



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Terceira Procuradoria**

**PROCESSO Nº. 21968/2014**

**PARECER Nº. 79/2017-G3P**

**EMENTA: Auditoria Operacional. NOVACAP. TERRACAP. Parque Burle Marx. Índícios de prejuízo e ilegalidades Determinações e recomendações à Jurisdicionada. Audiência. Instauração de TCE.**

Tratam os autos de Auditoria Integrada realizada no âmbito da NOVACAP e da TERRACAP, em cumprimento ao item “V - a” da Decisão nº 3271/14. O objeto da auditoria foi avaliar a execução do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES (fls. 67/75), referente à implantação de infraestrutura do Parque Burle Marx, localizado no Setor Noroeste, no Plano Piloto, em Brasília – RA I – DF, em conformidade com as especificações contidas no Edital de Concorrência n.º 041/2008 – ASCAL/PRES e seus anexos.

2. A fiscalização efetuada apresentou como resultado o Relatório Final de Auditoria e a Informação nº 11/2016-NFO (fls. 1091/1318), concluídos em 09.05.2016, cujas sugestões foram acatadas, na integralidade, pelo Ministério Público (Parecer 1124/2016 – DA).

3. Todavia, antes que fosse apreciado o mérito, novos documentos foram oferecidos pelas duas partes citadas no Relatório de Auditoria – JM Terraplenagem e Construções Ltda. e APUB - Associação dos Pilotos de Ultraleve de Brasília.

4. A APUB, além da documentação de fls. 832/864, enviada em sua manifestação quanto ao Relatório Prévio de Auditoria – fato que, por si só, afasta a alegação de que não havia sido chamada para se manifestar nos autos – e analisada às fls. 1256/1272 do Relatório Final de Auditoria, encaminhou o Memorial de fls. 1407/1432 e anexos às fls. 1433/1506, e o documento denominado Razões de Justificativa às fls. 1509/1534 e anexos de fls. 1535/1614, que, em apertada síntese, apresentam as seguintes alegações em relação ao Achado 5:

- a) com a edição do Decreto nº 19.229 de 12/05/1998, a Zona 4 do Camping passou a destinar-se à escola de pilotagem de ultraleves, implantando, na prática, o Centro Aerodesportivo Público do Distrito Federal, que passou a constituir equipamento público, situado em área específica para esse fim;
- b) desde então, sob coordenação administrativa, técnica e operacional da APUB, o Centro Aerodesportivo Público do DF opera regularmente como sítio de voo certificado pelo então Departamento de Aviação Civil - DAC, com a obrigatória oferta de curso de pilotagem, credenciado pela ANAC;
- c) os estudos do EIA/RIMA do Noroeste já apontavam a existência do Centro Aerodesportivo e a necessidade de estudos complementares para verificar se poderia permanecer naquela localidade, cessar as operações ou transferir-se para outra área;
- d) concluídos os estudos e as consultas que os órgãos/entidades responsáveis do Distrito Federal entenderam necessárias, o IBRAM emitiu



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Terceira Procuradoria**

autorização específica para a realização da obra, que deveria ser executada pela APUB, associação civil responsável pela gestão e coordenação técnico-operacional das atividades do Centro Aerodesportivo Público;

e) em 2013/2014, após emissão das subseqüentes autorizações de supressão vegetal e compensação ambiental, assim como conhecimento de parecer da procuradoria daquele órgão de que aquela autorização seria suficiente, a APUB iniciou a execução da referida intervenção, o que revela a sua mais absoluta boa-fé;

f) no entanto, no início de 2015 o IBRAM entendeu pela anulação da autorização expedida para a construção da nova pista reorientada e determinou a imediata retirada de todo o Centro Aerodesportivo daquela localidade;

g) com a edição do Decreto nº 37.274 de 22/04/2016, que recategorizou o parque como Parque Ecológico Burle Marx, que integra o Grupo das Unidades de Uso Sustentável, na qual são permitidos usos restritos (LCP DF 827/2010), não incluídas atividades desportivas, o GDF deliberou pela retirada do Centro Aerodesportivo do parque, e, na assinatura do Decreto, o Governador informou que o Centro Aerodesportivo seria transferido para outra área;

h) a APUB, então, propôs ao IBRAM um acordo de desocupação que viabilizasse a preservação da área de eventuais atos de vandalismo e considerasse um tempo razoável para a transferência das instalações e aeronaves para a nova área, que resultou no Termo de Compromisso Ambiental nº 100.000.006/2016, ora impugnado por ação civil pública;

i) o funcionamento do Centro Aerodesportivo, do sítio de voo e da escola de pilotagem é absolutamente regular;

j) não existem nos autos qualquer documento ou laudo para afirmar a existência de dano ambiental;

k) a pista que foi construída, com recursos próprios de seus associados, foi devidamente licenciada pelo IBRAM, tendo sido feito o respectivo estudo ambiental com a compensação ambiental nele prevista, tudo às próprias custas conjuntamente com seus associados, previamente aprovado pelo IBRAM, e com os permissivos e anuência da TERRACAP;

l) não se verifica a necessária e imediata retirada abrupta da APUB do local em que ocupa, devendo ser ajustado o Termo de Compromisso Ambiental nº 1000.000.006/2016, e, caso esse não venha a ser possibilitado deverá sim ocorrer a sua invalidação.

5. De outro lado, a empresa JM Terraplanagem e Construções Ltda., além da documentação já encaminhada em sua manifestação quanto ao Relatório Prévio de Auditoria, às fls. 908/948, analisada no Relatório Final de Auditoria às fls. 1142/1151, 1180/1182, 1191/1197 e 1286/1294, apresentou, no documento denominado Memorial (fls.1617/1629), em resumo, as seguintes alegações para contestar novamente os Achados 1 e 3:

a) não houve superfaturamento dos serviços “Momento Extraordinário de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Terceira Procuradoria**

Transporte de material de 1ª Categoria e solos e jazidas”, “Carga Material de 1ª categoria e de solos de jazidas”, e “transporte em caminhão de material de 1ª categoria e de solos de jazidas com distância de até 5 km”, pelo contrário, assim como foi comprovado à época em que os serviços começaram a ser executados, nenhuma das jazidas autorizadas previamente pela NOVACAP possuíam condição de fornecer cascalho para a obra, e por isso foi retirado material da Jazida Rajadinha, cascalheira escolhida pela NOVACAP e descrita no projeto executivo da obra;

b) auditoria salientou que a empresa não apresentou a licença ambiental da jazida, e, para sanar tal deficiência, apresentou a Licença quanto o seu pedido de renovação, protocolada junto ao IBRAM no dia 03.09.2010;

c) no caso de renovação das licenças ambientais, o protocolo do interesse da renovação efetuado com pelo menos 120 dias de antecedência já é suficiente para manter o funcionamento da jazida, até que seja elaborado parecer favorável pelo órgão de fiscalização ambiental;

d) quanto ao questionamento do parágrafo 137 da Auditoria, esclareceu que a Jazida Rajadinha está registrada em nome da própria NOVACAP, assim como o Processo nº 0191-000617/1999 do IBRAM pode comprovar;

e) não foi emitida nenhuma nota fiscal ou comprovante de extração do solo, o que impossibilita de forma absoluta o pleito da auditoria, pois a extração se deu em jazida da própria contratante, uma área que não é particular;

f) a JM Terraplenagem efetuou o mesmo teste efetuado pela equipe de auditoria, utilizando os mapas digitais, e em nenhum dos caminhos possíveis encontrou as distâncias de 43, 45 e 54 km apontadas pela auditoria;

g) a mera ausência do preenchimento dos Diários de Obra não é suficiente para justificar as penalidades que a auditoria tenta aplicar à contratada de forma injusta;

h) o solo presente na localidade da execução do contrato não era inteiramente apropriado, e ficou comprovado, pelos estudos da empresa APOENA Soluções Ambientais LTDA, que o material excedente do Parque Burle Marx, vislumbrado no Projeto Básico, não era o que se previa, pois grande parte tratava-se de solo com restos vegetais, e este foi o principal motivo que levou a utilização de material de 1ª categoria importado da jazida Rajadinha;

i) entendeu improcedente a caracterização de superfaturamento de R\$ 11.202.600,36, já que todas as questões que envolvem transporte de materiais foram esclarecidas.

j) não é factível que a auditoria chegue à conclusão de que serviços na ordem de R\$ 104.006,28 foram atestados de forma ilegal, pois os meios de prova não comprovam nada, e essa punição não pode ser lhe aplicada.

6. Pela Informação 22/2017, o Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Terceira Procuradoria**

Engenharia, após analisar, ponto a ponto e de forma minuciosa os argumentos aventados, concluiu que as alegações apresentadas pela empresa JM Terraplenagem e Construções LTDA e pela Associação de Pilotos de Ultraleve – APUB em seus documentos, como novas contestações ante os Achados 1, 3 e 5, não foram suficientes para desconstituir as evidências contidas no Relatório Final de Auditoria acostado às fls. 1091/1315.

7. Manteve, também, a sugestão para classificação da obra objeto do Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES, em face do advento da Resolução nº 269/2014 - TCDF, com esteio no art. 2º, inciso IV, alínea “b” c/c inciso VI, alíneas “a”, “b”, “i”, “n” desse normativo, como obra com indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação - IGP, por ato e fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado que apresente potencialidade de ocasionar prejuízo ao erário ou a terceiros, haja vista ter se configurado grave desvio relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública, e terem sido verificadas as seguintes irregularidades graves: sobrepreço ou superfaturamento (Achados 1, 2 e 3), projeto básico ou executivo deficiente (Achado 4), ausência de termo aditivo formalizando as alterações das condições inicialmente pactuadas (Achado 7), entre outros achados.

8. Por fim, sugeriu ao Plenário que:

Dtome conhecimento desta informação e do Relatório Final de Auditoria acostado às fls. 1091/1315, e delibere sobre as sugestões lá oferecidas, considerando, também, os fundamentos contidos na presente análise;

II) com fulcro no § 3º, do art. 4º, da Resolução n.º 269/2014-TCDF, conceda prazo improrrogável de 15 (quinze) dias para que a NOVACAP se manifeste exclusivamente quanto ao enquadramento do objeto do Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES como obra com indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação - IGP, com esteio no art. 2º, inciso IV, alínea “b” c/c inciso VI, alíneas “a”, “b”, “i”, “n”, haja vista terem sido apontadas as seguintes irregularidades graves no Relatório de Auditoria de fls. 1091/1314: sobrepreço ou superfaturamento (Achados 1, 2 e 3), projeto básico ou executivo deficiente (Achado 4), ausência de termo aditivo formalizando as alterações das condições inicialmente pactuadas (Achado 7), entre outros achados;

III) dê conhecimento dessa informação, do voto e da decisão que vier a ser prolatada à APUB e à empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda;

IV) retorne os autos à Secretaria de Auditoria para os fins necessários.

9. Encaminhados os autos ao Ministério Público, passo a opinar.

10. Há se registrar, preliminarmente, a profundidade e qualidade dos trabalhos desenvolvidos pela equipe do Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - NFO, que, de forma técnica, fez um diagnóstico preciso das condições do Parque Burle Marx.

11. A obra foi inicialmente contratada por R\$ 32.824.914,55 (fl. 70), com recursos procedentes do Convênio NUTRA/PROJU n.º 132/2011 – TERRACAP/NOVACAP/SO, Programa de Trabalho 15.451.0084.1110.9688, Natureza de Despesa 44.90.51.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Terceira Procuradoria**

12. O panorama trazido aos autos pela auditoria operacional em exame, tal qual registrou o Ministério Público no âmbito da Parecer nº 137/2014 – DA é preocupante<sup>1</sup>.

13. As conclusões apresentadas forneceram fundamentais subsídios para que o Tribunal delibere quanto à manutenção da suspensão de pagamentos, imprescindível para que não ocorram mais prejuízos, bem como quanto à conveniência e oportunidade de continuidade do ajuste.

14. Quanto aos argumentos trazidos pela empresa JM Terraplanagem e pela Associação dos Pilotos de Pilotos de Ultraleve – APUB, comungo do entendimento do Corpo Técnico, de que não conseguiram rebater ou rechaçar as constatações a que chegou o Relatório Final de Auditoria (fls. 1091/1315).

APUB

15. Com relação a pista de pouso existente, conforme apontado em assentada ministerial anterior, não há como admitir sua regularidade.

16. A construção de pista de pouso na área do Parque Burle Marx, iniciada após o ano de 2013 - muito depois, portanto, da implantação do Setor - sem que houvesse previsão ou autorização nesse sentido, demonstra incrível inoperância dos órgãos responsáveis pela gestão da área, notadamente a TERRACAP, vez que acarretou a exclusão de grande área útil do parque para uso do público, onde antes haveria vias, ciclovias, calçadas, quadras de esportes, estacionamentos, paisagismo, equipamentos públicos, etc., além de envolver risco aos moradores, aos operários, às edificações do setor e a população em geral.

17. A edificação da pista se deu de forma manifestamente ilegal pelas seguintes razões, consoante já revelado:

- a) não foi prevista no Projeto Executivo original do Parque Burle Marx, que se mantém válido e sem aditivos, não havendo, assim, amparo legal para a

Achado 1 - medição de serviços desnecessários ou de quantidades maiores do que aquelas efetivamente realizadas na execução do Contrato n.º 622/2011;

Achado 2 - erros e incongruências entre as memórias de cálculo e os registros dos quantitativos dos serviços medidos;

Achado 3 - desrespeito às especificações do serviço de escoramento de valas e pagamento indevido por serviço não executado;

Achado 4 - Deficiente Plano de Ataque para a execução completa do Projeto do Parque Burle Marx;

Achado 5 – Existência de pista de pouso e decolagem da APUB – Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília, em área pública nos limites do Parque Burle Marx;

Achado 6 – Possível inclusão de Kartódromo na área destinada ao Parque Burle Marx, não integrante do Projeto Básico ou Executivo original, com impacto no objeto do Contrato n.º 622/11.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Terceira Procuradoria**

execução da pista no interior do Parque, constituindo descumprimento do Convênio nº 132/2011 e burla à Lei nº 8.666/93, arts. 60 e 65;

b) é incompatível com o uso do solo previsto para o Zoneamento do Parque, conforme Memorial Descritivo MDE 04-2009 do Projeto Executivo, em ofensa ao princípio da motivação;

c) reduz enormemente a área de uso público do Parque, por ocupação de interesse privado, promovendo a exclusão do anel viário, estacionamentos e ciclovias no lado sul do parque como previsto no Contrato nº 622/11, além de calçadas, quadras de esporte e outros equipamentos públicos previstos no projeto original do Parque;

d) foi construída sem licenciamento ambiental, mediante a autorização ambiental do IBRAM a título precário, não adequada para esse tipo de obra, e ainda sem publicação, contrariando a Resolução Conama nº 1/86, art. 2º, Resolução Conama nº 237/97, arts. 1º, 8º e 10º, Lei nº 41/89, arts. 16 e 18, os princípios da transparência e da publicidade;

e) constitui risco para a população, edificações, e operários de construção que participarão da construção da Etapa 2 do Setor Noroeste, pela atividade de pouso e decolagem que propicia, conforme Análise de Riscos contratada pela TERRACAP, em ofensa aos princípios da motivação e da indisponibilidade do interesse público;

f) é destinada à APUB, entidade privada que vem ocupando a área pública do antigo Camping e atual Parque Burle Marx, mediante Autorização de Uso a título precário concedida em 1996, com validade de 10 anos;

g) não promove a proteção do Parque de degradação e invasões, como defendido no EIA, uma vez que a sua existência já descaracterizou o projeto do Parque e degradou o meio ambiente, sem licenciamento ambiental adequado, o que representa infração ambiental;

h) não é justificativa tampouco imperativa para a manutenção de Convênios firmados entre a APUB e o IBRAM e outros entes públicos, sendo factível o desenvolvimento dessas atividades de cooperação mediante transferência da APUB e da pista para outro local mais adequado, livre de ameaças e riscos à implantação do Setor Noroeste e ao Parque destinado à população em geral.

18. A entidade privada, portanto, conforme apregoadado pelo Corpo Técnico, vem ocupando parte da área pública do antigo Camping e atual Parque Burle Marx sem amparo legal, mediante Autorização de Uso a título precário concedida em 1996, com validade de 10 anos, ou seja, expirada desde 2006. Isso porque, após a expiração da Autorização de Uso, não foi concedida ou renovada qualquer autorização em benefício da APUB.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Terceira Procuradoria**

19. A despeito da associação tentar se fazer crer que o local ocupado faz parte de um suposto Centro Aerodesportivo “Público” do DF, não apresentou nenhum documento oficial que comprove tal afirmação. Em razão disso, inexistente ente de natureza pública, mas apenas uma associação privada, a APUB, ocupando área pública do Parque Burle Marx, este sim, tal qual delineado pelo NFO, um parque público criado por Decreto, em clara interferência ao projeto dessa área urbana.

20. Quanto à pretensa existência de autorização dos órgãos federais de aviação, DAC/ANAC, resta evidente que, em hipótese alguma, pode se sobrepor às normas distritais sobre ocupação do solo, até em razão do princípio federativo. Se referem, portanto, unicamente, sobre critérios relativos à navegação aérea.

21. De acordo com o descrito no Relatório de Auditoria, a pista de pouso e decolagens é manifestamente incompatível com o uso do solo previsto para o Zoneamento do Parque, conforme Memorial Descritivo MDE 04-2009 do Projeto Executivo.

22. Da mesma forma, alegar que o espaço é utilizado por órgãos públicos como DETRAN, Polícia Militar etc, jamais poderá convalidar ou esmaecer a ilegalidade patente que se observa. Consoante asseverou a Área Técnica, a alegação de convênios com órgãos públicos “não é argumento para manter a APUB irregularmente instalada em um parque ecológico criado por Decreto ao lado de uma nova zona residencial em expansão. Além disso, existem bases aéreas oficiais que podem e devem dar suporte a helicópteros e aviões de entidades dessa natureza, não sendo a sede da APUB, com toda certeza, a única opção existente”.

23. A ilação de que estudos da TERRACAP e IBRAM concluíram pela permanência do Centro Aerodesportivo no mesmo local, porém, com reorientação da pista, elaborando os projetos respectivos, aprovando-os e emitindo as autorizações tidas como necessárias e suficientes, na verdade, não se sustenta. A TERRACAP em que pese, em sua manifestação, ter negado conhecimento da origem da pista, efetuou a contratação do seu Projeto Executivo e do EIA/RIMA e Análise de Riscos, contrariando o seu compromisso com os moradores do Noroeste e firmado no Convênio nº 132/2011, em conduta especialmente danosa à toda população do Distrito Federal, burlando a Lei nº 8.666/93, arts. 60 e 65, e ofendendo os princípios da motivação, transparência, legitimidade, legalidade, moralidade e da indisponibilidade do interesse público, e, por decorrência, foi a entidade responsável pela execução da obra que beneficiou a associação privada APUB.

24. Conforme bem pontuado pela Instrução, na verdade, o que houve, fora “indevida promoção de execução da alteração da pista à revelia do projeto executivo do Parque e incompatível com o objeto do Convênio nº 132/2011, tratando-se de procedimento irregular adotado no âmbito da TERRACAP, assunto fartamente abordado no relatório de auditoria (Achado 5).”

25. Necessário, para espancar qualquer espécie de dúvida, transcrever trecho do Relatório de Auditoria:

**“A TERRACAP, ao promover a construção da pista de pouso e decolagem no interior do Parque para uso da APUB, está patrocinando interesse privado em detrimento do interesse público, uma vez que está descumprindo suas obrigações**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Terceira Procuradoria**

**firmadas no Convênio nº 132/2011, descaracterizando o Projeto Executivo aprovado para o Parque, e deixando de honrar compromisso firmado junto aos empreendedores e aos atuais e futuros adquirentes de imóveis do Setor Noroeste, que investiram recursos de grande monta no setor contando com o Parque Burle Marx implantado em sua integralidade, conforme preceito de bairro ecológico e seguro.**

**Acrescenta-se que, além da ilegalidade envolvida nesses atos, a TERRACAP incorreu em antieconomicidade devido ao custeio das contratações do Projeto Executivo da pista, do EIA/RIMA, da Análise de Riscos, e, ainda, do possível patrocínio da execução da obra da pista, cujo valor se desconhece, mas consta em notícia do Correio Braziliense como estimada em R\$ 1,2 milhão.**

**Assim, além dos riscos inerentes à atividade da APUB no Parque Burle Marx, a manutenção dessa situação pela TERRACAP implicará em prejuízo não só pelo que foi investido a favor da APUB (valor de projetos, contratos, EIA/RIMA, execução da pista), mas também pela utilização de terreno pela APUB, com valor estimado em R\$ 4,8 bilhões, além de prejuízo ao uso do Parque pela população, que poderá, inclusive, processar judicialmente o GDF e a TERRACAP pela quebra de promessa referente ao setor Noroeste, acarretando danos ainda maiores ao Erário” (grifos meus)**

26. Peço licença, ainda, para trasladar trecho do Parecer 1124/2016 - DA, que efetuou ponderação sobre a pista de pouso em questão:

A pista construída, como consta da ACP 2016.01.1.066712-4 , foi finalizada com dimensões de 900 x 40,20 m. A título exemplificativo, a pista do aeroporto Santos Dumont, no Rio de Janeiro, possui 1260 metros. A pista do aeroporto comercial Roberto Marinho (código SBJR, foto abaixo), localizado em Jacarepaguá/RJ, possui os mesmos 900 metros, entretanto, como uma largura menor que a edificada no Parque, 30 metros.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Terceira Procuradoria**



Uma pista, de dimensões maiores que a da foto acima, fora construída dentro de área localizada no centro de Brasília, e o pior, com o aval dos órgãos que deveriam defender os interesses da população do GDF e não de entidades privadas. Tal situação denota falha gravíssima que, em tese, configura a prática de crime ambiental, em razão da área ser classificada como Unidade de Conservação.

Ademais, sua edificação provocou “gravíssimo dano ambiental àquele Unidade de Conservação ao desmatar 3.854% a mais do que estava ilegalmente autorizada (...) A gravidade do dano ambiental fora constatada pelo próprio IBRAM ao asseverar que a área desmatada continha amostra de cerrado mais denso e em bom estado de conservação, com maior densidade de árvores, uma das manchas de vegetação mais íntegras do parque ” (grifos meus).  
(...)

27. Sobre a Autorização Ambiental concedida pelo IBRAM, pontuou corretamente a Unidade Técnica que tal “autorização” não é cabível a uma estrutura aeroportuária, por contrariar a Resolução Conama nº 1/86, art. 2º, Resolução Conama nº 237/97, arts. 1º, 8º e 10º, e Lei nº 41/89, arts.16 e 18, que exige o devido Licenciamento Ambiental para esse tipo de obra, tendo sido tal Autorização inclusive anulada pelo próprio IBRAM em face da ilegalidade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Terceira Procuradoria**

28. Não se averigua, do mesmo modo, que o IPHAN tenha concedida autorização para a construção da pista. Não há qualquer indicativo nesse sentido e, conforme destacado pelo NFO:

A APUB tenta demonstrar ainda a possível obtenção de eventual autorização do IPHAN, para legitimar a pista no interior do Parque, e de eventual Licenciamento Ambiental, o que também não ocorreu, nem para um caso nem para o outro, constituindo, no caso, grave ilegalidade, não havendo como justificar a regularidade de uma estrutura já concluída apenas com “intenções”.  
(...)

O argumento de que o IPHAN reconhece a pista orientada na sua configuração originária é inócuo, pois a pista existente agora é voltada para dentro do Parque. Por fim, quanto ao IPHAN, informa que aquele órgão propôs minuta de Termo de Compromisso a ser firmado com o prazo de 180 dias para a retirada da pista, o que indica que o IPHAN concluiu pela necessária retirada, assim como os demais órgãos envolvidos.

29. Impossível acatar a alegação de que a APUB tenha agido de boa-fé na construção da pista apenas com uma “Autorização Ambiental”. Do mesmo modo, difícil admitir que não tem responsabilidade pelas irregularidades, vez que participou ativamente dos procedimentos, “inclusive promovendo a construção da pista com autorização de caráter precário, assumindo o risco de incorrer na ilegalidade que ora se analisa, bem como de prejudicar a execução do projeto do Parque Burle Marx<sup>2</sup>”.

30. A construção da pista, com mais 900 metros de extensão e 40 de largura, conforme se verifica claramente pela imagem de fl. 1094, a qual o Ministério Público faz questão de reproduzir (abaixo), descaracterizou o Parque e degradou fortemente o meio ambiente do local, caracterizando, como demonstrou o NFO, grave infração ambiental:

---

<sup>2</sup> fl.1711



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Terceira Procuradoria**



31. Quanto ao Termo de Compromisso existente e a pretensão da APUB em que seja estabelecido um cronograma de desativação das atividades e transferência da infraestrutura implantada de forma planejada, em harmonia com o Corpo Técnico, entendo que tenha somente caráter protelatório. Ainda mais porque o aludido termo de compromisso fora anulado pelo Poder Judiciário, que, em todas as decisões que proferiu (fls. 1671/1692), entendeu não ter a Associação direito em permanecer no local.

32. Necessária, portanto, a instauração de Tomada de Contas Especial, no âmbito do da TERRACAP, para apuração do valor total do dano e identificação dos responsáveis, nos moldes sugeridos pelo Corpo Técnico.

33. Também fora observada possível inclusão de kartódromo na área do Parque em planta encaminhada pela então Presidente da Terracap, Maruska Lima de Souza. Do mesmo modo, fora averiguado que o Superintendente da SUGAP/IBRAM, Pedro Luiz Cezar Salgado, aprovou, de forma ilegal, os elementos previstos na Planta PR 01/01 – IMPLANTAÇÃO – Proposta Parque Burle Marx, para a inclusão do kartódromo no Parque, sem o Licenciamento Ambiental devido, por constituir-se em atividade potencialmente negativa em termos de poluição atmosférica, sonora e produção de resíduos sólidos, além de degradar o meio ambiente do Parque.

34. Dessa forma, entendo que devem ser chamados em audiência a então Presidente da Terracap, Maruska Lima de Souza, e o então presidente do IBRAM, Pedro Luiz César Salgado. A primeira por dar andamento e propor aprovação pela SUGAP/IBRAM à Planta PR 01/01 – IMPLANTAÇÃO – Proposta Parque Burle Marx, que contém alteração não oficial do Projeto do Parque, com a ilegítima previsão de inclusão de kartódromo e o segundo por ter aprovado os elementos previsto na referida Planta, em clara ofensa aos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Terceira Procuradoria**

princípios da indisponibilidade do interesse público, moralidade, legitimidade, legalidade, motivação, transparência, publicidade, à Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, c/c art. 60 e art. 65, além de infração ambiental pela ausência de licenciamento ambiental, nos termos da Resolução Conama nº 1/86, art. 2º, Resolução Conama nº 237/97, arts. 1º, 8º e 10º, e Lei nº 41/89, arts.16, 18, 43, 44, 46 e 54.

35. Ainda, necessário determinar à TERRACAP, à NOVACAP e à SINESP que garantam a proteção e a manutenção da integralidade das áreas destinadas ao uso público do Parque Burle Marx, conforme Projeto Executivo original, salvo se comprovada motivação de interesse público para alteração, com base em avaliações e estudos consistentes, formalizados em processo administrativo, mediante avaliação das instâncias técnicas, administrativas e populares cabíveis e com devida compatibilização legal e formal com o Projeto Executivo válido, levando em conta as suas premissas de setorização, zoneamento e uso do Parque.

**JM TERRAPLANAGEM LTDA.**

36. Foram constatadas medições injustificadas de itens não comprovadamente executados ou em desacordo com o projeto básico, de quantitativos maiores do que aqueles efetivamente realizados, de serviços que não seguiram as especificações, de itens sem cobertura contratual, além de erros nos registros de quantitativos medidos.

37. Comprovou o NFO a ocorrência de superfaturamento na ordem de R\$ 11.202.600,36:

a) por não restarem devidamente justificadas a importação de material da jazida Rajadinha em detrimento ao previsto no projeto básico para uso do próprio solo do Parque Burle Marx, visto que o Edital só previa a utilização de solo de jazida em caso de necessidade, o que deveria ser devidamente comprovado nos registros do Diário de Obra, e também mediante ensaios e outras provas documentais;

b) por não haver documentação que comprove a efetiva importação de material da citada jazida, nem comprovante de que ela continuava com a licença vigente à época da execução da obra;

c) por decorrência, pelo também indevido faturamento de parte das quantidades dos serviços associados de “Escavação de material de 1ª categoria e de solos de jazidas”; “Carga de material de 1ª categoria e de solos de jazidas”; e “Transporte em caminhão de material de 1ª categoria e de solos de jazidas com distância de até 5,0 Km”.

38. Ao contrário do aventado pela empresa, dando conta que a Jazida Rajadinha possuía licença ambiental e que fora licenciada pela NOVAVAP, e que, por esse fato, não emitia nota fiscal, sendo a única disponível, o NFO demonstrou a improcedência das alegações:

Este NFO teve acesso a uma lista de Jazidas Licenciadas (fls. 1655/1661), que ratificam a informação de que a Licença de Operação do Imóvel Várzea era válida até 06/06/2011, e que, à época da execução do ajuste, não havia nenhum licenciamento



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Terceira Procuradoria**

para jazidas na região indicada pelo Edital. Porém, a empresa JM informou que a NOVACAP solicitou a prorrogação da Licença de Operação nº 218/2006-SEMARH em 2010, como comprova a publicação no DODF 24.08.2010, que torna público que a NOVACAP “requereu do Instituto Brasília Ambiental – IBRAM a renovação da Licença de Operação nº 218/2006-SEMARH, autorizando a atividade de extração de cascalho laterítico, na cascalheira localizada no lado esquerdo da DF-130, km 8,5 – a partir do balão de intersecção da DF-250, Planaltina/DF. Processo 191.000.617/1999.”

Ocorre que, em pesquisa ao site do IBRAM para Licenças de Operação dos anos de 2011, 2012 e 2013 (fls. 1664/1670), não se verificou renovação da Licença de Operação nº 075-A do IBRAM (contida na Lista de Licenças de Operação de 2007, fls. 1662/1663) e que expirava em 06.06.2011, relativa ao Processo nº 191.000.617/1999, nem emissão de outra licença referente àquela região para a NOVACAP. Assim, só a solicitação de renovação não é suficiente para evidenciar que o licenciamento foi renovado, aliado ao fato de não ter se constatado que tal renovação foi efetivada.

Assim, permanece evidenciado que a empresa JM não comprovou ter importado material da Jazida Rajadinha e, ainda, agrava-se a constatação pelo fato de agora apresentar a Licença de Operação para exploração de cascalho do Imóvel Várzea da Terracap, em área próxima, que, por sua vez, só era válida até 06.06.2011, não havendo documentos oficiais que comprovem ter sido renovada.

39. Quanto à distância das jazidas do local da obra, que alegou serem muito superiores às trazidas pelo NFO, não expôs qualquer prova do alegado, como, por exemplo, mapas com as distâncias, ou, ainda, quais seriam as vias impedidas pelos órgãos de trânsito para circulação de veículos pesados.

40. O Achado 1, refere-se, principalmente, sobre a não utilização de material de 1ª Categoria proveniente da escavação no próprio parque, material este atestado pelo Projeto Básico como apto a ser aproveitado na terraplenagem, e inclusive utilizado para aterro em outras obras (BRT Sul, por exemplo)<sup>3</sup>.

41. Em razão disso, a tentativa de comprovar a importação de cascalho, pago considerando o momento extraordinário de transporte para uma distância de 61 km, como bem particularizado pelo Corpo Técnico, torna-se ainda mais frágil e não altera o entendimento sobre essa questão. Ao contrário, só reforça os indícios apontados no relatório que, de fato, foi utilizado o próprio solo do parque.

42. Noutro aspecto, como aceitar as considerações da empresa de que o atesto do fiscal era suficiente para confirmar as medições se não houve o preenchimento dos diários de obra, bem como inexistirem outros documentos aptos a comprovar tais alegações? Como

<sup>3</sup> Conforme posto à fl. 1727, o Projeto Básico da obra atestou a boa qualidade do solo local, por meio de relatório de sondagem, e indicou a sua utilização na execução de aterros, bem como nas camadas estruturais das vias, ciclovias e estacionamentos; eliminando ou minimizando a necessidade de importação de material proveniente de jazida



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Terceira Procuradoria**

habilmente ilustrado pelo NFO, o gestor público tem o dever de documentar e motivar os seus atos, e, para seguir orientação distinta do projeto, tinha a obrigação legal de justificar adequadamente tal decisão. Outrossim, as Notas Fiscais emitidas pela empresa com o simples propósito de faturamento também não são aptas a comprovar a execução dos serviços em questão.

43. Houve, portanto, flagrante descompasso aos princípios da legalidade e economicidade, bem como ocorrência de superfaturamento, enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário.

44. Destarte, deve o Tribunal, além de ordenar que a NOVACAP efetue a retenção da garantia do ajuste, determinar, em autos apartados, a instauração de Tomada de Contas Especial, citando a empresa beneficiária dos recursos, bem como responsável pela fiscalização do ajuste, Giancarlo Ferreira Manfrim, para recolherem o valor atualizado do débito ou apresentarem defesa.

45. Também, necessário chamar em audiência o engenheiro responsável pelo orçamento estimativo da licitação, Plínio F. M. Fragassi, por desrespeito ao princípio da economicidade e ao art. 6º, inciso IX, alínea “f”, e art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/96, além de não ter observado as soluções indicadas no Projeto Básico para elaboração do orçamento, sobretudo na indicação do uso do solo local nas camadas estruturais das vias, ciclovias e estacionamentos.

46. Foram verificadas, ainda, medição de serviços sem cobertura contratual na execução do Contrato, no total de R\$ 3.441.795,20, em descompasso ao que prescreve o arts. 60 da LLC, 62 e 63 da Lei 4320/64, além da jurisprudência dos Tribunais de Contas (v.g. Acórdãos 282/2008 e 1550/2008, todos do Plenário do TCU).

47. Assim, devem ser chamados em audiência o fiscal da obra, Sr. Giancarlo Ferreira Manfrim, e o executor do Convênio nº 132/2011 pela TERRACAP, Sr. Antônio Pedro Ferreira Júnior, para que se manifestem. O primeiro por não promover a realização de termos aditivos para a alteração de composições de serviços, bem como efetuar a medição, o atesto e o pagamento desses serviços sem respaldo contratual e o segundo por liberar recursos para pagamento de serviços sem ajuste.

48. Ainda, pertinente a proposição do Corpo Técnico de que seja avaliada, pelos órgãos envolvidos, a conveniência e oportunidade de rescindir o contrato unilateralmente, caso ainda esteja vigente, bem como realizar nova licitação para execução do remanescente da obra, levando em conta o interesse público, o inadimplemento da contratada pelas irregularidades praticadas, os prejuízos decorrentes e o risco envolvido na continuidade das obras pela mesma empresa.

49. Sobre as considerações da empresa para desconstruir as irregularidades constantes do Achado 3, também não podem prevalecer. Isso porque a ausência de acidentes, isoladamente, não comprova que houve escoramento, pois teria que haver projeto de escoramento e provas de que este escoramento foi executado.

50. Como adequadamente argumentado pelo Corpo Técnico, “o fato de não ter ocorrido acidentes indica que o tipo de solo pode ter favorecido a não ocorrência de eventos danosos, mas isso não exime a empresa da obrigatoriedade de executar tal estrutura de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Terceira Procuradoria**

proteção, considerando ainda que tal estrutura foi paga na integralidade à empresa. Se, por outro lado, a estrutura não foi executada, como aqui se constata, não caberia o seu pagamento.”

51. Dessa forma, novamente deve o Tribunal determinar, em autos apartados, a instauração de Tomada de Contas Especial com a consequente citação da empresa JM, beneficiária dos recursos, e do fiscal da obra, Giancarlo Ferreira Manfrim, que atestou que serviços que não haviam sido executados, para recolherem o valor atualizado do débito ou apresentarem defesa.

52. Noutro giro, comprovou-se grave deficiência na ação conjunta governamental, causada predominantemente pelo fato de a TERRACAP não honrar seu compromisso de custeio do Convênio nº 132/2011, uma vez que a realização da infraestrutura do Parque é fundamental para a execução das demais partes, como paisagismo, instalação de quadras de esporte e outros equipamentos. Com isso, as obras foram paralisadas e estão sendo degradadas e o Parque Burle Marx permanece inacabado.

53. Como os recursos financeiros constituem elemento fundamental para se prosseguir a execução do Parque, a Secretaria de Obras e a NOVACAP, aparentemente, ficaram na dependência de a TERRACAP cumprir a sua parte, fato que prejudicou o planejamento e a licitação de outros elementos do local.

54. Assim, deve-se determinar à SINESP, à TERRACAP e à NOVACAP para que efetuem levantamento de todas as obras e serviços adicionais que deverão ser executados no Parque (que devem incluir a obrigatória retirada da pista de pouso e decolagem da APUB, bem como o adequado tratamento das interfaces da obra em relação às infraestruturas de água, esgoto e eletricidade, entre outras medidas que se revelarem necessárias para garantir a boa e ininterrupta execução), além daqueles contemplados no Convênio nº 132/11, e realizem o adequado planejamento de todas as contratações necessárias para completar a obra.

55. Ademais, diante da comprovada inviabilidade de o Centro Aerodesportivo permanecer em área pública no interior do Parque Burle Marx deve-se determinar aos órgãos jurisdicionados (TERRACAP e IBRAM) que atuem no sentido de determinar a sua saída do local, imputando à Associação a responsabilidade de desconstruir a pista de pouso e decolagem e recompor a degradação que a referida estrutura aeroportuária, instalada sem Licença Ambiental e sem autorização da ANAC.

56. Dessa forma, sugiro ao Plenário que acolher integralmente as proposições efetuadas pela diligente Unidade Técnica, por meio da Informação 11/2016 – NFO e da Informação 22/2017 – NFO.

57. Em adição, tal qual expresso em assentada ministerial anterior, pugno por que sejam chamados em audiência a então Presidente da Terracap, Maruska Lima de Souza, e o então presidente do IBRAM, Pedro Luiz César Salgado.

58. A primeira por dar andamento e propor aprovação pela SUGAP/IBRAM à Planta PR 01/01 – IMPLANTAÇÃO – Proposta Parque Burle Marx, que contém alteração não oficial do Projeto do Parque, com a ilegítima previsão de inclusão de kartódromo e o segundo por ter aprovado os elementos previsto na referida Planta, em clara ofensa aos princípios da indisponibilidade do interesse público, moralidade, legitimidade, legalidade,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Terceira Procuradoria**

motivação, transparência, publicidade, à Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, c/c art. 60 e art. 65, além de infração ambiental pela ausência de licenciamento ambiental, nos termos da Resolução Conama nº 1/86, art. 2º, Resolução Conama nº 237/97, arts. 1º, 8º e 10º, e Lei nº 41/89, arts.16, 18, 43, 44, 46 e 54.

É o parecer.

Brasília, 25 de janeiro de 2017.

*Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira*  
*Procuradora*