



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



PROCESSO N.º 3085/1996 (4 volumes – 10 anexos)

APENSOS N.ºs: 6707/96, 7909/96

INFORMAÇÃO N.º 28/2002

ÓRGÃO DE ORIGEM: TERRACAP

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

EMENTA: Representação n.º 008/96 da Procuradoria Geral do Ministério Público junto ao TCDF. Apreciação das informações solicitadas, conforme determinações da Decisão n.º 7158/2001 desta Corte, à Novacap e à Terracap objetivando análise de documentos relacionados com implementação do Projeto Orla.

Propostas: considerar diligências cumpridas e prosseguir os trabalhos de auditoria.

Senhora Diretora,

Tratam os autos da representação em epígrafe realizada em 27 de março de 1996. Na presente fase processual, dá-se cumprimento ao item V da Decisão n.º 7158 exarada na Sessão Ordinária n.º 3622, de 30 de outubro de 2001 (fl. 747), onde é autorizado “**o retorno dos autos à 3.ª ICE, para análise da diligência sugerida.**” Assim sendo, serão analisadas as informações prestadas pela Terracap e Novacap para atendimento dos itens III e IV dessa mesma Decisão. A Novacap prestou a informação solicitada (fls. 751 e 752) em 03 de dezembro de 2001, dentro do prazo inicial requerido pela Decisão. A Terracap pediu sucessivas prorrogações, cujas justificativas foram aceitas por esta Corte. Dessas concessões, resultou o prazo atual com vencimento em 12 de abril de 2002 (Decisão n.º 637/2002 na fl. 762). Os documentos da Terracap que são objeto desta análise (fls. 764 a 807) foram recebidos em 19 de abril de 2002.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



INFORMAÇÃO DA NOVACAP

2. Por meio do Ofício Nº 657/2001-PRES de 28 de novembro de 2001 (fl. 751), o Presidente da Novacap encaminhou cópia do Termo de Recebimento Definitivo das Obras do Contrato n.º 634/96 firmado com a Rio Platense – Construções, Projetos e Consultoria Ltda. Essa providência da Novacap relaciona-se com o item IV da Decisão em pauta que consistia em:

“determinar à NOVACAP que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhe a essa Corte de Contas o Termo de Recebimento Definitivo das obras objeto do Contrato n.º 634/96 ou que preste informações sobre o atual estágio das obras;”

3. Como a informação solicitada objetiva a análise de documentos relacionados com a implementação do Projeto Orla, vale situar a origem dessa determinação. Para melhor compreendê-la são transcritos trechos da Informação n.º 12/2001 onde se lê nas fls. 700, 701, 703 e 708:

“55. Além dos pontos especificados acima, solicitamos todos os processos relacionados ao Projeto Orla, de forma a ter um acompanhamento integral do Projeto. A seguir, apresentamos uma sinopse dos mesmos a partir dos pontos não examinados pelo corpo técnico anteriormente.

[...]

64. Trata do Ajuste n.º 634/96, em que ocorreu a contratação, pela NOVACAP, da firma Rio Platense Construções Projetos e Consultorias LTDA, em 08/11/1996, cujo objeto é a execução de serviços de passeios em pedra portuguesa, muros de arrimo, cordões de concreto, canaletas, bancos de concreto e paisagismo no Projeto Orla - Pólo 3. Todo o serviço foi cotado em R\$ 793.813,93.

65. Após sucessivas prorrogações de prazo e um aditamento de valor devido a serviços extras e alterações de projeto (aditivo H no valor de R\$ 119.077,01, assinado em 16/04/98), o processo finalizava com uma nova ordem de serviço externa fruto do último aditamento. Não constavam informações acerca da conclusão da obra, como termo de recebimento definitivo. Também



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



não descobrimos o desenrolar da situação junto aos processos de medição. Há que se questionar a NOVACAP sobre o tema.

[...]

82. No que tange aos processos em apenso, verifica-se que aquele de nº 6706/96 trata da Tomada de Preços nº 063/96, a qual foi realizada com vistas à efetivação de alameda, com execução de passeios, muros de cimento, bancos, etc.

[...]

84. O citado Processo nº 6707/96 deverá permanecer apensado aos presentes autos, até que o competente termo de recebimento definitivo das obras objeto do Contrato nº 634/96 seja encaminhado a esta E. Corte.”

4. Assim sendo, esclarecida a dúvida, deve-se considerar atendido o item IV da Decisão n.º 7158/2001 fazendo-se necessário, em consequência, desapensar o Processo n.º 6707/96, arquivando-o após incorporação de cópia do Termo de Recebimento Definitivo da obra em consideração.

INFORMAÇÕES DA TERRACAP

5. A Presidência da Terracap encaminhou o documento OF. Nº 283/2002 – PRESI (fl. 764) em que presta informações relativas às determinações dos itens III.a.1, a III.a.4 e III.b.2 da Decisão em pauta, remetendo ao Despacho nº 2.349/2001, de sua Gerência de Prestamistas, enviado como anexo, para esclarecimento dos itens III.b.1 e III.c. Serão comentadas, inicialmente, as informações contidas nesse anexo.

DESPACHO DA GERÊNCIA DE PRESTAMISTAS

Item III.b.1 e III.c da Decisão

6. Nos itens 35 e 36 (fl. 694) da Informação n.º 12/2002 foram consolidados os dados referentes ao cumprimento das obrigações



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



financeiras dos permissionários, verificando-se que **até janeiro de 2001** estavam em atraso 4 parcelas da Farol do Lago S/A no empreendimento Bares e Restaurantes do Complexo Brasília Palace – Licitação 02/97 e 3 parcelas do Grupo Paulo Octávio na recuperação do Brasília Palace – Licitação 04/97. Sobre a Concorrência n.º 06/96, apesar de então não haver registro de parcela em atraso, foi constatado que o montante dos pagamentos das parcelas 16 a 23 foi menor do que o contratualmente previsto.

7. Dessas apreciações, com base na consolidação, **até janeiro de 2001**, de dados financeiros, resultaram as determinações abaixo transcritas:

“b) tome as medidas cabíveis para: 1. cobrar as parcelas em atraso dos concessionários Farol do Lago e Grupo Paulo Octávio, relativamente às Concorrências 02/97 e 04/97, respectivamente, informando esta Corte das ações efetuadas;

[...]

c) tome as medidas cabíveis, informando este Tribunal das ações efetuadas, para cobrar o restante das parcelas 16 a 23 pagas a menos pela firma EMSA (Concorrência n.º 06/96 - Cláusula X da Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso), uma vez que a concessionária deveria pagar, até o 15º mês, 30% do valor da retribuição mensal pactuada e, a partir disso, o valor integral da retribuição ou 6% do faturamento;”

Farol do Lago – Bares e Restaurantes do Complexo Brasília Palace

8. Os elementos constantes do Despacho n.º 2349/2001-GEPRE resumidos no seu item 1 (fls. 766 a 768) permitem verificar, no caso Farol do Lago, que:

- houve refinanciamento do débito (Decisão do Conselho Gestor de 05/10/2001 – fls. 771 a 773);
- em 06/11/2001, a Empresa pagou a 1.^a parcela do refinanciamento autorizado no valor de R\$ 6.141,14 e as taxas de uso no valor de R\$ 24.005,37 (guias e boletos de pagamento nas fls. 774 a 778);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



- no dia 28/11/2001, foi formalizada a Confissão da Dívida, dando a Concessionária como garantia do débito uma Nota Promissória no valor de R\$ 307.056,43 (fls. 779 a 782);
- na data da Despacho (11/12/2001), conforme informado, já havia sido paga a 2.^a parcela do refinanciamento e as taxas mensais perfazendo R\$ 30.146,51, estando, então, a Concessionária em dia com suas obrigações.

9. Pode-se afirmar que foi iniciado o processo de quitação das dívidas da Farol do Lago, estando essa Concessionária em dia com suas obrigações **até dezembro de 2001**, data da informação disponível.

Grupo Paulo Octávio – Recuperação do Brasília Palace

10. As informações do Despacho da Gerência de Prestamistas da Terracap sobre a dívida do Grupo Paulo Octávio (Consórcio Manhattan e Principal – Licitação n.º 04/97, Processo n.º 111.000.368/1997) constam das fls. 768 a 769 (elementos comprobatórios nas fls. 783 a 795) e podem ser resumidas nos seguintes fatos:

- houve cobranças e o pagamento das parcelas atrasadas desde janeiro de 2001 efetuou-se em setembro de 2001;
- outros atrasos desde outubro foram objeto de notificações, havendo então a expectativa de o representante do Consórcio vir efetuar o pagamento das parcelas em atraso em 20/12/2001.

11. Não obstante desconhecer-se o desfecho dessa última cobrança (o Despacho data de 11 de dezembro de 2001), pode-se afirmar que está havendo cobrança e, mesmo com atraso, os pagamentos têm sido efetuados. Deve-se considerar cumprida a diligência no tocante às questões levantadas quanto aos pagamentos do Consórcio Manhattan e Principal (Grupo Paulo Octávio) em sua participação no empreendimento do Complexo Brasília Palace.

Emsa – Comércio, Serviços e Entretenimento do Pontão do Lago Sul

12. Conforme já relatado, o item **III.c** determina informar quais providências foram tomadas para cobrar o restante de parcelas pagas a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



menos pela Emsa no contrato referente ao empreendimento Pontão do Lago Sul – Comércio Serviços e Entretenimento. O item 36 (fl. 694) da Informação n.º 12/2001 contém a seguinte consideração:

“A permissionária deveria pagar, até o 15º mês, 30% do valor da retribuição mensal pactuada e, a partir disso, o valor integral da retribuição ou 6% do faturamento, conforme cláusula X da Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso (fl. 107 - Processo nº 7909/96). No entanto, a EMSA pagou 30% da retribuição até o 23º mês. Assim, a TERRACAP deverá recuperar 70% da retribuição mensal referente às parcelas 16 a 23.”

13. O Despacho N.º 2349/2001 – GEPRE informou (fl. 769) tratar-se de posição da Presidência ratificada pela Diretoria Colegiada da Terracap, em sua Decisão n.º 1073 de 18/07/2000 (fl. 797) em que ficou estabelecido:

“a) manter e acolher o posicionamento do Presidente da TERRACAP, de fls. 1414 a 1417, quando da análise do Recurso Administrativo interposto pela empresa EMSA, nos seguintes termos:

a.1).....

a.4) Cobrar da Concessionária, a partir do dia 29/04/99, a taxa no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), até o pleno cumprimento da cláusula IV, do dito contrato e, após, aplicada a alternativa sobredita naquela cláusula, se for o caso, como recomendado pela DIJUR às fls. 1405/1413;”

14. Conforme dados constantes do Extrato de Alienação (fls. 806 e 807), os novos valores de R\$ 500,00 para cada unidade (multiplicados por 30 unidades obtém-se o total de R\$ 15.000,00) passaram a ser cobrados a partir da 24.ª parcela com vencimento em 22/05/1999 e pagamento em 12/07/1999. Verificou-se, portanto, que a ratificação da medida pela Diretoria Colegiada ocorreu mais de um ano após o pagamento dos novos valores.

15. A recomendação da DIJUR, referida na Decisão da Diretoria Colegiada de 18/07/2000, consta do Despacho 2000/SESUL-DIJUR DE



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



29/06/2000 (fls 798 a 805). Observa-se como mais significativo para esclarecimento da medida tomada o seguinte trecho (fl. 803):

“35 Examinando-se a penalidade de advertência constata-se que a mesma alude ao fato de EMSA haver descumprido o contrato quanto ao prazo de entrega do objeto do contrato em tela.

36. Na esteira da penalidade e por decorrência dela, a TERRACAP majorou o valor da taxa de ocupação pelo fato de que, se cumprido o contrato dentro do prazo, ou seja, até 29/04/99, a taxa de ocupação deveria ser o equivalente a 6%(seis por cento) do faturamento relativo ao empreendimento ou a taxa mínima de 15.000,00 (quinze mil reais). Na impossibilidade de adotar-se o primeiro critério, por razões óbvias, adotou-se o segundo.

37. A recorrente se insurge contra o fato de haver sido considerada inadimplente quanto ao prazo. No entanto, se dispõe a recolher a taxa de ocupação na forma notificada (fl. 1358). Por consequência, de certo modo, concorda com a inadimplência que lhe é atribuída e comprovada nestes autos, máxime, no Parecer do Dr. Vicente Jungman.”

16. Não obstante a independência que transparece ao longo de todo o Despacho em tela, não ficou explicitada nem justificada a dissonância entre o praticado a partir do 16.º mês e o previsto para esse período na cláusula X da Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso. Esse despacho trata a majoração como uma penalidade. Tratou-se, entretanto, de uma Decisão da Diretoria Colegiada não contestada pelo Despacho da DIJUR.

17. Lê-se no Despacho (fl. 800):

“17. Após essas proposições, que mereceram aprovação da Presidência, foi juntada ao Processo a correspondência datada de 16.07.99 (fls. de 1319 a 1329), da EMSA – EMPRESA SUL AMERICANA DE MONTAGENS S.A..

18. Essa correspondência fere matérias relacionadas com prorrogação de prazo do respectivo contrato de concessão e definição de alterações no projeto original.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



18. Trata-se, portanto, de um pleito da EMSA decorrente das justificativas pelo atraso do Empreendimento aprovadas inicialmente pela Presidência e posteriormente pela sua Diretoria Colegiada. Pressupõe-se, no caso, também, a inexistência de faturamento, razão pela qual no 24.º mês foi adotada a opção de fixar a retribuição em termos da parcela fixa de R\$ 15.000,00. Tudo se passou como, aceitas as justificativas pelo atraso no cronograma, estaria validado, também, o deslocamento, até o 23.º mês, da forma de pagamento prevista na cláusula X para os meses 1.º a 15.º. Embora não perfeitamente explicitado, em face de questões mais relevantes, deve-se atribuir a dispensa parcial de pagamentos às justificativas de atraso aceitas pela Diretoria Colegiada da Terracap, o que estaria dentro da sua competência discricionária.

19. Assim sendo, resta considerar que a Terracap, embora não anexando os documentos do pleito da Emsa, forneceu explicações para a sua atitude perante às questões levantada no item **III.c** da Decisão n.º 7.158/2001. O acesso aos documentos da negociação, contidos nos autos do Processo n.º 111.001.378/96 na Jurisdicionada, permitiriam um melhor julgamento dessas explicações sobre o encaminhamento dado. Isso é possível e pode ser feito na próxima etapa dos trabalhos, quando se fará a análise dos documentos relacionados com o Projeto Orla. Não obstante essa possibilidade, as decisões tomadas pela Terracap no caso em pauta e outros encaminhamentos conciliadores devem ser examinados em seu conjunto à luz do que já foi comentado a partir dos levantamentos da equipe de auditoria responsável pela Informação n.º 12/2001 onde consta (fls. 699 e 700):

“51. Aliás, é perceptível o fato de o Projeto Orla não ser uma prioridade do atual governo, pois, ao se examinar os processos, constata-se que não houve ações com o intuito de exigir dos permissionários que cumpram os objetos pactuados.

52. Em visita às áreas do Projeto Orla, constatamos que apenas alguns quiosques estavam em funcionamento. A urbanização ao redor do calçadão encontrava-se sem manutenção, como calçadas e jardins mal cuidados. O local destinado a bares e restaurantes, cuja empresa responsável é o Consórcio Farol do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



Lago, está apenas cercado com tapumes, sem obra em andamento. O Hotel Brasília-Palace, cuja recuperação estava a cargo do Grupo Paulo Octávio, encontra-se da mesma maneira que antigamente (só os destroços). A marina e o shopping, cujo permissionário é o grupo Brascan, não foram construídos (nesse caso, especificamente, a obra dependia de infra-estrutura a ser implementada pelo GDF). Por fim, o Pontão do Lago Sul, em que a empresa EMSA deveria implantar comércio, serviços e entretenimento, foi apenas contornado por um muro.

53. Importa ressaltar que a TERRACAP tem meios de forçar que as obras sejam iniciadas como sanções administrativas previstas na Lei 8.666/93. Além disso, os procedimentos licitatórios que originaram as concessões com o Grupo Paulo Octávio, com o Consórcio Farol do Lago e com o Grupo Brascan traziam a seguinte cláusula:

“Possibilidade de a TERRACAP anular a licitação e multar a licitante vencedora, caso esta não cumpra os prazos aventados, salvo justificativa, devidamente fundamentada, aceita pela TERRACAP, que poderá fixar novos prazos. No caso de aplicação de multa, sujeitar-se-á a licitante vencedora ao pagamento do somatório integral das retribuições mensais mínimas constantes de sua proposta, cessando quando atestada a conclusão das obras e o início da exploração comercial do empreendimento. No caso de persistência da mora, imediata rescisão do contrato, independentemente de notificação, com a incorporação de todas as acessões e benfeitorias, sem quaisquer indenizações”

54. Como se nota, a TERRACAP já podia ter retomado os terrenos sem ter que pagar qualquer benfeitoria, no entanto, a inércia administrativa não permitiu qualquer ação. Ao nosso ver, a TERRACAP tem de tomar medidas severas com os concessionários, caso contrário, os terrenos ficarão sem utilidade, deixando de alcançar o objetivo do Projeto Orla.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



EXPLICAÇÕES DA PRESIDÊNCIA DA TERRACAP

Item III.a.1 da Decisão

20. Indaga-se das providências tomadas em relação ao objeto do Contrato n.º 206/98, firmado com a Fundação Cultural Palmares, uma vez que foram alegadas dificuldades técnicas para início da construção. A Presidência da Terracap (fl. 764) informa que o corpo técnico da Empresa se manifestou favoravelmente ao pleito relativo à prorrogação do prazo para a conclusão da obra devido a problemas técnicos.

21. Embora não se disponha de detalhes do julgamento do corpo técnico e esteja prevista a pena de rescisão por atraso (fl. 166 a 169 – Anexo IX), é sempre possível à Diretoria aceitar justificativas. Pode-se, entretanto, aprofundar o assunto verificando-se as razões do corpo técnico.

22. Deve-se solicitar mais informações para verificar-se que problemas técnicos são esses ou debitar-se mais uma vez a falta de prioridade do Projeto Orla para a atual Administração? Em qualquer hipótese, só a constatação de prejuízos ao conjunto da população em face da mudança de prioridade justificaria uma ação do TCDF. Assim sendo, deve-se sugerir que tal aprofundamento seja feito na análise dos documentos do Projeto Orla, no prosseguimento dos trabalhos de auditoria.

Item III.a.2 da Decisão

23. A Presidência da Terracap confirma a já aventada inexistência de Coordenador do Projeto Orla. “Fazer o quê?”. A Lei n.º 971/1995, de criação do Projeto Orla (fl. 32), não estabelece essa obrigatoriedade. A Administração tem, pois, a liberdade de se organizar conforme lhe pareça mais apropriado para alcançar suas metas. É possível atribuir-se culpas em face das alterações de prioridade de um Governo democraticamente eleito? Os elementos contidos nas informações da Terracap tem que ser tratados em seu conjunto para que possam ser úteis a resolução dessa indagação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



Item III.a.3 da Decisão

24. Nas fls. 701 e 702 dos presentes autos, pertinente à Informação n.º 12/2001, encontram-se, em seus itens 58 a 61, pormenorizados os fatos que originaram o item **III.a.3**, que consistiu na determinação à Terracap de apresentar informação relativa a “**medidas tomadas acerca das penalidades previstas no art. 81 da Lei nº 8.666/93, conforme parecer da Consultoria Jurídica da TERRACAP, com respeito à Concorrência Pública n.º 06/97, em que a Licitação foi revogada por motivo de a Empresa EMSA não ter comparecido para assinar o contrato no prazo previsto no Edital.**”

25. A Terracap informou (fl. 764) que “**a Empresa EMSA perdeu a titularidade do contrato, como previa o Edital.**” Essa declaração confirma o já observado no Processo n.º 111.001.322/97-6 (fls. 19 a 29 do Anexo IX dos presentes autos) versando sobre a homologação do resultado da Concorrência Pública n.º 06/97 – Pontão do Lago Norte. De acordo com o item 60 da Informação n.º 12/2001, “**...a licitação foi revogada pelo motivo de a Empresa EMSA não ter comparecido para assinar o contrato no prazo previsto no Edital.**”

26. O que não ficou explícito foi o não acatamento pela Diretoria Colegiada seguida pelo Conselho de Administração da Terracap do Parecer da Consultoria Jurídica que, conforme transcrição no item 60 (fls. 701 e 702) da Informação n.º 12/2001, assim dispunha:

“Por todo exposto, vimos concluir opinando no sentido de que, em tendo havido a revogação da Licitação, por única e exclusiva responsabilidade da firma licitante, que não compareceu, no prazo previamente estipulado, para vir assinar o instrumento contratual, originando a revogação, está ela incursa nas penalidades previstas no artigo 81 da mesma Lei, no que se refere a lucros cessantes, eis ser possível apurar-se o valor que esta Empresa iria receber, caso o contrato tivesse sido assinado, em relação a remuneração contratual nele prevista.

Caberá, s.m.j., a Superior Administração desta Empresa determinar que o setor competente da TERRACAP apure tal valor, que permitirá efetuar-se a cobrança, quer pela via judicial, se necessário for, desde que o presente pronunciamento venha a ser aprovado.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



27. Esse parecer tem data de 15 de junho 1999 (conforme fl. 29 do Anexo IX), e é bastante posterior à deliberação da Diretoria Colegiada, em 17 de novembro de 1998 (Administração anterior, portanto), no sentido de revogar a Concorrência, seguida de Decisão do Conselho de Administração no mesmo sentido (27 de novembro de 1998). Trata-se, portanto, de uma consulta feita posteriormente à deliberação. O texto da Consultoria Jurídica, ao problematizar a aplicação de penalidades, fornece também argumentos contrários a essa medida. O principal deles é o seguinte (fl. 26 do Anexo IX):

“Já o item 9.2 previu que:

“A recusa injustificada em assinar a escritura do estabelecido pela Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, caracterizará o descumprimento total da obrigação assumida”

Já o item 9.2.1 estabeleceu:

“Nessa hipótese, a licitante vencedora sujeitar-se-á às penalidades estabelecidas”.

No entanto, da leitura do integral do Edital em referência, não existe qualquer previsão a respeito das penalidades de que fala o item 9.2.1, estando somente previstas penalidades na letra “s” do item 9.8, contidas na Escritura que deveria ter sido assinada, bem ainda no item 9.11, porém sempre vinculadas ao descumprimento de obrigações que deveriam ter sido contraídas caso a escritura pública tivesse sido assinada, e, portanto, vinculadas (as penalidades), a inadimplência contratual.”

28. A nova Diretoria, que formulou a consulta, tanto poderia aceitar a recomendação da Consultoria para aplicação de penalidade adicional como considerar a sanção prevista no Edital - a revogação da Licitação - como suficiente apenação à licitante vencedora faltosa. Isoladamente não há como criticar a decisão da então Diretoria da Terracap, tomada já ao final de seu mandato, nem a que assumiu o mandato em 1999 e fez a consulta.

29. Considerando-se ainda o disposto no § único do art. 81 e no art. 64 da Lei n.º 8.666/93, não é possível vincular a decisão da Administração da Terracap ao Parecer sua Consultoria Jurídica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



30. Assim sendo, deve-se considerar encerrado o assunto com a revogação da Concorrência n.º 06/97, de conformidade com o previsto no § 2.º do art. 64 da Lei das Licitações, e considerar-se atendido o item III.a.3 da Decisão

Item III.a.4 da Decisão

31. Indagou-se na Decisão 7158/2201:

“...qual desfecho tomou o Processo 111.001.113/98, que trata de concessão de uso de áreas à Empresa RRC Churrascaria Ltda., haja vista a firma ter requerido o distrato;”

32. A Presidência da Terracap, laconicamente, informou (fl. 764) que:

“o referido processo foi encaminhado à Administração de Brasília, pois quem foi que firmou contrato com a empresa RRC Churrascaria Ltda.;”

33. Importa estabelecer-se a relevância de obter-se a informação junto à Administração de Brasília ou insistir-se junto à Terracap, na qualidade de responsável pela implantação do Projeto Orla (conforme Ofício n.º 1.307/00 na fl. 521). Em princípio, caberia considerar-se o item como não atendido invocando-se a retromencionada responsabilidade da Terracap. Tendo em vista os demais aspectos envolvidos, dada também a morosidade da diligência, recomenda-se que, na próxima etapa dos trabalhos de auditoria em que está prevista a análise de documentos do Projeto Orla, seja feito o levantamento desse dado e de outros elementos decorrentes de dúvidas suscitadas pelo exame dos outros itens.

Item III.b.2 da Decisão

34. Na Decisão 7.158/2001 lê-se:

“b) tome as medidas cabíveis para:

1.

[...]

2. fazer constar da Cláusula III da Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso, firmada com a EMSA - Empresa Sul Americana de Montagens, que a outorga de uso da área de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



129.266,00 m2 se concretizará por meio do Instituto de Concessão Administrativa de Uso (concessão comum de uso);”

35. A Presidência da Terracap irresignada com a determinação defende-se:

“A cláusula III da Escritura de Concessão de Direito Real de uso, firmada com a EMSA, encontra-se em consonância com a legislação vigente;”

36. A rigor, poder-se-ia estar diante de um dilema: ou aceitar-se que a determinação é desnecessária concordando com a legalidade da escritura, ou aplicar-se o previsto no art. 171 e seu § 1.º do Regimento Interno do TCDF solicitando-se à Câmara Legislativa sustar os efeitos decorrentes do emprego da expressão “**concede o uso**” na cláusula III (fl. 108 do Processo n.º 7909/96, apensado aos presentes autos).

37. Observe-se, entretanto, que o fundamento da determinação, é a possibilidade de uso indevido da área adicional (129.266,00 m²) à prevista no Edital como concessão de uso em uma escritura de direito real de uso, conforme consta dos comentários do Inspetor da 3.ª ICE ao sugerir a inclusão do que resultou no item **III.b.2** da Decisão. Trechos da sua manifestação:

“3. A concessão de uso apresenta duas modalidades, a saber: a concessão administrativa de uso e a concessão de direito real de uso. As diferenças e os direitos advindos de cada modalidade são significativos. Enquanto a primeira, também, denominada concessão comum de uso “(...) apenas confere ao concessionário um direito pessoal e intransferível a terceiros¹ (grifamos). A segunda, instituída pelo Decreto –lei n.º 271, de 28.2.67 (arts. 7º e 8º), como o próprio nome indica “(...) atribui o uso do bem público como direito real de uso, transferível a terceiros por um ato inter vivos ou por sucessão legítima ou testamentária”² (grifamos).

[...]

5. Por outro lado, a expressão “concede o uso da área remanescente”, contida na Cláusula III, não caracteriza com

¹ Meirelles, L, P, Direito Administrativo Brasileiro, 19ª ed., Malheiros Editoras, pag. 243”

² Meirelles, L, P, Direito Administrativo Brasileiro, 19ª ed., Malheiros Editoras, pag. 243”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



exatidão que tipo de concessão de uso foi escolhida. Essa dubiedade pode causar transtornos futuros para a Administração pública, principalmente, porque a citada concessão de uso está embutida dentro de uma escritura pública de concessão de direito real de uso.”

38. A expressão **concessão de uso** parece já ser consagrada em outros documentos firmados pela Administração. Ocorre, por exemplo, a este analista que, no exame do Processo n.º 2098/96, ter lidado com a Concessão de Uso sobre Imóvel do Distrito Federal n.º 003/96, com o Camping Club do Brasil, e a Concessão de Uso Sobre Imóvel do Distrito Federal n.º 001/97, firmado com a Associação do Distrito Federal de Albergues da Juventude. A expressão era utilizada na Decisão n.º 1532/98 quando assim se referia a esses contratos em seu item V.c.2:

“insira nos contratos de concessão de uso firmados com o Camping Clube do Brasil e com a Associação do Distrito Federal de Albergues da Juventude, por meio de termo aditivo, a obrigatoriedade dos concessionários fornecerem documentos que possibilitem comprovar a receita bruta proveniente da exploração da área, por estes declaradas em relatório semestral;”

39. Convém mencionar que, como resultado dessa atuação do TCDF, restou atendida a determinação de elaboração do referido termo aditivo no caso da Concessão de Uso Sobre Imóvel do Distrito Federal n.º 001/97, firmado com a Associação do Distrito Federal de Albergues da Juventude, enquanto que no caso da Concessão de Uso sobre Imóvel do Distrito Federal n.º 003/96, com o Camping Club do Brasil, ocorreu a rescisão unilateral do contrato por parte do DF, tendo em vista a falta de seu cumprimento em cláusulas fundamentais por parte da concessionária.

40. Pode-se verificar que, apesar de ser inusitada a concessão de uso de uma área dita remanescente em uma escritura de concessão de direito real de uso de outra área, o que justifica a preocupação consolidada na Decisão n.º 7185/2001, há remédio para evitar-se desvirtuamento do objeto da concessão de uso. Uma medida é a anotação em Pasta Permanente da Jurisdicionada para



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



acompanhamento. Essa medida entretanto tem sido proposta para possibilitar o arquivamento de processos, o que no caso do Projeto Orla, ainda não se cogita. O que, no momento, se deve fazer, tendo em vista a situação já constatada na auditoria realizada (Ver especialmente as fls. 699 e 700 nos itens 51 a 54 da Informação n.º 12/2001), é, no prosseguimento da auditoria, verificar-se se houve desvirtuamento da finalidade do contrato. Essa proposta já foi mencionada quando da análise, nesta Informação, das providências relativas ao item **III.a.4** da Decisão e será corroborada com outros elementos que se comentarão a seguir.

Item III.d da Decisão

41. Na Decisão determina-se a Terracap que:
- “apresente justificativas por não ter tomado nenhuma medida acerca dos atrasos nos cronogramas dos objetos relacionados às Concorrências 05/96, 06/96, 02/97 e 04/97, apesar dos editais conferirem meios à administração pública de forçar os concessionários a prosseguirem os empreendimentos (cláusulas 9.7-o, 9.3, 11.8-n e 11.6-m, respectivamente);”**
42. No tocante à Concorrência 05/96 (trata-se do empreendimento da marina e do shopping entregues ao Grupo Brascan no Complexo Brasília Palace), foi informado que (fl. 765):
- “a TERRACAP já retomou a área e está disponível para comercialização”.**
43. Permanece, pois, válida a informação da auditoria realizada há um ano (fl. 700 – item 52 da Informação n.º 12/2001) da qual constava:
- “A marina e o shopping, cujo permissionário é o grupo Brascan, não foram construídos (nesse caso, especificamente, a obra dependia de infra-estrutura a ser implementada pelo GDF).”**
44. Não se sabe que esforços estão sendo desenvolvidos para nova comercialização e se a infra-estrutura já foi implementada. Ao que se perguntou, entretanto, há uma resposta satisfatória (a área foi retomada) ao que foi perguntado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



45. Quanto ao empreendimento resultante da Concorrência 06/96 (comércio, serviços e entretenimento do Pontão do Lago Sul entregues à Emsa) afirmou o Presidente da Terracap (fl. 765):

“... as justificativas apresentadas por aquela empresa foi aceita pelos órgãos competentes da Empresa, e cabe salientar que o empreendimento já se encontra em funcionamento; ...”

46. Sobre esse empreendimento já foram feitos comentários quando, nesta Informação, se analisou a resposta da Terracap ao item **III.c** da Decisão em comento. Vale examinar mais uma vez o documento Extrato de Alienação (fls. 806 e 807), enviado entre os anexos da justificativa da Terracap. Observa-se que da parcela 24 a 29 (6 meses) o pagamento por lote, sempre com atraso, foi de R\$ 500,00; da parcela 30 a 41 (12 meses) R\$ 553,79 – sem atraso no pagamento; da 42 a 52 (última registrada no documento, com vencimento em 22/09/2001, quitada em 24/09/2001), R\$ 613,70. Cumpre deduzir que, continuando as parcelas fixas, perante o disposto no § único da cláusula X (fl. 108 do apenso Processo n.º 7909/96) da Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso da área em comento, não houve faturamento suficiente para que seus 6% superasse o valor mínimo proposto pela Concessionária.

47. O que a auditoria de há um ano constatou, entre outros aspectos já comentados, é que (item 52 da Informação 12/2001 – fl. 700):

“...o Pontão do Lago Sul, em que a empresa EMSA deveria implantar comércios, serviços e entretenimento, foi apenas contornado por um muro.”

48. Não há indícios, nem no documento Extrato de Pagamento supracomentado, de que essa área pública que, quando não interditada pela Concessionária, pode ser visitada, tenha atingido suas metas. Propõe-se uma nova visita de verificação à área, quando do prosseguimento da auditoria, para avaliação cabal do cumprimento das obrigações da Concessionária e das providências cabíveis da Concedente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



49. Afirma o Presidente da Terracap em relação à Concorrência 02/97 (Bares e Restaurantes do Complexo Brasília Palace entregues ao Consórcio Farol do Lago) que:

“através da Decisão do Conselho Gestor, de 05.10.2001, anuiu a concessão do prazo para a conclusão da obra em 18 meses;”

50. A Informação n.º 12/2001 (de 1 ano atrás) informava em seu item 52 (fl. 700) que o local concedido ao Farol do Lago estava apenas cercado com tapumes, sem obra em andamento. Seria necessário, hoje, 8 meses após a supramencionada prorrogação de prazo, verificar se há obra por trás dos tapumes.

51. O Brasília Palace cuja recuperação, objeto da Licitação 04/97, estava a cargo do Grupo Paulo Octávio, há 1 ano, de acordo com a Informação 12/2001 (item 52, fl. 700) encontrava-se da mesma maneira que antigamente – só os destroços. O presidente da Terracap informa que (fl. 765):

“... a Decisão DIRET n.º 1.761, de 17.10.2001, concedeu prorrogação para a construção da obra até 05.11/2002, acatando as justificativas apresentadas pela empresa e com a anuência do corpo técnico da TERRACAP.”

52. Os termos desse e de outros acordos concedendo prorrogação poderiam até ser examinados. Seria, entretanto, se cada um desses acordos fosse examinado isoladamente, difícil contestar o exercício da competência discricionária da Terracap. No conjunto de decisões conciliatórias, associadas à falta de cumprimento de algumas obrigações diretas da Administração no provimento da adequada infra-estrutura, à omissão de iniciativas de recolocação de áreas retomadas, à desarticulação na condução do conjunto dos empreendimentos e à inexistência de marketing para garantir sua atratividade, constata-se a falta de prioridade dada ao Projeto Orla conforme já mencionado no item 51 da Informação 12/2001 – fl. 699.

53. Sob essa ótica, seria importante o levantamento, após cotejamento da previsão do conjunto de obras com o estágio atual do Empreendimento:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



- o quanto foi despendido pela Administração anterior, incluindo marketing;
- o quanto não pôde ser aproveitado desses investimentos tendo em vista os atrasos decorrentes da falta de articulação na condução do Empreendimento, das omissões na implementação das obras de infra-estrutura e no reforço de marketing acarretando reversão das expectativas dos empreendedores, com abandono dos seus lotes ou seu entesouramento sob os auspícios das decisões conciliatórias da Administração;
- o quanto deixou de ser recebido como contribuição proporcional ao faturamento previsto em cada empreendimento em relação ao efetivamente arrecadado;
- o quanto de lazer a população deixou de usufruir, em decorrência dos atrasos e da elevação de muros impeditivos de antigos acessos às margens do lago.

54. Ocorre, entretanto, que esse levantamento, por mais revelador que possa vir a ser da falta de prioridade atribuída pela atual Administração, tendo em vista alguns aspectos de avaliação subjetiva, incluindo aí o próprio mérito do Projeto Orla, poderia também ser contestado com a apresentação de empreendimento substituto de relação custo-benefício mais favorável.

CONCLUSÕES E SUGESTÕES

55. No tocante à determinação feita à Novacap, pediu-se uma informação que pôde ser respondida objetivamente por meio de um documento. Determinou-se no item IV da Decisão n.º 7158/2001 que a Jurisdicionada prestasse informações sobre o andamento da obra ou apresentasse o Termo de Recebimento Definitivo das obras objeto do Contrato n.º 634/96. Com o Termo de Recebimento Definitivo, por não terem sido questionados outros aspectos, há que se considerar plenamente atendida a determinação. Uma consequência dessa aceitação é o desapensamento do Processo n.º 6706/96 dos presentes



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



autos e o seu posterior arquivamento após incorporação de cópia do Termo de Recebimento Definitivo (fl. 752) da obra em consideração.

56. No caso das determinações à Terracap, além da solicitação de simples informações, há também pedidos de justificativas para algumas ações ou omissões. Assim sendo, para certificar-se o cumprimento das diligências, devem ser levados em conta 4 aspectos:

- o da prestação das informações e seu grau de detalhamento;
- o da sua utilidade ou correspondência ao questionamento;
- a sua congruência com as observações de auditoria;
- a validade das justificativas apresentadas perante os aspectos questionados.

57. Da análise das informações enviadas pela Terracap, para atendimento do item III da Decisão, pode-se afirmar que a quase totalidade das informações requeridas foi enviada e, de modo geral não se desviou muito do que se desejava saber. Ocorreu, entretanto, a falta de elementos mais detalhados em alguns casos, prejudicando um julgamento mais aprofundado que se poderia fazer da decisão envolvida. Tais foram os casos comentados nas respostas aos itens **III.a.1** e **III.c** da Decisão. Preferiu-se, entretanto, aceitar que as explicações solicitadas foram dadas pela Terracap e em princípio as decisões tomadas estariam dentro da competência discricionária da sua Direção, recomendando-se que a obtenção de novos elementos, fosse feita no prosseguimento dos trabalhos de auditoria.

58. Conforme foi comentado nos itens 31 a 33 (fl. 820) da presente Informação, na resposta ao item **III.a.4** (fl. 764) da Decisão 7158/2001 a Jurisdicionada eximiu-se de prestar esclarecimentos, apesar de lhe caber a responsabilidade pelo Projeto Orla, indicando a Administração de Brasília como detentora da informação requerida. Considera-se, no caso ser mais eficiente, tendo em vista outras dúvidas que as demais respostas suscitaram, obter-se a informação por meio de outros procedimentos a serem desenvolvidos no prosseguimento da auditoria, razão pela qual deve-se relevar a remissão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



59. Quanto às informações referentes, principalmente, ao estágio em que se encontram as obras, por envolverem aspectos subjetivos de avaliação, merecem ser verificadas. E isso pode ser feito, tal como já sugerido nos itens 57 e 58, na próxima etapa de auditoria.

60. No que se refere às respostas, mesmo as carentes de alguns elementos esclarecedores - supra referidas nos item 57 - , principalmente as explicações de ações ou omissões, que requerem julgamento, há que se destacar que elas confirmam não ter o Projeto Orla merecido a atenção da atual Administração, o que pode ser absolutamente legítimo, considerando o princípio de alternância do Poder, só contestável se ficar demonstrado que o abandono das obras provocou prejuízos, o que se torna difícil, principalmente, pela possibilidade concreta de apresentação de empreendimento substituto de relação custo-benefício mais favorável.

61. Diante desses aspectos maiores, considera-se importante não insistir em novos questionamentos pontuais ou isolados à Jurisdicionada. É, por absurdo que possa parecer, sob essa ótica que se deve considerar também cumprida a diligência no caso da Terracap.

62. Por outro lado, recomenda-se que sejam focados esses aspectos mais abrangentes na análise dos documentos relacionados com a implementação do Projeto Orla, o que se constitui a razão de ser da determinação da presente diligência.

Do exposto, manifestamo-nos pelo envio dos autos ao Plenário, sugerindo-lhe:

I) Tomar conhecimento:

- a) das informações prestadas pelo Presidente da Novacap acostadas às folhas 751 e 752, aceitando-as como satisfatórias para o atendimento da determinação do item **IV** da Decisão n.º 7158/2001;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO – DIVISÃO DE AUDITORIA



b) das informações prestadas pelo Presidente da Terracap acostadas às fls. 766 a 807, relevando o redirecionamento proposto para obtenção dos elementos solicitados na alínea **a.4.** e considerando cumprida a diligência determinada no item **III** da Decisão n.º 7158/2001;

II) Autorizar:

- a) o retorno dos autos à 3.ª ICE para prosseguimento dos trabalhos de auditoria;
- b) o desapensamento do Processo n.º 6707/96 dos presentes autos e seu posterior arquivamento.

À superior consideração.

Em 20 de junho de 2002

Hélton Alves Lima
AFCE / TCDF 543-6