



1709

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

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

**AÇÃO CAUTELAR PREPARATÓRIA Nº 2014.01.1.149895-2  
08190.043981/15-61 (MPDFT)**

TJDFT - Circunscrição Judiciária de **BRASÍLIA**  
Comprovante de recebimento de Processo com Petição  
Número do Protocolo: 2016.01.032689244 Data e Hora: 05/12/2016 17:08  
Recebido em: VARA DE MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO URBANO E  
Processo: 2014.01.1.149895-2



O **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT**, por intermédio da Quinta Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural – 5ª PRODEMA, vem, à presença de Vossa Excelência, expor o que segue.

Trata-se de ação cautelar proposta pela Associação dos Amigos do Jardins Mangueiral em desfavor de Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A, Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB e o Distrito Federal, requerendo, em suma, que as requeridas se abstenham de praticar qualquer ato de construção na área comum existente ao centro dentro do empreendimento “Jardins Mangueiral” (“dente”), relativa ao projeto de expansão do Mangueiral, até o julgamento de mérito da ação principal. O referido projeto consistia na edificação de mais 1.502 (mil quinhentas e duas) unidades habitacionais na área do dente.



A medida cautelar foi indeferida sob fundamento de que ausência de *fumus boni iuris*, pois o empreendimento foi objeto de programa habitacional patrocinado pelos requeridos, tendo o CONPLAN aprovado o projeto de expansão do Manguelral, tratando-se de atos caracterizados como limitações administrativas com base no interesse público (fls. 106/107 dos autos – fls. 103/105 do volume 01 do arquivo digitalizado). Em decorrência desta decisão, a Associação dos Amigos do Jardins Manguelral interpuseram agravo de instrumento (fls. 120/139 dos autos – fls. 118/137 do volume 01 do arquivo digitalizado).

Às fls. 142/145 dos autos (fls. 140/143 do volume 01 do arquivo digital) foi comunicada a decisão proferida no agravo, deferindo a antecipação da tutela recursal para conceder a liminar e determinar que os requeridos “abstenham-se de praticar qualquer ato tendente a deturpar a destinação originária da área verde situada no Bairro Jardins Manguelral (instalação de parque, viveiro e equipamentos públicos adequados à finalidade ecológica), ficando, portanto, vedada a utilização de tratores ou outros equipamentos que destruam a vegetação da área”.

Citados para responder à ação, Jardins Manguelral Empreendimentos Imobiliários S/A apresentou a contestação de fls. 149/208 (fl. 147 do volume 01 a fl. 08 do volume 02), na alega, em sede de preliminar, a ausência de indicação da ação principal e a impossibilidade de que a medida liminar esgote o objeto da ação, e, no mérito, a indução de erro para obtenção da medida liminar, a inexistência de propaganda enganosa, a regularidade do Projeto Habitacional Manguelral, a existência de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal objetivando a anulação do da licença de instalação do Setor Habitacional Manguelral, a regularidade do projeto do setor e a aprovação do TCDF das contas da CODHAB quanto ao aditivo do projeto de expansão e da inaplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor ao presente caso.

O requerente apresentou réplica às fls. 711/750 (fls. 112/151 do volume 4 do arquivo digital).

Em contestação, a CODHAB alega a ausências de pressupostos básicos para o conhecimento da ação cautelar, a ausência de especificação da ação principal, a legalidade do



1710

projeto de expansão do Mangueiral e a inaplicabilidade do CDC ao caso concreto (fls. 1447/1461 – fls. 48/62 do volume 8 do arquivo digital).

Por fim, o Distrito Federal apresenta sua resposta, afirmando que o dente não possui destinação para o projeto Semeando o Futuro, a função social da propriedade e que o objeto em litígio trata-se de questão de gestão da política habitacional. (fls. 1540/1545 dos autos – fls. 155/166 do volume 8 do arquivo digital)

A Associação dos Amigos do Jardins Mangueiral apresentou réplica em relação as contestações da CODHAB e do Distrito Federal às fls. 1536/1547 (fls. 195/202 do volume 8 do arquivo digital).

As partes foram intimadas para apresentar as provas que pretendiam produzir (fl. 1553 – fl. 208 do volume 8 do arquivo digital), tendo a CODHAB informado não ter mais prova a produzir (fl. 1555 – fl. 210 do volume 08 do arquivo digital), pugnando posteriormente pela juntada de documentos (fl. 1580 – fl. 234 do volume 08 do arquivo digital); Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A requereu inspeção judicial ou a produção de prova pericial (fls. 1556/1569 – fls. 211/224 do volume 08 do arquivo digital) e a Associação dos Amigos do Jardins Mangueiral requereu a produção de prova testemunhal e documental (fls. 1608/1609).

O Agravo de Instrumento suprarreferido foi julgado, acolhendo a preliminar de incompetência da 3ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal para julgar o feito, motivo pelo qual os autos foram remetidos à Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal (fl. 1602 dos autos).

Às fls. 1683/1697, a Associação dos Amigos do Jardins Mangueiral e Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A informam que celebraram acordo, requerendo sua homologação judicial. O referido Termo de Composição consiste “na implementação, quando da execução das obras de expansão do SHMA, de área verde previamente denominada ‘Parque Mangueiral’” (parágrafo único da Cláusula I), em contrapartida da declaração de extinção da

  
3/12



presente ação cautelar, bem como das ações tombadas sob números 2014.01.1.172586-3 e 2015.01.1.014069-8, que tramitam em apenso.

É breve o relatório.

Inicialmente, cumpre esclarecer, que o Ministério Público, ao manifestar-se como *custus legis*, tem como função primordial fiscalizar o cumprimento e a aplicação com a lei. Contudo, sua atuação não se restringe a essa função primordial, mas também à defesa do interesse coletivo envolvido na demanda, pois é a partir do olhar da sociedade a respeito da relação em litígio que sua atribuição se manifesta.

Assim, afastado da atuação das partes e da relação processual triade, o Ministério Público atua com absoluta independência e imparcialidade, argumentando, sempre, de acordo com o interesse público pela correta aplicação da norma legal incidente na espécie, liberto dos interesses defendidos pelas partes.

Neste sentido, o art. 127 da Constituição da República define com incontestável clareza a atuação do Ministério Público:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O art. 178 do Código de Processo Civil complementa esta atribuição, dispondo:

Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam:

I – interesse público ou social;

...

Assim, a defesa do meio ambiente pelo Ministério Público é atribuição de ordem constitucional, não podendo ficar adstrito aos interesse das partes e, conseqüentemente, limitado aos pedidos por elas formulados no curso da ação, cumprindo relembrar o mandamento constitucional



111

contido no art. 225 da Constituição da República:

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.

Cabê ressaltar, ainda, que o Ministério Público vem acompanhando a expansão do Setor Habitacional Mangueiral (SHMA) por meio do Procedimento Administrativo 08190.019345/14-82, em trâmite perante a 5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural.

Partindo desta atribuição de ordem constitucional, o Ministério Público não pode anuir com o Termo de Compromisso Celebrado, pelas razões a seguir expostas:

### **1. Das questões hídricas envolvendo a impermeabilização do solo na área da expansão do Mangueiral**

Desde as primeiras discussões relacionadas à implementação do SHMA, o Ministério Público aponta a área relacionada à expansão do setor ("dente"), como uma área ambiental sensível, principalmente no que se refere a questões hídricas. Neste sentido, o Parecer Técnico 374/2006 – DPD/DPE/SMA (autos da Ação 2014.01.1.172586-3 em apenso, fls. 82/94 do volume 3 do arquivo digital), ao analisar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) do SHMA, ressaltou:

O EIA identificou que a maior parte do abastecimento de São Sebastião vem da exploração do aquífero subterrâneo, com 17 poços perfurados, sendo que um deles, o mais recente, localiza-se na própria área do Setor Mangueiral. A CAESB, ao manifestar-se sobre o empreendimento em tela, ressaltou que o sistema de São Sebastião é um dos mais vulneráveis do DF, devido ao aumento do consumo bem como aos problemas de funcionamento dos poços. O estudo apropriadamente, considerou a demanda por água de toda a população do núcleo urbano de São Sebastião somada a do Setor Habitacional Jardim Botânico e a Setor Mangueiral, totalizando cerca de 116.892 a 142.892 habitantes a serem atendidos por esse serviço básico.

...  
Condicionou a ampliação da população (podendo chegar a 26.000 ou, até mesmo, a 46.000 habitantes) ao planejamento e à implantação, pela CAESB, de futuras



adutores para o abastecimento de água da região, inclusive com a substituição da captação por poços, considerada pelo órgão distrital como uma possível solução, *em primeira fase*, para o empreendimento. Apontou ainda que a principal alternativa, também sinalizada pela CAESB, seria uma futura captação de água no rio São Bartolomeu, com implantação de uma adutora que alcançasse o sistema Cabeça de Veado e diversos outros sistemas de menor porte na porção oriental do território de Brasília, inclusive o sistema de São Sebastião.

Contudo, o sistema de São Sebastião, que vem da exploração de aquífero subterrâneo, com a perfuração de poços, a captação de águas subterrâneas, impactam diretamente na recarga dos reservatórios que abastecem o Distrito Federal, além de ser altamente vulnerável.

A CAESB, por meio da Carta 750/2014 – PRJ-PRS-PR-CAESB (fls. 1711/1719 do Procedimento Administrativo 08190.019345/14-82), informa que atualmente o abastecimento de água do Setor Habitacional Jardins Mangueiral é feito pelo sistema produtor Torto/Santa Maria, sendo que a capacidade disponível para abastecimento local gerava preocupações já no ano de 2014, com perspectiva de se esgotar nos próximos anos. Explica, ainda, que o sistema é composto por uma elevatória de água tratada, um reservatório apoiado e uma elevatória booster, sendo que o fornecimento de água é feito pelo reservatório apoiado pelo Lago Sul 02.

Posteriormente, por meio da Carta 276/2015 – PRJ-PRS-PR-CAESB (fls. 1725/1731), a CAESB comunica que o abastecimento do SHMA apresenta folga operacional, visto que a ocupação atual ainda não atingiu a máxima de projeto e também o consumo per capita utilizado para projeto ser maior do que o observado, o que esgotará eventual a folga operacional existente. Salienta-se que nesta mesma correspondência, a CAESB afirma a possibilidade de dificuldades de abastecimento para a região durante o período de estiagem, como efetivamente ocorreu este ano.

Alinhado com as considerações supracitadas, o Parecer Técnico 30/2014 – PROURB, afirma que:

A área pretensa de expansão pela empreendedora, embora esteja inserida na Zona urbana de Uso Controlado II, como todo o setor Mangueiral, e em termos gerais, seja passível de parcelamento para fins urbanos, apresenta-se como área de alto risco de contaminação além de ser área de recarga de aquífero, como a própria empresa



17/12

Geológica Consultoria Ambiental, responsável técnico pelo estudo complementar do RIAC demonstrou em mapas constantes dos autos, em anexo.

Salienta-se que a Informação Técnica 400.000.003/2012 – SULFI/IBRAM considerou a área em questão inconveniente para a expansão, e foram tratada na condicionante 8 da Licença de Instalação 046/2009 e na condicionante 9 da Licença de Instalação 29/2011 como área protegida, devendo ser mantida, embora a área tenha sido definida pelo PDOT como Zona Urbana de Uso Controlado II.

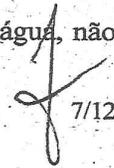
E a Informação Técnica 337/2014 – DPD/Dipex (Procedimento Administrativo 08190.019345/14-82, fls. 1582/1586), ao avaliar o rezoneamento da Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do Rio São Bartolomeu, concluiu:

Pelo exposto, conclui-se que o rezoneamento da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu, por meio da Lei nº 5.344, retirou os impedimentos legais à expansão do Jardim Mangueiral que existiam na Lei nº 1.149, possibilitando o avanço do parcelamento do solo urbano em detrimento de remanescentes de vegetação nativa e das áreas de recarga de aquífero.

Assim, não há dúvidas que a área do dente é importante recarga de aquífero, bem como a implantação da expansão aumentará o impacto negativo do abastecimento de água na região, tudo coincidindo com um período em que o Distrito Federal passa por sua maior crise hídrica.

Importante esclarecer que o SHMA sofreu constante falta de água, conforme se depreende das reclamações dos moradores e das reportagens de jornal anexadas às fls. 36/45 do volume 05 do arquivo digital da ação 2014.01.1.172586-3, que somente aumentará com a implantação da expansão na área do dente, conforme já ressaltado na Carta 276/2015 – PRJ-PRS-PR-CAESB (fls. 1725/1731), na qual a CAESB afirma que a ocupação atual ainda não atingiu a máxima de projeto e também o consumo per capita utilizado para projeto ser maior do que o observado.

Portanto, resta claro que a situação do abastecimento de água para o SHMA não está resolvido e a implementação da expansão trará dificuldades para o fornecimento de água, não

  
7/12



sendo possível também dissociar o abastecimento da expansão do SHMA de um agravamento na crise hídrica do Distrito Federal.

É notório o problema hídrico envolvendo todo o Distrito Federal, ressaltando recente situação crítica de escassez hídrica nos reservatórios de abastecimento de água do Distrito Federal, obrigou a Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA) a editar as Resoluções 13, 15, 16 e 17, todas do corrente ano, versando a respeito dessas situações. A situação crítica de escassez hídrica é estabelecida quando o volume de, pelo menos, um dos reservatórios atingir o nível de 40% do seu volume útil, sendo que, atualmente, os reservatórios do Descoberto e de Santa Maria estão com nível de 22,08% e 40,96%<sup>1</sup>, respectivamente. Ora, o volume do Sistema de Santa Maria ainda encontra-se reduzido, beirando a situação crítica, após a implementação da expansão do SHMA somente agravará o quadro.

Uma das ações recomendadas no Parecer Técnico 219/2016, relacionada diretamente aos reservatórios do Lago Descoberto e do Lago Santa Maria, mas que também impactam outros sistemas de captação, como o de São Sebastião, é o monitoramento qualitativo e quantitativo de todas as ações de usos e ocupação do solo, como a que se discute nos presentes autos.

Assim, resta demonstrado que o dente do SHMA é importante área de recarga de aquífero, motivo para mantê-lo como área verde, sendo que a impermeabilização decorrente da ocupação da expansão do Mangueiral impactará negativamente não só no sistema de abastecimento de água de São Sebastião, como agravará a crise hídrica no Distrito Federal, motivo pelo qual o Termo de Composição celebrado entre a Associação dos Amigos do Jardins Mangueiral e Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A não deve ser homologado.

## **2. Necessidade de nova licitação para a expansão do SHMA**

A formalização da parceria público privada entre a CODHAB e Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A para a expansão do SHMA foi o 3º Aditivo ao

<sup>1</sup> [http://www.adasa.df.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1694&Itemid=306](http://www.adasa.df.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1694&Itemid=306), consultado em 30/11/2016.



1713

Contrato 007/2009, que acresceu ao referido contrato uma área de 33,07 hectares, para a construção de mais 1.502 (mil quinhentas e duas) unidades domiciliares econômicas na área, concedendo à empreendedora o direito de exploração econômica e o direito real de uso das áreas comerciais que compõem o local.

Contudo, é imprescindível que o instrumento referente à construção de unidades habitacionais por parceria público privada, mesmo em situação de expansão de área, sejam formalizado por meio de contrato, não por simples aditivo, bem como necessária a realização de novo certame licitatório.

A alteração do contrato celebrado anteriormente somente pode ocorrer dentro das hipóteses previstas no art. 65 da Lei 8.666/93. Cumpre esclarecer que o presente caso não configura acréscimo quantitativo do objeto, posto que se refere a construção de unidades habitacionais em área diversa da anterior. A área do dente, referente à expansão do SHMA, estava excluída do contrato anterior, não podendo ser acrescentada posteriormente, exigindo novo procedimento licitatório. A alteração do contrato neste caso somente poderia ocorrer caso estivesse correlacionada ao aumento de unidades habitacionais dentro da mesma área objeto da licitação do Contrato 07/2009.

Qualquer modificação diversa das condições estabelecidas do contrato celebrado entre a CODHAB e a Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A pode e deve ser pactuada por meio de aditivo.

Contudo, o acréscimo de área relativa à expansão do setor habitacional não pode ser objeto do termo aditivo, considerando que o contrato principal não faz referência à área, mas sim a construção de unidades imobiliárias em determinada área. Se há interesse na ocupação de área diversa daquela prevista no contrato principal, mesmo que contígua a esta, é indispensável a realização nova licitação, tratando-se de nova ocupação.

Assim, considerando que a ilegalidade do 3º Termo Aditivo ao Contrato 07/2009,



tendo em vista que acresceu não só a construção de unidades habitacionais, mas também área diversa daquela prevista no contrato original, o que deveria ser objeto de novo certame licitatório, resta demonstrado a impossibilidade de homologação do Termo de Composição celebrado entre a Associação dos Amigos do Jardins Mangueiral e Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A.

### **3. Das irregularidades do acordo**

A Associação dos Amigos do Jardins Mangueiral e Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A comunicaram, às fls. 1683/1697, a celebração de acordo, requerendo sua homologação judicial. O referido Termo de Composição consiste na redução do número de quadras que a empreendedora construiria de 4 para 3 e na implementação de área verde para uso comunitário, em contrapartida da declaração de extinção da presente ação cautelar, bem como das ações tombadas sob números 2014.01.1.172586-3 e 2015.01.1.014069-8, que tramitam em apenso.

Contudo, considerando a impossibilidade de ocupação da área em decorrência de dos tópicos suscitados anteriormente, a ausência de documentos e a carência de informações, verifica-se a impossibilidade de homologação do referido Termo de Composição.

Inicialmente, verifica-se que o Termo de Compromisso possui um Anexo I referido na Cláusula I que não foi anexado aos autos, que restou citado como exemplo do que seria o “Parque do Mangueiral”, ou seja, não é a versão definitiva e poderá ser totalmente alterado mesmo após homologado judicialmente. Além do mais, o anexo pode versar sobre outras questões relacionadas à ocupação da área.

No tocante ainda de alterações do projeto, não há nenhuma referência no acordo à quantidade de unidades habitacionais que serão construídas, tendo em vista a redução da área do projeto inicial de ocupação do dente. O 3º Termo Aditivo ao Contrato 07/2009 contemplava a construção de: 588 unidades de casas de 03 quartos; 306 unidades de casas de 2 quartos; e 608



171

unidades de apartamentos de 2 quartos, em 38 edifícios; o que totaliza 1504 unidades, que seriam edificadas numa área de 33,07 hec.. Com a redução da área de construção para a implementação de parque de uso múltiplo, não há nenhuma referência à redução da quantidade de unidades habitacionais.

Ademais, não há demonstração nos autos de que a manifestação da Associação na celebração do acordo corresponde a vontade dos moradores, o que impossibilita sua homologação. Trata-se de uma demanda proposta pela Associação buscando impedir a construção da expansão do SHMA, e a composição considera uma área para a implementação de parque de uso múltiplo que não corresponde a 1/3 (um terço) daquela pleiteada anteriormente. Não é possível a homologação do acordo sem a certeza de que ele reflete a intenção da maioria dos moradores da área. Cumpre esclarecer a existência da ação de obrigação de fazer com pedido de tutela antecipada 2015.01.1.099270-7 em apenso, cujo pedido é a declaração de nulidade da assembleia que votou pela implementação do parque.

O parágrafo segundo do Termo de Composição possibilita a alteração do termo de composição mediante instrumento formalizado entre as partes, por mútuo consentimento, tratando-se de contrassenso com a concepção da homologação judicial de um acordo. Tal cláusula possibilita que, após a homologação judicial, seja alterada toda a estrutura do acordo judicial, descumprindo inclusive todo o compromisso firmado com tutela judicial.

Assim, o Termo de Compromisso celebrado entre a Associação dos Amigos dos Jardins Mangueiral e Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A não deve ser homologado., considerando a sensibilidade ambiental da área em questão, importante primordialmente para a recarga de aquíferos, bem como a ausência de documentos e a cláusula que permite sua total alteração após a tutela judicial, não pode ser homologado, devendo ser dada a continuidade ao trâmite da ação.

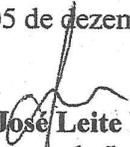
### 3. Do pedido



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Em face do exposto, opina o Ministério Público, como *custus legis*, para desconsideração do Termo de Compromisso em questão e pelo prosseguimento do presente feito.

Brasília-DF, 05 de dezembro de 2016.

  
**Paulo José Leite Farias**  
Promotor de Justiça