago Paranoá referente a Fase 1 – Etapa 1;



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

b) a realização de consultas públicas é obrigatória para a alteração de poligonais dos parques e será objeto, futuramente, dessa participação popular, como tratado no item “Consultas Públicas para delimitação das poligonais dos Parques”. Diferente da situação em concreto, que “encontram-se dentro do conceito ambiental de recuperação de área degradada, decorrendo, em última análise, das próprias determinantes da Ação Civil Pública n. 2005.01.1.090580-7”. Para tanto, o PRAD foi elaborado e devidamente autorizado;

c) as questões trazidas na Peça 126, em especial as obras de asfaltamento na QL 12, já foram apreciadas e afastadas na esfera judicial no bojo da Ação Popular nº 2016.01.1.086991-5 e Agravo de Instrumento nº 2016.00.2.043555-4 e também pelo TCDF na Decisão nº 5790/2016, como mencionado nos parágrafos 22/26 da presente instrução. Observa-se que a localidade, QL 12, está expressamente contemplada na decisão judicial, vide parágrafo 23. Em razão disso, naquela oportunidade, houve a autorização para a continuidade das obras em comento;

d) a documentação obrigatória para a regularidade das obras em questão é a padrão exigida para quaisquer outras obras públicas realizadas no Distrito Federal. Todas as obras com potencial de impacto ambiental, tais como a implantação de itens *não* previstos no PRAD, exigem a expedição de autorização ambiental ou outro ato administrativo, que deverá ser avaliado pelo órgão competente;

e) o vazamento de esgoto suscitado na Peça 126 não tem relação com a execução das obras na orla da QL 12, mas com o uso inadequado dos sistemas de esgotos pela população local, conforme esclarecimento feito pela Caesb ao Ibram, fl.33 da Peça 141.

229. Em virtude dos motivos acima, entende-se que deva ser considerada improcedente a Representação objeto da Peça 126.

230. Portanto, da análise aqui empreendida, conclui-se que:

a) é parcialmente procedente a Representação exordial;

b) restaram devidamente esclarecidos os questionamentos suscitados no Parecer nº 748/2016-MF;

c) são improcedentes as Representações conhecidas mediante as Decisões nºs 5540/2016 e 6/2017;



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

d) não se identificou irregularidade, com relação às denúncias apresentadas, no Decreto nº 37.830/2016 nem na Portaria nº 111/2016.

231. Enfim, após décadas de invasão de áreas públicas, o fato é que, a partir da iniciativa do MPDFT (ACP 2005.01.1.090580-7), aos poucos, o Governo está desobstruindo esses locais, recuperando as áreas degradadas e promovendo a ocupação democrática da orla do Lago Paranoá, restituindo assim a área ao seu verdadeiro proprietário e titular dos interesses públicos primários, o povo. (*Grifei*).

37. Por fim, sugeriu o órgão técnico que:

232. Ante o exposto, sugere-se ao Tribunal:

I - tomar conhecimento:

a) dos esclarecimentos prestados pelo Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do DF - Brasília Ambiental – IBRAM, Peça 15;

b) da Informação nº 98/2016-3ª Diacomp, Peça 20;

c) das Peças 141/143, 158 e 163/176;

d) da presente inspeção, em cumprimento ao Despacho Singular nº 444/16-CGIM, à Decisão nº 6247/2016 e à Decisão nº 6/2007;

II - considerar:

a) parcialmente procedente a Representação conhecida mediante a Decisão nº 1999/2016;

b) improcedentes as Representações conhecidas mediante as Decisões nºs 5540/16 e 6/2017;

c) esclarecidas as questões suscitadas pelo Ministério Público junto ao TCDF no Parecer nº 748/2016-MF, em atendimento ao Despacho Singular nº 444/16-CGIM;

d) regulares, em relação ao teor das denúncias apresentadas, o Decreto nº 37.830/2016 e a Portaria nº 111/2016 – Segeth/DF, em cumprimento à Decisão nº 6247/2016;

III - autorizar:



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

- a) a continuidade dos procedimentos atinentes aos chamamentos para consultas públicas, com vistas a subsidiar definições de localização, dimensão e limites das Unidades de Conservação objeto destes autos, devendo observar os procedimentos instituídos na Lei nº 5081/2013, consoante a Decisão nº 6247/2016;
- b) a ciência do Representante e demais interessados;
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para fins de arquivamento.

3. Parecer do MPC

3.1. Considerações Preliminares

38. Os autos vieram ao MPC para parecer.
39. Inicialmente, houve a suspensão das consultas públicas que, *a priori*, continham irregularidades no que diz respeito à publicidade e à participação popular (Decisão nº 1999/2016).
40. No atual estágio processual pende de exame, em síntese, o mérito das denúncias dos Documentos de nº 3, 47 e 126, sobre: (1) ausência de autorização legislativa que suporte as obras (Docs. 3 e 126); 2) realização de Obras em APP e Parques sem os estudos prévios - EIA/RIMA (Doc. 3) e licenciamento ambiental irregular (Doc. 126) e 4) irregularidades na realização das consultas públicas).
41. Além desses, pende de apreciação o pedido de reinstrução do MPC, Parecer 748/2016 (Doc. 23), nos seguintes termos: *“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 (DOC 24) ”*.
42. A tempo: a contrário do exposto no parágrafo 213 acima transcrito da Informação nº 13/2017-3ª Diacom, o MPC não “suscitou a **suposta** falta dos estudos técnicos para a realização das ditas consultas públicas, apontada no Parecer nº 748/2016-MF”. Esses estudos, que constam na Peça 24, de fato não faziam parte do processo quando foi produzida a Peça 20. Ao perceber a ausência dos documentos, o MPC, por meio do Despacho nº 7/2016-GPMF, requisitou ao SEPROD que fossem solicitados tais documentos ao IBRAM. Só após enviados, então, os documentos foram juntados ao feito, já em 03/08/2016, por meio do Despacho s/nº SEPROD, Peça 25.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

3.2. DO MÉRITO

3.2.1. Questão Prejudicial – Do uso do reservatório do Lago Paranoá para abastecimento público: limitação de 10% da APP ao uso turístico e de lazer

43. As intervenções no Lago Paranoá, discutidas nesse processo, implicam uso da totalidade da Área de Preservação Permanente (APP)¹ da orla do Lago Paranoá para o acesso turístico e de lazer; preveem a implantação de ciclovia em toda a sua extensão, somada à implantação de Polos de Lazer e Gastronomia.

44. Contudo, na Lei nº 12.651/2012², limita-se o uso da APP que circunda os reservatórios artificiais, caso do Lago Paranoá, nos seguintes termos:

Art. 5º Na implantação de reservatório d'água artificial destinado a geração de energia ou abastecimento público, é obrigatória a aquisição, desapropriação ou instituição de servidão administrativa pelo empreendedor das Áreas de Preservação Permanente criadas em seu entorno, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, observando-se a faixa mínima de 30 (trinta) metros e máxima de 100 (cem) metros em área rural, e a faixa mínima de 15 (quinze) metros e máxima de 30 (trinta) metros em área urbana. (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

§ 1º Na implantação de reservatórios d'água artificiais de que trata o caput, o empreendedor, no âmbito do licenciamento ambiental, elaborará Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório, em conformidade com termo de referência expedido pelo

¹ Definição adotada na ACP nº 2005.01.1.090580-7, Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF.

Decreto nº 24.499, de 30 de março 2004:

Art. 2º Para efeito da aplicação deste Decreto são adotadas as seguintes definições:

II. Área de Preservação Permanente de Reservatório- APPR do Lago Paranoá, consoante o que dispõe a Resolução CONAMA Nº 302, de 20 de março de 2002, **é constituída pela faixa marginal em torno do Lago, com largura de trinta metros, em projeção horizontal, tendo a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora. No trecho a jusante da barragem a APPR do Lago Paranoá é ampliada para cem metros;**

- Definição do Código Florestal - Lei nº 12.651/2012:

Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...) II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (...).

² DISTRITO FEDERAL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Código Florestal**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, **não podendo o uso exceder a 10% (dez por cento) do total da Área de Preservação Permanente.** (Grifei).

45. A Resolução nº 302/CONAMA, de 20 de março de 2002, também impõe restrições ao uso de APP de reservatórios artificiais destinados ao abastecimento público de, no máximo, 10% da área para implantação de polos turísticos e para uso destinado ao lazer, nos seguintes termos:

Art. 4º O empreendedor, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, deve elaborar o plano ambiental de conservação e uso do entorno de reservatório artificial em conformidade com o termo de referência expedido pelo órgão ambiental competente, para os reservatórios artificiais destinados à geração de energia e abastecimento público.

§ 4º O plano ambiental de conservação e uso poderá indicar áreas para **implantação de polos turísticos e lazer no entorno do reservatório artificial, que não poderão exceder a dez por cento da área total do seu entorno.**

46. Assim, o novo uso do reservatório (de abastecimento público³) é questão prejudicial e superveniente nos autos, pois torna ilegal a execução de ciclovia em toda a extensão da APP que, somada aos polos de lazer e gastronomia, previstos no uso da Orla do Lago Paranoá⁴, afrontam o § 1º do art. 5º da Lei nº 12.651/2012 e ao § 4º do art. 4º da Resolução CONAMA nº 302/CONAMA, de 20 de março de 2002.

47. Esse uso pode ser confirmado, mediante consulta ao Termo de Referência do Projeto de Concurso Público do *Master Plan* do Projeto Orla Livre, que demonstra a marcação (em cor laranja) de toda a extensão da APP (de 30 metros a partir das margens) para uso turístico e de lazer, dentre inúmeras referências nesse sentido que constam do corpo do citado documento.

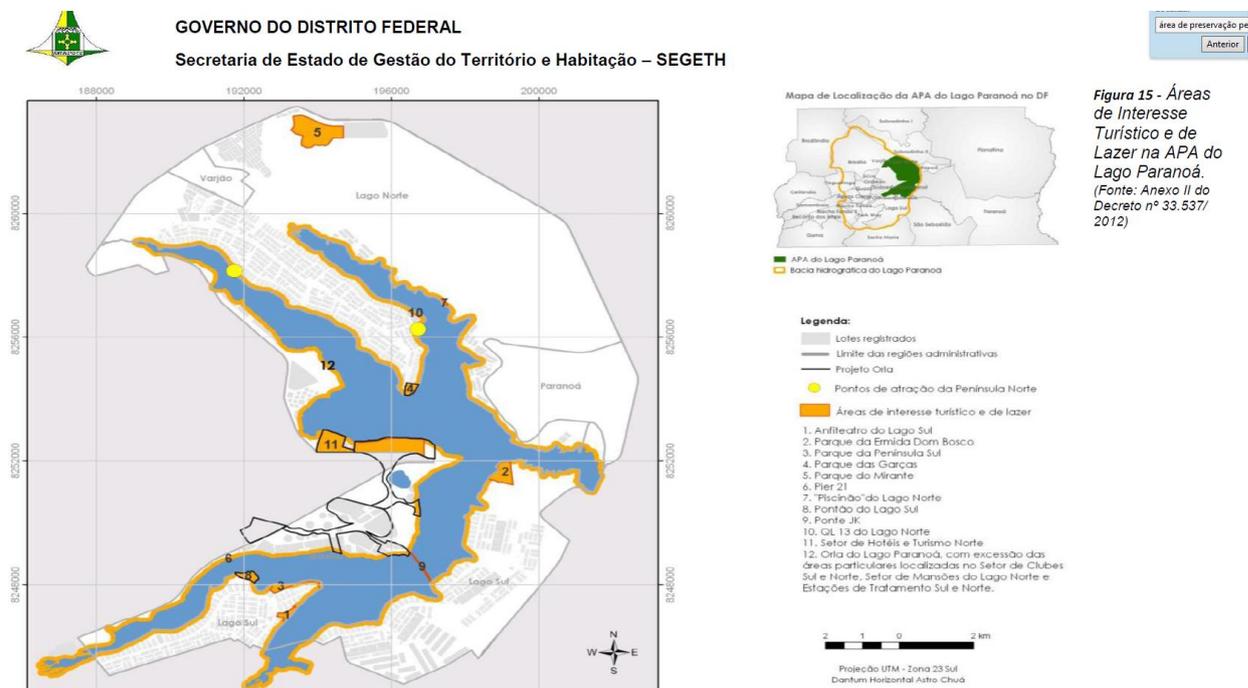
³ Vide Processo TCDF nº 7135/2017-e.

⁴ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação. **Termo de Referência – Concurso Internacional nº 1/2016 (MINUTA)**. Disponível em: <http://www.orlalivre.df.gov.br/>. Acesso em: 31.mai. 2017.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

Figura 1- Áreas de Interesse Turístico e de Lazer.



Disponível em: < http://www.consultapublicavirtual.df.gov.br/PROPOSTA_ORLA.pdf>. Acesso em 31/05/2017. p. 40.

48. Logo, por mais idônea que seja a iniciativa do Governo do Distrito Federal em garantir o acesso da população às áreas, a limitação ambiental impede que o DF dê andamento ao projeto Orla Livre, tal como está sendo imaginado.

49. A Corte de Contas deverá considerar procedente, por via reflexa, o escopo da representação em exame, que aduz a ilegalidades no trato ambiental, das consultas públicas e do paradigma normativo.

3.2.2. Questão Prejudicial: da ausência de lei autorizativa, exigida pela LODF e CF/88

50. Na análise da Unidade Técnica, partiu-se do pressuposto de legalidade dos atos administrativos, pelo simples fato de terem sido aprovados pelo IBRAM, órgão competente para a fiscalização ambiental, e também sujeito ao controle do TCDF.

51. O MPC entende que o exame do Corpo Técnico é equivocado.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

52. De início, alterações urbanísticas dessa magnitude devem ser autorizadas pelo Poder Legislativo, por meio de Lei Complementar (art. 316 c/c e 295 da Lei Orgânica do Distrito Federal⁵; incisos III, §1º art. 225, c/c art. 182, ambos da CF/88⁶).

53. O Distrito Federal divulgou a minuta de edital para contratação de *Master Plan* para a projeto Orla Livre, cujos impactos urbanísticos são notórios:

Fruto de um concurso, o projeto urbanístico que lapidou Brasília foi desenhado pelas mãos de Lucio Costa, vencedor do concurso em 1957. E é seguindo esse mesmo modelo que o governo de Brasília deseja conceber o projeto Orla Livre. Com a participação da população, depois de colhidas sugestões e contribuições, será lançado o Concurso Público para a seleção do melhor projeto de urbanismo e paisagismo para a revitalização da Orla. **Serão diversos trechos que poderão contemplar, por exemplo, espaços gastronômicos, áreas para a prática de esporte e lazer, além de estruturas para cultura, educação ambiental, leitura, descanso, contemplação, mirantes, transporte lacustre e atividades que atraiam turistas do mundo inteiro**⁷. (Grifei).

⁵ Art. 316. O Distrito Federal terá, como instrumento básico das políticas de ordenamento territorial e de expansão e desenvolvimento urbanos, o plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal e, como instrumentos complementares, a lei de uso e ocupação do solo e os planos de desenvolvimento local. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007.)

§1º No sítio urbano tombado e inscrito como Patrimônio Cultural da Humanidade, o plano de desenvolvimento local será representado pelo plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília.

§2º O plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal, a lei de uso e ocupação do solo, o plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília e os planos de desenvolvimento local **serão aprovados por lei complementar**.

Art. 295. As unidades de conservação, os parques, as praças, o conjunto urbanístico de Brasília, objeto de tombamento e Patrimônio Cultural da Humanidade, bem como os demais bens imóveis de valor cultural, são espaços territoriais especialmente protegidos e sua utilização far-se-á na forma da lei (...).

⁶ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

⁷ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação. **Termo de Referência – Concurso Internacional nº 1/2016 (MINUTA)**. Disponível em: <http://www.orlalivre.df.gov.br/>. Acesso em: 31.mai. 2017.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

54. Trata-se de projeto relevante para o Distrito Federal, uma vez que proporcionará o acesso da população a estruturas de lazer e turismo em áreas nobres de Brasília, ampliando as capacidades de aproveitamento de uso da Orla do Lago Paranoá.

55. Todavia, inexistente lei complementar autorizadora para as modificações ou revitalizações urbanísticas, cujos impactos de trânsito, vizinhança e de equipamentos públicos acarretará intensa modificação da infraestrutura urbana. Pretende-se ampliar o acesso para lazer, turismo e uso comercial de áreas que, de fato, na atualidade, não têm uso específico para tais finalidades.

56. No caso do Projeto Orla, é notório que diversas ações de planejamento não foram aprovadas pela instância legislativa – a CLDF. As obras denunciadas importam intensa modificação de uso em Áreas de Proteção Ambiental do Lago Paranoá, onde se inclui a Área de Preservação Permanente urbana, cuja alteração de uso também é reservada a lei em sentido estrito, conforme o inciso III do art. 225 da CF/88.

57. Além disso, parte das intervenções na Orla do Lago Paranoá serão realizadas em área tombada (1/3 da área de margem do Lago Paranoá), cuja autorização dependem de prévia inclusão, por meio de lei complementar, no plano de preservação do conjunto urbanístico de Brasília (PPCUB). Há alterações atinentes ao uso do espelho d'água do Lago Paranoá, igualmente tombado e dependente de endosso legislativo.

58. No Brasil, adota-se o planejamento urbanístico **por meio de lei**, como bem destaca José Afonso da Silva:

No Brasil todo plano urbanístico há de ser aprovado por lei. Pode-se suscitar, aqui, o problema que se coloca no modelo francês do planejamento econômico, qual seja, de saber se há confusão ou diferenciação entre o plano e a lei que o aprova. Constituem uma unidade jurídica ou são coisas diferentes o plano urbanístico do sistema brasileiro e a lei que o aprova? O plano tem também a natureza de ato legislativo, como a lei que o aprova? Ou não passará de proposições técnicas e administrativas, a que a lei aprovadora confere eficácia jurídica?

A lei, no caso, não constitui simples ato de aprovação de proposições técnicas e administrativas. Configura um articulado que revela as diretrizes normativas do plano e da eficácia jurídica as regras concretas que ele contém. Por isso, a nosso ver, **o plano passa a integrar o conteúdo da lei, formando, assim, com esta, uma unidade legislativa. Em sentido formal, portanto, os planos urbanísticos, no Brasil, têm natureza de lei, e também o tem no sentido material, pois, como já vimos, são conformadores, transformadores e inovadores da situação existente, integrando o ordenamento jurídico que modificam, embora neles se encontrem também regras**



**Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

concretas de natureza administrativa, especialmente quando sejam de eficácia e aplicabilidade imediatas e executivas.

E não poderia ser diferente, pois os planos urbanísticos importam inovação de grande profundidade no ordenamento jurídico, como temos observado, impondo obrigações e constrangimentos e gerando direitos, que, no sistema brasileiro, somente se compreendem mediante lei⁸.
(Grifei).

59. Logo, a intervenção urbanística aqui discutida (à qual o GDF denomina *Master Plan*) trata de extensa intervenção que terá expressiva materialidade e importante impacto, mas não está validada por lei autorizativa. Assim, quaisquer atos tendentes à execução do *Master Plan*, com tais características e sem lei autorizativa, padeceriam de vício formal.

60. Importante destacar que a validação por lei não se aplica, tão somente, a empreendimentos novos, mas também a qualquer intervenção urbanística que proporcione reurbanização, revitalização, alterações de uso, dentre outras modificações na ordem urbanística.

61. No caso do Plano Orla, o projeto de reurbanização ou revitalização deve necessariamente ser iniciado por EIA/RIMA, por intermédio do Poder Executivo. A partir desses estudos, haveria condicionantes às intervenções, elaboração do plano urbanístico e ambiental de zoneamento, sucedidos de lei autorizadora, antes da efetiva implementação de obras.

62. Para dissimular a compreensão legal, o Poder Executivo tem alegado que as intervenções cumprem a sentença transitada em julgado decorrente da ACP nº 2005.01.1.090580-7/2005⁹.

⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 96.

⁹ Sobre o assunto, vide a minuta do Termo de Referência (Disponível em: <<http://www.orlalivre.df.gov.br/>>.)

Desde então, ao longo das seis décadas de existência de Brasília, ainda não houve um plano de uso e ocupação estruturante e sistêmico relativo ao espelho d'água e à orla do Lago Paranoá.

Busca-se, portanto, consolidar uma inédita visão de conjunto, motivada pela desocupação da orla do Lago Paranoá fruto de ação civil pública, que restitui o uso público para trechos do lago até então ocupados indevidamente por residências.

Vide, ainda, o opinado pela Unidade Técnica, Informação nº 13/2017-3ª Diacom:

221. A partir do tópico “V.2 – Uso e Ocupação da orla do Lago Paranoá”, **podemos dizer que, então, instituído para responder à Ação Civil Pública MPDFT, nº 2005.01.1.090580-7/2005, o Projeto Orla Livre representa o todo, contemplando a desobstrução das áreas ocupadas irregularmente da orla do Lago Paranoá com base no “Plano de Fiscalização e Remoção de Construções e Instalações erguidas na APP do Lago Paranoá”, e, à medida que a orla for desocupada, a recuperação da área então degradada por meio de “Plano de Recuperação da Área Degradada da APP do Lago Paranoá”** 24. Referidos procedimentos constituem o cumprimento da sentença transitada em julgado da citada ACP, Decisão de 25/08/2011, parágrafo 152. Todas essas operações são divididas em fases. E o PRAD atual diz respeito a Fase 1 – Etapa 1 do Projeto.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

63. A sentença transitada em julgado, por sua vez, determinou a desobstrução de ocupações irregulares da APP, a recuperação das áreas degradadas e **adequação legislativa**, nos seguintes termos:

Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE a pretensão deduzida com a inicial tão somente condenar o DISTRITO FEDERAL a obrigação de fazer, consistente:

a) na elaboração e apresentação, no prazo de 120 dias contados do trânsito em julgado da presente sentença, de **Plano de Fiscalização e Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá que estejam em desalinho com a vocação ambiental do lugar, observando-se as linhas poligonais que a definem ou possam ser medidas a partir do ponto máximo da cota do reservatório, consignando ainda o dito Plano o respectivo cronograma que permita o acompanhamento da execução de suas fases, etapas ou medidas;**

b) no prazo de 120 dias contados do trânsito em julgado da sentença, **apresentar o Plano de Recuperação da Área Degradada da APP do Lago Paranoá**, igualmente acompanhado do respectivo cronograma de execução, se ainda não aprovado pelo órgão ambiental local, ao menos lá protocolado para exame;

c) **no mesmo prazo supra, apresentar o Projeto de Zoneamento e o Plano de Manejo da unidade de conservação, o qual deverá ser submetido ao Conselho Gestor da APA do Lago Paranoá; e**

d) **finalmente, no mesmo prazo, elaborar o Plano Diretor Local para o Lago Sul e Lago Norte, nele considerado o Zoneamento e o Plano de Manejo da APA do Lago Paranoá, com a destinação pública compatível com a área da Orla do Lago Paranoá.**

64. Logo, não houve autorização para a realização de obras e alterações urbanísticas que extrapolassem a estrita recuperação ambiental. Ao contrário, o Plano Diretor Local é exigido pela sentença, sendo cediço que é matéria legislativa. Logo, a recuperação ambiental citada na ACP, de revegetação, não pode ser confundida com o projeto urbanístico implantado.

65. Causa maior perplexidade o início de obras sem qualquer planejamento legal válido.

66. Cabe aqui lembrar que o TJDF, em casos semelhantes, declarou a inconstitucionalidade de diversos decretos distritais, por dispor de alteração de uso e gabaritos



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

de áreas urbanas¹⁰, a exemplo dos Decretos nº 15.934/1994, 16.039/1994, 18.111/1997, 18.333/1997, 18.436/1997, 18.491/1197, dentre tantos outros. A situação que se examina aqui tem idêntica formatação.

67. Acorde com esse entendimento ministerial, há registros no site do então Senador Rodrigo Rollemberg¹¹, sobre iniciativas para aprovação de Lei Complementar para a ocupação da Orla, datadas de 01/10/2012:

Histórico

As discussões sobre a ocupação da orla do Lago Paranoá arrastam-se desde 1995, ano em que foi aprovada a primeira lei do Projeto Orla, proposta pelo então deputado distrital Rodrigo Rollemberg. O texto previa a criação de 11 polos comerciais, na tentativa de promover o turismo na região. Dessas áreas, apenas duas — o Pontão do Lago Sul e o Complexo do Brasília Palace (Concha Acústica) — foram executadas. Em 2008, a ideia voltou a ser debatida pelos parlamentares e chegou a entrar na lista de projetos prioritários para 2009, mas as obras não avançaram.

Tramitação

Entregue ao Governo do Distrito Federal (GDF) na última segunda-feira, o projeto de lei complementar sobre a ocupação da orla deve passar pelas secretarias de Turismo e Meio Ambiente e então seguirá para a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). Não há ainda previsão de votação do documento. (Grifei).

68. Em consequência, as obras realizadas que extrapolam a remoção de construções e a recuperação ambiental das áreas degradadas às margens do Lago Paranoá padecem de ilegalidade.

3.2.3. Ilegalidades de execução de obras e intervenções urbanísticas, sem os prévios Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA)

¹⁰ Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/jurisprudencia/jurisprudencia-em-foco/inconstitucionalidades/decretos>.

Conforme o art. 58 da LODF, compete à Câmara Legislativa do DF: (...) IX - planejamento e controle do uso, parcelamento, ocupação do solo e mudança de destinação de áreas urbanas, observado o disposto nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal (...).

¹¹ Disponível em: <<http://www.rollemberg.com.br/busca.php?pagina=94&mod=4677>>



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

69. A Unidade Técnica entendeu que a existência de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) seria suficiente a demonstrar que as intervenções se deram de maneira correta, pois se trata de instrumento expedido pelo órgão ambiental.

70. Esse é um entendimento facilmente detectado como falacioso, pois fundado em argumento circular, no qual a conclusão foi incluída na premissa. Trata-se de acidente do raciocínio: o órgão ambiental é responsável pela elaboração de PRAD; o PRAD foi feito pelo órgão ambiental; logo, o PRAD está correto.

71. As denúncias recebidas nos autos abordam justamente o contrário, abordam a ilegalidade dos atos do DF, por desconformidade a princípios, normas constitucionais, leis gerais e específicas, no que tange ao planejamento urbano e à proteção do meio ambiente. Dessa maneira, o PRAD não é, isoladamente, suficiente para suportar as intervenções e obras.

72. Com devidas vênias, não parece razoável, diante de tantas e relevantes irregularidades, que a Unidade Técnica tenha opinado entendendo pela regularidade dos atos administrativos, por sua simples existência, sem cotejo com todo o arcabouço jurídico aplicável à questão; e que tenha então concluído pela improcedência das denúncias sobre esses pontos e pelo arquivamento da Representação.

73. Importante destacar que o PRAD aprovado não se restringiu à recuperação das áreas degradadas da APP; foi além, apresentou modificações de uso e realização de obras **em áreas ambientalmente sensíveis de Parques e APP**, com supressão da vegetação para execução de via asfaltada. Logo, o caso concreto demandaria a elaboração de EIA/RIMA, conforme a seguir se fundamenta.

74. Segundo o art. 289 da Lei Orgânica do Distrito Federal, incumbe ao Poder Público exigir a realização de *“estudo prévio de impacto ambiental para construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente”*.

75. No exercício de competência própria no trato de questões ambientais¹², o Conselho Nacional do Meio Ambiente editou a Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986¹³, disciplinando, no artigo 2º, que *“dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental – EIA- e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: (...) XV - Projetos urbanísticos,*

¹² Conforme o art. 6º, inciso II da Lei nº 6.938/1981, compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

¹³ Resolução CONAMA nº 1/86. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competentes”.

76. Estima-se que a extensão linear das margens seja de pouco mais de 80km. A Área de Preservação Permanente a partir das margens é de 30 m (conforme o julgado na ACP nº 2005.01.1.090580-7, Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF)¹⁴. Conclui-se que, somente em APP das margens, a área é vastíssima. Em perfunctório cálculo, tem-se a área de 240 hectares.

77. Releva ressaltar que a APA do Lago Paranoá “abrange todas as Áreas de Preservação Permanente do entorno do lago. Tais áreas de preservação situam-se entre duas das principais unidades de conservação do Distrito Federal: a APA Gama/Cabeça de Veado e o Parque Nacional de Brasília. A APA Gama/Cabeça de Veado é uma unidade de uso sustentável com cerca de 10.000 ha que abrange a Estação Ecológica do Jardim Botânico de Brasília (EEJBB), a Reserva Ecológica do Córrego do Roncador do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (RECOR/IBGE), a Fazenda Água Limpa da Universidade de Brasília (FAL/UnB), entre outras áreas. O Parque Nacional de Brasília é a maior e mais antiga unidade de conservação do Distrito Federal, criado com uma área de 42.000 ha e perímetro de 80 km para preservar os primeiros mananciais hídricos responsáveis pelo abastecimento da capital federal. (...)”¹⁵.

78. O Projeto Orla Livre, instituído pelos Decretos nº 37.830 e nº 37.860/2016, engloba áreas de APP e Unidades de Conservação Urbanas, cujo precedente necessário são os Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental. Esses estudos são compostos, dentre outros de: a) impacto hidrológico; b) impacto em corredores e refúgios para a fauna silvestre, c) impacto de vizinhança e tráfego; dentre tantos outros. Esses estudos, que não foram feitos, deveriam preceder a Lei autorizadora, que ainda não foi aprovada.

79. Desde a ocupação da Orla do Lago, o Distrito Federal não realizou estudos dessa envergadura específicos à ocupação área, que passaram a ser exigíveis a partir da Resolução CONAMA nº1/86, recepcionada pela Constituição Federal de 1988¹⁶ e pela Lei Orgânica do Distrito Federal.

80. Quaisquer modificações do *status quo* ambiental de maior envergadura devem ser precedidas de EIA/RIMA, sob pena de serem intervenções ilícitas. Não interessa saber se a intervenção é inicial, se visará à regularização ou reurbanização, nos termos de norma precedente ou superveniente. Quaisquer planos de reurbanização ou revitalização em áreas

¹⁴ Em APP temos: 80.000 m X 30m = 2.400.000 m². Como 1 Hectare corresponde a 10.000 m², essa medida (2.400.000 m²) corresponde a 240 hectares.

¹⁵ Gomes, Leonardo de Paula; Abreu, Tarcísio Lyra dos Santos. “Corredores e Refúgios para a Fauna Silvestre na Orla do Lago Paranoá”. Estudo Ambiental de julho de 2016.

¹⁶ CF/88, Art. 225, §1º, inciso IV: exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

ambientalmente sensíveis (APP e APA) dependem de prévio estudo ambiental e validação por Lei Autorizadora, prévios à execução.

81. O denunciante, nestes autos, abordou a insuficiência do PRAD em diversos aspectos, principalmente na aferição do impacto hídrico. Tais estudos, ausentes, poderiam ser supridos caso houvesse o GDF cumprido a legislação e realizado o EIA/RIMA. São eles:

- avaliação da capacidade de recarga do Lago Paranoá, “*por meio de ensaios hidrogeológicos quantitativos e levantamentos geofísicos específicos*”, com a finalidade de montar “*modelos hidrodinâmicos*” para inferir com relativa segurança a extensão do comprometimento do aquífero e as chances de preservar o Lago para abastecimento da cidade;

- “*caracterização, mapeamento e preservação dos ecossistemas já implantados, definição de stepping stones e zonas de preambulação, com identificação de áreas em tamanho adequado para a preservação e sustentabilidade de espécies endêmicas e migratórias*”;

- “*a avaliação na demanda por infraestrutura existente, no histórico da ocupação antrópica e na preservação das condições e qualidade de vida da comunidade local*”.

82. **Portanto, é inadmissível a não realização do EIA/RIMA e licenciamentos, previamente à execução de obras, quando as normas em vigor determinam a sua realização.**

83. Em caso semelhante, esta Corte de Contas decidiu pela procedência da Representação nº 7/2014-MF, Decisão nº 5943/2014, cujo mérito se fundou na impossibilidade de que fossem realizadas obras sem os prévios EIA/RIMA, no âmbito do Programa Morar Bem (Programa Minha Casa Minha Vida). Na ocasião, o TCDF deferiu liminar suspendendo edital de chamamento público (Decisão nº 3754/14), com posterior deferimento do mérito da demanda (Processo TCDF nº 22.298/2014).

84. Logo, a Corte de Contas deverá dar o mesmo rigor ao tratamento destes autos.

85. As intervenções trarão às áreas: tráfego de pessoas, iluminação pública, poluição ambiental, serviços públicos de coleta de lixo e tratamento de esgoto, dentre outros; ou seja, haverá impactos importantes à biota, à flora e à reprodução de animais silvestres, assim como o uso intensivo das estações de tratamento de esgotos (ETE) dos Lago Sul e Norte, atualmente já sobrecarregadas.

3.2.4. Das questões ambientais de impacto hidrológico: a) ilegalidade de supressão de vegetação das áreas de APP sem estudos ambientais; b) irregularidade sobre a afetação



**Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

de áreas de recarga do aquífero do Lago Paranoá; c) possível descumprimento do limite de impermeabilização de 5% da APP, cujo cômputo deve considerar a sua totalidade

86. No cenário de crise hídrica, já anunciada pelo Sr. Secretário do Meio Ambiente na mídia como permanente, mais relevante se torna a execução de estudos sobre o **impacto hidrológico** na Bacia do Paranoá, que fazem parte do EIA/RIMA.

87. Sobre o assunto, destaca-se a importante contribuição do Engenheiro Aduino Santos do Espírito Santo nos autos do Processo nº 3759/2015 (Peça 132). Profissional de formação acadêmica em Engenharia Civil, com especialização em saneamento ambiental¹⁷, argumenta perante o TCDF que uma das possíveis causas da crise hídrica atual decorre de intervenções e modificação do uso do solo de áreas, cujo impacto **não foi verificado previamente por estudos hidrológicos**.

88. Além disso, tendo em vista o já licitado uso do reservatório do Lago Paranoá para suprir o sistema de abastecimento de Brasília, mais relevantes se tornam os Estudos de Impacto Ambiental, dentre os quais se incluem os estudos de impacto hídrico.

89. **Nada disso parece ter sido feito.**

90. Outra contribuição importante foi trazida pelo Geólogo Luiz Bizzi sobre os impactos hídricos no Lago Paranoá, decorrentes do Projeto Orla Livre, já em execução, *in verbis*:

“A preservação da integridade dos recursos hídricos é pautada em Legislação Federal, com o pressuposto de que o consumo humano e a dessedentação de animais são prioritários (Art. 1º, inc. III da Lei Federal 9.433 de 08/01/1997).

“Do ponto de vista do consumo humano, a qualidade da água é tão importante quanto a disponibilidade dos recursos hídricos. A implantação de estrutura urbana incompatível com as áreas ribeirinhas e marginais aos reservatórios, a implantação de vias de acesso cobertas por material asfáltico impermeável e de relativa toxicidade, e mesmo o fomento de atividades turísticas e comerciais de caráter sazonal, implicam uma ampliação significativa da densidade ocupacional com importantes impactos sinérgicos e cumulativos, entre os quais o aumento de efluentes aportados aos rios e reservatórios de acumulação.

(...)

“A construção de uma ciclovia de 4m de largura, impermeabilizada por asfalto ao longo da orla, não pode ser considerada como obra de baixo impacto ambiental. Não bastasse a compactação do solo e seus aquíferos, o que gera grande impacto ao impedir a penetração da água da chuva e aumentar a velocidade das águas das chuvas rumo ao Lago (e o assoreamento do Lago Paranoá), há incoerência na implantação de PRAD parcial apresentado

¹⁷ Disponível em: <https://www.escavador.com/sobre/4559575/adauto-santos-do-espírito-santo>



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

pelo GDF para a criação de ciclovias e trilhas ecoturísticas que prevê o uso material ecologicamente sustentável, diferente do asfalto aplicado diretamente sobre o solo.

“O comprometimento da capilaridade hidromórfica e a implantação de uma camada impermeável ao longo de toda a Orla terão impacto de primeira ordem sobre a integridade do lençol freático. Com a implantação de projetos comerciais e turísticos ao longo de toda a orla, que também impactam negativamente a integridade dos recursos hídricos do Lago Paranoá, o conjunto da obra ameaça não só o abastecimento da cidade como os corredores ecológicos ligados ao espelho d’água do Lago Paranoá e também a APA FEDERAL do PLANALTO CENTRAL como um todo”¹⁸.

91. No que diz respeito à questão ambiental, da qual fazem parte os alertas acima sobre impacto hidrológico, é importante que a C. Corte de Contas determine o exato cumprimento da Lei e da sentença proferida na Ação Civil Pública 20005.01.1.090.580-7, multireferenciada, nos termos dos argumentos aqui expostos.

92. A fundamentação normativa pode ser extraída do vasto arcabouço jurídico de sede constitucional, legal e regulamentar de proteção ao Meio Ambiente, norteado pelos Princípios da Precaução e Prevenção¹⁹.

93. Mesmo que as obras na orla do Lago Paranoá fossem de baixo impacto, a supressão de vegetação de APP deve ser precedida de estudos ambientais, conforme se aduz da legislação específica, Resolução CONAMA 369, de 28 de março de 2006:

Art. 4o Toda obra, plano, atividade ou projeto de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, deverá obter do órgão ambiental competente a autorização para intervenção ou supressão de vegetação em APP, em processo administrativo próprio, nos termos previstos nesta resolução, no âmbito do processo de licenciamento ou autorização, motivado tecnicamente, observadas as normas ambientais aplicáveis.

Art. 5o O órgão ambiental competente estabelecerá, previamente à emissão da autorização para a intervenção ou supressão de vegetação em APP, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório,

¹⁸ Bizzi, Luiz Augusto. “Preservação de Recursos Hídricos e Margens do Lago Paranoá”, Nota Técnica de Bizzi Associados, 02/03/2017, que se junta a este Parecer, para dele fazer parte integrante.

¹⁹ Segundo o **Princípio da Precaução** não se deve produzir intervenções no meio ambiente antes de ter a certeza de que estas não serão adversas para o meio ambiente. Além desse, há o princípio informador dos estudos e do licenciamento ambiental, o **Princípio da Prevenção**. Segundo esse princípio, **“o licenciamento ambiental, como principal instrumento de prevenção de danos ambientais, age de forma a prevenir os danos que uma determinada atividade causaria ao ambiente, caso não tivesse sido submetida ao licenciamento ambiental”**. In, DUARTE JÚNIOR, Ricardo César Ferreira. **Princípios do Direito Ambiental e a Proteção Constitucional ao Meio Ambiente Sadio**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/princ%C3%ADpios-do-direito-ambiental-e-prote%C3%A7%C3%A3o-constitucional-ao-meio-ambiente-sadio>> Acesso em: 31/05/2017.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

previstas no § 4º, do art. 4º, da Lei no 4.771, de 1965, que deverão ser adotadas pelo requerente.

§ 1º Para os empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas neste artigo, serão definidas no âmbito do referido processo de licenciamento, sem prejuízo, quando for o caso, do cumprimento das disposições do art. 36, da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000.

§ 2º As medidas de caráter compensatório de que trata este artigo consistem na efetiva recuperação ou recomposição de APP e deverão ocorrer na mesma sub-bacia hidrográfica, e prioritariamente:

I - na área de influência do empreendimento, ou

II - nas cabeceiras dos rios.

94. Além disso, nos termos do art. 3º da Resolução CONAMA 369, de 28 de março de 2006, deve o interessado nas obras comprovar a “*a inexistência de alternativa técnica e locacional às obras, planos, atividades ou projetos propostos*” e “*a inexistência de risco de agravamento de processos como enchentes, erosão ou movimentos acidentais de massa rochosa*”.

95. Nesse sentido, consoante o art. 8º da norma, deve-se demonstrar o não comprometimento de “*proteção de área da recarga de aquíferos*”, “*proteção das margens dos corpos de água*” e “*mínima impermeabilização da superfície*”. Ainda, “*a intervenção ou supressão eventual e de baixo impacto ambiental de vegetação em APP não poderá comprometer as funções ambientais destes espaços, especialmente*”, §1º do art. 11 da mesma Resolução:

I - a estabilidade das encostas e margens dos corpos de água;

II - os corredores de fauna;

III - a drenagem e os cursos de água intermitentes;

IV - a manutenção da biota;

V - a regeneração e a manutenção da vegetação nativa; e

VI - a qualidade das águas.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

(...)

§ 2o A intervenção ou supressão, eventual e de baixo impacto ambiental, da vegetação em APP não pode, em qualquer caso, exceder ao percentual de 5% (cinco por cento) da APP impactada localizada na posse ou propriedade.

96. **Nada disso foi comprovado nos autos.**

97. Logo, deve a Corte de Contas determinar à administração a realização de estudos (EIA/RIMA) que comportem a demonstração de todos as condicionantes aplicáveis ao caso, na extensão e detalhamentos adequados ao porte do empreendimento.

98. Especial atenção deve ser reservada à demonstração da não impermeabilização de área superior a 5% da Área de Preservação Permanente. Há risco de que, quando computada a integral extensão da APP, o percentual de 5% seja extrapolado pela ocupação já existente da APP no Setor de Clubes.

3.2.5. Demais Questões Ambientais: execução de estudo único (EIA/RIMA) para toda a área de influência do projeto

99. Vale destacar que a extensão do EIA/RIMA deverá compreender a toda a extensão da área de influência do projeto, ou seja, no mínimo deverá comportar a totalidade da APP e áreas contíguas da intervenção, situadas na APA do Lago Paranoá.

100. O Poder Judiciário tem entendido, em casos análogos, sobre a impossibilidade do fracionamento do EIA e RIMA. A exemplo desse entendimento, colaciona-se o caso julgado da Apelação Cível em Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal em desfavor da empresa Cargill Agrícola S/A, do Estado do Pará e da União Federal, Processo nº 200039020001410, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

Cuida-se de recursos de apelação interpostos contra sentença proferida pelo juízo da Vara Federal da Subseção Judiciária de Santarém/PA, julgando parcialmente procedente a presente ação civil pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal contra CARGILL AGRÍCOLA S/A, ESTADO DO PARÁ e UNIÃO FEDERAL, **condenando-se os promovidos a concluir, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir do trânsito em julgado da referida sentença, o competente EIA/RIMA relativo a toda a extensão arrendada à Companhia Docas do Pará – CDP, localizada no porto de Santarém/PA, bem assim na recomposição dos danos ambientais decorrentes das operações de instalação e funcionamento irregulares do terminal graneleiro, sob pena de multa diária, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).** (Grifei).



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

(...).

101. Na ocasião, o Poder Judiciário determinou a cassação do Alvará de Autorização e demais Licenças Ambientais “*visando à exploração, pela referida empresa, de atividades portuárias na área indicada na inicial, sem prejuízo do pagamento da multa já fixada no aludido decisum e da apuração da responsabilidade civil e criminal dos agentes que se opuserem a seu cumprimento*”.

102. Prosseguiu o julgado nos seguintes termos:

Determino, ainda, com vistas no que dispõe o art. 461, §§ 4 e 5º, do CPC, a **imediata suspensão de toda e qualquer atividade desenvolvida no porto da Cidade de Santarém/PA, relativamente à área descrita na inicial, até a efetiva conclusão e apresentação do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, bem assim, de seu regular licenciamento ambiental, pelos órgãos competentes (IBAMA e SECTAM/PA), sob pena de multa pecuniária, também, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), por dia de atraso, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal dos possíveis infratores (CF, art. 225, § 3º). (Grifei).**

103. Logo, não há dúvidas sobre condicionar a realização de obras do Projeto Orla à execução de EIA/RIMA, cuja abrangência deve contemplar toda a extensão de influência do projeto, em razão do art. 2º da Resolução CONAMA nº 1/1986²⁰.

104. Deve-se, ainda, determinar ao GDF o exato cumprimento da sentença prolatada na ACP, consoante parágrafo 6 deste Parecer, que compreende a aprovação de Lei Complementar pela CLDF.

²⁰ **Pedidos do denunciante (Doc. 3):**

iii. no mérito, determinar ao IBRAM/DF que, na forma da lei:

a. Abstenha-se de fracionar as intervenções de reocupação das margens do lago Paranoá e as trate como um único e indissociável empreendimento - posto que produzem efeitos sinérgicos e cumulativos - realizando o prévio Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental exigidos para projetos acima de cem hectares;

b. anteriormente a realização de consultas públicas para criação e ampliação de parques e unidades de conservação, proceda a elaboração dos estudos mencionados na alínea anterior e os disponibilize a população, juntamente com os respectivos projetos, na forma da lei;

c. abstenha-se de estabelecer novos usos e ocupação do solo as margens do Lago Paranoá até que seja aprovada a Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS, cujo projeto se encontra em fase final de elaboração.

d. somente realize obras nas imediações do Lago Paranoá que estejam em conformidade com os estudos mencionados nas alíneas anteriores.

iv. autorizar a realização de auditoria ambiental nas margens do Lago Paranoá a fim de que sejam avaliados os danos e impactos já ocorridos e para que sejam evitados prejuízos ainda maiores”.



**Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

3.2.6. Das Questões Complementares: ausência de eficácia dos Decretos nº 33.537/2012 e 13.177/1991, para fundamentar autorização ou licenciamento ambiental pelo IBRAM na APA do Lago Paranoá: a) ausência de lei autorizadora das alterações de uso dos Decretos nº 33.537/2012 e 13.177/1991; b) incompatibilidade dos Decretos com o novo uso do Lago Paranoá para reservatório de abastecimento.

105. As ações de GDF têm-se pautado em grande medida sob o fundamento do Decreto nº 33.537, de 14 de fevereiro de 2012, que definiu o zoneamento da APA do Lago Paranoá²¹. Todavia, o Decreto é inválido para fundamentar a alteração de uso atual, que ultrapassa a estrita preservação ou recuperação ambiental, uma vez que não houve aprovação por lei em sentido estrito pela CLDF, conforme já visto acima.

106. Além disso, o zoneamento previsto no Decreto nº 33.537/2012 não tem compatibilidade com o novo uso pretendido do Lago Paranoá - como reservatório de abastecimento, conforme já abordado.

107. Em consequência, a Corte de Contas deve, no caso concreto, considerar irregulares todas as licenças, autorizações e dispensas concedidas para a execução do Projeto Orla, com fulcro nas alterações de uso previstas no Decreto nº 33.537/2012.

108. No que tange ao Decreto nº 13.177/1991, a incompatibilidade com as questões ambientais e urbanísticas é notória e foi muito bem defendida pelo denunciante no teor da Peça 47, cujos fundamentos o MPC adota.

109. Em especial, questão superveniente sobre o novo uso do Lago Paranoá como reservatório de abastecimento é, também, determinante para que sejam considerados irregulares todos e quaisquer os atos do Poder Público que adotem como fundamento o Decreto nº 13.177/1991.

110. Em consequência, deve a Corte de Contas considerar insubsistentes as alterações de uso dos Decretos nº 33.537/2012 e nº 13.177/1991, além de determinar ao IBRAM que se abstenha de conceder licenciamento, autorização e dispensa de licenciamento ambientais, que ultrapassem a estrita recuperação ambiental da APA do Lago Paranoá.

111. Nos autos, consta a autorização ambiental (Peça 123) para execução de trapiches na QL 12 do Lago Sul, que, de fato, mostrou-se desprovida dos estudos necessários e antecedentes à solução eleita de pista asfáltica.

112. Além da ausência e EIA/RIMA, no caso concreto, o IBRAM-DF adotou processo simplificado de autorização ambiental, o que seria vedado pelas Resoluções CONAM-DF nºs 1, 2 e 3/2014. O processo regular de licenciamento em áreas de APA e APP

²¹ Vide o a Minuta do Termo de Referência para o Concurso Internacional.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação. **Termo de Referência – Concurso Internacional nº 1/2016 (MINUTA)**. Disponível em: <http://www.orlalivre.df.gov.br/>. Acesso em: 31.mai. 2017.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

deve ser o de licenciamento ambiental, com fulcro no Código Florestal e Resoluções CONAMA nº 1/86 e 237/97.

113. Sendo assim, a Corte de Contas deverá declarar a nulidade da autorização concedida (Peça 123).

114. No que tange às demais obras em áreas de APP, não foram trazidos os respectivos instrumentos de autorização das intervenções (autorização, licença ou dispensa de licenciamento): 1) obras em andamento no Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte e PAN-6, onde se inclui a APP local; 2) Áreas da APP da QL 8 a 10 do Lago Sul, contíguas à ÁRIE do Bosque; 3) obras realizadas no Deck Sul, ao lado da Ponte das Garças, incluindo a APP local.

115. Logo, deverá o Tribunal determinar ao IBRAM-DF que sejam apresentados todos os processos de licenciamento, autorização ou dispensa porventura realizados para as obras anteriores, com a finalidade de que o Corpo Técnico aprecie a regularidade das autorizações concedidas, com fulcro no Código Florestal, Resolução CONAMA nº 1/1986 e 237/1997 e Resoluções CONAM-DF nºs 1, 2 e 3/2014.

3.2.7. Das irregularidades nas Consultas Públicas para a definição de poligonais para os 6 Parques da Orla do Lago Paranoá

116. O denunciante traz aos autos diversas questões sobre a regularidade de procedimentos administrativos que envolvem a reocupação da Orla do Lago Paranoá, em razão da desocupação determinada por acordo em Câmara de Conciliação para a execução da Sentença Judicial transitada em julgado na Ação Civil Pública 2005.01.1.090580-7, Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF.

117. A Unidade Técnica entendeu que a disponibilização de estudos para os cidadãos de adequação das poligonais seria condição necessária e suficiente à regularidade das obras em andamento na Orla do Lago Paranoá. Entendeu que o EIA e RIMA não seriam exigíveis para adequação das poligonais.

118. A orientação lógica adotada pela Unidade Técnica é equivocada, pois, claramente, o denunciante buscou que fossem apuradas diversas irregularidades nas consultas públicas e não apenas que fosse apurada a ausência de disponibilização dos estudos aos cidadãos.

119. Além disso, o fato de o EIA e RIMA não serem, *a priori*, requisitos à readequação das poligonais, não significa dizer que tais estudos não devam ser exigidos, no caso em exame, previamente à realização de obras e investimentos financeiros por parte do GDF para reocupação da Orla.

120. Em específico, a Constituição Federal, diversas leis e atos normativos, preveem que o uso do solo e suas alterações ensejam a participação popular de forma ampla (arts. 279,



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

inciso XIX, art. 312, ambos da LODF, bem como o art. 5º, incisos II, III e V do art. 5º da Lei nº 9.985/2000, os arts. 5º e 6º da Lei Distrital nº 5.081/2013 e art. 21 da LC Distrital nº 827/2010).

121. Sobre as ilegalidades no âmbito das consultas públicas para a definição das poligonais, trago à baila o rico entendimento do Poder Judiciário, conforme a Sentença proferida na Ação Popular nº 2016.01.1.047706-3, em trâmite na 8ª Vara da Fazenda Pública Do Distrito Federal:

“Trata-se de ação popular proposta pelos autores objetivando nulidade do ato administrativo que convocou consulta pública para 30 de abril de 2016, bem como condenação em obrigação de fazer, consistente na adoção das exigências previstas na Lei Distrital n. 5.081/2013.

Assiste razão aos autores. Justifico.

(...)

Ademais, assegurar a aplicação da Lei n. 5.081/2001 a lide está em conformidade com o princípio da transparência e publicidade, permitindo que a população participe de decisões fundamentais para o meio ambiente urbano.

Fixada a premissa de que a Lei n. 5.081/2001 incide na hipótese dos autos, torna-se evidente as ilegalidades existentes no ato administrativo que convocou a população do Distrito Federal para participar de consulta pública designada para 30 de outubro de 2016.

A consulta pública, nos termos da Lei n. 5.081/2001, deve observar o seguinte procedimento:

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

§ 1º O ato convocatório será publicado:

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

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

III - no sítio do órgão ou da entidade responsável, com antecedência mínima de trinta dias da data da realização.



**Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

§ 2º Além do disposto neste artigo, outros meios de comunicação poderão ser utilizados para a convocação da comunidade diretamente afetada pela proposição a ser apreciada na audiência pública.

Art. 6º Ficarão disponíveis na internet para consulta, por prazo não inferior a trinta dias antes da realização da audiência pública, os laudos técnicos, os estudos e as demais informações relativas às proposições previstas nesta Lei.

Art. 7º O órgão responsável pela audiência pública coordenará a sua realização e estabelecerá o regulamento simplificado, que deverá ser disponibilizado na internet junto com o edital de convocação.

No caso, porém, a publicação foi feita apenas uma vez, vinte e cinco dias antes da data designada para o ato, sem especificar os meios que a população teria para acessar os laudos e estudos pertinentes ao assunto.

A realização de consulta pública sem a devida publicidade pode impedir a participação da população, ofendendo a princípios como moralidade, isonomia, publicidade e eficiência administrativa.

Aliás, a própria Administração reconheceu o equívoco, suspendendo a consulta marcada. Conforme constou de fl. 140: de fato, o aviso de consulta referente aos Parques Península Sul e Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul não mencionou nada a respeito da disponibilidade ou de acesso prévio aos projetos e estudos que embasaram as propostas para as áreas protegidas já citadas, erro que não se pode admitir ou ignorar por ferir os princípios que regem a atuação da administração e a participação democrática.

Uma vez que o procedimento específico para consultas públicas foi fixado no âmbito do Distrito Federal, a inobservância das regras expostas acarreta a nulidade do ato administrativo, com fulcro no artigo 2º, 'b' da Lei n. 4.717/65.

(...)

Outrossim, uma vez reconhecida a nulidade do ato administrativo, o artigo 11 da Lei n. 4.717/65 impõe o dever de condenar os requeridos em 'perdas e danos'. Conforme já enfrentado anteriormente, não se trata apenas de reparação pecuniária, mas também obrigação de fazer, para que a atuação da Administração esteja em conformidade com a Lei, não acarretando nova lesão ao patrimônio público.

Portanto, necessário fixar obrigação de fazer, para que os requeridos, caso determinem nova consulta pública, observem as regras previstas na Lei Distrital n. 5.081/13, como meio de garantir a devida publicidade que o ato



**Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

merece e com a devida disponibilização do material pertinente à população.

Dispositivo:

Ante o exposto:

(...)

b) No mais, JULGO PROCEDENTES os pedidos formulados na inicial para:
a) **declarar a nulidade do Edital de Convocação - Aviso de Consulta Pública veiculado no Diário Oficial do Distrito Federal de n. 64, datado de 05 de abril de 2016, página 32, publicado pela Presidente do IBRAM;** b) **condenar os requeridos IBRAM e a(o) presidente do órgão em obrigação de fazer, consistente na observância das regras específicas de consulta pública fixadas na Lei Distrital n. 5.081/13, caso ocorra nova convocação para o ato, especificamente, publicação do ato convocatório I - duas vezes no Diário Oficial do Distrito Federal, com intervalo mínimo de quinze dias; II - no mínimo uma vez, de forma resumida, em jornal de grande circulação, com antecedência mínima de trinta dias; III - no sítio do órgão ou da entidade responsável, com antecedência mínima de trinta dias da data da realização; bem como no ato de convocação, definir o tema a ser discutido, os meios de acesso ao material técnico complementar, o local, a data e o horário da sua realização, sob pena de caracterizar eventual crime de responsabilidade. (Grifei).**

122. A sentença supra ainda não transitou em julgado, pois houve Apelação pela parte Ré, ainda não apreciada pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Logo, não há decisão definitiva que determine a realização de consultas, no âmbito judicial ou administrativo.

123. Dessa forma, o MPC pugna por que a Corte de Contas determine a **imediata realização das Consultas Públicas, conforme os artigos 5º e 6º da Lei Distrital nº 5.081/2013 e 21 da LC Distrital nº 827/2010**, consoante a proposição da Unidade Técnica, além de declarar nesse ponto procedente a Representação do Denunciante, com fulcro nos fundamentos legais mencionados, acrescidos dos Princípios da Transparência e da Publicidade, dos arts. 279, inciso XIX e 312, ambos da LODF e art. 5º, incisos II, III e V, da Lei nº 9.985/2000.

3.2.7) Da ausência de ampliação do escopo requerida pelo MPC: solicitação de instauração de autos apartados

124. Pende de apreciação o pedido de reinstrução do MPC, Parecer 748/2016 (Doc. 23), nos seguintes termos: *“a fim de que sejam trazidas aos autos as propostas do Gabinete*



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

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 (DOC 24) ”.

125. Conforme a minuta de Edital de Concurso Público (p. 41 e outras) há informações sobre a alteração de uso do “Parque Ecológico Península Sul” e “Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul”.

126. Pede-se, neste momento, que seja examinada a regularidade do uso e eventual alteração de uso do Projeto Orla Livre das 6 UCs (‘Parque Ecológico Península Sul’ e “Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul”. ‘Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte’, ‘Parque Ecológico das Copaíbas’, ‘Parque Ecológico Canjerana’ e ‘Parque Ecológico Garça Branca’), considerando: 1) EIA/RIMA a serem elaborados e condicionantes ali determinadas, 2) normas de uso e zoneamento; 3) Planos de manejo.

3.3. Conclusões

127. O Projeto Orla Livre engloba áreas de APP e Unidades de Conservação Urbanas, cujo precedente necessário seriam os Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental. Esses estudos são compostos de análise dos impactos do projeto e de suas alternativas, dentre os quais podemos citar: a) impacto hidrológico; b) impacto em corredores e refúgios para a fauna silvestre, c) impacto de vizinhança e tráfego; dentre tantos outros. Esses estudos deveriam preceder a Lei autorizadora, pois norteadores das condicionantes e limitações das intervenções do Poder Público.

128. Desde a ocupação da Orla do Lago, o Distrito Federal não realizou estudos dessa envergadura específicos à APP do Lago Paranoá, que passaram a ser exigíveis a partir da Resolução CONAMA n° 1/86, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica do Distrito Federal.

129. Quaisquer modificações do *status quo* ambiental de maior envergadura, devem ser precedidas de EIA/RIMA, sob pena de serem intervenções ilícitas.

130. Com esse escopo, não interessa saber se a intervenção é inicial, se visará à regularização ou reurbanização, se será realizada nos termos de norma precedente ou superveniente. Quaisquer planos de reurbanização ou revitalização de extenso impacto ambiental dependem de estudos ambientais norteadores das condicionantes à atividade urbanística (EIA/RIMA), que devem ser validados por meio de Planos e positivados por Lei autorizadora.

131. O ecossistema do Lago Paranoá deve receber tratamento unitário, cujos efeitos são sinérgicos e interdependentes. A legislação ambiental protege o tratamento unitário, consoante a finalidade da proteção insculpida no art. 225 da Lei Orgânica do DF.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

132. A execução fracionada de estudos ambientais (PRAD) não permite aferir os reais impactos das alterações urbanas pretendidas (já em execução na Península dos Ministros, Deck Sul e Lago Norte), devendo, pois, ser precedidos de EIA/RIMA.

133. A solução de implantar ciclovia de pavimento asfáltico em toda a extensão da Orla do Lago não se conformo com o uso turístico de 10% permitido pelo Resolução CONAMA nº 302/2002.

134. Os estudos ambientais apresentados pelo DF (Edital de Concurso e PRAD) são rudimentares e incapazes de demonstrar os impactos das modificações pretendidas no Projeto Orla. Há potencial de assoreamento, de acidificação da água (prejudicando a potabilidade) e de danos irreversíveis à capacidade de recarga do aquífero, que devem ser adequadamente esclarecidos. Também não há estudos detalhados sobre os “Corredores e Refúgios para a Fauna Silvestre”.

135. São ilícitas as licenças, autorizações ambientais e dispensas de licenciamento concedidas pelo IBRAM para a execução de obras às margens do Lago Paranoá, que extrapolem a estrita revegetação da APP, por carecerem de estudos ambientais compatíveis e suficientes ao caso.

136. No que tange à área tombada, medindo aproximadamente 1/3 do perímetro da Orla do Lago Paranoá, é necessária a edição de norma autorizadora à inclusão no PPCUB, o que inexistente até o presente momento. Relembre-se que o tombamento é extensivo ao espelho d'água do Lago Paranoá, também objeto do *Master Plan* pretendido pelo GDF.

137. A democratização de acesso da orla do lago Paranoá é importante para a população do DF; todavia, não suplanta o cumprimento de normas ambientais e normas urbanísticas, de sede constitucional, legal e regulamentar. A alteração de poligonais, zoneamento e manejo de parques ecológicos componentes e contíguos das margens do Lago Paranoá devem ser precedidos de estudos de EIA/RIMA, para subsidiar consultas públicas, alterações de uso e, posteriormente, devem ser positivados por meio de Lei Complementar²².

138. Considerando todo o exposto, o MPC opina pela procedência parcial das representações (Docs. 3, 47 e 126), para que a Corte de Contas:

1) declare:

- a. irregulares as obras nas áreas de Área de Preservação Permanente do Lago Paranoá e nas áreas contíguas, incluídas as áreas de Parques, relativas ao Projeto Orla, em virtude da ausência dos

²² O Zoneamento Ecológico Econômico deriva de competência dos Estados para estabelecer o uso do solo ambientalmente protegido, cuja competência é de lei ordinária estadual. O ZEE estadual deve ser recepcionado no âmbito do Plano Diretor pelas Lei Complementares dos Municípios. Logo, a existência de ZEE aprovado por Lei Ordinária não suplanta a aprovação por lei complementar no âmbito do Plano Diretor, no caso específico do DF.



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

Estudos de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental, com o detalhamento compatível às intervenções pretendidas (nos termos da Resolução CONAMA nº 1/86, art. 289 da Lei Orgânica do Distrito Federal e art. 225, inciso III, da Constituição Federal de 1988) e em virtude da ausência lei complementar autorizadora específica (contrariando o art. 316 c/c art. 295 da Lei Orgânica do Distrito Federal; incisos III, §1º do art. 225 c/c art. 182 da Constituição Federal de 1988);

- b. a nulidade dos atos administrativos do IBRAM que concederam autorizações, licenças ou dispensas de licenciamento ambiental para as mesmas obras do inciso anterior, incluindo a Autorização publicada no DODF nº 242/2016, p. 252;
 - c. a insuficiência do PRAD nº 014/2016-IBRAM para fundamentar obras de urbanização e de infraestrutura em Áreas de Preservação Permanente, com fulcro nos Princípios da Precaução e da Prevenção;
 - d. ausência de eficácia dos Decretos nº 33.537/2012 e 13.177/1991 para fundamentarem o uso e ocupação de áreas ambientalmente protegidas em áreas urbanas, por carecerem de fundamento em lei autorizadora (contrariando o art. 316 c/c art. 295 da Lei Orgânica do Distrito Federal; incisos III, §1º do art. 225 c/c art. 182 da Constituição Federal de 1988) e por serem incompatíveis ao novo uso do Lago Paranoá como reservatório de abastecimento de água da rede pública (contrariando a Resolução CONAMA nº 302/2002) e com fulcro nos Princípios da Precaução e da Prevenção;
- 2) delibere sobre a realização da auditoria ambiental, nos termos requeridos na representação e aditamento (Doc. 3 e 46 do Processo nº 12.794/2016, e-doc DD9CC441-e e 488D008D-e);
 - 3) examine a regularidade do uso e eventual alteração de uso do Projeto Orla Livre das 6 UCs ('Parque Ecológico Península Sul' e "Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul". 'Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte', 'Parque Ecológico das Copaibas', 'Parque Ecológico Canjerana' e 'Parque Ecológico Garça Branca'), considerando: 1) EIA/RIMA a serem elaborados e condicionantes ali determinadas, 2) normas de uso e zoneamento; 3) Planos de manejo;
 - 4) determine ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, aos órgãos envolvidos no planejamento e execução do Projeto Orla Livre, conforme os Decretos n.º 37.830/2016 e nº 37.860/2016 (Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais; Secretaria de Estado do Meio



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

Ambiente; Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação; Secretaria de Estado das Cidades; Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal, Brasília Ambiental – IBRAM), e à Companhia Urbanizadora Nova Capital (NOVACAP), executora direta de parte dos serviços e obras, que:

- a. considerem a restrição de 10% da APP para uso turístico e de lazer, para todos os atos administrativos de planejamento e execução do Projeto Orla, devido ao novo uso do Lago Paranoá para abastecimento de água da rede pública, conforme o previsto na Resolução CONAMA nº 302/2002;
- b. realizem imediatos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), considerando a totalidade da área de influência do projeto (integralidade da Área de Preservação Permanente e áreas contíguas), com fulcro no art. 289 da Lei Orgânica do DF, art. 225 da Constituição Federal de 1988 e art. 2º, inciso XV da Resolução nº 1/89 CONAMA, contemplando necessariamente, dentre outros, os estudos de:
 - i. avaliação da capacidade de recarga do Lago Paranoá, por meio de ensaios hidrogeológicos quantitativos e qualitativos, por meio de levantamentos geofísicos específicos, com a finalidade de montar “modelos hidrodinâmicos” para inferir com relativa segurança a extensão do comprometimento do aquífero e as chances de preservar o Lago para abastecimento da cidade;
 - ii. caracterização, mapeamento e preservação dos ecossistemas já implantados, definição de *stepping stones* e zonas de preambulação, com identificação de áreas em tamanho adequado para a preservação e sustentabilidade de espécies endêmicas e migratórias;
 - iii. a avaliação na demanda por infraestrutura existente, no histórico da ocupação antrópica e na preservação das condições e qualidade de vida da comunidade local;
 - iv. impactos de vizinhança e tráfego;
- c. nas futuras obras nas áreas de Área de Preservação Permanente e nas áreas contíguas, a que se refere o Projeto Orla Livre:



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

- i. abstenham-se de fracionar as intervenções de reocupação das margens do lago Paranoá para fins de Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental;
- ii. observem para as novas obras:
 1. a existência de prévia autorização legislativa específica, por meio de Lei Complementar (art. 316 c/c art. 295 da Lei Orgânica do Distrito Federal; incisos III, §1º do art. 225 c/c art. 182 da Constituição Federal de 1988), para empreender revitalizações e alterações de uso das áreas;
 2. a realização prévia de Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental, considerando a totalidade da área de influência do projeto, com fulcro no art. 289 da Lei Orgânica do DF, art. 225 da Constituição Federal de 1988 e art. 2º da Resolução nº 1/89 CONAMA;
- d. para as obras em andamento ou já finalizadas nas áreas de Área de Preservação Permanente e nas áreas contíguas do Lago Paranoá, a que se referem o Projeto Orla Livre:
 - i. **realizem estudos de EIA/RIMA**, incluindo os estudos de impactos hídricos quantitativos e qualitativos, dentre outros exigíveis em face da Resolução CONAMA nº 1/86;
 - ii. procedam ao licenciamento ambiental e urbanístico das obras, precedidas da providência da alínea anterior, nos termos do art. 289 da Lei Orgânica do Distrito Federal;
 - iii. apresentem ao TCDF os projetos executivos das obras já realizadas ou em andamento, acompanhados das anotações de responsabilidade técnica dos projetos no CREA-DF e das licenças, autorizações ou suas dispensas porventura concedidos, caso existam;
- e. realizem as Consultas Públicas para a definição de poligonais e eventuais alterações de uso das Unidades de Conservação Parque Ecológico Península Sul, Parque Vivencial do Anfiteatro Natural do Lago Sul, Parque de Uso Múltiplo do Lago Norte, Parque Ecológico das Copas, Parque Ecológico Canjerana e Parque Ecológico Garça Branca, conforme os artigos 5º e 6º da Lei Distrital nº 5.081/2013 e 21 da LC Distrital nº 827/2010 e dos Princípios da



Tribunal de Contas do Distrito Federal
Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

Transparência e da Publicidade, dos arts. 279, inciso XIX e 312, ambos da LODF e art. 5º, incisos II, III e V, da Lei nº 9.985/2000.

139. De notar que um empreendimento dessa envergadura **merece um acompanhamento mais apurado do controle externo, de forma integral**, o que não está acontecendo. Apenas tem-se o dimensionamento de materialidade das obras até agora realizadas e do *Master Plan*, objeto do Concurso Orla Livre²³, mas trata-se de extensa intervenção urbana que terá expressiva materialidade e importante impacto ambiental.

140. Não deve esse empreendimento ser tratado sem o devido cuidado pelo TCDF, e não é também urgente, a ponto de permitir ao GDF que realize intervenções sem observância da legislação aplicável. Aliás, essa é uma enorme obra que **realmente** não é urgente para a população do Distrito Federal. Merece ser planejada e executada **com cauteloso acompanhamento do TCDF**.

É o parecer.

Brasília, 08 de junho de 2017.

Márcia Farias

Procuradora

²³ DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação. **Termo de Referência – Concurso Internacional nº 1/2016 (MINUTA)**. Disponível em: <http://www.orlalivre.df.gov.br/>. Acesso em: 31.mai. 2017.