



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

Fl. 1751

Proc: 21968/14

Rubrica

Processo n.º: 21.968/2014 (9 volumes e 27 anexos)

Jurisdicionadas: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap
Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap
Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Ibram
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal – Sinesp/DF

Assunto: Auditoria de Regularidade

Ementa: Auditoria de Regularidade realizada em 2014 no âmbito da Novacap, Terracap, Ibram e na então SO/DF, tendo por escopo avaliar a execução do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES, averiguando a conformidade entre os serviços medidos e os efetivamente executados, bem como o gerenciamento das possíveis interferências entre o objeto contratual e outros contratos relacionados à implantação do Parque Burle Marx, para fins de encaminhamento aos gestores daquelas jurisdicionadas. Relatório Prévio de Auditoria. Encaminhamento da versão prévia do Relatório de Auditoria de Regularidade aos gestores das jurisdicionadas auditadas para conhecimento e manifestação no prazo de 30 (trinta) dias, bem como ao representante legal da empresa JM Construções e Terraplenagem Ltda., signatária do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES, para conhecimento e manifestação acerca dos Achados 1, 2, 3 e 7 no que lhe pertine, bem ainda ao representante legal da Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília – APUB para conhecimento e manifestação acerca do Achado 5, no que lhe pertine. Pedidos de prorrogação de prazo formulados pelo representante legal da empresa JM Construções e Terraplenagem Ltda., pelo representante legal da Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília – APUB, pela Novacap e pela Terracap. Decisão n.º 1.006/2015: indeferimento dos pedidos de prorrogações de prazo, nos termos do § 2º do art. 1º da Resolução TCDF n.º 271/2014, facultando, excepcionalmente, que os entes jurisdicionados encaminhem, no prazo de 10 (dez) dias, a documentação que julgarem pertinente, nos termos do precedente da Decisão n.º 739/2015. Relatório Final de Auditoria. Unidade instrutiva propõe: tomar conhecimento da Matriz de Achados e de Responsabilização, bem como do Relatório Final de Auditoria; expedir determinações à Novacap, Terracap, Sinesp/DF e Ibram e alerta à Terracap e Novacap; autorizar a conversão em TCE das irregularidades apontadas nas tabelas 01 e 05 do relatório de auditoria; promover a audiência dos responsáveis indicados; autorizar a constituição de autos apartados; e dar ciência de peças dos autos às Pastas de Estado, à empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda., à Associação de Pilotos de Ultraleves de Brasília – APUB e ao MPDFT. Pedido de sustentação oral formulado pela empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda. Instrução complementar pugnando pelo conhecimento de pedido de sustentação oral formulado pela empresa JM Construções e Terraplenagem Ltda. e pela oitiva da Novacap quanto ao enquadramento da obra objeto do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES como obra com indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação – IPG. Juntada de peças aos autos oriundas do MPDFT relativas à área pública ocupada pela APUB na região do Parque Burle Marx. MPjTCDF converge com a instrução, com acréscimo pelo chamamento em



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

Fl. 1752

Proc: 21968/14

Rubrica

audiência dos responsáveis elencados no Parecer n.º 1124/2016-DA. Despacho Singular n.º 596/16-GCIM: Concessão do pedido de sustentação oral requerido pela empresa JM Terraplenagem Construções Ltda., fixando-se o dia 02.02.2017 para sua oitiva. Decisão n.º 186/2017: Retorno dos autos ao Gabinete do Relator, à vista do não comparecimento do defendente. Pedido de sustentação oral formulado pela Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília – APUB. Despacho Singular n.º 134/17-GCIM: Concessão do pleito, fixando-se o dia 07.03.2017 para oitiva oral da APUB. Novo pedido de sustentação oral formulado pela empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda. e de obtenção de cópia dos autos. Despacho Singular n.º 155/17-GCIM: Concessão dos pleitos, fixando-se o dia 07.03.2017 para oitiva oral da empresa JM Terraplenagem. Decisão n.º 766/2017: Realização de sustentação oral pelos patronos da APUB e da empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda., tendo sido adiada a discussão da matéria, e concedido prazo de 10 (dez) dias para juntada de documentos. Novos documentos apresentados pela APUB e pela empresa JM. Despacho Singular n.º 214/2014-GCIM: determinação para reinstrução dos autos, tendo em vista as novéis manifestações dos interessados. **Nesta fase**: apreciação do Relatório Final de Auditoria em conjunto com os novéis documentos apresentados pela Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília – APUB e pela empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda. Unidade instrutiva propõe ao Tribunal: tomar conhecimento do Relatório Final de Auditoria, deliberando sobre as sugestões lá contidas, considerando, também, os fundamentos contidos na análise posterior, consubstanciada na Informação n.º 22/2017-NFO; e, com fulcro no disposto na Resolução n.º 269/2014-TCDF, conceder prazo improrrogável de 15 (quinze) dias para que a Novacap se manifeste exclusivamente quanto ao enquadramento do objeto do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES como obra com indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação – IGP, tendo em vista as irregularidades identificadas. Ministério Público aquiesce, com acréscimo de que sejam chamados em audiência os então dirigentes máximos da Terracap e do Ibram, ante a possibilidade de aplicação de sanção aos responsáveis. VOTO parcialmente convergente com os órgãos instrutivo e ministerial.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Auditoria de Regularidade, realizada em 2014, no âmbito da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap, da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram) e da atual Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal – Sinesp/DF, tendo por escopo 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.

Após envio da versão prévia do Relatório de Auditoria aos envolvidos, a equipe de auditoria elaborou o **Relatório Final de Auditoria** (fls. 1.091/1.315), do qual constam os seguintes Achados de Auditoria:



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

Fl. 1753

Proc: 21968/14

Rubrica

- 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;
- Achado 7 – Medição de serviços sem cobertura contratual na execução do Contrato n.º 622/2011;
- Achado 8 – Degradação de parte da obra executada;
- Achado 9 – Inobservância das estratégias de sustentabilidade definidas para o Setor Noroeste no Projeto Básico do Contrato n.º 622/2011.

Em razão da extensão do aludido relatório, que possui 525 parágrafos, em 228 páginas, deixarei de reproduzi-lo, em homenagem à economia processual.

A sinópse do documento contextualiza a matéria e sintetiza as informações constatadas durante a auditoria da seguinte forma:

“O objeto da auditoria foi avaliar a execução do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES, referente à implantação de infraestrutura do Parque Burle Marx, localizado no Setor Noroeste, no Plano Piloto, em Brasília, de conformidade com as especificações contidas no Edital de Concorrência n.º 041/2008 – ASCAL/PRES e seus anexos.

Esta auditoria foi demandada por força do item “V - a” da Decisão n.º 3271/14. Os fatos que deram causa a esta Decisão encontram-se documentados nos autos do Processo n.º 22.315/2013, que tratam da Representação nº 11/2013 – DA, formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal - MPJTCD, acerca de supostas irregularidades na execução de obras e serviços públicos no Setor Noroeste.

O que o Tribunal buscou avaliar?

Avaliar a execução do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES, averiguando a conformidade entre os serviços medidos e os efetivamente executados, bem como o gerenciamento das possíveis



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

Fl. 1754

Proc: 21968/14

Rubrica

interferências entre o objeto contratual e outros contratos relacionados à implantação do Parque Burle Marx.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas duas questões de auditoria:

- 1. Os serviços medidos estão em conformidade com os efetivamente executados?*
- 2. As possíveis interferências externas (contratuais ou não contratuais) no objeto do Contrato n.º 622/2011 estão sendo gerenciadas de forma adequada?*

O que o Tribunal encontrou?

Foi constatada medição de serviços desnecessários, não justificados ou de quantidades maiores do que aquelas efetivamente realizadas. Nessa situação encontram-se parte dos serviços de “Momento extraordinário de transporte de material de 1ª categoria e solos de jazida, para distância além de 5,0 km”; “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”, sendo o primeiro aquele de maior relevância. Essa constatação decorre de o projeto básico de infraestrutura do Parque ter demonstrado a boa qualidade e a suficiência do solo local para atender a execução da obra de uma forma geral. No entanto, houve medições de serviço de “momento de transporte” e demais serviços relacionados à importação de material de jazida em situações consideradas desnecessárias, como por exemplo, para reaterro das valas de drenagem, terraplenagem, e execução de sub-base das vias. Ademais, não há registros ou documentos juntados durante a execução da obra que comprovem a alegada inadequação do solo, tampouco a real importação de material da jazida indicada, Rajadinha em Planaltina/DF, que ainda foi considerada para fins de cálculo com distância superior à real. O quadro a seguir apresenta os valores do prejuízo apurado:

Código	Serviços	Unid.	Superfaturamento por quantidade (R\$)
4126	Momento extraordinário de transporte de material de 1ª categoria e solos de jazida, para distância além de 5,0 km	m³ x Km	10.741.681,45
4155	Escavação de material de 1ª categoria e de solos de jazidas	m3	14.286,62
4158	Carga de material de 1ª categoria e de solos de jazidas	m3	29.138,39
4161	Transporte em caminhão de material de 1ª categoria e de solos de jazidas com distância de até 5,0 Km	m3	417.493,90
Total			11.202.600,36

Outras irregularidades encontradas foram: (i) erros e incongruências entre as memórias de cálculo e os registros dos quantitativos dos serviços medidos, acarretando superfaturamento de R\$ 53.421,09; (ii) desrespeito às especificações do serviço de escoramento de valas e pagamento por serviço não executado, resultando em prejuízo de, no mínimo, R\$ 104.006,28; (iii) deficiente Plano de Ataque para a execução completa do projeto do Parque Burle Marx; (iv) existência de pista de pouso e decolagens da APUB



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

– Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília, em área pública destinada ao Parque Burle Marx, incompatível com o conceito do Projeto Executivo, com redução da área útil de uso público e impacto no objeto do Contrato nº 622/2011; (v) 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 nº 622/11; (vi) medição de serviços sem cobertura contratual; (vii) degradação de parte da obra executada; e (iv) inobservância das estratégias de sustentabilidade definidas para o Setor Noroeste no Projeto Básico do Contrato nº 622/2011.



Foto 1 – Nova pista de pouso e decolagem do Centro Aerodesportivo invadindo área do Parque em clara interferência ao objeto do Contrato n.º 622/2011.



Foto 2 – Degradação da base das vias decorrente da paralisação das obras.

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?



Entre as proposições formuladas, destacam-se: conversão dos autos em TCE em face dos prejuízos apurados; manutenção da suspensão dos pagamentos no Contrato nº 622/2011 e retenção da garantia; avaliação da conveniência e interesse público de se manter ou revogar o ajuste em face da gravidade das irregularidades detectadas; elaboração conjunta (TERRACAP/NOVACAP/SINESP) de novo plano de trabalho, plano de ataque e cronograma de desembolso para a finalização das obras do Parque, com revisão dos projetos executivos para tratamento das interferências; retirada da APUB dos limites do Parque, com a desconstrução da pista de pouso e instauração de TCE na TERRACAP para apurar o prejuízo e os responsáveis pela sua implantação; execução das obras conforme projeto original; determinações diversas à NOVACAP, TERRACAP e SINESP com vistas a evitar a recorrência nas irregularidades aqui tratadas.

Cabe ressaltar que tais proposições ainda carecem de deliberação do Plenário.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, ocorram: a restituição ao Erário dos danos apurados, pelos responsáveis; o aperfeiçoamento do planejamento e execução das obras do Parque Burle Marx; a conclusão do objeto contratual com a menor degradação dos serviços já realizados; a finalização do Parque conforme sua concepção original; a proteção e manutenção das áreas destinadas ao uso público do Parque; minimização de riscos de ocorrência de ações judiciais de caráter indenizatório contra o GDF e a TERRACAP; a redução de riscos aos moradores, aos futuros usuários do Parque, aos operários e às edificações, decorrentes da atividade da pista de pouso e decolagem; a eliminação de empecilhos e riscos à continuidade da implantação da Etapa 2 do Setor Noroeste; a melhoria da fiscalização dos contratos sob a responsabilidade da NOVACAP e o aperfeiçoamento da gestão de obras públicas, especialmente quanto às funções de executor” (grifos originais).

As conclusões alcançadas pela equipe de auditoria seguem transcritas a seguir:

“3 Conclusão

514. *A presente auditoria visou avaliar a execução do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES, averiguando a conformidade entre os serviços medidos e os efetivamente executados, bem como o gerenciamento das possíveis interferências entre o objeto contratual e outros contratos relacionados à implantação do Parque Burle Marx, havendo o trabalho se desdobrado em duas questões de auditoria.*

515. *Na primeira questão, entendeu-se que foram efetuadas medições e pagamentos de serviços desnecessários ou em quantidades superiores aos efetivamente realizados em itens relativos a transporte de materiais, uma vez que não havia evidências suficientes em documentos fidedignos relativos ao acompanhamento da obra que comprovassem que de fato houve a necessidade de importação de solo de jazida, nem que registrassem*



a efetiva importação de material oriundo da jazida prevista no edital, em Planaltina/DF. Detectou-se, além disso, que o solo supostamente transportado foi medido e pago considerando distância superior à real a da Jazida Rajadinha (61 km em vez de 43 km). Constatou-se, assim, um superfaturamento de R\$ 11.202.600,36, sendo que a parcela mais significativa refere-se a R\$ 10.741.681,45 pertinentes ao serviço Momento extraordinário de transporte de material de 1ª categoria e solos de jazida, para distância além de 5,0 km, e a diferença de R\$ 460.918,91 equivale aos serviços 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. Também constatarem-se evidências de pagamento por serviços não realizados do tipo Escoramento Descontínuo para valas de até 4,00m de profundidade que alcançaram pelo menos R\$ 104.006,28. Além disso, houve erro material em registro de medição do serviço de Compactação de aterro com grau mínimo 100% Proctor Normal, que acarretou o pagamento a maior de R\$ 53.421,09, único valor que a NOVACAP e a empresa JM estão de acordo em devolver. Dessa forma, até o momento, estima-se o superfaturamento e o consequente enriquecimento ilícito da empresa JM da ordem de R\$ 11,36 milhões, em um contrato de R\$ 32,82 milhões, ou seja, um superfaturamento de cerca de 35% do valor contratado para uma obra que sequer foi concluída.

516. Em relação à segunda questão, foram constatadas várias deficiências na gestão do Convênio NUTRA/PROJU nº 132/2011, cujos partícipes são a TERRACAP, a NOVACAP e a então SO como interveniente, atual SINESP, cujo objeto é a execução das obras de implantação do Parque Burle Marx pela NOVACAP, com a alocação de recursos pela TERRACAP para amparar financeiramente o Contrato nº 622/2011. Concluiu-se que houve deficiência na ação conjunta governamental quanto ao plano de ataque da obra do Parque Burle Marx, causada especialmente: pela TERRACAP, dada a instabilidade na liberação de recursos financeiros e deficiente supervisão, fiscalização e acompanhamento da execução do convênio, o que propiciou a paralisação da obra e a construção irregular da nova pista de pouso e decolagem da APUB no interior do Parque; pela NOVACAP, haja vista a não consideração das interferências nos projetos executivos, que acarretaram embargo da obra pelo IBRAM; e pela então SO, que não atendeu à necessidade de melhor coordenação dos planos de trabalho e projetos complementares ao parque, nos termos das atribuições previstas no Convênio nº 132/2011.

517. Conclui-se, portanto, pela irregularidade da execução do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES, especialmente por terem sido constatadas evidências de superfaturamento e dano da ordem de R\$ 11,360 milhões, além de outras irregularidades, cabendo, assim, a conversão dos autos em TCE para imputação do débito aos responsáveis, com vistas à recuperação do prejuízo, sendo que as demais medidas propostas deverão ser acompanhadas em autos apartados.



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

Fl. 1758

Proc: 21968/14

Rubrica

518. 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”, todos desse normativo, sugere-se a classificação do Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES 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.

519. Quanto a essa proposição, registra-se que, preliminarmente, deverá ser concedido prazo à NOVACAP, signatária do ajuste, para apresentar as devidas contrarrazões, nos termos da citada resolução.

520. Ressalta-se, ainda, o fortíssimo empecilho à conclusão da obra, registrado no Achado 5, que diz respeito à existência de pista de pouso e decolagens da APUB no sentido longitudinal ao Parque, a qual interfere no traçado do anel vário previsto no seu projeto oficial, além de representar riscos aos futuros usuários da área. Tal pista foi construída irregularmente durante a vigência do Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES com o apoio de representantes da TERRACAP, e, apesar de impactar na execução do ajuste em exame, não faz parte do escopo destes autos, devendo tal questão ser tratada em autos próprios que acolherão a tomada de contas especial que deverá ser instaurada na TERRACAP, caso o Tribunal acate sugestão nesse sentido.

4 Considerações Finais

521. No presente Relatório de Auditoria, foram propostas responsabilizações conforme a tabela a seguir:

TABELA DE RESPONSÁVEIS

Nº	Nome Completo	CPF ou CNPJ	Sanção / Débito	Valor do débito	Data de constituição do débito	Ref. (\$)¹
1	Giancarlo Ferreira Manfrim	814.983.066-91	Débito, multa e inabilitação (art. 13, II, 46, 56 e 60 da LC nº 1/94) e Multa (art. 57, II, da LC nº 01/94, c/c art. 182, I, da Resolução nº 38/1990)	R\$11.202.600,36	30/09/2013	164,235 e 478
2	JM Terraplanagem e Construções Ltda.	24.946.352/0003-64	Débito (art. 13, II e 46 da LC nº 1/94)	R\$ 11.306.606,64²	30/09/2013	164 e 235
3	Plínio F. M. Fragassi	652.023.335-87	Multa (art. 57, II, da LC nº 01/94, c/c art. 182, I, da Resolução nº 38/1990)	N.A.	N.A.	165



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

Fl. 1759

Proc: 21968/14

Rubrica

4	Antônio Pedro Ferreira Júnior	115.608.35 1-68	Multa (art. 57, II, da LC nº 01/94, c/c art. 182, I, da Resolução nº 38/1990)	N.A.	N.A.	478
---	-------------------------------	--------------------	---	------	------	-----

1 Parágrafo do Relatório referente à matriz de responsabilização preenchida para o responsável.

2 Soma de R\$ 11.202.600,36 (Achado 1) e R\$104.006,28 (Achado 3).

522. *Importa registrar que será sugerida a conversão dos autos em TCE relativamente ao Achado 1 e parte do Achado 3, e que as sugestões pertinentes aos demais achados, incluindo audiências e determinações, deverão ser tratadas em autos apartados.*

523. *Ressalta-se também que não foi proposta responsabilização em relação ao Achado 5, que apontou a irregular construção de pista de pouso e decolagens no interior do Parque e prejuízo ao Erário, uma vez que não foram fornecidas informações que possibilitassem quantificar o dano decorrente de todas as ações que resultaram na execução da referida obra à revelia do projeto oficial, nem que permitissem identificar o rol completo de responsáveis. Para tanto, será feita sugestão para instauração de TCE na TERRACAP, quando poderão ser feitas todas essas apurações, a serem tratadas em autos próprios.*

524. *Por fim, destaca-se que será proposta a avaliação da conveniência e interesse público de se manter o Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES, caso ainda esteja vigente, uma vez que foram detectadas irregularidades muito graves, como superfaturamento e prejuízo significativo, que ensejaram a sugestão para conversão dos autos em TCE, devendo ser ponderado ainda que o Parque Burle Marx necessita ser concluído e que a TCE poderá se estender por um longo período, prejudicando a população do setor Noroeste.*

525. *Nesse ponto, cabe novamente registrar que, conforme visto no quadro do § 6º, mediante Termos Aditivos G, H, NONO e DÉCIMO, houve a suspensão do prazo de execução do contrato e a prorrogação de sua vigência até recentemente, dia 05.04.2016. Após essa data, não foi encontrada publicação no DODF acerca de nova prorrogação, deixando dúvidas se o Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES permanece vigente” (grifos do original).*

Diante disso, foram lançadas as seguintes sugestões¹ ao e. Plenário:

“I) tomar conhecimento:

- a. das Matrizes de Achado, de Responsabilização e do presente Relatório Final de Auditoria, de fls. 1077/1314;
- b. dos documentos acostados às fls. 810/1076 e Anexo XXII – Vols. I a V;

II) determinar à NOVACAP que adote as medidas seguintes, dando conhecimento ao Tribunal no prazo de 60 dias:

¹ As sugestões formuladas mereceram a concordância da diretora do Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – NFO e do titular da Secretaria de Auditoria – Seaud/TCDF (fls. 1318-v e 1352, respectivamente).



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

- a. cautelarmente, promova a retenção da garantia do Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES firmado com a empresa JM Terraplanagem e Construções Ltda. (Achado 1);
 - b. efetue a redução do quantitativo registrado a maior na 7ª medição do Contrato nº 622/2011 para o serviço de Compactação de aterro com grau mínimo 100% Proctor Normal, que deverá ser 1.148,10 m³, e não 11.481,00 m³, e promova a devolução, pela empresa JM, do quantitativo pago a maior de 10.332,90 m³ a um custo unitário de R\$ 5,17/m³, equivalente ao montante de R\$ 53.421,09, com o qual a empresa já manifestou concordância (Achado 2);
 - c. tome providências específicas para que os sistemas SIPS e CALCMED permitam a entrada e saída de dados em formato de planilha eletrônica, preferencialmente automatizada, de forma a evitar e/ou minimizar erros humanos e proporcionar maior eficiência e transparência à gestão pública, em benefício à NOVACAP e ao Erário (Achado 2);
 - d. adote medidas concretas para, doravante, melhorar a aderência entre o orçamento de referência e as soluções indicadas nos Projetos Básico e/ou executivo que licitar, bem como para aperfeiçoar a fiscalização dos contratos de obras viárias, especialmente no que tange à fiscalização e medição de serviços de transporte de materiais e resíduos, pela prática de mais rigorosos procedimentos de controle para os casos de importação de solo de jazidas, que devem ser motivados e justificados com os devidos registros do fiscal no Diário de Obra ou Livro de Ordem, ensaios, fotos datadas, e documentos que comprovem que o solo foi extraído da jazida indicada, com comprovação da real distância da jazida e da vigência do licenciamento ambiental dessa durante a execução da obra, e, ainda, com vistas ao aperfeiçoamento da fiscalização dos contratos para execução de redes de drenagem de águas pluviais no DF, de forma a observar com rigor as especificações e encargos gerais da NOVACAP quando do acompanhamento e medição dos serviços de escoramento descontínuo na escavação de valas, entre outros (Achados 1 e 3);
- III) determinar à TERRACAP, à NOVACAP e à SINESP, partícipes do Convênio NUTRA/PROJU n.º 132/2011 – TERRACAP/NOVACAP/SO para execução das obras de implantação do Parque Burle Marx, no que couber a cada parte, que adotem as medidas seguintes, dando conhecimento ao Tribunal no prazo de 60 dias:
- a. tendo em vista o art. 45 da Lei Complementar nº 01/94, avaliem a conveniência e oportunidade de rescindir unilateralmente o Contrato nº 622/2011, caso ainda esteja vigente, e 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, tudo com



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

observância do devido processo legal, e informem ao Tribunal acerca das conclusões, devidamente fundamentadas, (Achado 1);

- b. com vistas à retomada das obras na concepção do projeto executivo oficial do Parque Burle Marx, realizem novos plano de trabalho, plano de ataque, cronograma de execução e de desembolso que garanta a tempestiva e ininterrupta liberação dos recursos financeiros, e revisão de projetos executivos levando em consideração o tratamento das interferências, 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 providências que se revelarem necessárias para garantir a boa e ininterrupta execução da obra (Achado 4);*
 - c. tomem providências concretas para garantir 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 e 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 (Achado 6);*
 - d. efetuem levantamento de todas as obras e serviços adicionais que deverão ser executados no Parque Burle Marx, além daqueles contemplados no Convênio nº 132/2011, e realizem o adequado planejamento de todas as contratações necessárias para completar todo o Parque e demais medidas legais cabíveis nesse sentido (Achado 4);*
- IV) alertar à TERRACAP e à NOVACAP que, nas futuras contratações para execução de serviços de pavimentação de vias, estacionamentos, calçadas e guias do Setor Noroeste, incluindo o Parque Burle Marx, se abstenham de incluir quaisquer condições mais onerosas e/ou restritivas sob a justificativa de obtenção da Certificação LEED, considerando a perda da motivação para tanto em relação a essa sorte de serviços e o possível prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa e aos princípios da economicidade, moralidade e eficiência (Achado 9);*
- V) determinar à NOVACAP, à TERRACAP e à SINESP, no que couber a cada entidade, o aperfeiçoamento dos controles internos e a boa orientação dos gestores públicos, especialmente dos fiscais ou supervisores técnicos e executores de contratos e convênios, de forma que, doravante, observem com todo rigor, nos convênios e contratos de obras:*
- a. a elaboração de um adequado plano de ataque das obras e a necessidade de honrar com o custeio previsto, evitando*



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

interrupções na previsão orçamentária e/ou na liberação dos recursos (Achado 8);

- b. a apropriada supervisão, fiscalização e acompanhamento da execução do convênio e do contrato pelo executor, nos termos previstos no Decreto nº 32.598/2010, e que, nesse sentido, façam constar nos termos de convênio as competências previstas nos arts. 41 e 44 desse decreto, bem como a necessidade de atesto de medições também pelo executor do convênio para que possa liberar os pagamentos, e não só pelo*
 - c. a disciplina da Lei nº 8.666/93 na licitação e na execução das obras, com atenção especial à elaboração dos projetos básico e executivo, que deverão contemplar todos elementos exigidos em lei, inclusive a investigação das interferências do projeto com outras infraestruturas presentes ou previstas, de forma a evitar riscos às infraestruturas existentes e embargos que paralisem a obra e causem prejuízos ao Erário e à população (Achado 8);*
 - d. a necessária compatibilização entre os serviços previstos nos projetos básico e executivo, no orçamento estimativo da licitação e na planilha orçamentária do contrato, sendo que quaisquer alterações qualitativas ou quantitativas que forem necessárias durante a execução dos serviços sejam devidamente justificadas e registradas no processo administrativo e em Livro de Ordem/Diário de Obra, acompanhadas de documentos comprobatórios fidedignos, além de obrigatoriamente formalizadas em termo aditivo, a ser aprovado também pelo executor do contrato/convênio, de forma a evitar a recorrência na prática de contrato verbal, vetado no art. 60 na Lei nº 8.666/93, (Achado 7);*
 - e. a realização de procedimento de medição, atesto e pagamento apenas para serviços comprovadamente executados, com base no previsto no projeto básico/executivo e no contrato, devidamente compatibilizados, acompanhados dos necessários registros em Livro de Ordem/Diário de Obra e documentos comprobatórios fidedignos, evitando a recorrência na liquidação irregular da despesa, com burla aos arts. 62 e 63 da Lei nº 4320/64, assim como o enriquecimento ilícito da contratada e o consequente prejuízo ao Erário (Achado 1);*
- VI) determinar ao IBRAM e à TERRACAP que, com base na Decisão nº 100.000.001/15-PRESI/IBRAM, publicada no DODF de 01.05.2015, adotem medidas efetivas, inclusive judiciais se necessário, para que a APUB promova a desativação da pista de pouso e decolagem localizada no interior do Parque Burle Marx, bem como a desocupação dos hangares e das construções porventura existentes no local, mediante recuperação da área degradada, tudo às custas da referida associação privada que usufruiu dessas estruturas, dando conhecimento ao Tribunal no prazo do andamento das medidas no prazo de 60 dias (Achado 5);*



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

Fl. 1763

Proc: 21968/14

Rubrica

VII) *determinar à TERRACAP que instaure Tomada de Contas Especial, no que diz respeito à irregularidade tratada na Tabela 7, com fundamento no art. 9º, caput e § 1º da Lei Complementar nº 01/1994, com vistas a identificação dos responsáveis e apuração do dano, nos termos da Resolução TCDF nº 102, de 15.07.1998 e da Instrução Normativa nº 05, de 07.12.2012 (Achado 5);*

VIII) *autorizar:*

- a. *a conversão dos presentes autos, no que diz respeito às irregularidades tratadas nas Tabelas 01 e 05, em Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis indicados nas Tabelas 03 e 06, com fundamento no art. 13, II, da mesma lei complementar, para que, no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recolham o valor integral dos respectivos débitos, a ser corrigido a partir de 30.09.2013 (30 dias após a data da sétima e última medição), tendo em conta, ainda, a possibilidade de aplicação das sanções previstas nos arts. 56 e 60 da LC nº 01/94 para o gestor público (Achados 1 e 3);*
 - b. *a audiência do responsável indicado na Tabela 4, com fundamento no art. 182, § 5º, da Resolução nº 38/1990, para que apresente, no prazo de 30 dias, razões de justificativa pela irregularidade da Tabela 2, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, II, da LC nº 01/94, c/c art. 182, I, da Resolução nº 38/1990 (Achado 1);*
 - c. *a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 9, com fundamento no art. 182, § 5º, da Resolução nº 38/1990, para que apresentem, no prazo de 30 dias, razões de justificativa pelas irregularidades apontadas na Tabela 8, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, II, da LC nº 01/94, c/c art. 182, I, da Resolução nº 38/1990 (Achado 7);*
 - d. *a análise das audiências e do cumprimento das determinações em autos apartados, ficando os presentes autos exclusivos para tratar da conversão em TCE relativa aos Achados 1 e 3;*
- IX) *Dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada aos representantes da TERRACAP, NOVACAP, SINESP, IBRAM, empresa JM Terraplanagem e Construções Ltda, APUB e MPDFT - 4ª PROURB”.*

No dia 17.08.2016, a representante legal da sociedade empresária JM Terraplenagem Construções Ltda., Dra. Nathalia Alves Cesilio, requereu a realização de sustentação oral em plenário (fls. 1.070/1.071).

Por intermédio de instrução complementar (Informação n.º 11/2016–NFO, fls. 1.316/1.318), a equipe de auditoria, em acréscimo às sugestões apresentadas no Relatório Final de Auditoria, propôs que o eg. Plenário desta Casa:



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

Fl. 1764

Proc: 21968/14

Rubrica

- “I) tome conhecimento do documento constante das fls. 1070/1071, relativo ao **pedido de sustentação oral da empresa JM Terraplanagem e Construções Ltda.**;*
- II) delibere acerca do pedido mencionado no item anterior, nos termos do art. 60 da Resolução nº 38/90;*
- III) 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.”*

No dia 29.07.2016, a 4ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística – 4ª PROURB do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT noticiou, mediante o Ofício n.º 1786/2016 – 4ª PROURB (fls. 1.320/1.321), a realização de procedimentos e a instauração de ação civil pública relativos à área pública ocupada pela Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília – APUB na região do Parque Burle Marx.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPJTCD, mediante o Parecer n.º 1.124/2016-DA (fls. 1.355/1.366), após contextualizar o feito, manifestou-se em harmonia com a unidade instrutiva, com acréscimo, nestes termos:

*“43. Dessa forma, incorporo às razões deste Parecer os fundamentos constantes do Relatório Final de Auditoria, sugerindo ao Plenário que **acolha integralmente as proposições efetuadas pela diligente Unidade Técnica (Informação 11/2016 – NFO) e, em adição, 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, em razão dos motivos elencados no §40².**” (grifos acrescidos)*

Mediante o Despacho Singular n.º 596/16-GCIM (fl. 1.368/1.369), o pedido de realização de sustentação oral formulado pela empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda. foi concedido, tendo sido fixado o dia 02.02.2017 para sua oitiva.

Nada obstante, a representante legal da empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda. à época dos fatos, Dra. Nathália Alves Cesilio, deixou de

² “40. 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 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.”



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

Fl. 1765

Proc: 21968/14

Rubrica

comparecer ao Tribunal para realização da sustentação oral de defesa. Por meio da Decisão n.º 186/2017 (fl. 1.380), determinou-se o retorno dos autos ao meu Gabinete.

No dia 03.02.2017, a Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília – APUB, representada pelo Dr. Luiz Philipe Pereira Resende (OAB/DF 26.474), peticionou a oportunidade para realização de sustentação quando do julgamento do presente feito. Mediante o Despacho Singular n.º 134/17-GCIM (fls. 1.383/1.384), de 09.02.2017, o pedido foi concedido, fixando-se o dia 07.03.2017 para sua oitiva oral.

Em 15.02.2017, a empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda., representada pelo Dr. Augusto Soares Honorato Abreu (OAB/DF 50.170), requereu nova oportunidade para realização de sustentação quando do julgamento do feito cumulado com pedido de vistas/cópia dos autos (fls. 1.388/1.391).

Por intermédio do Despacho Singular n.º 155/17-GCIM (fls. 1.392/1.393), de 21.02.2017, os pleitos foram deferidos, tendo sido também fixado o dia 07.03.2017 para sua manifestação.

Ultimadas as sustentações orais, o Tribunal, mediante a Decisão n.º 766/2017 (fl. 1.405), aprovou solicitação para que fosse adiada a discussão da matéria, com a devolução dos autos ao meu Gabinete, à vista dos argumentos apresentados pelos defendentes, concedendo-lhes 10 (dez) dias para juntada de documentos.

Posteriormente, a APUB protocolou nesta Corte os documentos de fls. 1.407/1.432, e anexos às fls. 1.433/1.506, além dos documentos acostados às fls. 1.509/1.534, e anexos de fls. 1.535/1.614.

Já a sociedade empresária JM Terraplenagem e Construções enviou ao Tribunal os documentos constantes das fls. 1.617/1.629.

Por meio do **Despacho Singular n.º 214/17-GCIM** (fls. 1.651/1.652), determinei o retorno dos autos à unidade instrutiva para reinstrução, tendo em vista a novel documentação carreada ao feito.

Em cumprimento à aludida deliberação, o Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – NFO/TCDF elaborou a Informação n.º 22/2017-NFO (fls. 1.693/1.732), com as seguintes conclusões e sugestões:

“IV – Conclusões

75. Conclui-se 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, encaminhado mediante a Informação nº 11/2016-NFO de fls. 1316/1318. Assim, entende-se pela manutenção, na íntegra, dos achados e sugestões do Relatório Final de Auditoria, acrescido das considerações registradas na presente informação, de forma que o Tribunal possa conhecê-los e sobre eles deliberar.

76. Mantém-se 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.

77. Tendo em conta essa classificação, pode a Jurisdicionada signatária do contrato, a NOVACAP, se manifestar exclusivamente sobre o enquadramento, com fulcro no art. 4º, § 3º, da mencionada Resolução, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias.

Ante o exposto, sugere-se ao Egrégio Plenário que:

I) tome 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 n.º 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” (grifos originais).

O Ministério Público que atua junto a este Tribunal – MPJTCD, instado a se manifestar, por intermédio do Despacho Singular n.º 15/2018 (fls. 1.733/1.734), opinou mediante o Parecer n.º 79/2017-G3P (fls. 1.735/1.750).

Ao final do referido opinativo, a i. Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira sugeriu “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”, propondo acréscimo no sentido de que a Corte chame em audiência “a então Presidente da Terracap, Maruska Lima de Souza, e o então presidente do IBRAM, Pedro Luiz César Salgado”.

A representante do Ministério Público justifica a proposta aditiva da seguinte forma:

“58. A primeira por dar andamento e propor aprovação pela



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

Fl. 1767

Proc: 21968/14

Rubrica

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, 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 relatório.



VOTO

Tratam os autos da **Auditoria de Regularidade** realizada no âmbito da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – **Novacap**, da Companhia Imobiliária de Brasília – **Terracap**, do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (**Ibram**) e da atual Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal – **Sinesp/DF**, tendo por escopo avaliar a execução do **Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES**.

O referido ajuste teve por escopo a 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.

Recorde-se que a unidade instrutiva elaborou o **Relatório Final de Auditoria**³, do qual constaram os seguintes Achados de Auditoria:

- 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;
- Achado 7 – Medição de serviços sem cobertura contratual na execução do Contrato n.º 622/2011;
- Achado 8 – Degradação de parte da obra executada;
- Achado 9 – Inobservância das estratégias de sustentabilidade definidas para o Setor Noroeste no Projeto Básico do Contrato n.º 622/2011.

O relatório em comento foi encaminhado para deliberação plenária por intermédio da Informação n.º 11/2016-NFO.

Entre as proposições formuladas pela equipe de auditoria, destacam-se: conversão dos autos em TCE em face dos prejuízos apurados;

³ fls. 1.091/1.315.



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

Fl. 1769

Proc: 21968/14

Rubrica

determinação para retenção da garantia contratual; determinação para avaliação da conveniência e oportunidade de se manter ou rescindir o ajuste, em face das irregularidades detectadas, levando-se em conta o interesse público; determinação para elaboração conjunta (Terracap/Novacap/Sinesp) de novo plano de trabalho, plano de ataque e cronograma de desembolso para a finalização das obras do Parque Burle Marx, com revisão dos projetos executivos para tratamento das interferências, planejamento de todas as contratações necessárias, bem como com providências para a retirada da APUB dos limites do Parque, com a desconstrução da pista de pouso e instauração de TCE na Terracap para apurar o prejuízo e os responsáveis pela implantação da pista; outras determinações à Novacap, à Terracap e à Sinesp/DF, com vistas à melhoria dos processos de contratação e fiscalização de obras, bem como para evitar a recorrência das irregularidades identificadas.

O Ministério Público que atua junto a este Tribunal – MPJTCDF, mediante o Parecer n.º 1.124/2016-DA⁴, após contextualizar o feito, manifestou-se em harmonia com a unidade instrutiva, com acréscimo, nestes termos:

*“43. Dessa forma, incorporo às razões deste Parecer os fundamentos constantes do Relatório Final de Auditoria, sugerindo ao Plenário que **acolha integralmente as proposições efetuadas pela diligente Unidade Técnica (Informação 11/2016 – NFO) e, em adição, 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, em razão dos motivos elencados no §40⁵.**” (grifos acrescidos)*

Ultimadas as sustentações orais de defesa ocorridas na Sessão Ordinária n.º 4.934, de 07.03.2017, e antes de o Plenário chegar a deliberar sobre o mérito do Relatório Final de Auditoria, a Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília – APUB protocolou nesta Corte os documentos de fls. 1.407/1.432, e anexos às fls. 1.433/1.506, além dos documentos acostados às fls. 1.509/1.534, e anexos de fls. 1.535/1.614.

Já a sociedade empresária JM Terraplenagem e Construções Ltda. enviou ao Tribunal os documentos constantes das fls.1.617/1.629.

Diante disso, por meio do Despacho Singular n.º 214/17-GCIM, determinei o retorno dos autos à unidade instrutiva para reinstrução, tendo em vista a novel documentação carreada ao feito, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Em cumprimento à aludida deliberação, o Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – NFO/TCDF elaborou a Informação n.º 22/2017-NFO⁶.

Em síntese, o Núcleo especializado concluiu que as alegações

⁴ Fls. 1.355/1.366.

⁵ “40. 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 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.”



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

Fl. 1770

Proc: 21968/14

Rubrica

apresentadas pela APUB e pela sociedade empresária JM “*não foram suficientes para desconstituir as evidências contidas no Relatório Final de Auditoria acostado às fls. 1091/1315, encaminhado mediante a Informação nº 11/2016-NFO de fls. 1316/1318. Assim, entende-se pela manutenção, na íntegra, dos achados e sugestões do Relatório Final de Auditoria, acrescido das considerações registradas na presente informação, de forma que o Tribunal possa conhecê-los e sobre eles deliberar*”.

O MPJTCDF, instado a se manifestar, por intermédio do Despacho Singular n.º 15/2018, opinou mediante o Parecer n.º 79/2017-G3P, juntado ao feito em 29.01.2018.

Ao final do referido opinativo, a i. Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira sugeriu “*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*”, propondo acréscimo no sentido de a Corte chame em audiência “*a então Presidente da Terracap, Maruska Lima de Souza, e o então presidente do IBRAM, Pedro Luiz César Salgado*”.

Após compulsar os autos, adianto que meu posicionamento é **parcialmente convergente** com o propugnado pelos órgãos instrutivo e ministerial, conforme passo a expor.

Inicialmente, impende ressaltar que, conforme consta das informações carreadas ao processo, a Sétima Medição, referente ao período de maio a agosto de 2013 (Anexo XV) foi a última realizada, em razão de a Terracap ter deixado de repassar valores para o custeio das obras do Contrato n.º 622/2011.

Em 06.09.2013 as obras foram embargadas pelo Ibram em função do risco que a obra poderia causar a adutoras da Caesb.

Posteriormente, o Tribunal, mediante o item II da **Decisão n.º 835/2014**⁷, exarada no âmbito do Processo n.º 22.315/2013, de relatoria do i. Conselheiro Manoel de Andrade, determinou “*cautelarmente à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP que, até ulterior deliberação do Tribunal, suspenda, imediatamente, qualquer pagamento referente ao Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES*” (grifei).

Ademais, o corpo instrutivo reportou que “*15. (...) no âmbito do Processo nº 22.315/2013, está sendo questionada pela TERRACAP a necessidade de dar continuidade às obras afetas ao parque, envolvendo, portanto, a questão da suspensão cautelar dos pagamentos no contrato sob auditoria nestes autos. Ressalta-se, porém, que referida suspensão ocorreu apenas quando o contrato já se havia sido paralisado por embargo do IBRAM e, na sequência, pela ausência de repasse de recursos pela TERRACAP. Assim, a suspensão cautelar determinada pelo Tribunal apenas deu continuidade à paralisação já existente e não acarretou valores medidos e não pagos no ajuste, uma vez que todos os serviços executados pela contratada já haviam sido faturados, não havendo, portanto, qualquer valor retido por conta de tal suspensão*”.

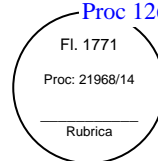
Portanto, a aludida **cautelar** para suspensão de pagamentos,

⁶ fls. 1.693/1.732.

⁷ Mantida pelo item III da Decisão n.º 3.271/2014 e, posteriormente, pelo item II da Decisão n.º 61/2016.



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



proferida em 25.02.2014, encontra-se em pleno vigor.

Registre-se, também, que não se tem notícia de continuidade da obra após a medida acautelatória e que não há valor a pagar à Contratada por serviços já prestados.

Em razão da medida cautelar exarada por esta Corte, a Novacap prorrogou o prazo de vigência do referido contrato diversas vezes. Inclusive, por intermédio do Décimo Primeiro (e último) Termo Aditivo ao Contrato de Empreitada de Obra de Engenharia D.U. n.º 622/2011-ASJUR/PRES⁸, a jurisdicionada prolongou *“a manutenção da suspensão do prazo de execução por mais 120 (cento e vinte) dias corridos, ou até o Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF determinar a volta das atividades da obra, bem como a prorrogação do prazo de vigência por igual período, passando o seu término de 05/04/2016 para 03/08/2016”*.

Desde então, não houve mais qualquer prorrogação do prazo de vigência contratual, podendo-se afirmar que a **vigência** do Contrato n.º 622/2011 expirou em **03.08.2016**.

Poder-se-ia invocar a tese de que, por se tratar de obra, sendo um contrato por escopo, o prazo de execução só seria extinto quando o objeto fosse definitivamente entregue à Administração, conforme precedentes do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão n.º 1.674/2014 e do Acórdão n.º 127/2016, ambos do Plenário do TCU.

Ocorre que nos casos admitidos pela Corte de Contas Federal foram sopesadas circunstâncias objetivas atenuantes da conduta dos gestores, tais como: descontinuidade na liberação de recursos orçamentários e paralisação da obra motivada pelo órgão contratante.

Não é o que verifico no caso em tela. A unidade instrutiva reporta que, apesar da interrupção do repasse de recursos pela Terracap, a obra já tinha sido embargada pelo Ibram, e, posteriormente, teve sua execução financeira suspensa por determinação deste Tribunal, ante os fortes indícios de irregularidades apontados nos autos, reforçados pelos achados da auditoria ora em exame.

Como bem aduzido no voto condutor do Acórdão n.º 127/2016-TCU-Plenário, *“como se sabe, a regra é a prorrogação do contrato administrativo mediante a formalização do respectivo termo aditivo, antes do término do prazo de vigência do ajuste, já que o aditamento não pode produzir efeitos retroativos, mas a falta dessa providência tempestiva deve ser analisada sob a ótica do interesse público, mesmo porque não seria razoável prejudicar a comunidade destinatária do investimento estatal em razão da inércia do agente em evitar a execução do objeto de inquestionável interesse social sem a devida cobertura contratual formal”*.

À luz do art. 57, § 3º, da Lei n.º 8.666/1993, os contratos administrativos não podem possuir prazo de vigência indeterminado. O término do contrato, portanto, mesmo que de obra pública, não está sujeito somente à entrega total do objeto, mas, também, a prazo certo, definido formalmente em seu termo original ou em eventuais aditivos. Vale o que ocorrer primeiro.

In casu, não vislumbro elementos suficientes a ensejar autorização

⁸ fls. 25/26 do e-DOC 5F5DEACC-c.



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

Fl. 1772

Proc: 21968/14

Rubrica

para a continuidade de contrato com prazo de vigência expirado, o que só seria plausível excepcionalmente (posto que nem mesmo há previsão legal para tal), em sintonia com os precedentes mencionados, quando encaminhamento diverso significasse inegável prejuízo ao interesse público – o que, frisa-se, não é o caso.

Tanto é assim que a Novacap já deflagrou a Concorrência n.º 10/2017-ASCAL/PRES, para execução, além de outros serviços, do remanescente da obra objeto do Contrato n.º 622/2011, sem que tenha reclamado necessidade intransponível de ordem técnica ou orçamentária para manter o ajuste *sub examine*.

O novel procedimento licitatório está sendo examinado pelo Tribunal no âmbito do Processo n.º 12.202/2017-e, também de meu relato.

Ademais, forçoso reconhecer que, em razão do longo decurso de prazo desde a celebração do contrato em 2011, há comprometimento das condições originais da avença, de modo que tanto o projeto a ser executado quanto os preços precisariam ser significativamente modificados, sendo adequado concluir que a proposta mais vantajosa para a Administração Pública para a obra em questão guarda, neste momento, pouca (ou nenhuma) relação com aquilo que prevê o Contrato n.º 622/2011.

Dito isso, mostra-se pertinente revisitar as propostas da área instrutiva que têm como premissa a possibilidade de continuidade do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES, com o intuito de adequá-las e/ou substituí-las por diligências que consideram ter-se operado a extinção do aludido ajuste, por decurso de prazo.

O **Achado 1** trata da *“Medição de serviços desnecessários ou de quantidades maiores do que aquelas efetivamente realizadas na execução do Contrato n.º 622/2011”*.

Tomou-se por base estudos constantes do Projeto Básico, que evidenciam as boas condições do solo do local da obra com vistas à implantação da infraestrutura pretendida. Estava prevista, portanto, a utilização de solo escavado no local para fazer a terraplenagem com material de 1ª categoria, visto que as suas características físico-químicas e a disponibilidade de volumes excedentes desse material, já indicadas nos relatórios do Projeto, atenderiam à demanda da obra.

No entanto, foram medidos e pagos elevados montantes para os serviços referentes a *“Momento extraordinário de transporte de material de 1ª categoria e solos de jazida, para distância além de 5,0 km”*, que consideraram a suposta utilização de material coletado a uma distância de 61 km até a Jazida Rajadinha.

Não há qualquer registro ou documento, nos processos de medição, que comprovem a aquisição deste material na área indicada (DMT de 61 km).

O montante pago para esses serviços foi de R\$ 11.779.795,81, equivalente a 56,22% do total medido na obra (R\$ 20.952.403,06).

A unidade instrutiva constatou que os volumes de corte da obra do Parque Burle Marx superam, em muito, os volumes necessários para execução dos aterros. Os relatórios de projeto, os quadro de cubação e as notas de terraplanagem demonstram a disponibilidade de volumes excedentes de solo de boa qualidade do



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

Fl. 1773

Proc: 21968/14

Rubrica

próprio Parque Burle Marx, que poderiam ser aproveitados na execução da infraestrutura pretendida.

A auditoria aponta que não haveria qualquer necessidade de importação de material de 1ª categoria para execução da sub-base ou base das Vias Internas e de Ligação do Parque. Dessa forma, toda a apuração de volumes proveniente de jazidas para execução dessas estruturas, tais como aquelas registradas às fls. 20/21 do Anexo XII (Medição n.º 4), foram consideradas irregulares.

Também foram consideradas irregulares as quantidades apuradas para o serviço de “momento extraordinário de transporte” vinculado ao serviço de fornecimento de cascalho laterítico para execução da sub-base estabilizada granulometricamente, previsto para as ciclovias e estacionamentos.

Semelhantemente, considerou-se indevida toda medição de “momento extraordinário de transporte de material de 1ª categoria” que tenha sido indicado para importar material externo para o enchimento das valas.

Naturalmente, diante da desnecessidade e irregularidade das medições do serviço de “Momento Extraordinário de Transporte de Material de 1ª categoria e solos de jazida, para distância além de 5,0 km”, em alguns casos, os serviços complementares de escavação, carga e transporte correspondentes, foram considerados indevidos.

No bojo da Informação n.º 22/2017-NFO, a área instrutiva afirmou que os argumentos trazidos no memorial da empresa JM não foram suficientes para alterar o Achado 1, mas, *“ao contrário, só reforçaram o indício de pagamento por serviços não executados, pelo fato de permanecer sem comprovação a importação de material ou cascalho da Jazida Rajadinha, considerando que a Licença de Operação enviada referiase a área próxima, no Imóvel Várzea, mas com a validade expirada à época da execução dos serviços, afora o fato de que o material preponderante previsto para o aterro era de 1ª categoria, proveniente da escavação, e não cascalho, especificado em menor quantidade”*.

O superfaturamento por quantidade apurado foi de R\$ 11.202.600,36.

Não é lícito, ante os princípios da motivação, da legalidade e da economicidade, que o Poder Público arque com despesas desnecessárias e, ainda, sem comprovação de terem ocorrido.

Desse modo, a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial – TCE, com a consequente citação dos responsáveis, bem como a audiência do fiscal, nos moldes propostos pela unidade instrutiva, é medida que se impõe.

Acolho também as demais propostas de determinação às jurisdicionadas com vistas à melhoria dos processos de contratações futuras, sem prejuízo dos ajustes redacionais que tenho por necessários.

Todavia, por haver findado o prazo de vigência do Contrato n.º 622/2011, não há que se falar em retenção de garantia, devendo ser desconsiderada a proposta da área instrutiva nesse sentido.



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

Fl. 1774

Proc: 21968/14

Rubrica

Pelo mesmo motivo, não é cabível a sugestão de determinar avaliação quanto à conveniência e oportunidade de rescindir unilateralmente o Contrato n.º 622/2011.

Quanto ao **Achado 2**, tem-se que a Novacap e a empresa JM admitem o erro ocorrido na memória de cálculo da 7ª medição, referente a valor pago a maior de 10.333 m³ do serviço de “Compactação de Aterro 100% Proctor Normal”, equivalente ao montante de R\$ 53.421,0936.

Desse modo, com os devidos ajustes ao propugnado pelo NFO/TCDF, e considerando que a empresa já manifestou concordância quanto ao pagamento irregular, penso ser o caso de determinar à Novacap que adote as medidas administrativas necessárias para reaver o valor atualizado do débito, dando ciência ao Tribunal sobre as providências adotadas no prazo de 90 (noventa) dias.

Também tenho por adequada proposta para que a Novacap envie esforços para o aperfeiçoamento das funcionalidades dos sistemas SIPS e CALCMED, utilizados pela Companhia para atividades de orçamentação e medição, especialmente no que se refere à possibilidade de entrada e saída de dados em formato de planilha eletrônica, preferencialmente de forma automatizada, em prol da transparência e da eficiência administrativa.

O **Achado 3** abordou o desrespeito às especificações do serviço de escoramento de valas e o pagamento por serviço não executado.

As memórias de cálculo das medições demonstraram a adoção de larguras do fundo de vala maiores do que aquelas definidas na norma específica da Novacap, impactando no cálculo dos volumes medidos dos serviços de escavação de vala, de enchimento de vala, e até mesmo na área a ser escorada (superfaturamento por quantidade).

Além disso, não ficou demonstrada a ocorrência do escoramento descontínuo de valas com até 4 metros de profundidade, apesar deste serviço ter sido medido e pago em sua integralidade, no valor de R\$ 104.006,28.

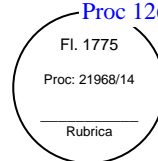
Frisa-se que não foi apresentado projeto de escoramento, e que os registros fotográficos feitos pela própria empresa contratada mostram os tubos assentados sem escoramento e com funcionários caminhando nas valas, demonstrando que as especificações de serviço não foram seguidas, pois determinam que toda vala escavada para a execução da rede de drenagem deve ser escorada, devendo permanecer o escoramento no seu local até que ocorra o reaterro até a metade da seção do tubo.

Imperiosa, portanto, com espeque no art. 46 da LO/TCDF, a citação dos responsáveis indicados na Tabela 6 do Relatório Final de Auditoria para responderem pelo prejuízo, em sede de TCE.

No **Achado 4**, a equipe de auditoria tratou da deficiência do “Plano de Ataque para a execução completa do Projeto do Parque Burle Marx”, propondo, em suma, determinação à Terracap, à Novacap e à Sinesp no sentido de garantir, doravante, a melhor atuação conjunta dos órgãos envolvidos com vistas à execução do projeto Parque Burle Marx.



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



As causas principais apontadas para o achado são⁹: instabilidade na liberação de recursos financeiros e deficiente supervisão, fiscalização e acompanhamento da execução do convênio pela Terracap; ausência de previsão adequada pela Novacap das interferências no projeto executivo, que acarretaram embargo da obra pelo Ibram; necessidade de melhor coordenação dos planos de trabalho e projetos complementares ao parque pela então Secretaria de Obras¹⁰, nos termos das atribuições previstas no Convênio n.º 132/2011.

Vale lembrar que o objeto do citado convênio “é o estabelecimento de mútua cooperação entre os partícipes, visando à alocação de recursos pela TERRACAP para a NOVACAP com o fim de serem executadas as obras de implantação do Parque Burle Marx, compreendendo pavimentação asfáltica e meios fios das vias, estacionamentos e ciclovias, bem como implantação de calçadas, sinalização viária, sistema de drenagem e calçada em pedras portuguesas, conforme Plano de Trabalho aprovado pela Secretaria de Obras”.

Consulta realizada pelo meu Gabinete constatou publicação, no DODF de 21.12.2017, do 4º Termo Aditivo n.º 01/2017 ao Convênio n.º 132/2011, prorrogando a vigência do convênio até 31.12.2018.

Ademais, no âmbito do Processo n.º 12.202/2017, o Tribunal examina o edital da **Concorrência n.º 010/2017-ASCAL/PRES**, deflagrada pela Novacap, cujo objeto é a “contratação de empresa de engenharia para execução de drenagem pluvial e pavimentação asfáltica, intertravada e execução de meio-fio no Setor de Habitações Coletivas Noroeste – Parque Burle Marx, em Brasília – DF”.

Mediante o item II.b da Decisão n.º 4.178/2017, de 29.08.2017, proferida naqueles autos, o Tribunal considerou parcialmente procedente a representação formulada pela empresa JM Terraplanagem e Construções Ltda., por entender que o objeto da Concorrência n.º 10/2017-ASCAL/PRES contempla parte dos serviços previstos no Contrato n.º 622/2011, celebrado entre a Novacap e a empresa JM Terraplanagem e Construções Ltda. para implantação de infraestrutura do Parque Burle Marx, uma vez que abrange a execução do remanescente da referida obra.

As informações¹¹ prestadas pela Companhia no curso daquele feito embasaram tal entendimento:

“(…)

4. A necessidade de o Estado concluir a obra como um todo, o que motivou o início do processo de **conclusão dos serviços ora em comento**, justificando, assim, a abertura de novo procedimento Licitatório publicado em 19/04/2017 (cópia da publicação no DODF anexa), ou seja, aproximadamente 8 (oito) meses após a extinção do Contrato nº 622/2011;

“(…)

8. O cumprimento de todas as fases processuais por parte da NOVACAP **para que não haja a duplicidade de objeto contratual**, agindo em conformidade com os ditames da Lei e, ainda, diante da

⁹ Parágrafo 284 do Relatório Final de Auditoria.

¹⁰ Atual Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal – Sinesp/DF.

¹¹ e-DOC 5F5DEACC-c.



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

Fl. 1776

Proc: 21968/14

Rubrica

expiração do prazo de vigência do Contrato nº 622/2011” (gritei).

Assim, como a Concorrência n.º 10/2017-ASCAL/PRES já é resultado de recentes ações do Governo para a continuidade da implantação da infraestrutura do Parque Burle Marx, é fundamental que as diligências ora propostas pelo corpo instrutivo no intuito de contribuir para o bom andamento das obras sejam observadas no supracitado procedimento licitatório, minimizando as chances de ocorrência de falhas semelhantes às constatadas na auditoria em tela.

Para tanto, tenho que o Plenário deve autorizar o envio de cópia da decisão a ser adotada neste processo ao Processo n.º 12.202/2017-e, para que o cumprimento das diligências atinentes ao Achado 4, e de outras que se mostrarem pertinentes, sejam avaliadas quando da deliberação da Corte pelo prosseguimento da Concorrência n.º 10/2017-ASCAL/PRES, que atualmente se encontra suspensa por força do item III da Decisão n.º 2.171/2017.

Quanto ao **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” – transcrevo, inicialmente, trecho da última manifestação da APUB nos autos, na parte relativa ao histórico da situação, desde a ocupação inicial da área pela referida associação¹²:

“(…)

- **1987** - Foi definida área dentro do Autódromo de Brasília para o desenvolvimento das atividades aerodesportivas e a APUB constituiu-se formalmente para que pudesse controlar essas atividades, conforme demonstra o seu estatuto devidamente registrado.
- **1990** - Criação do Parque Ecológico Norte, pelo Decreto n.º 12.249/1990, em área contígua a área do Camping de Brasília.
- **1996** - Com a concessão da exploração do Autódromo Internacional de Brasília para a iniciativa privada, o Governo do Distrito Federal definiu que as operações do Centro Aerodesportivo passariam a ser desenvolvidas em porção da área do Camping e expediu o **Termo de Autorização no 021/1996**, sendo a APUB autorizada a ocupar a área de **48.971.7781 m2** e edificar, as suas expensas, as instalações do futuro Centro Aerodesportivo. A partir de então, a APUB, retirou entulhos, recuperou a área que estava extremamente degradada e implantou as estruturas operacionais necessárias ao funcionamento regular do sítio de voo. Esse Termo de Autorização formal fixava, em sua CLAUSULA QUARTA, prazo de ocupação de 120 meses, prorrogável por igual período mediante manifestação escrita das partes.
- **1998** - Por meio do **Decreto Distrital nº 19.229/1998** o **Centro Aerodesportivo passou a constituir equipamento público**, situado no Setor de Recreações Pública Norte, em área **afetada a essa atividade**, na qual deveria funcionar **escola de pilotagem de ultraleves**. Destaque-se que a edição

¹² e-DOC 2EABABFC-c.



daquele ato foi precedida de autorização do IPHAN mediante condicionantes que estabeleceu para que o GDF autorizasse **diretamente** as intervenções naquelas áreas.

Importante registrar, desde logo, que, ao contrário do que dá a entender no estudo trazido aos presentes autos que, a área delimitada pelo Decreto Distrital n.º19.229/1998 não se confundia com a área do Parque Ecológico Norte, criado pelo Decreto n.º12.249/1990. **Era área limdeira.**

Somente em 2008 é que houve a ampliação da poligonal do Parque, sem qualquer restrição de caráter ambiental, que incorporou a área do aerodesporto, como se demonstrará a seguir.

- **2008** - O lançamento do Bairro Noroeste concretiza-se com a superação de questões jurídicas que emperravam a licitação.

Para a implantação desse novo bairro, foi utilizada área significativa do Parque Ecológico Norte.

Em contrapartida, o Decreto n.º28.685/2008 aprovou a ampliação da poligonal do Parque Burle Marx e incorporou a área do Centro Aerodesportivo ao polígono do Parque, transformado em **Parque de Uso Múltiplo** pelo Decreto n.º 30.023/2009.

Os 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.

- **2011/2012** - Com a ampliação de projeções na Etapa II do Setor Noroeste, foi projetado pela TERRACAP um lote destinado a Shopping Center exatamente no prolongamento da cabeceira 11 da pista de pouso do **Centro Aerodesportivo**, o que no futuro - depois de licitado e construído o Shopping - obrigaria que o circuito de tráfego de pouso e decolagens da cabeceira 11 passasse a ser realizado em área densamente povoada. A superveniência desses fatos tornaria, em médio prazo, impraticável a utilização da pista na antiga configuração.

Os órgãos do GDF - notadamente a **TERRACAP** e o **IBRAM** - passaram, seguindo recomendação do EIA/RIMA do Setor Noroeste, a desenvolver os **estudos complementares relativos ao Centro Aerodesportivo público.**

Esses estudos revelaram tão somente ser adequada a reorientação do eixo da pista de pouso e decolagem (11/29 para 02/20) para a permanência do **Centro Aerodesportivo público** naquela localidade.

(...)

Concluídos os estudos e as consultas que os órgãos/entidades responsáveis do Distrito Federal entenderam necessárias, o **IBRAM** emitiu autorização



específica para a realização da obra, que deveria ser executada pela APUB, S associação civil responsável pela gestão e coordenação técnico-operacional das atividades no Centro Aerodesportivo público. (Autorização Ambiental n.º 04 0/2013— Supressão de Vegetal, publicada no DODF 27/08/2013, p. 56).

- **2013/2014** - Somente após a 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**. Sendo firmado Termo de Compromisso de compensação Florestal n.º 022/2013.

(...)

E mais. **O IPHAN reconhece a regularidade da implantação do Centro Aerodesportivo Público na sua configuração originária, ou seja, com a pista orientada no sentido 11 - 29.** Ha expresso reconhecimento do órgão federal da legitimidade da implantação do Centro Aerodesportivo na área do Setor de Recreações Públicas Norte.

Por fim e recentemente (dezembro de 2016) o IPHAN propõe minuta de Termo de Compromisso a ser firmado com o prazo de 180 dias para a retirada da pista e recuperação da área. Mesmo sentido do Termo do Compromisso já firmado com o IBRAM.

(...)

- **2016** - Em **22 de abril de 2016**, o Governador do DF editou o DECRETO n.º 37.274, **recategorizando como Parque Ecológico Burle Marx**, que integra o Grupo das Unidades de Uso Sustentável, **no qual são permitidos usos restritos** (LCP DF 827/2010), não incluídas atividades desportivas.

Evidenciou-se, com este ato, que **o GDF deliberou pela retirada do Centro Aerodesportivo do parque**, sendo certo que o Centro Aerodesportivo seria transferido para uma nova área (...)” (grifos originais).

Em que pese as análises empreendidas pelo Núcleo especializado do TCDF sobre o tema, que abarcaram todas as informações trazidas pela APUB, a própria unidade instrutiva reporta a existência de diversas ações judiciais envolvendo o assunto, como se vê nos excertos de decisões do Poder Judiciário acostados às fls. 1.671/1.692.

O **Processo n.º 2016.01.1.066712-4**, que tramita na Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, do **TJDFT**, cuida de ação civil pública ingressada pelo MPDFT em face do Distrito Federal, do IBRAM e da APUB, onde se pleiteou, inicialmente, a concessão de medida liminar para que fossem suspensos os efeitos do Termo de Compromisso Ambiental n.º 100.00.006/2006 celebrado entre o segundo e terceiro requeridos, bem como a



imediata interdição da pista de pouso e decolagem, da escola de pilotagem e do posto de abastecimento, além da desocupação da área do aeródromo no prazo de 10 (dez) dias.

Em 05.07.2016, a e. Juíza substituta da Vara, Dra. Acacia Regina Soares de Sá, proferiu decisão liminar, destacando-se o que segue:

“Nesse diapasão, o interesse público deve preponderar em relação ao privado, em especial em uma atividade desenvolvida em desacordo com as normas legais.

No tocante aos pleitos de suspensão dos efeitos do Termo de Compromisso Ambiental n.º 100.00.006/2006 e da desocupação da área no prazo de 10 (dez) dias, entendo que devam aguardar a realização de audiência para que se possa resolver a questão, tendo em vista que os dois primeiros réus concordaram com a execução de tais medidas.

PAUTAAnte o exposto, **DEFIRO**, em parte, a medida liminar pleiteada para **determinar a interdição imediata das atividades da pista de pouso e decolagem, da escola de pilotagem e do posto de abastecimento realizadas na área do aeródromo até o julgamento do mérito da presente lide**” (g.n.).

Posteriormente, em 20.07.2016, a mesma magistrada decidiu, ainda liminarmente, nestes termos:

“Nesse diapasão, a concessão de prazo conforme estabelecido no Termo de Compromisso Ambiental n.º 100.00.006/2006 pode vir a trazer diversos prejuízos ao meio ambiente e, por via indireta à toda a população, em especial pelo fato de que pode vir a aumentar a degradação da vegetação do local, uma vez que a área de preservação passou a utilizada cotidianamente com a circulação rotineira de pessoas.

No entanto, entendo que o prazo de 30 (trinta) dias para a desocupação da área se mostra razoável, uma vez que há necessidade de retirada não só bem de bens móveis e aeronaves, mas também demolição de benfeitorias e, ante a celebração do termo de compromisso ambiental acima mencionado havia previsão de que tal medida dar-se-ia em data posterior, uma vez que a decisão que determinava a desocupação era administrativa, não havendo decisão judicial anterior determinando a retirada.

Assim, determino a suspensão imediata dos efeitos do Termo de Compromisso Ambiental n.º 100.00.006/2006 celebrado entre o segundo e terceiro requeridos até o julgamento do presente feito, bem como a desocupação da área do aeródromo no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de aplicação de multa diária de R\$ 20.000,00 (Vinte mil reais), a qual se estende ao caso de descumprimento de cada uma das determinações liminares deferidas a fl. 59” (grifei).

Em 27.10.2016, o Juiz titular da Vara de Meio Ambiente, Dr. Carlos Frederico Maroja de Medeiros, fixou novo prazo para desocupação do imóvel da APUB, destacando-se o seguinte trecho:



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

*“Considerando-se que as atividades da associação estão paralisadas, que há uma grande estrutura a ser realocada, e invocando um juízo de razoabilidade e proporcionalidade, defiro a **dilação do prazo para a desocupação do imóvel pela associação por mais 120 (cento e vinte) dias**, mantidos, no mais, as demais cominações da decisão liminar.*

*Esclareço desde logo que a decisão provisória abrange desocupação, e não demolição das acessões, as quais devem ser preservadas para o caso de **eventual discussão sobre a possibilidade de aproveitamento das construções pela Administração, além do eventual direito de ressarcimento**” (grifei).*

Em sede de embargos de declaração, o Desembargador José Divino 26.07.2017 assim aduziu:

“Conforme consignado no acórdão, a ponderação entre a continuidade de uma atividade recreativa de interesse particular - atividades aéreas sem fins comerciais ou interesse público da Administração - praticada por um restrito grupo de alto poder aquisitivo (proprietários de aeronaves) e a incolumidade de uma área de proteção ambiental e a segurança dos moradores da região, para fins de avaliação dos riscos de dano de difícil ou incerta reparação, conduz à prevalência do interesse público, que, na hipótese, impõe a manutenção da decisão agravada.

A embargante está ciente da necessidade de desocupação da área desde 2015 e só posterga a desocupação, em prejuízo do meio ambiente e da segurança da coletividade.

(...)

Ante o exposto, NEGO PROVIMENTO ao recurso” (grifei).

Mais recentemente, em 16.03.2018, o Exmo. Juiz Carlos Frederico Maroja de Medeiros assim decidiu no bojo do Processo n.º 2016.01.1.066712-4:

“A execução de qualquer obrigação exige a demonstração do inadimplemento pelo devedor.

O que se está executando neste feito é a obrigação da ré em desocupar a área destinada ao abandonado Parque Burle Marx, definida em tutela provisória.

Ocorre que não há prova convincente de que a obrigação tenha sido inadimplida. Mesmo os relatórios apresentados pelo Ministério Público são instruídos com fotografias onde não se enxerga nenhum ser humano, mas dependências vazias ou “ocupadas” por alguns poucos móveis, ficando evidente que não há, de fato, mais atividade na área.

Tal conclusão é corroborada pelas várias fotografias colacionadas pela ré, onde se enxerga, inclusive, a sinalização pintada na pista, indicando que não mais está operacional.

Claro que a remoção de aeronaves não é algo tão simples como retirar um carro da garagem, posto que envolve planos de voo e segurança do tráfego aéreo. O açodamento na remoção de várias aeronaves num mesmo momento ocasionaria evidente risco à



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

segurança aérea. Significativo disso foi a formulação de pedido de autorização de decolagem apresentado por um dos associados da ré, visando a remoção de sua aeronave (fls. 215/217). De todo modo, do que consta, a área não mais vem sendo utilizada para pousos e decolagens, e desde o primeiro momento a ré já alocara placas indicativas da desativação daquelas instalações, o que afasta a consideração do inadimplemento ou do desprezo pela decisão judicial.

Em suma, é forçoso reconhecer que a ré providenciou o devido cumprimento à decisão, o que desnatura o inadimplemento que justifica a incidência das astreintes, que são medidas de apoio à efetivação da execução indireta, e não sanções inarredáveis ou meio de destruição do executado.

Em face do exposto, nego seguimento ao procedimento de execução das astreintes, por ausência de configuração do inadimplemento, requisito indispensável a qualquer execução.

Passo a enfocar a tramitação regular do procedimento cognitivo.

Dado que, por determinação da instância superior, este Juízo fica proibido de verificar as "consequências jurídicas da decisão de ocupação da área que são infensas à discricionariedade da Administração e não dizem respeito às nulidades insanáveis do Termo de Compromisso ambiental que se pretende invalidar", circunscrevo, em respeito à r. determinação do TJDF, os limites da atuação judicial neste feito à estrita verificação das condições de validade do ato administrativo impugnado na demanda e pretensão cominatória de proibição de exercício de qualquer atividade pela APUB na área do Parque Burle Marx, abstraída qualquer consideração relativa à preservação ambiental ou meios de proteção da unidade de conservação envolvida. Logo, dado que a designação de audiência atendeu sobretudo aos reiterados pedidos apresentados pelos próprios órgãos administrativos competentes (inclusive pela afirmação, feita pela própria Administração, de que o esforço pela conciliação visava viabilizar uma desocupação "pacífica, célere e evite o comprometimento dos já escassos recursos humanos, materiais e financeiros da Administração" - fl. 33), assinalo desde logo que, malgrado a reserva da opinião pessoal do signatário, a presente demanda subordinar-se-á à estrita análise dos itens acima referidos, por serem os interesses jurídicos reputados prevalentes, inclusive sobre a preocupação de preservação ambiental e recuperação da área do parque, temas infensos à discricionariedade da Administração.

Neste viés, ou seja, na apreciação do objeto estrito da demanda, recordem-se os pedidos de tutela definitiva:

"4) no mérito, a procedência da ação para confirmar a liminar acima pleiteada e declarar a nulidade do Termo de Compromisso Ambiental n. 100.00.006/2016 firmado entre o IBRAM e a APUB;

5) A condenação do Distrito Federal e do IBRAM a adotarem as medidas necessárias à implementação do Conselho Gestor do Parque Ecológico Burle Marx, com a nomeação de seus membros, no prazo máximo de 60 dias, bem como a condenação do IBRAM à



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

Fl. 1782

Proc: 21968/14

Rubrica

obrigação de não fazer, consistente em se abster da prática de quaisquer atos que importem na autorização para a ocupação e exercício de atividades no interior do Parque Ecológico Burle Marx pela terceira ré, APUB - Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília".

Sob tal enfoque, determino à Secretaria a certificação sobre o decurso do prazo para a apresentação de resposta formal pelos réus Distrito Federal e IBRAM. Sem prejuízo, intemem-se estes mesmos réus para que esclareçam objetivamente sobre a existência de alguma providência tendente à implementação do Conselho Gestor do Parque Ecológico Burle Marx.

Após a manifestação pelos réus, remetam-se os autos ao Ministério Público, para ciência do que for informado, bem como para que, no ensejo, com relação à nulidade do termo de compromisso referido, manifeste-se sobre a persistência do interesse de agir relativamente a este pedido específico, diante da informação da ocorrência da revogação do ato (fls. 991/1007).

À Secretaria, para que diligencie, com prioridade e celeridade, nesta ordem:

- 1) A certificação do prazo para a resposta de todos os réus;*
- 2) A intimação dos réus para a prestação dos esclarecimentos, aguardando-se por cinco dias;*
- 3) Após o decurso do prazo acima, a imediata remessa ao MPDFT, para ciência das eventuais informações prestadas pelos réus, bem como para fins de intimação formal da presente decisão" (grifos acrescidos).*

Registre-se que ainda não foi proferida sentença de mérito no aludido processo. Foram interpostos agravos de instrumento, agravos internos e embargos de declaração, sem que tenha havido modificação substancial do decidido liminarmente.

Assim, em síntese, em razão do deliberado até o momento no Poder Judiciário, está suspenso o termo de compromisso ambiental fornecido pelo Ibram, foi determinada a desocupação da área ocupada pela APUB, com concessão de prazo extra para a desocupação, tendo sido permitida a utilização da pista de pouso para retirada de aeronave do aeroclube interditado, mediante voo autorizado por autoridade competente, a fim de levá-la a outro hangar, sendo terminantemente proibido o retorno ao aeroclube objeto da ação.

Pesquisa realizada pelo meu Gabinete verificou, também, haver no âmbito do Superior Tribunal de Justiça – **STJ**, os AResp 838931/DF¹³ e AResp 1229945/DF¹⁴, com decisões pelo não conhecimento dos recursos especiais, em 18.05.2016 e 09.03.2018, respectivamente, e o AResp 1220676/DF¹⁵, ainda pendentes de exame de admissibilidade pelo STJ.

Adicionalmente, registra-se a Ação Ordinária n.º 2015.01.1.038552-7/VMA, por meio da qual a APUB busca suspender a Decisão

¹³ Agravante: APUB; Agravado: Ibram.

¹⁴ Agravante: APUB; Agravados: Distrito Federal e Ibram.

¹⁵ Agravante: APUB; Agravado: MPDFT.



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

Fl. 1783

Proc: 21968/14

Rubrica

n.º 100.000.001/15/PRESI/IBRAM e impedir qualquer ato tendente à demolição das instalações da associação no interior do Parque Burle Marx. O citado processo está apenso ao já mencionado Processo n.º 2016.01.1.066712-4.

Por sua vez, encontra-se apenso aos autos de n.º 2015.01.1.038552-7 o Processo n.º 2014.01.1.199437-5, que cuida de ação de conhecimento ajuizada pela empresa Emplavi Investimentos Imobiliários Ltda. em desfavor do Distrito Federal e Terracap, pretendendo, em suma, que os réus sejam obrigados a executarem a instalação do Parque Burle Max, no setor Noroeste, de acordo com o projeto apresentado à autora, com a retirada da pista de pouso e demais instalações que compõem o aeródromo mantido pela APUB dentro do Parque.

Ainda, a partir de recente consulta à página eletrônica do TJDF, verifiquei ter o MPDFT ingressado com nova ação civil pública, autuada em 20.02.2018, sob o Processo de n.º 701290-56.2018.8.07.0018, pendente de resolução de mérito, figurando no polo passivo a APUB, o Ibram e o Distrito Federal.

Por fim, note-se, do excerto supratranscrito de decisão do e. Juiz Carlos Frederico Maroja de Medeiros, que o juízo competente cogitou o aproveitamento das construções atinentes à pista de pouso e demais instalações da APUB pelo Poder Público, hipótese que poderia atenuar responsabilidades de agentes públicos pela eventual construção irregular e até afastar a ocorrência de prejuízo ao erário.

Nesse contexto, ante o risco da ocorrência de decisões contraditórias em matéria sensível, que envolve o meio ambiente e a ocupação de terras públicas, e, portanto, de interesse de toda a coletividade, tenho que esta Corte deve sobrestar o exame de mérito da irregularidade indicada no Achado 5, determinando à Secretaria de Auditoria/TCDF que monitore o deslinde da matéria no âmbito do Poder Judiciário, dando notícia ao Tribunal, oportunamente, sobre o reflexo do que for decidido definitivamente pelo juízo competente nas respectivas propostas de encaminhamento contidas no Relatório Final de Auditoria.

Em relação ao **Achado 6**, observa-se que a Terracap, por meio do Ofício n.º 229/2015-PRESI e anexos, já se comprometeu a desconsiderar o Projeto “PR-01/01-IMPLANTAÇÃO”, que previa a inclusão de kartódromo no Parque, sem as formalidades devidas, como o licenciamento ambiental, considerando se tratar de atividade potencialmente negativa em termos de poluição atmosférica, sonora e de produção de resíduos sólidos, que poderia degradar o meio ambiente do Parque.

Mesmo assim, pertinente a sugestão de se determinar à Terracap, à Novacap e à Sinesp que somente alterem o projeto original aprovado do Parque Burle Marx se comprovado o interesse público, pautando-se em estudos técnicos circunstanciados, mediante avaliação e aprovação prévia de todas as instâncias competentes.

Tendo em vista que “433. (...) o kartódromo consta apenas na planta **IMPLANTAÇÃO** encaminhada pela Sra. Maruska Lima de Sousa Holanda ao IBRAM, não tendo sido ainda instalado (pelo menos até o momento desta análise (...))”¹⁶, deixo de acolher o adendo aventado pelo MPJTCDF para que se promova a

¹⁶ Relatório Final de Auditoria.



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

Fl. 1784

Proc: 21968/14

Rubrica

audiência da então Presidente da Terracap, Sra. Maruska Lima de Souza, e do então presidente do Ibram, Sr. Pedro Luiz César Salgado.

A previsão do kartódromo não chegou a constar do projeto executivo nem ensejou, pelo que se sabe, dispêndio de recursos públicos. Além disso, a Terracap já afirmou que a planta baixa que contém o kartódromo não tem validade.

Desproporcional, portanto, seria a aplicação de sanção aos mencionados gestores, pelo que se mostram despiciendas as audiências sugeridas pelo d. *Parquet*.

O **Achado 7** revelou ter sido pago, sem cobertura contratual, um montante total de R\$ 3.441.795,20, sendo R\$ 1.173.648,33 referentes a serviços novos e/ou decorrentes de alterações de projeto, e R\$ 2.268.146,87 relativos a quantidades executadas além das constantes do contrato, sem a devida formalização de termos aditivos que contemplassem tais serviços e quantidades acrescidos.

Ressalte-se que este achado não tratou da existência ou não de necessidade das alterações, inclusões e acréscimo de serviços ocorridos, mas da não formalização de termo aditivo, configurando pagamentos por serviços sem respaldo em contrato.

Como bem apontado pelos auditores de controle externo, “*Nesses casos, os pagamentos são feitos em desrespeito ao princípio constitucional da legalidade, que é preceito basilar da Administração Pública. Deixa-se de fazer previamente a verificação da disponibilidade orçamentária, o exame da legalidade do ato, bem como a avaliação da conveniência e da oportunidade por parte dos superiores do órgão, e dificulta-se a atuação dos controles interno e externo*”. Tal cenário não pode ser admitido.

Assim, de fato, a situação é de afronta ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei n.º 4.320/1964 e nos arts. 60 e 65 da Lei n.º 8.666/1993, o que demanda a audiência dos responsáveis para apresentarem razões de justificativa, com fundamento nos arts. 164 e 269 do Regimento Interno do TCDF, além da diligência proposta pelos auditores com o intuito de contribuir para o aprimoramento dos sistemas de controle interno das jurisdicionadas.

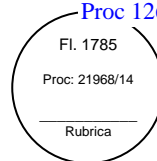
Em relação ao **Achado 8**, que trata da degradação das obras já executadas no Parque Burle Marx em decorrência da paralisação da execução do Contrato n.º 622/2011, ocasionando prejuízo pela necessidade de recuperação, correta a sugestão de determinações às entidades envolvidas acerca da adoção de boas práticas para o futuro quanto à gestão de convênios e contratos de obras, de modo a evitar a recorrência das falhas identificadas nesta fiscalização.

Quanto ao **Achado 9**, em razão da necessidade de observância dos princípios administrativos contidos na Lei Geral de Licitações e Contratos de maneira preponderante ao que consta do Manual Verde elaborado pela Terracap, e da atual impossibilidade de obtenção da certificação LEED¹⁷, haja vista que as demais obras de infraestrutura de pavimentação do Noroeste não seguiram o citado manual, adiro ao entendimento da área instrutiva no sentido de ser defeso, doravante, incluir quaisquer condições mais onerosas e/ou restritivas nas futuras contratações sob a

¹⁷ Leadership in Energy and Environmental Design.



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



justificativa de obtenção da referida certificação internacional.

Penso, apenas, que a diligência correspondente deve se dar na forma de determinação, e não de alerta.

Neste momento, recorde-se que, por meio da Decisão n.º 214/2015 (fl. 801), foi autorizado o encaminhamento da versão prévia do Relatório de Auditoria aos gestores da Terracap, da Novacap, do Ibram e da Sinesp/DF, bem como para os representantes legais da empresa JM Construções e Terraplenagem Ltda. e da Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília – APUB, para conhecimento e manifestação em relação aos achados de auditoria.

Após solicitações de prorrogação de prazo por parte de algumas entidades, parcialmente deferidas mediante a Decisão n.º 1.006/2015 (fls. 826/827), os envolvidos apresentaram suas considerações ao Tribunal por intermédio dos documentos juntados às fls. 832/1.027.

Em obediência ao que preceitua o art. 3º, § 1º, da Resolução n.º 271/2014-TCDF, as considerações dos gestores e das entidades privadas foram juntadas aos autos e registradas no corpo do Relatório Final de Auditoria nos campos “Considerações do Auditado”, na forma prescrita no Manual de Auditoria – Parte Geral.

Destaco que o Relatório Final de Auditoria possui, além das proposições finais, 525 parágrafos. Já a Informação n.º 22/2017-NFO, produzida como reinstrução dos autos em atenção ao Despacho Singular n.º 214/17-GCIM, contém outros 77 parágrafos.

Noto que as conclusões contidas no Relatório Final de Auditoria e na Informação n.º 22/2017-NFO decorreram de análises desenvolvidas de forma proporcional, razoável e fundamentada.

Todas as questões necessárias ao deslinde das controvérsias suscitadas pelas partes interessadas foram devidamente examinadas, não havendo vício a ser sanado.

A meu ver, as conclusões da auditoria foram eminentemente técnicas e baseadas em indícios e evidências coletadas de forma adequada e apresentadas de maneira coordenada e concatenada.

Não de maneira exclusiva, mas apenas para reforçar o meu entendimento sobre o desenvolvimento da auditoria em epígrafe, cito os Achados 1, 2, 3 e 7, cuja pertinência, pela própria natureza técnica dos assuntos, decorre de critérios bem objetivos, detalhadamente explicitados e contabilizados quantitativa e qualitativamente pelos auditores de controle externo.

Na atuação administrativa, impõe-se ao gestor zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, tendo esse o dever de prestar contas à sociedade quanto à boa e regular utilização do dinheiro que administra, podendo-se valer de documentos como diários de obra, registros fotográficos, planilhas, notas fiscais, etc.

O art. 113 da Lei n.º 8.666/93 assim disciplina:

“Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os



órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto” (grifei).

De igual modo, ao particular é justo o pagamento pelos serviços efetivamente executados, e que estejam de acordo com as normas, com o contrato e com as boas práticas de engenharia.

A meu ver, no presente processo, tanto os gestores quanto a empresa JM, de algum modo, deixaram de se valer das devidas cautelas para demonstrar minimamente a veracidade de suas alegações.

Como se viu, até esta fase processual, foi dada ampla oportunidade do exercício do contraditório.

Contudo, as jurisdicionadas e os particulares envolvidos não trouxeram elementos documentais que representassem fatores de influência ou prova capazes de alterar as conclusões alcançadas pela equipe de auditoria.

Por outro lado, as ocorrências consideradas irregulares pelo corpo instrutivo estão acompanhadas de fundamentação que permite a identificação do dano, da ilegalidade e do responsável por sua autoria, o que, em alguns casos, envolveu também a empresa que contribuiu para a prática dos atos inquinados.

Desse modo, sem prejuízo das considerações e ajustes que já mencionei, incorporo, às minhas razões de decidir, os exames efetuados pelo Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia/TCDF, consignados no Relatório Final de Auditoria e na Informação n.º 22/2017-NFO, que contaram com a anuência do *Parquet* especial, tendo-os por suficientes para fundamentar o meu posicionamento acerca do mérito dos achados de auditoria *sub examine*.

Passo a tratar da proposta da unidade instrutiva para concessão de prazo improrrogável de 15 (quinze) dias à Novacap para que “se manifeste exclusivamente **quanto ao enquadramento** do objeto do Contrato n.º 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” (grifei).

Inicialmente, impende asseverar que, diferentemente do que propõe o NFO/TCDF, a Resolução n.º 269/2014-TCDF **não** determina a oitiva prévia da jurisdicionada quanto ao enquadramento da obra como indício de irregularidade grave.

Vejamos:

“§ 3º. Para os fins de enquadramento, o Relator concederá previamente ao jurisdicionado, por meio de despacho singular, prazo improrrogável de quinze dias corridos para manifestar-se **quanto ao indício de irregularidade grave**, oportunidade em que poderá acostar aos autos as reservas a que se reporta o art. 2.º, inc. V” (g.n.).

Portanto, o que acertadamente preceitua a norma é a oportunidade de manifestação do órgão interessado quanto ao indício de irregularidade, posto que



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

Fl. 1787

Proc: 21968/14

Rubrica

seus esclarecimentos poderiam desconstituir o achado correspondente.

Acontece que, no caso em tela, por se tratar de auditoria, cujo rito é regulado pela Resolução n.º 271/2014-TCDF, já foi facultada manifestação sobre os indícios de irregularidade à Terracap, à Novacap, ao Ibram, à Sinesp/DF, bem como à empresa JM Construções e Terraplenagem Ltda. e à APUB, quando da prolação das Decisões n.ºs 214/2015 e 1.006/2015.

Foram ainda deferidos todos os pedidos sustentação oral protocolados pelos interessados e determinada reinstrução dos autos em razão de noveis documentos carreados ao feito pela empresa JM e pela APUB.

Assim, tenho que, neste momento processual, facultar nova manifestação às partes sobre os mesmos achados que já tiveram a oportunidade de apresentar esclarecimentos, significaria retardar injustificadamente o deslinde do processo.

A previsão de manifestação específica sobre os indícios de irregularidade grave para fins de enquadramento constante da Resolução n.º 269/2014 só se justifica em outros tipos de fiscalização de obras e serviços de engenharia, que não auditorias ou inspeções, ou até mesmo no âmbito dessas, mas antes de adotado o rito previsto no art. 1º, § 1º, da Resolução n.º 271/2014-TCDF.

Desse modo, divergindo do encaminhamento aventado pela unidade instrutiva, por entender que o Tribunal deve orientar o processo pelos critérios do formalismo moderado, da economia processual e da celeridade, tenho que o Plenário pode, nesta etapa, deliberar quanto ao enquadramento da obra nos termos da Resolução n.º 269/2014-TCDF.

A esse respeito, o NFO/TCDF sugeriu enquadrar a obra como *“obra com indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação - IGP, com esteio no art. 2º, inciso IV”*.

Entretanto, como já discutido, o Contrato n.º 622/2011 não está mais vigente, não havendo que se falar em recomendação para paralisação da obra.

De igual modo, não se trata do caso regulado no art. 2º, inciso V da mesma norma, posto que não há possibilidade de continuidade do ajuste.

Assim, a situação em tela se amolda ao disposto no art. 2º, inciso VI, da Resolução n.º 269/2014-TCDF – *“indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade - IGC, aquele que embora acarrete citação ou audiência do responsável não se enquadre nas conceituações dos incs. IV e V”*.

Ademais, a equipe de auditoria considerou as seguintes irregularidades como ensejadoras do enquadramento em comento: *“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,”*.

Lembre-se que o Achado 2 diz respeito a pagamento a maior equivalente ao montante de R\$ 53.421,09, com o qual a empresa JM já manifestou concordância quanto ao equívoco do desembolso pelo Poder Público. Portanto, penso que o Achado 2 não corresponde a irregularidade grave.

Note-se, também, das causas para o Achado 4 elencadas no



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

Fl. 1788

Proc: 21968/14

Rubrica

parágrafo 284 do Relatório Final de Auditoria, que a irregularidade indicada decorre principalmente de falha na gestão do Convênio n.º 132/2011 como um todo, e não especificamente de irregularidade na obra objeto do Contrato n.º 622/2011, motivo pelo qual entendo que o Achado 4 também não deve constar como fundamento para o enquadramento em discussão.

Feitas essas considerações, tenho que o Plenário deve enquadrar a obra objeto do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES como obra com indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade – IGC, com fulcro no art. 2º, inciso VI, da Resolução n.º 269/2014-TCDF, tendo em vista os indícios de irregularidade grave constantes dos Achados 1, 3 e 7 do Relatório Final de Auditoria, autorizando a Secretaria-Geral de Controle Externo a adotar as demais medidas pertinentes, como as previstas no art. 4º, § 5º, e no art. 6º da Resolução n.º 269/2014-TCDF.

Por fim, não ergo óbices para que a análise das audiências e do cumprimento das demais determinações a serem exaradas se dê em autos apartados, ficando o presente processo exclusivo para tratar da TCE decorrente dos Achados 1 e 3.

Ante o exposto, em harmonia parcial com a unidade instrutiva e com o *Parquet* especial, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I. tome conhecimento:
 - a) da Matriz de Achados, da Matriz de Responsabilização e do Relatório Final de Auditoria (fls. 1.077/1.315);
 - b) da Informação n.º 11/2016-NFO (fls. 1.316/1.318);
 - c) do Parecer n.º 1.124/2016-DA (fls. 1.355/1.366);
 - d) da Informação n.º 22/2017-NFO (fls. 1.693/1.732);
 - e) do Parecer n.º 79/2017-G3P (fls. 1.735/1.750);
 - f) dos demais documentos carreados ao feito;
- II. determine à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap que:
 - a) adote as medidas administrativas necessárias para reaver, junto à empresa JM Terraplanagem e Construções Ltda., o valor atualizado do débito de R\$ 53.421,09, alusivo ao quantitativo pago a maior do serviço “Compactação de aterro com grau mínimo 100% Proctor Normal”, com o qual a empresa já manifestou concordância (Achado 2);
 - b) envie esforços para o aperfeiçoamento das funcionalidades dos sistemas SIPS e CALCMED, utilizados pela Companhia para atividades de orçamentação e medição, especialmente no que se refere à possibilidade de entrada e saída de dados em formato de planilha eletrônica, preferencialmente de forma automatizada, em prol da transparência e da eficiência administrativa (Achado 2);



- c) adote medidas concretas para, doravante, melhorar a aderência entre o orçamento de referência e as soluções indicadas nos projetos básicos e executivos que licitar, bem como para aperfeiçoar a fiscalização dos contratos de obras, especialmente (Achados 1 e 3):
 - i) no que tange à fiscalização e medição de serviços de transporte de materiais e resíduos, pela prática de rigorosos procedimentos de controle para os casos de importação de solo de jazidas, que devem ser motivados e justificados, com os devidos registros do fiscal no Diário de Obra ou Livro de Ordem, considerando resultados de ensaios técnicos específicos, dados de normas e de projetos, além de fazer constar do processo administrativo correspondente fotos datadas e outros documentos que comprovem de maneira inequívoca que o material foi extraído da jazida indicada, com comprovação da real distância de transporte e da vigência do licenciamento ambiental da jazida durante a execução da obra; e
 - ii) em relação à execução de redes de drenagem de águas pluviais, de forma que sejam observadas com rigor as especificações e encargos gerais da Novacap e demais normas pertinentes, quando do acompanhamento e medição dos serviços de escoramento descontínuo na escavação de valas, entre outros;
 - d) no prazo de 90 (noventa) dias, dê notícia ao Tribunal sobre as providências adotadas para atender as diligências contidas nos itens II.a, II.b e II.c;
- III. determine à Novacap, à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap e à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos do Distrito Federal – Sinesp/DF, partícipes do Convênio NUTRA/PROJU n.º 132/2011-TERRACAP/NOVACAP/SO, para execução das obras de implantação do Parque Burle Marx, no que couber a cada jurisdicionada, que:
- a) quando da retomada das obras na concepção do projeto executivo oficial do Parque Burle Marx, realizem atualização dos planos de trabalho e de ataque, e dos cronogramas de execução e de desembolso, que garantam a existência de créditos orçamentários suficientes, bem como a tempestiva e ininterrupta liberação dos recursos financeiros, e promovam a revisão dos projetos básico e executivo, levando em consideração o adequado tratamento das interferências, entre outras providências que se revelarem necessárias para garantir o bom curso das obras (Achado 4);
 - b) tomem providências concretas para garantir 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 próprio, mediante avaliação e aprovação prévia das instâncias técnicas e administrativas competentes, considerando as premissas de setorização, zoneamento e uso do Parque (Achado 6);

c) efetuem levantamento de todas as obras e serviços adicionais que deverão ser executados no Parque Burle Marx, e realizem o adequado planejamento de todas as contratações necessárias para a implementação do Parque (Achado 4);

d) no prazo de 60 (sessenta) dias, deem notícia ao Tribunal sobre as providências adotadas para atender as diligências contidas no item III;

IV. determine à Terracap e à Novacap que, nas futuras contratações para execução de serviços de pavimentação de vias, estacionamentos, calçadas e guias do Setor Noroeste, incluindo o Parque Burle Marx, se abstenham de incluir quaisquer condições mais onerosas e/ou restritivas sob a justificativa de obtenção da Certificação LEED, tendo em vista que alguns serviços já executados inviabilizam a obtenção da citada certificação internacional, e o potencial prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa e à economicidade (Achado 9);

V. determine à Terracap, à Novacap e à Sinesp/DF, no que couber a cada jurisdicionada, que promovam o aperfeiçoamento dos controles internos e a orientação aos gestores públicos, especialmente dos fiscais ou supervisores técnicos e executores de contratos e convênios, de forma que sejam observadas, nos processos para celebração de convênios e contratos de obras, as seguintes diretrizes (Achados 1, 7 e 8):

a) elaboração de um adequado planejamento das contratações, envolvendo projetos, orçamentos, licenciamentos, plano de ataque das obras, tratamento de interferências, todos devidamente compatibilizados;

b) existência de servidores capacitados e de estrutura adequada para supervisão, fiscalização e acompanhamento da execução dos convênios e contratos;

c) disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros suficientes;

d) quaisquer alterações qualitativas ou quantitativas que forem necessárias durante a execução dos ajustes devem ser devidamente justificadas e registradas no processo administrativo correspondente, acompanhadas de documentos comprobatórios fidedignos, além de obrigatoriamente formalizadas em termo aditivo;



- e) a realização de procedimentos de medição, atesto e pagamento só podem se dar para serviços comprovadamente executados, com base no previsto em projeto aprovado e em contrato, devendo haver registros próprios em Livro de Ordem/Diário de Obra e demais documentos e registros comprobatórios da execução dos serviços;
- VI. sobresteja o exame de mérito da irregularidade indicada no Achado 5, determinando à Secretaria de Auditoria/TCDF que monitore o deslinde da matéria no âmbito do Poder Judiciário, em especial no que se refere às ações civis públicas em curso no TJDF, objeto do Processo n.º 2016.01.1.066712-4 e do PJ-e n.º 701290-56.2018.8.07.0018, e aos Recursos Especiais AResp 1220676/DF e AResp 1229945/DF, em trâmite no Superior Tribunal de Justiça, dando notícia ao Tribunal, oportunamente, sobre o reflexo do que for decidido definitivamente pelo juízo competente nas respectivas propostas de encaminhamento contidas no Relatório Final de Auditoria;
- VII. enquadre a obra objeto do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES como obra com indício de irregularidade grave que não prejudique a continuidade – IGC, com fulcro no art. 2º, inciso VI, da Resolução n.º 269/2014-TCDF, tendo em vista os indícios de irregularidade grave constantes dos Achados 1, 3 e 7 do Relatório Final de Auditoria, autorizando a Secretaria-Geral de Controle Externo/TCDF a adotar as medidas pertinentes, como as previstas no art. 4º, § 5º, e no art. 6º da Resolução n.º 269/2014-TCDF;
- VIII. autorize:
- a) com esboço no art. 46 da Lei Complementar n.º 01/1994, a conversão dos presentes autos, no que diz respeito às irregularidades tratadas nas Tabelas 01 e 05 do Relatório Final de Auditoria, em Tomada de Contas Especial, promovendo a citação dos responsáveis indicados nas Tabelas 03 e 06 do aludido relatório, com fundamento no art. 13, inciso II, da LO/TCDF, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem defesa ou recolham o valor integral dos respectivos débitos, a ser corrigido a partir de 30.09.2013 (30 dias após a data da sétima e última medição do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES), tendo em conta, ainda, a possibilidade de aplicação das sanções previstas nos arts. 56 e 60 da LC n.º 01/1994 aos gestores (Achados 1 e 3);
- b) com fulcro nos arts. 164 e 269 do RI/TCDF:
- i) a audiência do responsável indicado na Tabela 4 do Relatório Final de Auditoria, para que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pela



irregularidade da Tabela 2 do referido relatório, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da LO/TCDF (Achado 1);

- ii) a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 9 do Relatório Final de Auditoria, para que apresentem, no prazo de 30 (trinta) dias, razões de justificativa pelas irregularidades apontadas na Tabela 8 do aludido relatório, ante a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/1994;
- c) que a análise das audiências e do cumprimento das determinações objeto da decisão a ser adotada se dê em autos apartados, ficando o presente feito exclusivo para tratar da TCE relativa aos Achados 1 e 3;
- d) dê ciência da decisão a ser proferida à Terracap, à Novacap, à Sinesp/DF, aos representantes legais da empresa JM Construções e Terraplenagem Ltda. e da Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília – APUB, bem como aos responsáveis citados e chamados em audiência por meio dos itens VIII.a e VIII.b;
- e) o envio de cópia da decisão a ser prolatada ao Processo n.º 12.202/2017-e, para que, no que couber, o cumprimento das diligências seja avaliado quando da deliberação da Corte pelo prosseguimento da Concorrência n.º 10/2017-ASCAL/PRES, tratada naquele feito, que atualmente se encontra suspensa por força do item III da Decisão n.º 2.171/2017;
- f) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria/TCDF, para os devidos fins.

Sala das Sessões, 05 de abril de 2018

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator