

<b>Órgão</b>	Conselho Especial
<b>Processo N.</b>	MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL 0722591-16.2018.8.07.0000
<b>IMPETRANTE(S)</b>	INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL - BRASÍLIA AMBIENTAL (IBRAM/DF) e DISTRITO FEDERAL
<b>IMPETRADO(S)</b>	PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
<b>Relator</b>	Desembargador CRUZ MACEDO
<b>Acórdão Nº</b>	1204507

### EMENTA

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO DO TCDF. OBRAS NA ORLA DO LAGO PARANOÁ. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MATÉRIA AMBIENTAL-URBANÍSTICA. IBRAM/DF. LICENCIAMENTO. DISPENSA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. IMPOSIÇÃO DE PARÂMETROS DE ATUAÇÃO E DIVERSAS OBRIGAÇÕES AO DISTRITO FEDERAL. POLÍTICA PÚBLICA. CUMPRIMENTO DE ORDEM JUDICIAL. INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. ORDEM CONCEDIDA.

1. No extenso rol de competências atribuídas à Corte de Contas, não consta a análise de questões técnicas puramente ambientais ou urbanísticas, como ocorreu no caso em exame.
2. A decisão impugnada exorbita o âmbito de competência da Corte Distrital de Contas e desconsidera o comando judicial contido na ação civil pública, embaraçando o cumprimento, pelo Distrito Federal, de determinações judiciais relativas às políticas públicas de ocupação da Orla do Lago Paranoá.
3. O Tribunal de Contas do Distrito Federal não detém competência técnica para questionar as licenças ou dispensa de licenças ambientais emitidas pelos órgãos ambientais competentes.
4. Ao impor parâmetros de atuação e diversas obrigações ao Distrito Federal, a Corte Distrital de Contas transborda seu campo de atuação e adentra em política pública relativa à ocupação de áreas de preservação ambiental na Orla do Lago Paranoá, a qual foi determinada por ordem judicial.

5. Dos diversos documentos juntados aos autos, observa-se que as obras realizadas pelo Governo do Distrito Federal na Orla do Lago Paranoá foram precedidas de estudos pelo órgão ambiental dotado de competência técnica para tanto e estão sendo objeto de diversas decisões judiciais.

6. Ordem concedida para cassar a decisão TCDF n. 5450/2018 e a respectiva ordem de cumprimento dada pela Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

## **ACÓRDÃO**

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, CRUZ MACEDO - Relator, JAIR SOARES - 1º Vogal, HUMBERTO ULHÔA - 2º Vogal, J. J. COSTA CARVALHO - 3º Vogal, SANDRA DE SANTIS - 4º Vogal, ANA MARIA AMARANTE - 5º Vogal, SÉRGIO ROCHA - 6º Vogal, ARNOLDO CAMANHO - 7º Vogal, TEÓFILO CAETANO - 8º Vogal, NILSONI DE FREITAS CUSTODIO - 9º Vogal, JESUINO RISSATO - 10º Vogal, JOSAPHÁ FRANCISCO DOS SANTOS - 11º Vogal, GISLENE PINHEIRO - 12º Vogal, SEBASTIÃO COELHO - 13º Vogal, LEILA ARLANCH - 14º Vogal, GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - 15º Vogal, MARIO MACHADO - 16º Vogal, ROMEU GONZAGA NEIVA - 17º Vogal e CARMELITA BRASIL - 18º Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador ROMÃO C. OLIVEIRA, em proferir a seguinte decisão: Conceder a ordem e julgar prejudicado o agravo interno. Decisão unânime., de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 01 de Outubro de 2019

**Desembargador CRUZ MACEDO**

Relator

## **RELATÓRIO**

INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL - BRASÍLIA AMBIENTAL (IBRAM/DF) e DISTRITO FEDERAL impetram mandado de segurança em face de ato atribuído ao PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, consubstanciado na prolação de decisão (nº 5.450/2018) no âmbito de processo administrativo que, entre outras questões, declarou irregularidades de obras públicas realizadas pelo Distrito Federal na Área de Proteção Permanente - APP do Lago Paranoá e *“estabeleceu inúmeros parâmetros de atuação e obrigações jurídicas a serem observados pelo Distrito Federal e demais órgãos envolvidos na elaboração e execução da política pública atinente à reocupação da área pública de uso comum do povo localizada na orla do Lago Paranoá.”* (id 6752443, p. 2)

Em suas razões, os impetrantes sustentam que a autoridade coatora, ao assim proceder, abusou das funções institucionais que lhe foram concedidas pela Constituição Federal (CF, art. 70, 71 e 75) e pela Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 78) e invadiu a competência dos impetrantes.

Aduzem que significativa parcela das questões analisadas e decididas pela autoridade coatora já se encontram judicializadas e que a decisão desborda da competência técnica atribuída às Cortes de Contas, as quais se encontram limitadas à análise de contas públicas.

Asseveram que a Corte de Contas “*analisou matéria ambiental-urbanística adstrita ao mérito das opções técnicas referentes ao licenciamento outorgado para a política pública de recuperação da orla do Lago Paranoá, não se limitando a analisar se tal fora ou não obtido previamente, mas examinando indevidamente o próprio conteúdo do licenciamento*”, sem conhecimentos técnicos para tanto, usurpando de competência não somente dos órgãos técnicos do Poder Executivo, como do próprio Poder Judiciário. (id 6752443, p. 4)

Discorrem acerca da denúncia apresentada pela Associação de Moradores do SHIS QL 12 do Lago Sul, perante o Tribunal de Contas do Distrito Federal que culminou no Processo Administrativo nº 12798/2016-e e na decisão nº 5.450/2018, objeto de insurgência do presente *mandamus*.

Fazem menção à ação civil pública nº 2005.01.1.090580-7, proposta pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em desfavor do Distrito Federal, por meio da qual se buscou inibir ocupações na Área de Preservação Permanente do Lago Paranoá incompatíveis com a sua qualificação ambiental, além da reparação dos danos já ocasionados em tal área, cuja sentença, já transitada em julgado, acolheu parcialmente o pedido, impondo ao Distrito Federal, dentre outras, as obrigações de apresentar o Projeto de Zoneamento e o Plano de Manejo da unidade de conservação, o qual deverá ser submetido ao Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental - APA do Lago Paranoá; e de 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.

Alegam, assim, que a atividade administrativa na área litigiosa não é apenas legítima, mas decorre de implementação de sentença transitada em julgado, que determinou a realização do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas - PRAD, bem como a implementação do plano de manejo, fatos que não teriam sido levados em consideração pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal ao decidir.

Mencionam, também, decisão emanada deste Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que, nos autos do AGI n. 2016.00.2.043555-4, de relatoria do Desembargador Romeu Gonzaga Neiva, teria apreciado questão atinente à legalidade das ações/obras perpetradas pelo poder público, licenciadas pelo órgão ambiental. Argüem que a decisão ora impugnada, ao paralisar obras licenciadas pelo IBRAM/DF, teria acabado por revogar a referida decisão judicial.

Requerem, assim, a concessão liminar da ordem, para suspender integralmente os efeitos da decisão impugnada, “*considerando a contrariedade ao entendimento do órgão ambiental licenciador, do Tribunal de Contas da União e também*

*da decisão judicial já proferida por este eg. Tribunal de Justiça no julgamento do AGI n. 2016.00.22.043555-4, e os relevantes prejuízos e danos demonstrados acima ao Poder Público e também à sociedade.”* (id 6752443, p. 45)

No mérito, requerem a concessão da segurança, para que a decisão n. 5450/2018 e a respectiva ordem de cumprimento dada pela Presidente do TCDF sejam anuladas, em razão do vício de legalidade demonstrado.

A autoridade coatora manifestou-se nos termos do documento de id 7048023.

A liminar foi indeferida, nos termos da decisão de id 7094830.

Os impetrantes interpuseram, contra referida decisão, recurso de agravo (id 7529318).

A autoridade coatora prestou informações, nos termos do documento de id 7892346.

No documento de id 8134650, a autoridade coatora manifestou-se sobre o recurso de agravo interposto pelos impetrantes.

A Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer de id 9861371, pugna pela concessão da segurança.

É o relatório.

## **VOTOS**

### **O Senhor Desembargador CRUZ MACEDO - Relator**

Presentes os pressupostos legais e constitucionais, conheço da ação mandamental.

Conforme relatado, os impetrantes requerem a anulação de decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal que, entre outras questões, declarou a irregularidade de obras públicas realizadas pelo Distrito Federal na APP do Lago Paranoá e *“estabeleceu inúmeros parâmetros de atuação e obrigações jurídicas a serem observados pelo Distrito Federal e demais órgãos envolvidos na elaboração e execução da política pública atinente à reocupação da área pública de uso comum do povo localizada na orla do Lago Paranoá.”*

O ato questionado na presente ação é a decisão n. 5.450/2018, com o seguinte conteúdo (id 6752487):

---

PROCESSO N° 12798/2016-e

RELATOR: CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

*EMENTA : Exame da documentação carreada ao feito, em cotejo com os esclarecimentos encaminhados pelo Conselho Comunitário do Lago Sul — CCLS, em atenção ao disposto no item IV da Decisão e.º 199/2018.*

**DECISÃO N 5450/2018**

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: 1 — tomar conhecimento: a) do documento encaminhado pelo Conselho Comunitário do Lago Sul - CCLS (e-DOC 18A48B2E-c), em atenção ao disposto no item IV da Decisão n.º 199/2018; b) da Informação nY 75/2018-3 Diacomp (e-DOC F43BC861-e); c) do Parecer n.º 534/2018 — GP1P (e-DOC B9FB9B9B-e); II - considerar, no mérito, parcialmente procedentes as Representações constantes dos e-DOCs DD9CC441-e, 488D008Dc e 1144CAA0-c, tendo em conta: a limitação legal de 10% da APP do Lago Paranoá ao uso turístico e de lazer; a inobservância às exigências da LODF e da CF/88; a ilegalidade da execução de obras e intervenções urbanísticas sem os prévios Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA); a ilegalidade da supressão de vegetação das áreas de APP sem estudos ambientais; a irregularidade sobre a afetação de áreas de recarga do aquífero do Lago Paranoá; o possível descumprimento do limite de impermeabilização de 5% da APP, cujo cômputo deve considerar a sua totalidade; a ausência de lei autorizadora das alterações de uso constantes dos Decretos n.ºs 33537/2012 e 13.177/1991; e a incompatibilidade desses Decretos com o novo uso do Lago Paranoá para reservatório de abastecimento; III — em razão do item II, declarar: 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 Estudos de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental, com o detalhamento compatível às intervenções pretendidas (nos termos da Resolução CONAMA n.º 1/1986, art. 289 da Lei Orgânica do Distrito Federal e art. 225, inciso III, da Constituição Federal de 1988) e em virtude da ausência de lei complementar autorizadora específica (contrariando o art. 316 c/c o art. 295 da Lei Orgânica do Distrito Federal; incisos III, §1 do art. 225 c/c o 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 n.º 242/2016, p. 252; c) a insuficiência do*

PRAD n.º 014/2016-IBRAM para fundamentar obras de urbanização e de infraestrutura em Áreas de Preservação Permanente, com fulcro nos Princípios da Prevenção e da Precaução; d) ausência de eficácia dos Decretos Distritais n.ºs 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 dc o art. 295 da Lei Orgânica do Distrito Federal; incisos III, §1º do art. 225 c/c o 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 n.º 302/2002) e com fulcro nos Princípios da Prevenção e da Precaução; IV — **determinar ao Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal**, aos órgãos envolvidos no planejamento e execução do Projeto Orla Livre, conforme os Decretos n.ºs 37.830/2016 e 37.860/2016 (Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais; Secretaria de Estado do Meio 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 Mova 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 n.º 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 Distrito Federal, art. 225 da Constituição Federal de 1988 e art. 2º, inciso XV da Resolução n.º 1/89 CONAMA, contemplando necessariamente, dentre outros, os estudos de:

1. 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;
2. 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;
3. a avaliação na demanda por infraestrutura existente, no histórica da ocupação antrópica

e na preservação das condições e qualidade de vida da comunidade local; 4. 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: 1. 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; 2. realizem Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA considerando a totalidade da área de influência do projeto, com fuicro no art. 289 da Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 225 da Constituição Federal de 1988 e art. 2º da Resolução n.º 1/1989 CONAMA; 3. obtenham prévia autorização legislativa específica, por meio de Lei Complementar (art. 316 dc o art. 295 da Lei Orgânica do Distrito Federal; incisos III, §1º do art. 225 dc o art. 182 da Constituição Federal de 1988), para empreender revitalizações e alterações de uso das áreas; 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: 1. realizem estudos de EIA/RIMA, incluindo os estudos de impactos hídricos quantitativos e qualitativos, dentre outros exigíveis em face da Resolução CONAMA n.º 1/1986; 2. 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; 3. 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) no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhem ao Tribunal as medidas adotadas para dar fiel cumprimento às diligências em comento; V - dar ciência desta decisão à entidade representante (Associação dos Moradores da QL 12 do Lago Sul) e ao Conselho Comunitário do Lago Sul — CCLS; VI — autorizar: a) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão ao Exmo. Governador do Distrito Federal e a todos os órgãos/entidades envolvidos no feito (Agefis, Ibram/DF, Novacap e Segeth/DF e Secretaria de Estado das Cidades do Distrito Federal), a fim de subsidiar o atendimento das determinações exaradas; b) o retorno dos autos à SeacomplrCDF, para os devidos fins.

Previamente, deve-se registrar que questões relativas à orla do Lago Paranoá, de modo genérico, já foram objeto de diversas ações judiciais.

Na Ação Civil Pública n. 2005.01.1.090580-7 buscou-se inibir a ocupação da orla nas áreas de preservação permanente do Lago Paranoá que fossem incompatíveis com a qualificação ambiental, em resumo. A questão tratada no presente *mandamus*, neste prisma, está judicializada.

Registre-se ainda, por oportuno, que a sentença transitada em julgado nos autos da ação civil pública acima mencionada, no momento em fase de execução, impôs ao Distrito Federal diversas obrigações para desobstrução de área pública localizada na orla do Lago Paranoá, dentre as quais (a) elaboração e apresentação de plano de fiscalização e remoção de construção e instalações erguidas em Área de Proteção Permanente – APP; (b) apresentação de plano de recuperação de área degradada da APP, com cronograma de execução aprovado pelo órgão ambiental; (c) apresentação de projeto de zoneamento e plano de manejo da unidade de conservação e (d) elaboração de Plano Diretor Local para o Lago Sul e Lago Norte, nele considerando o zoneamento e o Plano de Manejo da Área de Preservação Ambiental do Lago Paranoá, com a destinação pública compatível com a área da orla do Lago Paranoá (autos físicos n. 2005.01.1.090580-7 e eletrônico n. 0012271-96.2005.8.07.0001).

O acórdão que confirmou a sentença nos autos daquela ação afirmou, expressamente, que a condenação do Distrito Federal era decorrência de inércia do Poder Público quanto ao cumprimento do dever constitucional de fiscalização e proteção do meio ambiente.

Algumas dessas obrigações foram cumpridas ou estão em fase de cumprimento, inclusive a de elaborar o plano de uso e de ocupação da orla do Lago Paranoá.

Por certo, agrava o contexto descrito por ocasião da propositura daquela ação civil pública o retardamento da tomada de providências para remoção e recuperação das áreas degradadas.

Feita essa breve contextualização da questão de fundo, passo à análise do pedido do presente *mandamus*.

Da leitura de decisão ora impugnada, e acima transcrita, e a partir da análise dos documentos juntados aos autos, conclui-se que, de fato, o Tribunal de Contas do Distrito Federal exorbitou os limites de sua competência, na medida em que adentrou em questões técnico-ambientais que fogem de sua área de atuação.

A Constituição Federal, a Lei Orgânica do Distrito Federal e a própria Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal estabelecem que a competência da Corte de Contas, em resumo, abrange questões orçamentárias e financeiras, tais como: a) apreciação de contas do Governador, b) julgamento de contas de administradores e responsáveis por dinheiro, bem ou valores da Administração direta e indireta, c) avaliação da execução de metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual, d) realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Executivo e Legislativo, e) fiscalização de aplicações do Poder Público em empresas cujo capital social o Distrito Federal participe, etc.

Não consta, no extenso rol de competências atribuídas à Corte de Contas, a análise de questões técnicas puramente ambientais ou urbanísticas, como ocorreu no caso em exame.

Com efeito, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao decidir acerca do licenciamento ou dispensa de licenciamento ambiental efetivado pelo IBRAM/DF, extrapolou os limites de sua competência.

Do mesmo modo, ao impor parâmetros de atuação e diversas obrigações ao Distrito Federal, o Tribunal de Contas transbordou seu campo de atuação e adentrou em política pública relativa à ocupação de áreas da orla do Lago Paranoá, a qual foi, conforme esclarecido acima, determinada por ordem judicial.

Dos diversos documentos juntados aos autos, observa-se que as obras realizadas pelo Governo do Distrito Federal na orla do Lago Paranoá foram precedidas de estudos pelo órgão ambiental dotado de competência técnica para tanto.

De fato, nos termos do art. 3º da Lei Distrital n. 3.984/2007, o IBRAM/DF é o órgão responsável por, entre outras questões, definir normas e padrões relativos ao uso e manejo de recursos ambientais, proceder à avaliação de impacto ambiental e promover o licenciamento de atividades, empreendimentos,

processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de degradação ambiental e, ainda, *“disciplinar, cadastrar, licenciar, autorizar, monitorar e fiscalizar atividades, processos e empreendimentos, bem como o uso e o acesso aos recursos ambientais e hídricos do Distrito Federal”* (inciso XII).

O IBRAM/DF atua, neste aspecto, na garantia da defesa do bem jurídico-ambiental no âmbito da política pública de ocupação das áreas públicas na orla do Lago Paranoá, e conta com equipe multidisciplinar, com técnicos das áreas de Biologia, Engenharia Agrônoma, Engenharia Ambiental e Engenharia Florestal, com expertise para estabelecer os critérios e avaliar impactos ambientais e, assim, subsidiar as licenças ou dispensa de licenças ambientais no âmbito de obras realizadas nas áreas de preservação ao longo da orla do Lago Paranoá.

Assim, ao declarar *“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 Estudos de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental, (...) e em virtude da ausência de lei complementar autorizadora específica”*, após a apresentação das respectivas autorizações emitidas pelo órgão competente, o Tribunal de Contas desconsiderou, com a devida vênia, estudos técnicos e procedimentos realizados pelo IBRAM/DF para o licenciamento ambiental.

Tanto é assim que a decisão combatida no presente *mandamus* declara 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 n.º 242/2016, p. 252; c) a insuficiência do PRAD n.º 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.”*

Com relação ponto destacado, transcrevo trecho esclarecedor do parecer ofertado pela douta Procuradora-Geral de Justiça, a quem peço vênia para adotar como razões de decidir (id 9861371, p. 09/10 – sem grifos).

*... em relação ao licenciamento ambiental questionado, vale ressaltar que essa questão em particular já foi objeto de apreciação judicial em outra demanda, tendo sido rechaçados, de fato, vários dos argumentos apontados pelo TCDF em sua decisão.*

*Conforme decidido nos autos do AGI 2016.00.2.043555-4, o Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD aprovado pelo órgão ambiental possui presunção relativa de legitimidade, sendo necessário comprovar vícios em sua conformação ou desvio de finalidade.*

*Ressaltou-se, também, nessa oportunidade, que a paralisação de obras licenciadas pelo órgão ambiental sem a efetiva comprovação de danos ambientais acarreta prejuízo maior que a sua realização. (...)*

*Conclui-se, assim, que o TCDF proferiu decisão acerca de assunto judicialmente já debatido e decidido, sem qualquer situação excepcional que a justificasse, o que, além de vulnerar comandos derivados de decisões judiciais específicas, demonstra também a exorbitância de sua atuação no caso presente e, em última instância, demonstra afronta e desrespeito ao próprio Poder Judiciário, o que causa insegurança jurídica e social incompatíveis como interesse público e com a ordem constitucional vigente.*

Desse modo, como já mencionado, a decisão ora impugnada exorbita o âmbito de competência da Corte Distrital de Contas e desconsidera o comando judicial contido na ação civil pública, embaraçando, sem justificativa plausível, o cumprimento, pelo Distrito Federal, de determinações judiciais relativas às políticas públicas de ocupação da Orla do Lago Parano, violando direito líquido e certo dos impetrantes, seja de promover a legítima expedição de licenças no seu campo de atuação, seja de assegurar o cumprimento de determinação judicial. Ademais, como já acentuado, o Tribunal de Contas do Distrito Federal não detém competência técnica para questionar as licenças ou dispensa de licenças ambientais emitidas pelos órgãos competentes, razão pela qual o pedido inicial do presente *mandamus* deve ser integralmente acolhido.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, presentes os requisitos da lei de regência, CONCEDO a ordem, para cassar a decisão TCDF n. 5450/2018 e a respectiva ordem de cumprimento dada pela Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

JULGO PREJUDICADO o agravo interposto pelos impetrantes.

Sem custas processuais e sem honorários.

Comunique-se à autoridade coatora, nos termos do art. 13 da Lei n. 12.016/2009.

É como voto.

**O Senhor Desembargador JAIR SOARES - 1º Vogal**  
Com o relator

## **O Senhor Desembargador HUMBERTO ULHÖA - 2º Vogal**

Cuida-se de Mandado de Segurança impetrado pelo INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL - BRASÍLIA AMBIENTAL (IBRAM/DF) e pelo DISTRITO FEDERAL contra ato atribuído ao Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal que, na Decisão nº 5450/2018, proferida no Processo TCDF nº 12.798/2016-e, declarou a irregularidade de obras públicas realizadas pelo DF na Área de Preservação Permanente – APP do Lago Paranoá, a nulidade do licenciamento dessas obras, e determinou aos impetrantes a adoção de providências técnicas específicas na política de reocupação da área pública de uso comum do povo, localizada na orla do Lago.

Sustentam excesso de poder na atuação da Corte de Contas, que desbordou da competência que lhe foi atribuída e invadiu a competência dos impetrantes, versando questões técnicas de matéria ambiental-urbanística relativas ao licenciamento outorgado para a política pública de recuperação da Orla do Lago Paranoá, que inclusive já foram em parte judicializadas perante o TJDF.

Como exaustivamente anotado, a Constituição Federal, a Lei Orgânica do Distrito Federal e a própria Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal estabelecem as competências da Corte de Contas, dentre as quais, não incluem a análise de questões técnicas puramente ambientais ou urbanísticas, ainda que sob a justificativa do controle de legalidade.

Salienta-se que existem outros órgãos dentro da estrutura do Distrito Federal com tal competência, além do conveniente e oportuno controle judicial que quando exercido sobre questão técnica-ambiental é embasado em estudos técnicos periciais, em função da especificidade da questão.

Ademais, verifica-se que no referido processo junto ao TCDF discutiu-se matéria já decidida em ação civil pública transitada em julgado, em sede de execução, sem que se verificasse qualquer situação excepcional que justificasse tal reexame.

Em síntese, a decisão vergastada tanto viola preceitos de competência do próprio Tribunal de Contas, quanto desrespeita o comando judicial prolatado na ação civil pública, descumprindo, sem a devida justificativa o mandamento judicial relativo às políticas públicas de ocupação da Orla do Lago Paranoá em andamento.

Ante o exposto, CONCEDO a segurança.

É como voto.

## **O Senhor Desembargador J. J. COSTA CARVALHO - 3º Vogal**

Com o relator

## **A Senhora Desembargadora SANDRA DE SANTIS - 4º Vogal**

Mandado de Segurança impetrado pelo INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS DO DF – BRASÍLIA AMBIENTAL (IBRAM/DF) contra a Decisão 5450/2018, proferida pelo TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TCDF).

Em resumo, impugnam-se determinações ao IBRAM e ao DISTRITO FEDERAL acerca do uso e ocupação da Orla do Lago Paranoá.

Por meio de denúncia da Associação de Moradores da SHIS QL 12, Lago Sul, em 26/4/2016, o TCDF iniciou o processo 12.798/2016-e para apurar irregularidades no chamamento para consultas públicas sobre a definição de 6 parques ecológicos e unidades de conservação às margens do Lago Paranoá. De acordo com a denunciante, os parques conteriam atrações turísticas que causariam impacto ambiental e urbanístico.

Após diversas manifestações do órgão de controle, no sentido de sobrestar as obras e definir parâmetros de atuação e obrigações jurídicas, sobreveio a Decisão impugnada, na qual, em suma, o TCDF afirma: (a) são irregulares as obras públicas realizadas na APP do Lago Paranoá pelo DF; (b) são nulos os atos do IBRAM que autorizaram, licenciaram ou dispensaram licenciamento para estas obras; (c) é insubsistente o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) do IBRAM para o porte do empreendimento; (d) os Decretos 33.537/2012 e 13.177/91 não são dotados de eficácia por conflitarem com o novo uso do Lago como reservatório de abastecimento de água à população.

O IBRAM requer a nulidade desta decisão.

As competências do Tribunal de Contas do DF encontram-se inseridas, na LODF, na Seção que trata da fiscalização financeira e contábil do DF. Desta forma, compartilho com Carvalho Filho no sentido de que *“O Tribunal de Contas é o órgão integrante do Congresso Nacional que tem a função constitucional de auxiliá-lo no controle financeiro externo da Administração Pública”* (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28ª ed. p. 1045).

É certo que há doutrinadores, como Marcelino Novelino, que aditam ao controle externo a gestão da *“res publica”* para saber *“até que ponto os atos de aplicação administrativa da lei homenagearam os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade e mais os princípios da economicidade, igualdade (que não se confunde com a impessoalidade) e eficácia”* (NOVELINO, Marcelo. Direito constitucional. 5ª ed. p. 695).

Parece correta a assertiva. No entanto, a análise da legalidade e tecnicidade de determinada política pública, que envolve bem do DF, ao meu sentir, deve estar no contexto da adequação financeira - destinação do dinheiro público, para que o TCDF possa intervir com força sancionatória e corretiva.

Na hipótese, entendo, como o Relator, que o TCDF exorbitou da competência constitucional. A elaboração e execução da política pública referente à Orla do Lago Paranoá, bem como a emissão de licenciamentos ambientais são de competência do DISTRITO FEDERAL e do IBRAM/DF. **Não se inserem, dentre as atribuições do TCDF, questões ambientais ou urbanísticas**, até porque não possuem corpo técnico necessário para as conclusões. O IBRAM, órgão especializado, possui os requisitos essenciais.

O artigo 78 da LODF bem destaca a competência precípua do TCDF de gestão dos recursos públicos:

*Art. 78. O controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao qual compete:*

*I - apreciar as contas anuais do Governador, fazer sobre elas relatórios analítico e emitir parecer prévio no prazo de sessenta dias, contados do seu recebimento da Câmara Legislativa.*

*II - julgar as contas:*

*a) dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta ou que estejam sob sua responsabilidade, incluídos os das fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público do Distrito Federal, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;*

*b) dos dirigentes ou liquidantes de empresas incorporadas, extintas, liquidadas ou sob intervenção ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou definitivamente, o patrimônio do Distrito Federal ou de outra entidade da administração indireta.*

*c) daqueles que assumam obrigações de natureza pecuniária em nome do Distrito Federal ou de entidade da administração indireta;*

*d) dos dirigentes de entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições, subvenções, auxílios e afins, até o limite do patrimônio transferido.*

*III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;*

*IV - avaliar a execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual;*

*V - realizar, por iniciativa própria, da Câmara Legislativa ou de alguma de suas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal:*

*a) da estimativa, lançamento, arrecadação, recolhimento, parcelamento e renúncia de receitas;*

*b) dos incentivos, transações, remissões e anistias fiscais, isenções, subsídios, benefícios e afins, de natureza financeira, tributária, creditícia e outras concedidas pelo Distrito Federal;*

*c) das despesas de investimento e custeio, inclusive á conta de fundo especial, de natureza contábil ou financeira;*

*d) das concessões, cessões, doações, permissões e contratos de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, e das subvenções sociais ou econômicas, dos auxílios, contribuições e doações.*

*e) de outros atos e procedimentos de que resultem variações patrimoniais;*

*VI - fiscalizar as aplicações do Poder Público em empresas de cujo capital social o Distrito Federal participe de forma direta ou indireta, nos termos do respectivo ato constitutivo;*

*VII - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ao Distrito Federal ou pelo Distrito Federal, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;*

*VIII - prestar as informações solicitadas pela Câmara Legislativa ou por qualquer de suas comissões técnicas ou de inquérito sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;*

*IX - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, a qual estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;*

*X - assinalar prazo que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, verificada a ilegalidade;*

*XI - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara Legislativa;*

*XII - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;*

*XIV - apreciar e apurar denúncias sobre irregularidades e ilegalidades dos atos sujeitos a seu controle.*

*§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Câmara Legislativa, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.*

*§ 2º Se a Câmara Legislativa ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá da questão.*

*§ 3º O Tribunal encaminhará à Câmara Legislativa, trimestral e anualmente, relatório circunstanciado e demonstrativo das atividades internas e de controle externo realizadas.*

*§ 4º Nos casos de irregularidade ou ilegalidade constatados, sem imputação de débito, em que o Tribunal de Contas do Distrito Federal decidir não aplicar o disposto no inciso IX deste artigo, deverão os respectivos votos ser publicados juntamente com a ata da sessão em que se der o julgamento.*

*§ 5º As decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal de que resultem imputação de débitos ou multa terá eficácia de título executivo. (Grifos nossos)*

Mesmo considerando que o TCDF deu início, corretamente, à apuração de denúncias formuladas por associação de moradores – e aqui não adentro a questão se está entre os atos sujeitos a seu controle – após detectadas as irregularidades, cabia-lhe representar ao Poder competente – e, ao meu sentir, primeiramente ao *parquet* comum (MPDFT), fazendo interpretação razoável dos últimos incisos do artigo 78 da LODF.

Decisões do TCDF têm caráter meramente administrativo, o que autoriza o Poder Judiciário a fazer o controle jurisdicional, quando questionadas as competências do órgão externo.

Conforme a d. Procuradora de Justiça, existe ação civil pública em execução – 2005.01.1.090580-7, na qual foram feitas determinações ao DF para a preservação e uso da área:

*a) elaboração e apresentação 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) elaboração de 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) apresentação do 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) elaboração do 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. (resumo da parte dispositiva da sentença, confirmada em 2º grau)*

Os documentos juntados com a inicial demonstram parcial atendimento à decisão. Ressalto, ainda, a existência de inúmeras desocupações e demolições promovidas pelo DF na área (vide jurisprudência do TJDF), em obediência ao acordo firmado com o MPDFT nessa ação civil pública.

Por fim, a representante do MPDFT lembrou a AGI 2016.01.1.086991-5, em que ficou assentado:

*AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO AMBIENTAL. DESOCUPAÇÃO DA ORLA. RECUPERAÇÃO DE ÁREA DEGRADADA. ÁREA DE PROTEÇÃO PERMANENTE. IMPLANTAÇÃO DE ESPAÇOS DE USO PÚBLICO. SEPARAÇÃO DE PODERES.*

*1. Os elementos fático-probatórios não se coadunam com as alegações trazidas na exordial da ação popular, porque as ações perpetradas pelo ente público foram objeto de análise pelo órgão ambiental.*

*2. A preservação ambiental não pressupõe que as áreas de proteção permanente não são passíveis de realização de intervenções, na forma da lei.*

*3. O Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD aprovado pelo órgão ambiental possui presunção relativa de legitimidade, sendo necessário comprovar vícios em sua conformação ou desvio de finalidade.*

*4. A paralisação de obras licenciadas pelo órgão ambiental sem a efetiva comprovação de danos ambientais acarreta prejuízo maior que a sua realização.*

*5. A subordinação prévia de toda e qualquer ação do Poder Executivo em área de preservação permanente ao crivo do Poder Judiciário afronta o preceito da separação do Poderes inserto na Carta Magna.*

*6. Agravo de Instrumento conhecido e provido. Unânime. (Acórdão 1029111, 20160020435554AGI, Relator: ROMEU GONZAGA NEIVA 7ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 7/6/2017, publicado no DJE: 6/7/2017. Pág.: 410-426)*

O conflito entre as decisões do órgão de controle e do Judiciário pode causar prejuízo irreparável à população do DF. Judicializada a questão, com intervenção do MPDFT, a quem também cabe a fiscalização do uso do bem público, a Decisão 5.450/2018-TCDF deve ser afastada, sob pena de tumulto e insegurança.

Embora se trate de bem público de riqueza incomensurável à população, o certo é que o DF, por meio do IBRAM (artigo 3º da Lei Distrital 3.984/2007), vem cumprindo o mister, conforme autoriza o artigo 52 da LODF.

Acompanho o Relator. Concedo a ordem.

**A Senhora Desembargadora ANA MARIA AMARANTE - 5º Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador SÉRGIO ROCHA - 6º Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador ARNOLDO CAMANHO - 7º Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador TEÓFILO CAETANO - 8º Vogal**

Com o relator

**A Senhora Desembargadora NILSONI DE FREITAS CUSTODIO - 9º Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador JESUINO RISSATO - 10º Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador JOSAPHÁ FRANCISCO DOS SANTOS - 11º Vogal**

Com o relator

**A Senhora Desembargadora GISLENE PINHEIRO - 12º Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador SEBASTIÃO COELHO - 13º Vogal**

Com o relator

**A Senhora Desembargadora LEILA ARLANCH - 14º Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - 15º Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador MARIO MACHADO - 16º Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA - 17º Vogal**

Com o relator

**A Senhora Desembargadora CARMELITA BRASIL - 18º Vogal**

Com o relator

## **DECISÃO**

Conceder a ordem e julgar prejudicado o agravo interno. Decisão unânime.

Assinado eletronicamente por: JOSE CRUZ MACEDO

02/10/2019 13:05:18

<https://pje2i.tjdft.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: 11626286



1910021305180340000001133551

