



AUDITORIA DE REGULARIDADE

Avaliação da execução do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES para a implantação de infraestrutura do Parque Burle Marx, localizado no Setor Noroeste.





Sinopse

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 n.º 11/2013 – DA, formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal - MPJTCDF, 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 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 – 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.



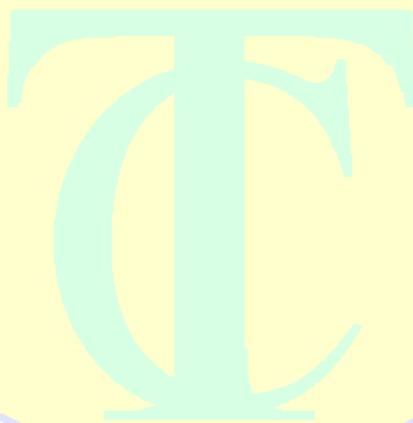
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

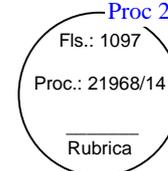
Fls.: 1096

Proc.: 21968/14

Rubrica

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA





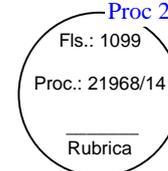
RESUMO

A presente auditoria de regularidade foi realizada no âmbito da TERRACAP e NOVACAP, com o objetivo de 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. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: conferência de cálculos, amostragem por curva ABC, correlação das informações obtidas, exame de documentos e registros, verificação *in loco*, notas de auditoria e entrevistas. Os trabalhos desenvolvidos resultaram nos seguintes achados: medição de serviços desnecessários ou de quantidades maiores do que aquelas efetivamente realizadas; erros e incongruências entre as memórias de cálculo e os registros dos quantitativos dos serviços medidos; desrespeito às especificações do serviço de escoramento de valas e pagamento indevido por serviço não executado; deficiente Plano de Ataque para a execução completa do projeto do Parque Burle Marx; existência de pista de pouso e decolagens da APUB – Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília, em área pública dentro dos limites do Parque Burle Marx e incompatível com o conceito do Projeto Executivo, com redução da área útil de uso público e impacto no objeto do Contrato nº 622/2011; possível inclusão de Kartódromo na área destinada ao Parque Burle Marx, não integrante do Projeto Básico ou Executivo original, também com impacto no objeto do contrato; medição de serviços sem cobertura contratual; degradação de parte da obra executada.



Sumário

1	Introdução	1099
1.1	Apresentação	1099
1.2	Identificação do Objeto	1099
1.3	Contextualização	1101
1.3.1	Objetivo Geral.....	1106
1.3.2	Objetivos Específicos	1106
1.4	Escopo.....	1107
1.5	Montante Fiscalizado	1107
1.6	Metodologia	1107
1.7	Crítérios de auditoria	1108
1.8	Avaliação de Controle Interno	1108
2	Resultados da Auditoria	1109
2.1.1	QA 1 – Os serviços medidos estão em conformidade com os efetivamente executados?.....	1109
2.1.2	Achado 1 – Medição de serviços desnecessários ou de quantidades maiores do que aquelas efetivamente realizadas na execução do Contrato n.º 622/2011.....	1109
2.1.3	Achado 2 – Erros e incongruências entre as memórias de cálculo e os registros dos quantitativos dos serviços medidos.	1176
2.1.4	Achado 3 – Desrespeito às especificações do serviço de escoramento de valas e pagamento indevido por serviço não executado.....	1183
2.2	QA 2 – As possíveis interferências externas no objeto do Contrato n.º 622/2011 estão sendo gerenciadas de forma adequada?.....	1197
2.2.1	Achado 4 – Deficiente Plano de Ataque para a execução completa do Projeto do Parque Burle Marx.....	1198
2.2.2	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.	1214
2.2.3	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.....	1272
2.3	Outros Achados	1283
2.3.1	Achado 7 – Medição de serviços sem cobertura contratual na execução do Contrato n.º 622/2011.....	1283
2.3.2	Achado 8 – Degradação de parte da obra executada.	1295
2.3.3	Achado 9 – Inobservância das estratégias de sustentabilidade definidas para o Setor Noroeste no Projeto Básico do Contrato n.º 622/2011.....	1301
3	Conclusão	1304
4	Considerações Finais	1307
5	Proposições	1308



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria de Regularidade realizada na Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP e na Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, em cumprimento ao item “V - a” da Decisão nº 3271/14.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 10/11 a 12/12/2014.

1.2 Identificação do Objeto

3. O objeto da auditoria foi avaliar a execução do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES (fls. 67/75), referente à implantação de infraestrutura do Parque Burle Marx, localizado no Setor Noroeste, no Plano Piloto, em Brasília – RA I – DF, de conformidade com as especificações contidas no Edital de Concorrência n.º 041/2008 – ASCAL/PRES e seus anexos.

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

5. De forma sintética, o objeto contratual compreende a execução de pavimentação asfáltica e meios fios das vias e estacionamentos do parque; ciclovias e calçadas; sinalização viária, sistema de drenagem e calçadas em pedra portuguesa (fl. 104).

6. O quadro mostrado na sequência sintetiza alguns dados e marcos importantes do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES, inclusive os aditivos mais recentes:



Dados Gerais do Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES.

Item	Informação	Fls.
Entidade Contratante	NOVACAP	
Empresa contratada	JM Terraplanagem e Construções Ltda.	67
Objeto	Implantação de infraestrutura do Parque Burle Marx, no Plano Piloto, em Brasília – RA I – DF.	67
Valor inicial	R\$ 32.824.914,55	68
Regime de Execução	Empreitada por preço unitário	67
Data de Assinatura	29.12.2011	75
Prazo de vigência inicial	450 dias corridos, contados a partir da data da assinatura do contrato e eficácia com publicação do extrato no DODF.	69
Prazo de execução inicial	360 dias corridos, contados a partir do 1º dia útil da emissão da Ordem de Serviço Externa, expedida pela Diretoria de Urbanização.	69
Fonte de Recursos	Convênio NUTRA/PROJU n.º 132/2011 – TERRACAP/NOVACAP/SO	70
Órgão Fiscalizador	NOVACAP	71/72
Fiscais da NOVACAP	Giancarlo Ferreira Manfrim (de 02.01.2012 até 06.03.2014)	43
	José Augusto Fázio (a partir de 06.03.2014)	53
Termo de Aditamento (T.A.) "A" de 19.03.12	Alteração § 1º, cláusula 3ª do Contrato n.º 622/2011: reajustamento dos preços do contrato principal no percentual de 8,53%.	77/79
T.A. "B" de 29.06.12	Alteração do § 5º, cláusula 3ª do Contrato n.º 622/2011: alteração dos dados da conta bancária da contratada.	80/82
T.A. "C" de 17.12.12	Prorrogação por mais 120 dias dos prazos de execução e de vigência fixados na Cláusula Quarta do Contrato Principal, contados a partir de 27/12/2012 e 26/04/2013, respectivamente.	83/85
T.A. "D" de 05.04.13.	Prorrogação por mais 120 dias dos prazos de execução e de vigência fixados na Cláusula Quarta do Contrato Principal, contados a partir de 26/04/2013 e 23/08/2013, respectivamente.	86/88
T.A. "E" de 16.08.13.	Prorrogação por mais 180 dias dos prazos de execução e de vigência fixados na Cláusula Quarta do Contrato Principal, contados a partir de 23/08/2013 e 20/12/2013, respectivamente.	89/91
T.A. "F" de 21.02.14.	Prorrogação por mais 178 dias corridos dos prazos de execução e de vigência fixados na Cláusula Quarta do Contrato Principal, contados a partir de 19/02/2014 e 18/06/2014, respectivamente.	92
T.A. "G" de 18.08.14.	Suspensão temporária por 120 dias corridos dos prazos de execução e vigência fixados na Cláusula Quarta do Contrato Principal, contados a partir de 15/08/2014.	93



T.A. "H" de 10.03.15	Retificação do T.A "G" passando a prever os seguintes termos: "suspensão do prazo de execução por 120 dias corridos, contados a partir de 15/08/2014 e prorrogação do prazo de vigência por igual período, passando o término do prazo de vigência de 12/12/2014 para 12/04/2015".	1072
NONO TERMO ADITIVO de 06.04.15	Manutenção da suspensão do prazo de execução por mais 180 dias corridos, tendo em vista a determinação do TCDF, bem como a prorrogação do prazo de vigência por mais 180 dias corridos, contados a partir de 13/04/2015, até 08/10/2015.	1073
DÉCIMO TERMO ADITIVO de 02.10.15	Manutenção da suspensão do prazo de execução por mais 180 dias corridos ou até o TCDF determinar a volta das atividades da obra, bem como a prorrogação do prazo de vigência por mais 180 (cento e oitenta) dias corridos, passando de 08/10/2015 para 05/04/2016. ¹	1074

1.3 Contextualização

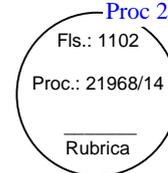
7. Esta auditoria foi demandada por força do item "V - a" da Decisão n.º 3271/14 (fl. 01), conforme excerto transcrito a seguir:

"O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)

V – autorizar: a) com a urgência que o caso requer, em face da medida cautelar em voga, a realização de auditoria, em autos apartados, a ser empreendida pelo Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – NFO para avaliação das obras de implantação do Parque Burle Marx, objeto do Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES, bem como de eventuais contratações relacionadas ao ajuste, com a extração das peças do processo necessárias à apuração, requerendo, desde já, os elementos informativos necessários, tais como os indicados no § 9º da Nota Técnica nº 13/2014 – NFO; b) dar ciência desta decisão à Associação dos Moradores do Noroeste - AMONOR; c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins. (...)"

8. Os fatos que deram causa a esta Decisão encontram-se documentados nos autos do Processo n.º 22.315/2013, que trata da Representação

¹ Após 05/04/2016, quando a vigência do ajuste expiraria, não foi constatada a existência de novo termo aditivo publicado no DODF.



nº 11/2013 – DA², formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal - MPJTCDF, acerca de supostas irregularidades na execução de obras e serviços públicos no Setor Noroeste, quais sejam:

- Inexistência de iluminação pública, equipamentos de segurança (posto policial), serviços de telefonia fixa e internet banda larga, total asfaltamento das vias, linhas de transporte público, sinalização das vias e logradouros, coleta de lixo;
- Presença de mato alto e vegetação densa nas proximidades de edifícios;
- Péssimas condições do asfalto no acesso provisório ao Setor;
- Não implantação do Parque Burle Marx, de ciclovias e quadras poliesportivas, contrariando os projetos do bairro;
- Abusos relacionados aos estandes de vendas na entrada do Setor;
- Desrespeito ao Manual Verde do Bairro, no tocante à obrigatoriedade de dispositivos nos canteiros de obras para evitar a dispersão de particulados causada pelo trânsito de caminhões.

9. Em resumo, a supracitada Representação culminou na autorização, por meio do Despacho Singular nº 568/2013 – CRR³, de realização de inspeção na TERRACAP e onde mais se fizesse necessário, com vistas à apuração dos fatos ali narrados, o que resultou na elaboração do Relatório de Inspeção n.º 11/2013⁴ pela unidade técnica responsável. Uma das propostas de encaminhamento ao Plenário, registradas nessa instrução, foi:

“III. autorize:

a) a inclusão da obra relativa à execução do contrato de implantação de infraestrutura no Parque Burle Marx em futuro roteiro de fiscalização a ser empreendida em conjunto com o Núcleo de Fiscalização de Obras;”

10. Concordando parcialmente com o Relatório de Inspeção n.º 11/2013, o MPJTCDF emitiu o Parecer n.º 11/2013 – DA⁵, opinando, dentre outras coisas, o seguinte:

I. determine cautelarmente à NOVACAP que, até ulterior deliberação,

² Fls. 02/07 do Processo n.º 22315/13.

³ Fls. 31/33 do Processo n.º 22315/13.

⁴ Fls. 124/144 do Processo n.º 22315/13.

⁵ Fls. 146/156 do Processo n.º 22315/13.



suspenda, imediatamente, qualquer pagamento referente ao Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES;

II. determinar a realização, pela Área Técnica competente, de meticoloso procedimento fiscalizatório, onde também deve ser examinado o Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES, com o objetivo de acompanhar e examinar a implantação do Parque Burle Marx, bem como identificar as irregularidades com vistas a apurar a responsabilidade dos envolvidos;

11. A Decisão Plenária que se seguiu após esses informativos foi a de n.º 835/2014, que resolveu, dentre outras coisas:

II - determinar 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, concedendo o prazo de 10 (dez) dias para que se manifeste sobre as irregularidades anotadas no Relatório de Inspeção nº 11/2013 e no Parecer nº 137/2014-DA, juntando a documentação comprobatória;

III - conceder o prazo de 10 (dez) dias para que a empresa JM Terraplanagem e Construções Ltda., caso queira, manifeste-se sobre as irregularidades anotadas no Relatório de Inspeção nº 11/2013 e no Parecer nº 137/2014-DA;

IV - autorizar: a) o encaminhamento de cópia do Relatório de Inspeção nº 11/2013 e do Parecer nº 137/2014-DA às jurisdições mencionadas nesta decisão, bem como à JM Terraplanagem Construções Ltda.;

12. O teor das manifestações da NOVACAP e da empresa JM, acostadas aos autos do Processo n.º 22.315/13⁶, fez com que a 1ª Divisão de Acompanhamento, por meio de despacho⁷, sugerisse o envio dos autos ao NFO para emissão de Nota Técnica, no que foi acompanhada pelo Secretário daquela pasta.

13. Na sequência, após detida análise da documentação, foi elaborada a Nota Técnica n.º 13/2014 – NFO (fls. 17/23), que trouxe a seguinte abordagem:

⁶ Às fls. 182/194 e 202/208 do Processo n.º 22.315/13.

⁷ Despacho n.º 10/2014 – DIACOMP1/SEACOMP (fls. 231/232 do Processo n.º 22.315/13).



“ 6. A análise do conteúdo de ambas as manifestações da contratada e da contratante, bastante similares entre si, indica, em síntese, os aspectos a seguir:

- o Contrato nº 622/2011 teria sido aditado para recompor perdas oriundas da defasagem entre os valores propostos em 2009 e a assinatura do contrato, que se deu em 2011;

- a paralisação das obras, e a conseqüente desmobilização da empresa em novembro de 2013, teriam decorrido da falta de recursos financeiros, não repassados pela TERRACAP à NOVACAP, solução essa que objetivou evitar gastos com manutenção do canteiro de obras;

- 73,75% do valor do contrato relativo às obras de drenagem (entre redes e galerias) já teriam sido executados, assim como 55% do valor do contrato referente às obras de pavimentação (ciclovias, vias de acesso, avenidas e estacionamentos);

- haveria serviços de pavimentação realizados e não medidos;

- teria sido verificada a impossibilidade de obtenção de material de boa qualidade para a base do pavimento na jazida prevista em projeto, afetando o serviço referente ao transporte do material;

- serviços de terraplenagem teriam sido afetados pelo fato de a área do Parque se situar em mata nativa, não podendo sofrer exploração;

- o expurgo do material de limpeza da obra teria sido feito para bota-fora licenciado, acarretando aumento significativo do custo do serviço;

- teria havido a necessidade de retirada de entulho indevidamente depositado por terceiros no local da obra;

- o projeto teria sido alterado de modo a atender questões não previstas no escopo original (itens avulsos), como no caso de execução de rede de drenagem de 300 m e com 12 m de profundidade.

7. Vale indicar que a análise das manifestações constantes do Processo nº 28894/08, referente à Concorrência nº 41/2008, que deu origem ao Contrato nº 622/2011, permite concluir que:

- há outras intervenções na área do Noroeste, e talvez do próprio Parque, que foram licitadas em separado, citando-se como exemplo a Concorrência nº 07/2009, tratada no Processo nº 6062/2009 (atualmente arquivado);

- o projeto básico foi diversas vezes alterado para melhor especificar os custos envolvidos, principalmente, nos serviços mencionados na inspeção como principais, relativos à movimentação de terra decorrente da pavimentação e drenagem previstas no local.

8. Nesta fase processual, com objetivo de melhor embasar deliberações Plenárias referentes à retenção de pagamentos, já seria até possível proceder a uma avaliação detalhada dos documentos do Anexo I aos autos, dos quais constam as sete medições disponibilizadas pela NOVACAP, bem como projetos as built onde estão indicados os quantitativos considerados nas respectivas medições, tanto para pavimentação quanto para drenagem. No entanto, não há como prescindir da verificação in loco da área que sofreu intervenção, no sentido de serem verificados:

- os locais onde foram realizadas as obras referentes ao Contrato nº



622/2011, para uma melhor validação física dos projetos as built apresentados no Anexo I, ocasião em que a avaliação da adequação entre o medido e o efetivamente executado pode, ao fim, ser realizada, senão na completude dos valores, em parte significativa da obra;

- outros contratos que tenham sido realizados para a implantação do Noroeste e/ou do Parque e que possam ter interferência no objeto do Contrato nº 622/2011, afetando potencialmente os valores medidos no ajuste;
- avaliação de alterações de projeto, em nível executivo, decorrentes das dificuldades verificadas durante a obra ou de outras interferências e soluções previstas para o local do parque.

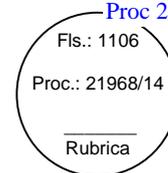
9. Ademais, cabe uma observação geral sobre a questão da paralisação das obras. Independentemente da motivação, deve ser ressaltado que tal fato tem impactos negativos na conferência que se pretende fazer, uma vez que pode haver perdas dos serviços realizados, dificultando a avaliação mais acurada das medições. Por outro lado, para a retomada das obras, é muito importante haver um bom registro da situação imediatamente anterior a esse momento, com o envio imediato desse registro a esta Corte, para que não sejam perdidas outras informações relevantes à instrução dos autos em função da época em que será realizada a inspeção sugerida.

10. Diante das ponderações apresentadas, entende-se necessária a realização de inspeção no local e entrevistas nas Jurisdicionadas envolvidas, NOVACAP e TERRACAP, com o fim específico de avaliação das obras de implantação do Parque Burle Marx, bem como a adoção das providências indicadas no parágrafo anterior.” (grifo nosso)

14. Apoiando a conclusão dessa Nota, seguiram a Informação n.º 92/2014 – 1ª DIACOMP/SEACOMP e o Parecer n.º 542/2014-ML do MPJTCD⁸. A Decisão Plenária resultante desses informativos é aquela de n.º 3271/2014 (fl. 01), transcrita, em parte, no § 7º deste documento, que manteve a medida cautelar que determinou a suspensão dos pagamentos e autorizou a realização da auditoria no Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES.

15. Vale mencionar que, no âmbito do Processo nº 22.315/2013, está sendo questionada pela TERRACAP a necessidade de dar continuidade às obras afetadas 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

⁸Fls. 240/244 e 247/254 do Processo n.º 22.315/13.



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.

16. As conclusões da presente auditoria constituirão importantes subsídios para a tomada de decisão quanto à manutenção da suspensão de pagamentos e até quanto à conveniência e oportunidade de continuidade do contrato.

17. Registra-se que, conforme informações constantes do 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, havendo dúvidas se o Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES ainda permanece vigente.

Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

18. 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.

1.3.2 Objetivos Específicos

19. As questões de auditoria estão assim definidas:

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?



1.4 Escopo

20. O trabalho foi executado sobre o objeto do Contrato n.º 622/2011 (fls. 67/75), seus anexos e termos aditivos, além de outros elementos/ajustes correlatos que se mostraram necessários à avaliação do empreendimento.

21. O período em exame compreendeu o lapso temporal entre o início das obras⁹ e a última medição¹⁰ antes da suspensão cautelar determinada pela Decisão n.º 835/2014.

1.5 Montante Fiscalizado

22. O montante empenhado para custeio do objeto fiscalizado, de acordo com dados obtidos do SISCOEX (fls. 94/103), consta no quadro a seguir:

Ano	Montante Empenhado (R\$)
2012	18.754.977,68
2013	2.133.296,49
Total	20.888.274,17

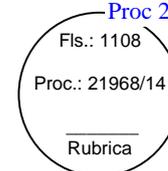
23. Não se tem conhecimento de empenhos efetivados nos anos de 2014, 2015 e 2016.

1.6 Metodologia

24. Os procedimentos e as técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento de fl. 105, merecendo destaque a conferência de cálculos e registros, amostragem por curva ABC, correlação das informações obtidas, exame de documentos e observação *in loco*.

⁹ Janeiro de 2012, conforme Anexo IX, referente à 1ª Medição – Período de: 02/01/12 a 29/02/12.

¹⁰ 7ª Medição (Anexo XV), referente ao período de 08/05 a 30/08/2013



1.7 Critérios de auditoria

25. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos do (a):

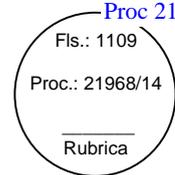
- Projeto da obra (Relatório de Geotecnia e Sondagem, Relatórios de dimensionamento; Quadro Geral de Cubação);
- Especificações e Encargos Gerais da Novacap;
- Normas do DNIT 107/2009 – ES; e 141/2010 – ES;
- Ensaios geotécnicos do solo da região Noroeste;
- “Manual Verde” contendo o Plano de Gestão Ambiental de Implantação do Noroeste elaborado pela TERRACAP;
- OT - IBR 005/2012 do IBRAOP;
- Decreto Distrital n.º 32.598/2010;
- Lei nº 8.666/93;
- Princípios da legalidade, moralidade, economicidade, interesse público, motivação, publicidade e eficiência.

1.8 Avaliação de Controle Interno

26. O Risco Inerente ao objeto da auditoria é elevado, já que, além da considerável materialidade da obra, há a relevância social pelo vínculo com a implantação de infraestrutura no Setor Noroeste, que se encontra comprometida, conforme informações constantes no Processo n.º 22.315/13.

27. A aferição dos controles internos das entidades auditadas é providência importante para se avaliar o escopo e a profundidade das análises. Tendo em vista a especificidade desta auditoria e a celeridade necessária para a conclusão dos trabalhos, faz-se uso, neste caso, de resultados de análises realizadas no âmbito de outros trabalhos de auditoria, a saber:

- Processo n.º 29565/13, que trata de Auditoria de Regularidade realizada na Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, mais especificamente no Contrato nº 523/2010 ASJUR/PRES. Dada a atualidade daquela avaliação, registrada às fls. 16/33 daquele Processo, entende-se que



a mesma é cabível para o caso em tela. Naquela ocasião, portanto, a avaliação do controle interno da NOVACAP o enquadrou como fraco.

- Processo n.º 7294/12, que trata de Auditoria de Regularidade com o objetivo de verificar a regularidade dos atos administrativos da TERRACAP relativos à construção do Estádio Nacional de Brasília e da Torre de TV Digital, bem como à execução de despesas com manutenção de serviços administrativos gerais da Companhia de 2009 a 2012. Dada a atualidade daquela avaliação, registrada às fls. 263/317 daquele Processo, entende-se que a mesma é cabível para o caso em tela. Naquela ocasião, portanto, o grau de confiança depositado nos controles internos da TERRACAP foi adequado.

2 Resultados da Auditoria

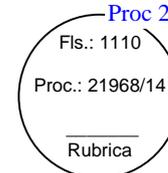
2.1.1 QA 1 – Os serviços medidos estão em conformidade com os efetivamente executados?

Não. Foram constatadas medições injustificadas de itens não comprovadamente executados ou em desacordo com o projeto básico, de quantitativos maiores do que aqueles efetivamente realizados, de serviços que não seguiram as especificações, de itens sem cobertura contratual, além de erros nos registros de quantitativos medidos, gerando afronta aos princípios da legalidade e economicidade, bem como ocorrência de superfaturamento, enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário.

2.1.2 Achado 1 – Medição de serviços desnecessários ou de quantidades maiores do que aquelas efetivamente realizadas na execução do Contrato n.º 622/2011.

Critério

28. Projeto da obra (Relatório de Geotecnia e Sondagem, Relatórios de dimensionamento; Quadro Geral de Cubação); Especificações e Encargos Gerais da Novacap; Norma DNIT 107/2009 – ES; NORMA DNIT 141/2010 – ES; Ensaio de compactação e determinação da massa específica aparente *in situ* do solo da região Noroeste; “Manual Verde” – Plano de Gestão Ambiental de Implantação do Noroeste



elaborado pela TERRACAP; OT – IBR 005/2012 do IBRAOP; Decreto Distrital n.º 32.598/2010, arts. 41 e 44; Lei n.º 4.320/64, arts. 62 e 63, § 2º, inciso III.

Análises e Evidências

I. SERVIÇO DE “MOMENTO EXTRAORDINÁRIO DE TRANSPORTE DE MATERIAL DE 1ª CATEGORIA E SOLOS DE JAZIDA, PARA DISTÂNCIA ALÉM DE 5,0 KM”.

A) CONSIDERAÇÕES INICIAIS

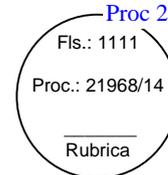
29. O Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES tem como objeto a implantação de infraestrutura do Parque Burle Marx, compreendendo a execução de pavimentação asfáltica e meios fios das vias e estacionamentos do parque; ciclovias e calçadas; sinalização viária, sistema de drenagem e calçadas em pedra portuguesa.

30. O conjunto de itens de serviço de “Momento extraordinário de transporte de material de 1ª categoria e solos de jazida, para distância além de 5,0 km” é aquele de maior relevância material no âmbito do Contrato n.º 622/2011. Para se ter uma ideia, tomando como base o orçamento de referência da Concorrência n.º 041/2008 (PT01, fls.163/176), do total de R\$ 39.786.162,49 orçado pela NOVACAP, R\$ 10.162.937,16 (PT01, fls. 177/178), ou 25,54% do total, correspondia somente à execução desse serviço.

31. Já com base na última medição acumulada do contrato, relativa ao período de 08/05 a 30/08/2013 (7ª Medição – Anexo XV), do total de R\$ 20.952.403,06 medidos até então, R\$ 11.779.795,81 (fls. 03 do Anexo XV), ou 56,22%¹¹ do total, correspondiam somente ao serviço supracitado, valor esse que já supera o total orçado pela Administração (R\$ 10.162.937,16).

32. A previsão deste serviço na planilha indica o possível transporte de volumes de material de 1ª categoria proveniente de jazidas para execução de aterros previstos nas etapas de terraplenagem, no enchimento ou reaterro das valas abertas para assentamento da tubulação de drenagem, bem como na execução de sub-bases

¹¹ Vide curva ABC da execução na fl. 179 do PT01.



e bases das vias, ciclovias e estacionamentos.

33. De uma forma geral, a demanda por material externo somente se justificaria, por exemplo: (i) se os volumes provenientes de cortes no terreno fossem inferiores aos volumes necessários à execução dos aterros, sendo preciso suprir esse déficit por meio da aquisição de material de 1ª categoria proveniente de área de empréstimo ou jazida; (ii) se as especificações do material obtido nos cortes não fossem compatíveis com aqueles exigidos para execução dos aterros; ou (iii) se fosse imprescindível a aquisição de material específico, não presente no local, para a estabilização granulométrica de bases e sub-bases.

34. Um dos motivos para a elevada materialidade do serviço de “momento extraordinário de transporte” é que foi considerada no orçamento de referência uma distância média de transporte – DMT de 61 Km, da obra até a jazida situada no Núcleo Rural Rajadinha (região de Planaltina), distância essa elevada para os padrões locais¹², sendo que esse mesmo valor foi adotado nas medições. Entretanto, nos elementos do Projeto encaminhados pela NOVACAP, não há qualquer indicação quanto à DMT ou à definição da área de jazida externa. Isso se deve, possivelmente, porque o Projeto¹³, divergentemente do orçamento, recomenda o aproveitamento do solo local nas soluções do pavimento, conforme será esclarecido mais adiante.

35. De qualquer forma, dado o lapso temporal entre a elaboração do orçamento (data-base: 04/2009) e o início das obras (janeiro/2012), e considerando, sobretudo, o Princípio da Economicidade, que deve nortear os orçamentos e a execução de obras públicas, era de se esperar que a Administração, no início da execução, reavaliasse a situação da DMT e comprovasse a inexistência de outras jazidas mais próximas da obra ou mesmo de indisponibilidade de fornecedor, de forma a motivar a manutenção de uma DMT tão elevada.

¹² Tratada nos Processos n.ºs 889/09 e 25.778/12, a obra do Expresso DF, que consistia em 35 Km de vias, por exemplo, utilizou-se de diferentes jazidas de material de 1ª categoria, sendo que suas DMTs eram em sua maioria inferiores a 30 Km (PT01, fls. 245/252). Vale registrar que a obra do Expresso DF iniciou-se em dezembro de 2011, quase ao mesmo tempo que a obra do Parque Burle Marx, que se iniciou em janeiro de 2012.

¹³ Relatório de Geotecnia e Sondagem e Projeto de Pavimentação constantes às fls. 180/211 do PT01.



36. É de conhecimento deste Tribunal que, no âmbito do Processo de Auditoria n.º 1122/14¹⁴, a NOVACAP informou trabalhar com jazidas de particulares, tendo apresentado listagem de áreas de algumas jazidas (PT01, fls. 212/230). Nessa listagem, por exemplo, todas as áreas possuem DMT inferiores àquela definida para atender à obra de implantação da infraestrutura do Parque Burle Marx¹⁵. Fazendo uma conta superficial, caso fosse considerada, nas medições, a menor DMT apurada com base nas informações obtidas na referida auditoria, que é de 37 Km, e considerando que, do quantitativo total de 9.816.496,51 m³xKm do serviço de “momento de transporte”, 7.867.951,10 m³xKm tenha sido medido para aquisição do material proveniente de jazida a 61 Km da obra¹⁶, ter-se-ia uma economia na execução contratual de R\$ 3.203.380,09, conforme cálculo demonstrado a seguir:

DMT (Km)	Volume (m3)	Quant. Momento (m3 x Km)	Custo Unit. (R\$)	Total (R\$)
61	140.499,13	7.867.951,10	1,20	9.441.541,32
37	140.499,13	5.198.467,69	1,20	6.238.161,23
			Diferença =	3.203.380,09

37. Por outro lado, conforme se verá adiante, as características do solo local e a disponibilidade de volumes excedentes desse material, já indicado nos relatórios do Projeto, atendem perfeitamente à demanda da obra, colocando em xeque a indicação, nas medições, de significativas quantidades de material de 1ª categoria provenientes de jazida.

38. Com isso, de forma a facilitar a leitura e entendimento deste análise, a abordagem que se segue será dividida em tópicos correspondentes às etapas da obra que geraram medições do serviço de “momento extraordinário de transporte”, quais sejam: a terraplenagem; a execução das estruturas dos pavimentos, incluindo: vias, estacionamentos e ciclovias; a implantação da rede de drenagem; e a destinação

¹⁴ Auditoria realizada com o objetivo de examinar a adequação dos procedimentos de elaboração de projeto e de execução dos serviços de transportes de materiais em obras rodoviárias (momento de transporte), no âmbito do GDF, tendo como parâmetros o DER/DF e a NOVACAP.

¹⁵ As DMTs foram apuradas pelo Google Earth com base na localização indicada nas licenças ambientais e são de: 36,9Km; 45,6 km; 46,2 Km; 53,6 Km (PT01, fls. 231/233).

¹⁶ Obtido pela diferença entre o quantitativo total e aquele destinado para o transporte de material para bota-fora.



de material para bota-fora.

B) TERRAPLENAGEM

B. 1) SOBRE AS CONDIÇÕES DO SOLO LOCAL

39. O estudo que apresenta as condições geotécnicas do solo do Parque Burle Marx encontra-se consolidado no Relatório de Geotecnia e Sondagem do Projeto Básico (PT01, fls. 180/191). Para evidenciar as boas condições do solo daquele local com vistas à implantação da infraestrutura pretendida, foram transcritos, na sequência, trechos desse relatório:

“1 – INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo apresentar as condições geotécnicas do solo, com vistas ao lançamento das estruturas viárias, obras de arte e intersecções, a serem desenvolvidas na fase de projeto do Parque Burle Marx, que está inserido na Região Administrativa de Brasília / RA-I do Distrito Federal.

(...)

Para a pavimentação e visando atender as premissas de um projeto embasado na manutenção do meio ambiente, será utilizado para a estrutura do pavimento solos lateríticos concrecionados locais, e materiais existentes na região, comumente utilizados pela NOVACAP. Cabe salientar que, quando as vias em estudo apresentarem uma camada de cascalho laterítico, esta deverá ser incorporada ao subleito do pavimento para melhoria de suporte desse último. Caso a jazida de cascalho disponível não atenda às exigências de resistência para a base e/ou sub-base, $CBR \geq 80\%$ e $CBR \geq 20\%$, respectivamente, este material deverá ser melhorado com adição de aditivos ou outro material, desde que devidamente ensaiados e autorizados pelo órgão fiscalizador.

(...)

3 – RECONHECIMENTOS GEOTÉCNICOS

(...)

3.2 – Caracterização das Unidades Geotécnicas

Com base na caracterização geotécnica, baseada nos resultados dos ensaios, podemos sucintamente dizer que:

Os resultados dos ensaios SPT, quadro 1 mostram valores de NSPT da ordem 54 a 60, **o que permite classificar os terrenos como Muito compactos. Permite dizer que referido maciço do parque apresenta ótima capacidade de suporte, sendo possível a concepção de variadas obras de infra-estrutura.**



Quadro 1 – Resumo SPT

RESUMO SPT		
FURO	SPT	CLASSIFICAÇÃO DO SOLO ULTIMA CAMADA
I	58	Silte variegado, Úmido, DURO
II	57	Areia pouco pedregulhosa variegada, Úmida, MUITO COMPACTA
III	59	Areia com pedregulho variegada, Úmida, MUITO COMPACTA
IV	57	Silte pedregulhoso variegado, Úmido, DURO
V	60	Silte variegado, Úmido, DURO
VI	57	Silte variegado, Úmido, DURO
VII	60	Silte variegado, Úmido, DURO
VIII	58	Areia argilosa variegada, Úmida, MUITO COMPACTA
IX	54	Areia argilosa variegada, Úmida, MUITO COMPACTA
X	60	Argila pedregulhosa vermelha, Úmida, MUITO COMPACTA
XI	57	Areia pouco pedregulhosa variegada, Úmida, MUITO COMPACTA
XII	56	Argila pouco pedregulhosa vermelha, Úmida, DURA
XIII	59	Areia com pedregulho variegada, Úmida, MUITO COMPACTA

Os ensaios de Caracterização, como apresentado no Quadro 2, permitem classificar os solos granulometricamente entre Areno-Argiloso com pedregulho a Argilo-Arenoso com pedregulho.

Quadro 2 – CARACTERIZAÇÃO GEOTÉCNICA

CARACTERIZAÇÃO GEOTÉCNICA						
FURO	LL	LP	GRANULOMETRIA	γ_s (Kg/m ³)	CBR	CLASSIFICAÇÃO AASHTO
1	36,39	24,10	ARGILO-ARENOSO	1398	9,0	A-6
2	37,2	24,6	ARGILO-ARENOSO	1483	10,8	A-6
3	31,9	23,7	ARGILO-ARENOSO	1522	10,5	A-4
4	39,8	21,9	ARGILO-ARENOSO	1538	11,2	A-6
5	34,2	22,5	ARGILO-ARENOSO	1365	11,8	A-6
6	42,0	29,2	ARGILO-ARENOSO	1544	12,8	A-6
7	25,4	19,4	ARGILO-ARENOSO	1710	11,5	A-4
8	NP	NP	ARENO-ARGILOSO	1598	12,1	A3
9	23,2	16,7	ARENO-ARGILOSO	1590	11,0	A-2-4
10	NP	NP	ARENO-ARGILOSO	1650	13,0	
11	25,7	20,4	ARENO-ARGILOSO	1612	11,0	A-2-4
12	43,5	32,8	ARENO-ARGILOSO	1410	12,0	A-7-5
13	37,3	23,1	ARENO-ARGILOSO	1538	12,8	A-6
15	39,4	27,6	PEDREGULHO-ARGILOSO	1807	14,0	A-2-6
16	42,2	30,7	ARGILO-ARENOSO	1450	10,6	A-7-5
17	NP	NP	ARENO-ARGILOSO	1860	18,0	A3
18	NP	NP	ARENO-ARGILOSO	1740	13,0	A3
19	NP	NP	ARENO-ARGILOSO	1712	12,6	A3
20	NP	NP	ARENO-ARGILOSO	1832	18,0	A3
21	39,5	28,7	ARENO-ARGILOSO	1496	13,0	A6



22	27,4	19,3	ARENO-ARGILOSO	1615	11,00	A-2-4
24	41,5	29,4	ARGILO-ARENOSO	1484	10,8	A-7-6
25	39,9	24,4	ARGILO-ARENOSO	1322	11,9	A-6
26	35,2	24,6	ARENO-ARGILOSO	1503	14,0	A-2-6
27	38,5	29,3	ARENO-ARGILOSO	1520	13,8	A-4
28	38,3	24,4	ARGILO-ARENOSO	1512	11,5	A-6
29	39,1	25,9	ARENO-ARGILOSO	1536	12,5	A-2-6
30	NP	NP	ARENO-ARGILOSO	1742	12,0	A3
31	NP	NP	ARENO-ARGILOSO	1560	14,0	A3
32	35,1	21,5	ARGILO-ARENOSO	1580	11,80	A-6

Por apresentar de moderado a elevados valores de limites de plasticidade podemos dizer que a fração argila possui alta influencia reativa. Ainda é possível verificar que o peso específico seco (γ_s) possui valores variando da ordem de 1300 a 1800 kg/m³, possuindo um **CBR médio da ordem de 11%**. Segundo a classificação **AASHTO**, os solos do Parque divide-se em 5 grupos, A- 2, A3,A-4, A-6 e A-7 sendo:

(...)

7 – CONCLUSÕES

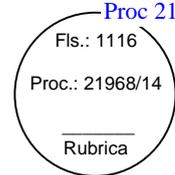
(...)

Segundo o estudo geotécnico, o referido sitio onde se pretende instalar o Parque Burle Marx, **trata-se geotecnicamente de um local com elevado potencial, uma vez que este terreno apresenta ótimas características geotécnicas, sendo um terreno arenoso com elevadas resistências, sendo por tanto capaz, de suportar toda a infraestrutura de que se deseja.**

(grifo nosso)

40. Vale registrar ainda que as características geotécnicas do solo do Parque Burle Marx atendem perfeitamente às condições estabelecidas pela Norma DNIT 107/2009 – ES (PT01, fls. 234/239) para os materiais de 1^a e/ou 2^a categorias a serem utilizadas na execução de aterros, quais sejam:

- “a) Ser preferencialmente utilizados, atendendo à qualidade e à destinação prévia indicadas no projeto de engenharia.
- b) Ser isentos de matérias orgânicas, micáceas e diatomáceas. Não devem ser constituídos de turfas ou argilas orgânicas.
- c) Para efeito de execução do corpo do aterro, **apresentar capacidade de suporte compatível (ISC \geq 2%) e expansão menor ou igual a 4%**, determinados por intermédio dos seguintes ensaios:
 - Ensaio de Compactação – Norma DNER-ME 129/94 (Método A).
 - Ensaio de Índice Suporte Califórnia - ISC Norma DNER ME 49/94, com a



energia do Ensaio de Compactação (Método A).

d) Para efeito de execução da camada final de aterros e/ou substituição da camada superficial de cortes, apresentar, dentro das disponibilidades e em consonância com os preceitos de ordem técnico-econômica, a melhor capacidade de suporte e expansão menor ou igual a 2%, cabendo a determinação dos valores de CBR e de expansão pertinentes, por intermédio dos seguintes ensaios.

- Ensaio de Compactação – Norma DNER-ME 129/94 (Método B).
- Ensaio de Índice Suporte Califórnia - ISC Norma DNER-ME 49/94, com a energia do Ensaio compactação (Método B).

NOTA: O atendimento aos mencionados preceitos deve ser efetivado através de análise técnico-econômica, considerando várias alternativas de disponibilidades de materiais ocorrentes e **incluindo-se, pelo menos, 01 (uma) alternativa com a utilização de material com CBR \geq 6%.**”

(grifo nosso)

41. Importa esclarecer que o Índice de Suporte Califórnia (ISC ou CBR – *California Bearing Ratio*) mede a capacidade de suporte do solo local e, conforme se observa nas partes transcritas, a Norma DNIT 107/2009 – ES especifica um ISC ou CBR \geq 2%, o que é perfeitamente atendido pelo solo natural da região do Parque, que apresenta um CBR médio de 11%, conforme o Relatório de Geotecnia e Sondagem do Projeto Básico.

42. Quanto aos valores de “expansão”, apesar de não estarem expressamente indicados no Relatório de Geotecnia e Sondagem, encontram-se determinados nos mesmos ensaios de ISC ou CBR que embasaram aquele documento. Esses ensaios foram encaminhados pela NOVACAP, juntamente com outros documentos que compõem o Projeto Básico (presente no Anexo XVII, com exemplo à fl. 240 do PT01), e seus resultados apontam para um valor médio de expansão de apenas 0,15%¹⁷ (PT01, fl. 241), o que atende perfeitamente a Norma DNIT 107/2009 – ES.

¹⁷ Média da expansão calculada sem considerar os furos de n.º 14 e 23, pois os respectivos ensaios não constavam no conjunto de arquivos encaminhados pela NOVACAP (Anexo XVII).



B.2) SOBRE OS VOLUMES DE CORTE E ATERRO - TERRAPLENAGEM

43. Como forma de comprovar que os volumes de corte da obra do Parque Burle Marx superam, em muito, os volumes necessários para execução dos aterros, são reproduzidos na sequência os quadros gerais de cubação relativos às vias e ciclovias, constantes no Projeto:

 NOVACAP		 Novos horizontes. Grandes projetos.			
QUADRO GERAL DE CUBAÇÃO					
PARQUE BURLE MARX - DISTRITO FEDERAL					
VIAS DE LIGAÇÃO					
Data: Março/2009					
Nome da Via	Largura	Comprimento	Corte	Aterro	Diferença
LIGAÇÃO_PQ2_01	7,00	163,00	314,89	287,99	26,90
LIGAÇÃO_PQ2_02	7,00	877,72	3504,61	385,53	3119,08
LIGAÇÃO_PQ2_03	7,00	875,84	5946,76	23,79	5922,97
LIGAÇÃO_PQ2_04	8,00	991,36	46896,39	1115,42	45780,97
LIGAÇÃO_PQ2_05	8,00	1010,55	41160,00	1047,30	40112,70
	37,00	3918,46	97822,65	2860,03	94962,62

Os relatórios de projeto, quadro de cubação e notas de terraplanagem demonstram a disponibilidade de volumes excedentes de solo de boa qualidade do próprio Parque Burle Marx, que poderiam ser aproveitados na execução da infraestrutura pretendida.



NOVACAP		Topocart Novos horizontes. Grandes projetos.			
QUADRO GERAL DE CUBAÇÃO					
PARQUE BURLE MARX - DISTRITO FEDERAL					
CICLOVIAS					
Data: Março/2009					
Nome da Via	Largura	Comprimento	Corte	Aterro	Diferença
CICLOVIA-EIXO-01	8,00	1940,17	10430,91	3634,46	6796,45
CICLOVIA-EIXO-02	8,00	282,31	195,28	109,99	85,29
CICLOVIA-EIXO-03	8,00	467,51	3128,88	0,00	3128,88
CICLOVIA-EIXO-04	8,00	352,11	41,74	1068,34	-1026,60
CICLOVIA-EIXO-05	8,00	55,43	60,02	2,05	57,97
CICLOVIA-EIXO-06	8,00	6077,72	18031,60	5232,41	12799,19
CICLOVIA-EIXO-07	8,00	1013,28	1884,59	19,66	1864,93
CICLOVIA-EIXO-08	8,00	2330,10	6324,87	1700,22	4624,65
CICLOVIA-EIXO-09	8,00	396,20	388,84	363,72	25,12
CICLOVIA-EIXO-10	8,00	26,84	11,40	1,73	9,67
CICLOVIA-EIXO-11	8,00	164,93	228,09	36,71	191,38
CICLOVIA-EIXO-12	8,00	539,62	1226,94	32,02	1194,92
CICLOVIA-EIXO-13	8,00	101,97	150,45	0,00	150,45
CICLOVIA-EIXO-14	8,00	127,80	126,56	0,00	126,56
CICLOVIA-EIXO-15	8,00	48,99	732,19	232,70	499,49
CICLOVIA-EIXO-16	8,00	80,69	123,99	0,00	123,99
CICLOVIA-EIXO-17	8,00	581,66	830,76	1,18	829,58
CICLOVIA-EIXO-18	8,00	26,50	36,14	0,00	36,14
CICLOVIA-EIXO-19	8,00	351,33	339,75	107,33	232,42
CICLOVIA-EIXO-20	8,00	328,03	455,55	0,00	455,55
CICLOVIA-EIXO-21	8,00	70,11	73,94	12,60	61,34
CICLOVIA-EIXO-22	8,00	968,62	1089,19	920,90	168,29
CICLOVIA-EIXO-23	8,00	113,95	148,08	1,24	146,84
	184,00	16445,87	46059,76	13477,26	32582,50

44. Os números apresentados para as vias internas, de ligação e ciclovias registram um excedente de material, já compensados os volumes de aterro, respectivamente, de 18.782,58 m³, 94.962,62 m³ e 32.582,50 m³, resultando em um total excedente de 146.327,70 m³ de material de 1ª categoria de ótima qualidade, mais do que o necessário também para a execução das sub-bases das calçadas e estacionamentos¹⁸.

¹⁸ O orçamento indica um volume total de 5.337,97 m³ de material de 1ª categoria para execução das



45. A disponibilidade de volumes excedentes de solo durante todo período da obra pode também ser confirmada por meio dos registros das notas de terraplenagem apresentados nas medições (Anexos IX ao XV). O quadro a seguir apresenta um resumo desses valores por trecho executado em cada medição:

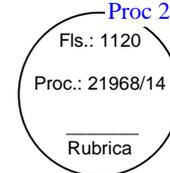
Medição n.º	Trecho	Corte	Aterro	Diferença (m3)	Volumes acumulados (m3)
1	1	3.615,38	0,00	3.615,38	3.615,38
	2	2.967,87	0,00	2.967,87	6.583,25
	3	2.934,12	0,00	2.934,12	9.517,37
2	4	4.585,66	6.212,65	-1.626,99	7.890,39
	5	2.072,92	1.832,78	240,14	8.130,52
	6	1.756,45	1.477,21	279,24	8.409,77
	7	566,90	3.593,35	-3.026,45	5.383,32
3	8	2.029,72	1.364,34	665,38	6.048,70
	9	534,51	4.646,21	-4.111,70	1.936,99
	10	940,60	347,40	593,20	2.530,19
	11	885,39	156,75	728,64	3.258,83
4	12	217,59	0,00	217,59	3.476,42
	13	1.266,66	0,00	1.266,66	4.743,08
5	14	3.996,76	0,00	3.996,76	8.739,84
	15	2.109,17	0,00	2.109,17	10.849,01
	16	2.437,20	0,00	2.437,20	13.286,21
	17	9.006,48	0,00	9.006,48	22.292,68
6	18	17.216,55	0,00	17.216,55	39.509,23
7	19	14.036,98	0,00	14.036,98	53.546,21

Obs: Este quadro demonstra a disponibilidade de volumes excedentes da terraplenagem durante todo o período da obra, e tem como origem de dados os volumes totais de corte e aterro registrados para cada trecho nas Medições de 1 a 7 (Anexo IX ao XV).

46. Conclui-se, portanto, que, em termos de quantidade de material, não haveria nada que justificasse a necessidade de importação de material de 1ª categoria de qualquer área de empréstimo ou jazida fora da área do Parque Burle Marx para execução de aterros, ou mesmo, para execução das camadas estruturais das vias, ciclovias e estacionamentos¹⁹, conforme será comentado adiante.

calçadas e 13.276,75 m³ para os estacionamentos.

¹⁹ Considerando ainda que o solo local pode ser melhorado com a mistura com o cal, conforme adotado nas vias (PT01, fls. 192/211) ou com outros materiais, tal como esclarece a Norma DNIT 141/2010 –



B.3) UTILIZAÇÃO DO MATERIAL EXCEDENTE EM OUTRAS OBRAS DO GDF.

47. A qualidade do solo do Parque Burle Marx e a disponibilidade de volumes excedentes de material de 1ª categoria podem também ser atestadas pelo fato de que o mesmo foi utilizado em outras obras do GDF, que ocorriam concomitantemente com as obras de implantação do Parque.

48. Como exemplo pode-se citar a obra de implantação do Sistema de Transporte de Passageiros entre as cidades do Gama, Santa Maria e Plano Piloto – Corredor Eixo Sul, também chamada de Expresso DF, que vem sendo auditada por este Tribunal (Processo n.º 25.778/12). Essa obra, devido a sua extensão (cerca de 35 Km de faixa exclusiva em pavimento rígido), buscou diversas áreas de empréstimos de material de 1ª de categoria mais ou menos próximas da obra. Algumas dessas áreas encontravam-se até mesmo dentro do Plano Piloto, tais como: Noroeste (onde se localiza o Parque Burle Marx), Sudoeste, SIG, 312 Sul e Ponte JK, possivelmente por serem áreas próximas a obras em andamento e, por isso, com disponibilidade de material de empréstimos de boa qualidade.

49. Todas essas áreas tiveram seus solos avaliados pelo Consórcio executor do Expresso DF por meio de ensaios de compactação e determinação da massa específica aparente *in situ*²⁰. Como exemplo, foi destacado, às fls. 242/252 do PT01, o quadro resumo com esses resultados, os ensaios relativo ao setor Noroeste e cópia de uma das memórias de cálculo do serviço de “Momento de transporte de material de 1ª categoria”, este último com o registro expresso da utilização do material proveniente do Noroeste.

B.4) CONCLUSÃO.

50. Por todo o exposto, conclui-se que não haveria qualquer necessidade de importação de material de 1ª categoria para execução da terraplenagem da obra de implantação de infraestrutura do Parque Burle Marx.

ES.

²⁰ Os resultados dos ensaios encontram-se acostados a partir da fl. 196 do Processo n.º 25778/12.



C) ESTRUTURA DO PAVIMENTO

C.1) VIAS INTERNAS E DE LIGAÇÃO.

51. Segundo o relatório de dimensionamento da pavimentação (PT01, fls. 192/211), o dimensionamento das vias partiu do CBR de projeto de 11%, cujo valor corresponde àquele aferido no Relatório de Geotecnia e Sondagem para o solo local (PT01, fls.180/191). A partir daí as seguintes estruturas foram dimensionadas:

LOCAL: Parque Burle Marx

VIA: Vias Internas

TIPO DE TRÁFEGO: Meio - Pesado – N = 2x106

CBRp = 11%

ESPESSURA TOTAL: 35 cm

ESTRUTURA DO PAVIMENTO	
Espessura (cm)	Camada
5,0	Concreto Betuminoso Usinado a Quente
	Imprimadura Impermeabilizante
15,0	Base de Brita Graduada c/ CBR min = 80%
15,0	Sub-base solo local com adição de 5% de cal CBR min = 40%

LOCAL: Parque Burle Marx

VIA: Vias de Ligação

TIPO DE TRÁFEGO: Pesado – N = 2x107

CBRp = 11%

ESPESSURA TOTAL: 37,5 cm

ESTRUTURA DO PAVIMENTO	
Espessura (cm)	Camada
7,5	Concreto Betuminoso Usinado a Quente
	Imprimadura Impermeabilizante
15,0	Base de Brita Graduada c/ CBR min = 80%
15,0	Sub-base solo local com adição de 5% de cal CBR min = 40%



52. Observa-se, então, que, o material para a regularização do subleito é aquele definido pelo CBR de projeto (11%), sendo possível o uso, portanto, do solo proveniente do local.

53. Para a sub-base, exige-se um CBR mínimo de 40%. Nesse, o material indicado no Projeto é formado pela mistura de solo local com a adição de 5% de cal, conforme descreve o próprio Relatório de dimensionamento da pavimentação (PT01, fls. 192/211):

“2 SUB-BASE DE SOLO LOCAL + 5% de cal

Como descrito acima **este relatório sugere o uso da cal para estabilização química dos solos, com o fim de melhorar as características de resistência e suporte do mesmo.**

A cal age quimicamente através de trocas catiônicas, realizando a carbonatação, reação química que aumenta a resistência do solo, entre outros benefícios.

Buscando verificar as propriedades dos solos encontrados no Parque Burle Marx, diante da estabilização química realizada com a cal, foi se a campo e realizou-se um nova amostragem para os furos de sondagem 08, 12, 17, 22 e 25, para cada furo retirou-se aproximadamente 60kg de solo, este foi levado ao Laboratório, onde foi ensaiado com adição de 5% de cal. Para este estudo visando estudar o aumento da resistência com o uso da cal, seguiu-se as recomendações da especificação do DER-SP - ET-DE-P00/005 e realizou-se ensaios mecânicos, CBR e Resistência a compressão simples (RCS). Esses resultados são apresentados a seguir na Tabela 3, e as laudas dos ensaios no anexo F.

TABELA 3 – Resultados para os ensaios com solo + 5% de cal.

	RCS (kgf/cm ²)	CBR NAT (%)	CBR+5%CAL (%)	GANHO
FURO 08	35	12,1	45	271,90%
FURO 12	42	12	55	358,33%
FURO 17	30	18	46	155,56%
FURO 22	27	11	53	381,82%
FURO 25	31	11,9	44	269,75%

Com base nesse trabalho, concluímos que a cal tem um efeito positivo quando



adicionada sobre o solo, sendo possível obter materiais compactados com maior resistência à compressão com maior capacidade de suporte.

Assim, soluciona-se um problema existente que é a falta de material que em seu estado natural atenda às especificações de aplicabilidade.

Como pode ser visto o material estabilizado quimicamente com a cal atende às especificações de projeto que exige entre outros a capacidade de suporte medida através do CBR \geq 40% conforme recomendação da NOVACAP. (grifos nossos).

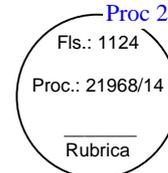
54. As camadas finais são formadas por uma base de brita graduada e pelo revestimento em CBUQ.

55. Vale registrar que existe algumas inconformidades entre o orçamento de referência (PT01, fls. 163/176) e o Projeto (PT01, fls.192/211), por exemplo: mesmo com a indicação do uso do solo local no Projeto, o orçamento previa quantitativos de momento extraordinário de transporte. Outra desconformidade evidente é a ausência, no orçamento, de previsão de item de serviço correspondente à execução de sub-base com mistura solo-cal (5%). Em seu lugar havia previsão de serviço de “Sub-base ou base de solo estabilizado granulometricamente” (PT01, fls. 164/166). Por outro lado, os boletins de medição (Anexos IX ao XV) registram a execução do serviço de “Sub-base ou base solo-cal c/mistura na pista c/5% de cal”²¹, que foi inserido como item novo na planilha, sem formalização por meio de termo aditivo. As fotos a seguir, fornecidas pela NOVACAP (Anexo XVI), mostram a execução desse serviço:



Fotos 1 e 2 - Execução da sub-base em solo-cal (Fonte: Relatório Fotográfico da 2ª Medição).

²¹ Total acumulado de 12.249,60 m³, vide fl. 03 (verso) do Anexo XV.



56. A inclusão de serviços desnecessários na planilha orçamentária, sobretudo em desconformidade com o Projeto, acarreta perda de confiabilidade nos quantitativos estimados, abrindo brechas para a ocorrência de irregularidades mais graves, como a medição desses serviços e a ocorrência de dano ao erário, tal como ocorreu com o “Momento extraordinário de transporte”.

57. Pelo exposto anteriormente, conclui-se, portanto, 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), podem ser consideradas irregulares²².

C.2) ESTACIONAMENTOS E CICLOVIAS.

58. O dimensionamento dos estacionamentos compõe o Projeto de Pavimentação (PT01, fls. 253/260). Na sequência, encontra-se transcrito trecho final do relatório correspondente, com a indicação da solução adotada:

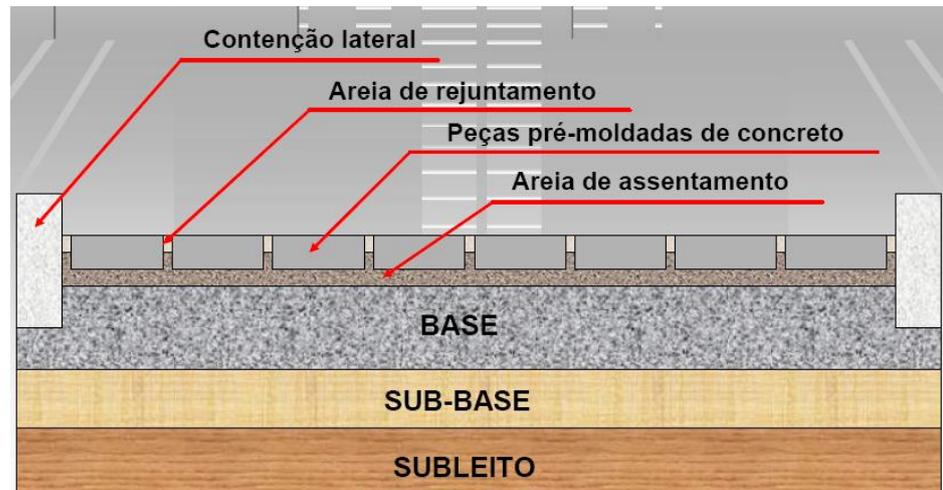
1. PROJETO DE PAVIMENTAÇÃO

(...)

O dimensionamento dos pavimentos consiste na determinação das alturas das camadas de sub-base, base e revestimento, de forma que essas camadas sejam suficientes para resistir, transmitir e distribuir as pressões resultantes da passagem dos veículos ao subleito, sem que o conjunto sofra ruptura, deformações apreciáveis ou desgaste superficial excessivo.

²² Aliás, associando as informações das fls. 20/21 com o que está registrado às fl. 39 do Anexo XII, percebe-se que, contrariamente às indicações do projeto, foi medido fornecimento de cascalho laterítico para execução de sub-base granular em trechos de vias. Lembrando que a solução de projeto é a mistura de solo cal acrescido de 5% de cal.

Figura 1 - Seção tipo de Pavimento Intertravado.



Nos estacionamentos serão utilizados solos lateríticos locais, e materiais existentes na região, comumente utilizados pela NOVACAP.

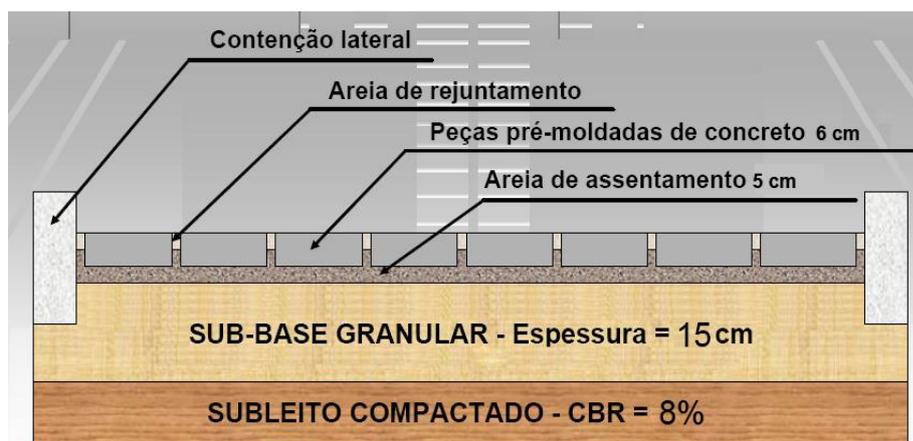
(...)

1.4 DIMENSIONAMENTO DAS ESTRUTURAS DOS PAVIMENTOS

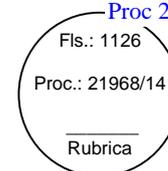
(...)

De posse de todas as informações apresentadas acima podemos determinar as especificações e altura das diversas camadas constituintes do estacionamento em dimensionamento; conforme o esquema ilustrativo, figura 3, apresentado abaixo, onde a camada dimensionada de material granular é de 15 cm apresentando CBR mínimo de 20%, PPC de 6 cm assentes sobre colchão de areia de 5 cm.

Figura 3 - Seção tipo da pavimentação dos estacionamentos.



Cabe salientar que o dimensionamento realizado foi para o estacionamento mais solicitado, uma vez que os demais apresentaram uma demanda estimada de 1 ônibus/dia e 1 caminhão/dia. Portanto, para estes estacionamentos o dimensionamento resultará na mesma configuração acima apresentada, uma vez ser esta a configuração mínima para o valor de CBR de 11%.



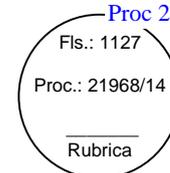
59. Observa-se que, mais uma vez, o projeto indica a utilização do solo local para execução das camadas estruturais do estacionamento. Lembrando que nas vias, a adoção de solo local acrescido de 5% de cal garantia o CBR de 40%. Neste caso, em particular, o projeto indica o CBR mínimo de 20%, que é menor que o exigido nas vias, mas não especifica com maior detalhamento como será preparada a sub-base granular.

60. A indicação de solução em sub-base granular, neste caso, é compatível com o serviço de “Sub-base ou base de solo estabilizado granulometricamente” previsto na planilha orçamentária. Segundo a Norma DNIT 141/2010 – ES, a estabilização granulométrica consiste no processo de melhoria da capacidade resistente de materiais “in natura” ou mistura de materiais, mediante emprego de energia de compactação adequada, de forma a se obter um produto final com propriedades adequadas de estabilidade e durabilidade. Neste caso, os materiais constituintes podem ser solos, mistura de solos e materiais britados. Há, portanto, uma amplitude significativa de opções.

61. O Projeto indica, de início, a utilização de solos lateríticos locais para execução dos estacionamentos porque foi entendido que o solo local seria adequado também para compor a mistura a ser utilizada na execução da “sub-base granular estabilizada granulometricamente”. No entanto, ao que tudo indica, isso não foi efetivamente realizado, já que o Boletim Medição n.º 07 (fls. 03 do Anexo XV) registra a medição de 12.144,016 m³ de “Fornecimento de cascalho laterítico”, bem como de 11.713,686 m³ de “sub-base ou base de solo estabilizado granulometricamente”. Aliás, o fornecimento de cascalho não estava inicialmente previsto na planilha orçamentária. Este serviço foi acrescido à planilha, sem formalização de termo aditivo, sendo medido para execução da sub-base estabilizada granulometricamente.

62. Vale registrar que, o serviço de fornecimento de cascalho, segundo a CPU da NOVACAP²³ (PT01, fl. 261), parece não se referir a um fornecimento do

²³Isso porque a CPU da NOVACAP indica ser apenas uma remuneração ao particular, dono da área da jazida. A exploração desse material ocorre, *a priori*, por conta da empresa contratada, que, com



material diretamente à obra. Além de pagar pelo fornecimento, a NOVACAP ainda remunera a empresa contratada pelos serviços de escavação, carga e transporte (até 5,0 Km).

63. No caso das ciclovias, não foi apresentado o relatório de dimensionamento, mas tão somente seu traçado nas plantas do Parque Burle Marx (mapas constantes no Anexo XVII). No entanto, os serviços previstos para a execução da ciclovia (PT01, fls. 170/171) no orçamento de referência são, em sua maioria, equivalentes aos serviços previstos para execução das vias (PT01, fls. 164/167), com exceção de que, neste caso, as medições indicam a execução “Sub-base ou base de solo estabilizado granulometricamente”, e não da “Sub-base ou base solo-cal c/mistura na pista c/5% de cal”. O orçamento indica como camada estrutural apenas uma base de 15 cm e uma capa asfáltica de 3 cm (PT01, fl. 171).

64. Como o Projeto indica a utilização do solo local para execução da base e sub-base das vias e estacionamentos, e considerando que as solicitações exigidas para uma ciclovia são bem menores que a das vias e dos estacionamentos, é evidente que as soluções que aproveitam o solo local seriam também mais que suficientes neste caso, não havendo, *a priori*, necessidade de importação de material de 1ª categoria proveniente de jazida externa. No entanto, neste caso, tal como ocorre nos estacionamentos, foi medido o serviço de “fornecimento de cascalho laterítico” para execução da “sub-base ou base de solo estabilizado granulometricamente”²⁴.

65. O não-aproveitamento do solo local na execução da sub-base estabilizada vai contra às indicações do projeto e onera o contrato desnecessariamente, configurando-se em grave irregularidade.

66. Para mostrar a antieconomicidade da adoção do cascalho laterítico na execução da base ou sub-base, basta compará-la com a solução indicada para as vias, que adota a mistura solo-cal. Esta comparação é mostrada na sequência, considerando o quantitativo total de 11.713,686 m³ de “sub-base ou base de solo

seus equipamentos, escava, carrega e transporta esse material até a obra.

²⁴ Exemplo à fl. 39 do Anexo XII (4ª medição).



estabilizado granulometricamente”, e seguindo a mesma metodologia utilizada nas medições pela NOVACAP.

Serviços necessários para execução de sub-base em cascalho laterítico - Custo total seguindo metodologia das medições da NOVACAP

Codigo	Descrição	Unid.	Quant.	Custo Unit.	Custo Total
4126	Momento extraordinário de transporte de material de 1ª categoria e solos de jazida, para distância além de 5,0 km	m3.km	1.146.038,93	1,20	1.375.246,71
4155	Escavação de material de 1ª Categoria e de Solos de Jazidas	m3	14.860,68	0,97	14.414,86
4158	Carga de material de 1ª categoria e de solos de jazidas	m³	20.464,98	1,45	29.674,22
4161	Transporte em caminhão de material de 1ª categoria e de solos de jazidas com distância de até 5,0 Km	m3	20.464,98	8,54	174.770,94
4210	Sub-base ou base de solo estabilizado granulometricamente	m3	11.713,69	11,23	131.544,69
4208	Fornecimento de cascalho laterítico	m3	11.713,69	11,27	132.013,24
Total					1.857.664,67

Obs:

Relação entre o volume escavado (jazida) e o volume da sub-base (compactada) = 1,26866

Relação entre o volume carregado/transportado (solto) e o volume da sub-base (compactada) = 1,7471

Momento = volume carregado ou transportado (m3) x (61 - 5) Km

Serviços necessários para execução de sub-base em solo cal - Custo total

Codigo	Descrição	Unid.	Quant.	Custo Unit.	Custo Total
4236	Sub-base ou base solo-cal c/mistura na pista c/5% de cal	m3	11.713,69	56,78	665.103,09
4161	Transporte em caminhão de material de 1ª categoria e de solos de jazidas com distância de até 5,0 Km	m3	20.464,98	8,54	174.770,94
Total					839.874,03

Obs:

Como custo adicional admite-se apenas eventual transporte local do solo do próprio Parque que já foi escavado/carregado/transportado na fase de terraplanagem.

67. Observa-se que a diferença de custos entre as duas soluções é bastante relevante e, de forma alguma, pode ser ignorada. A execução da sub-base em cascalho laterítico, conforme vem sendo medido pela NOVACAP, implica mais que o dobro do custo da sub-base em solo-cal, sobretudo em decorrência da elevada distância entre a jazida indicada pela Jurisdicionada e a obra, o que eleva sobremaneira o gasto com o serviço de momento extraordinário de transporte.

68. Assumindo que o cascalho foi de fato utilizado nas ciclovias e estacionamentos, outra comparação que pode ser feita é considerar que há no mercado local diversos fornecedores deste insumo que o fornecem diretamente na própria obra. Preços com frete já incluso variam da ordem de R\$ 25,00 a R\$ 35,00/m³ (PT01, fls. 262/263), a depender do volume demandado, podendo ser ainda mais barato se for considerado o efeito de escala.

69. Vale registrar que o fato de a NOVACAP remunerar o serviço de



“momento extraordinário de transporte” considerando a elevada DMT de 61 Km não condiciona a aquisição do material pela empresa à jazida indicada pela Jurisdicionada. Não há qualquer registro ou documento, nos processos de medição, que comprovem a aquisição deste material na área indicada. Ou seja, não há qualquer mecanismo de controle quanto a execução desse serviço. Seguindo a lógica do mercado, o que se sabe é que, certamente, a empresa teria buscado opções mais baratas, junto a fornecedores locais, ou áreas mais próximas, obtendo economias que não são partilhadas com a contratante.

70. Considerada, portanto, um custo cotado atual de R\$ 35,00/m³²⁵ de fornecimento de cascalho, já incluído o frete, o custo total para execução de 11.713,686 m³ de “sub-base ou base de solo estabilizado granulometricamente” seria de apenas R\$ 847.819,02²⁶, conforme demonstra o quadro a seguir:

Custo com base na cotação do cascalho incluso o frete (fornecedor local)

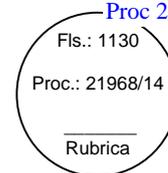
Codigo	Descrição	Unid.	Quant.	Custo Unit.	Custo Total
4210	Sub-base ou base de solo estabilizado granulometricamente	m3	11.713,69	11,23	131.544,69
Cotação	Fornecimento de cascalho laterítico (incluso frete)	m3	20.464,98	35,00	716.274,33
				Total	847.819,02
Obs:					
Considerou-se volume solto no caminhão para o serviço cotado de fornecimento de cascalho. Fator: 1,7471					

71. Observa-se que o valor encontrado nesse caso é pouco maior que aquele resultante da adoção da solução em solo-cal (R\$ 839.874,03), mas praticamente na mesma ordem de grandeza.

72. Tamanha diferença de custos não pode ser ignorada e evidencia a não razoabilidade da forma como a NOVACAP vem medindo e pagando pela execução da sub-base, sobretudo em decorrência da elevada DMT, sem respeito ao princípio da economicidade, alheio às indicações do Projeto, e às práticas do mercado.

²⁵ Cotado em 12/2014 (PT01, fl. 263). Lembrando que se trata de um preço atual, que não é o mais barato encontrado, que não foi retroagido para a data-base contratual, e que não considera os descontos que a empresa consegue negociar com o fornecedor devido à aquisição em larga escala do material. Por esses fatores, aliado ao fato da não-utilização do solo local na execução da “base estabilizada granulometricamente”, também não foi considerado o BDI sobre o mesmo.

²⁶ Isto sem considerar a retroação do preço cotado atual para a data-base do contrato.



73. Portanto, diante dos fatos descritos, também são consideradas irregulares as quantidades apuradas para o serviço de “momento extraordinário de transporte” vinculadas ao serviço de fornecimento de cascalho laterítico para execução da sub-base estabilizada granulometricamente previstas para as ciclovias e estacionamentos.

74. Como forma de compensar a exclusão do “momento de transporte” para fornecimento do cascalho laterítico, sugere-se a alteração do preço deste último (R\$ 11,27/m³), para aquele que já considera o frete até a obra (R\$ 35,00/m³), de forma a buscar a justa remuneração à empresa contratada, somente considerando o que já foi medido até a Medição n.º 07 (Anexo XV).

D) DRENAGEM

75. O Projeto do Sistema de Drenagem (Anexo XVII) é composto de plantas e planilha de dimensionamento. Não há um relatório descritivo deste sistema, ou, pelo menos, ele não foi encaminhado pela NOVACAP.

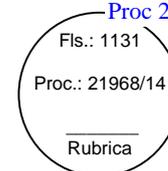
76. De forma intuitiva, a implantação de uma rede de drenagem demanda alguns serviços essenciais, tais como: escavação de valas, escoramento, lastro para fundo de vala, fornecimento e assentamento de tubos e o enchimento ou reaterro da vala. Sendo o solo local comprovadamente de boa qualidade, a rigor o volume escavado deveria ser aproveitado para o reaterro, conforme indicado nas próprias especificações e encargos gerais para execução de redes de águas pluviais da NOVACAP²⁷.

“7 - ATERROS

a - O aterro das valas para as redes que utilizam tubos será executado em duas etapas:

1 - Na primeira etapa o aterro, até a metade da altura dos tubos, será compactado em camadas não superiores a 20 cm (vinte centímetros). **Sempre que possível deverá ser usado o mesmo material da escavação, devidamente umedecido, descartando-se, no entanto, a parte que contenha matéria orgânica.** A compactação das camadas, nas redes com diâmetros iguais ou menores que 600 mm

²⁷ Especificações constantes no PT02 às fls. 312/331.



e nas camadas iniciais das redes com diâmetros iguais ou maiores que 800 mm, deverá ser realizada com soquetes manuais de 15 Kg (quinze quilogramas) de peso e 100 mm (cem milímetros) de diâmetro. As últimas camadas dos aterros compactados até a metade da altura do diâmetro dos tubos, para as redes com diâmetros iguais ou maiores que 800 mm, serão compactadas por meio de compactadores mecânicos. (...)"
(grifos nossos)

77. Conhecendo a boa qualidade do solo local, conforme estudos geotécnicos efetuados pela TOPOCART (PT01, fls.180/191), também nesse caso não haveria necessidade de qualquer importação de material de 1ª categoria para execução do reaterro das valas.

78. Infelizmente as memórias de cálculos, constantes no Anexo IX ao XV deste processo de auditoria, indicam a medição irregular de serviço de momento extraordinário de transporte para importação de material de 1ª categoria, bem como dos serviços de escavação, carga e transporte de material proveniente de jazida, como exemplo os registros às fls. 10/18 do Anexo IX.

79. As fotos mostradas a seguir, encaminhadas pela NOVACAP (Anexos I e XVI), em resposta à Nota de Auditoria n.º 01, mostram como ocorre a execução deste serviço:



Foto 1 - Escavação mecânica de vala com escavadeira hidráulica com deposição do solo escavado na lateral da vala.



Foto 2 – Visão geral: vala escavada, lastro em pedra britada, tubo assentado e volume de solo escavado ao longo do trecho.



Foto 3 – Reaterro ou enchimento da vala com o mesmo solo da escavação.

80. Portanto, considera-se como 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.

E) BOTA-FORA.

81. Foi constatada também a previsão de serviço de Momento extraordinário de transporte de material de 1ª categoria e solos de jazida, para distância além de 5,0 km (bota-fora), que seria para transportar o material de 1ª categoria não utilizado (inservível) ou excedente para área de bota-fora. Trata-se do essencialmente do mesmo serviço de transporte, com a diferença que a DMT da obra para o bota-fora da Estrutural é de 18 Km.

82. Sobre o assunto, o Plano de Gestão Ambiental de Implantação do Noroeste (Manual Verde), elaborado pela TERRACAP (PT01, fls. 264/300), dispõe o seguinte:



“8. Manual Ambiental de Construções

As recomendações constantes deste manual deverão integrar os editais de contratação de obras que integram o PGAI do Setor Habitacional Noroeste e devem ser entregues a todos os proprietários dos terrenos e projeções do setor, vencedores do processo licitatório da TERRACAP, adquirentes ou cessionários, que serão responsáveis direta ou indiretamente pela execução das obras do setor. **Outrossim, esse manual deverá constar dos processos licitatórios das obras de infraestrutura das empresas concessionárias.**

(...)

8.6. Escavações e Movimentação de Terra

- Dispor ordenadamente as pilhas dos materiais escavados nas valas e reutilizar ao máximo o material escavado como reaterro.

(...)

- Todo o material resultante das escavações deverá ser mantido na área, para manejo após a locação das tubulações, contudo, após regularizar topograficamente os locais escavados, o excedente deverá ser transportado para áreas de aterro.

(...)

10. Manual de Sustentabilidade

(...)

TEMA 2 – Gerenciamento dos resíduos sólidos

(...)

1.3.7. Devem ser criadas condições para que o maior volume possível de resíduos sejam reutilizados ou reciclados na própria obra, sendo assim, desviados de aterros e de incineração, e evitando o uso de veículos para o transporte.”

83. Ademais se considera ainda o esclarecimento prestado pela TOPOCART, empresa responsável pela elaboração do Projeto Básico, a questionamentos deste Tribunal quando da análise da licitação da obra (Processo n.º 28.894/08, fl. 372), transcrito a seguir:

“Momentos:

Adotou-se para a distância de Bota-Fora o valor de 12 Km, este valor foi modificado em relação ao anterior, principalmente porque a maior parte deste material ficará na área do Parque uma vez que o local do parque apresenta grandes áreas degradadas, erodidas e este material poderá ser utilizado para a recomposição destas áreas.”



84. A informação apresentada é reveladora, primeiro porque indica uma necessidade de recuperação ambiental das áreas degradadas do Parque, e o comprometimento de que maior parte do material excedente ficaria no Parque para posterior recomposição ambiental. Na sequência a TOPOCART indica uma DMT de 12 Km, como se esta redução da distância (que é de 18 Km para o aterro da Estrutural) pudesse compensar o fato de que maior parte do material ficaria no Parque.

85. Sem entrar no mérito da regularidade desse valor indicado pela TOPOCART, o fato é que as medições registram a DMT de 18 Km, como pode ser visto às fls. 38 do Anexo XII.

86. A abordagem da TOPOCART vai de encontro ao que registra a Licença de Instalação n.º 008/2008 – IBAMA-DF²⁸, que autorizou a implantação de todo Setor Noroeste, inclusive suas infraestruturas (água, esgoto, drenagem, rede elétrica, subestações, urbanismo, pavimentação e telefonia) do ponto de vista ambiental, e que exige algumas condicionantes, dentre elas:

25. Efetuar a remoção ou uso controlado dos restos vegetais da operação de supressão de vegetação e acumular o solo fértil raspado (camada superficial que contém matéria orgânica, nutrientes minerais e microrganismos) em local não sujeito a erosão, reespalhando-o após a desmobilização do canteiro ou **dispondo-o para aproveitamento da matéria orgânica.**

87. Infelizmente não há como apurar, atualmente, se tudo o que foi medido de “momento extraordinário de transporte” para bota-fora, de fato, ocorreu. Há apenas algumas poucas fotos disponibilizadas nos relatórios fotográficos das medições (Anexo I) que mostram a disposição de material proveniente de limpeza de terreno, no aterro da Estrutural. Essas fotos se referem somente às 3ª e 5ª Medições, ou seja, a dois momentos distintos. No entanto, pelo menos duas delas são idênticas, mostrando que foram tiradas, na verdade, em um único momento:

²⁸ Compõe o “Manual Verde” do Noroeste (PT01, fls. 272/274).

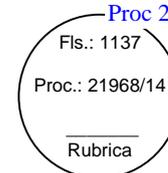


	
<p>DATA: 29/05/2012 LATITUDE: 15°44'48.8" S LONGITUDE: 47°54'31,1" O</p>	<p>DATA: 29/05/2012 LATITUDE: 15°44'48.8" S LONGITUDE: 47°54'31,1" O</p>
	
<p>DATA: 29/05/2012 LATITUDE: 15°44'48.7" S LONGITUDE: 47°54'31,2" O</p>	<p>DATA: 29/05/2012 LATITUDE: 15°44'48.7" S LONGITUDE: 47°54'31,2" O</p>

Fotos da disposição do material no aterro da Estrutural – Fonte Relatório Fotográfico da **3ª Medição**.

	<p>FOTO</p> 
<p>LATITUDE: 15°45'47.19"S LONGITUDE: 47°53'56.60"O</p>	<p>LATITUDE: 15°45'49.74"S LONGITUDE: 47°53'55.66"O</p>
	
<p>LATITUDE: 15°45'24.27"S LONGITUDE: 47°54'9.34"O</p>	<p>LATITUDE: 15°44'47.14"S LONGITUDE: 47°54'13.76"O</p>

Fotos da disposição do material no aterro da Estrutural – Fonte Relatório Fotográfico da **5ª Medição**.
 Com destaque às fotos que são idênticas à da 3ª Medição.



88. Tal fato mostra a fragilidade dos registros da medição e resulta na perda da confiabilidade nos mesmos.
89. Ocorre que o material proveniente da limpeza do terreno é rico em matéria orgânica e restos de vegetação, conforme mostra as fotos, e, dessa forma, deveria ter sido observada a condicionante da Licença de Instalação n.º 008/2008 – IBAMA-DF indicada no § 86. Ou seja, uma parte do material proveniente da limpeza também poderia ser disposta no próprio Parque, tal como também indicava a TOPOCART.
90. A redução da DMT de 18 Km para 12 Km, indicada pela TOPOCART, representaria uma redução de 33,33% do quantitativo medido de “momento extraordinário de transporte” para bota-fora. Entende-se, no entanto, que essa redução deveria ocorrer sobre os volumes de material dispostos para bota-fora e não sobre a DMT, que se encontra bem definida. De qualquer forma, sendo a unidade do “momento de transporte” o produto da distância pelo volume transportado, o resultado seria o mesmo.
91. Em relação à disposição de material excedente para bota-fora, vale anotar que há situações registradas nas memórias de cálculo das medições, que, *a priori*, podem ser tomadas como incoerentes, indicando que a NOVACAP não faz uso regular de compensações entre cortes e aterros.
92. Como exemplo basta citar a Nota de Terraplenagem do Trecho 9, na Medição n.º 3 (fls.13/14 do Anexo XI). Neste trecho, o volume de aterro (4.646,21 m³) é maior que o de corte (534,506 m³). Há, portanto, demanda de material, sendo apuradas quantidades de escavação (5.395,697 m³), carga (7.228,562 m³), transporte (7.228,562 m³) e momento de transporte de material de 1ª categoria proveniente de jazida (404.799,472 m³xKm). No entanto, essa Medição não considera os excedentes de material de trechos executados anteriormente, ou mesmo a disponibilidade de trechos seguintes, tampouco o pequeno volume de corte do próprio trecho em questão, que supririam essa demanda (vide resumo geral das notas de terraplenagem



extraída nas medições, às fl. 301 do PT01). Para piorar, ainda é medido o transporte de 1.987,22 m³²⁹ de material de 1ª categoria para bota-fora (fl. 86 do Anexo XI).

93. Destarte, observando o disposto no Plano de Gestão Ambiental de Implantação do Noroeste, na Licença de Instalação n.º 008/2008 – IBAMA-DF, e nas indicações da TOPOCART, sem perder de vista as inconsistências nas compensações de volumes registradas nas medições, considerou-se, de uma forma geral, uma redução de 33,33% sobre os volumes destinados à bota-fora, o que corresponde a uma redução de mesmo percentual sobre os quantitativos medidos de momento extraordinário de transporte de material de 1ª categoria para bota-fora, com vistas à apuração do prejuízo ao erário.

F) CÁLCULO DO PREJUÍZO DECORRENTE DA MEDIÇÃO IRREGULAR OU DESNECESSÁRIA DO SERVIÇO – SUPERFATURAMENTO POR QUANTIDADE.

94. Os itens anteriores serviram para esclarecer sobre as etapas da obra que utilizam o “Momento extraordinário de transporte de material de 1ª categoria e solos de jazida, para distância além de 5,0 km” e as evidências que indicam haver irregularidades nas medições desse serviço.

95. Segundo a Orientação Técnica n.º 05/2012 do IBRAOP³⁰ (OT - IBR 005/2012), o superfaturamento por quantidade é definido como sendo o dano ao erário caracterizado pela medição de quantidades superiores às efetivamente executadas. É dessa forma também que se pode caracterizar o dano ao erário decorrente das medições do serviço em questão.

96. Para apuração do prejuízo, foi analisada cada Medição e respectiva

²⁹ Volume transportado para bota- fora = (665,38 + 728,64 + 593,2) m³ = 1.987,22 m³. Quant. Momento para bota-fora = 1.987,22 m³ x (18-5) Km = 25.833,86 m³xKm.

³⁰ Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - Sociedade civil de direito privado sem fins lucrativos, de âmbito nacional, constituído por profissionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, de nível superior, que atua na normatização de temas relevantes para a auditoria de obras públicas a partir da celebração de acordos de cooperação com entidades de fins correlatos, sendo esta Corte de Contas, em conjunto com outros Tribunais de Contas, signatária da adesão ao protocolo de intenções firmado entre esse Instituto e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON para o aprimoramento da gestão e controle de obras públicas no Brasil.



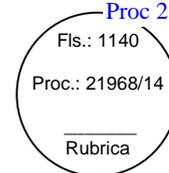
memória de cálculo (Anexos IX ao XV), de forma a identificar os quantitativos considerados indevidos. Os cálculos foram efetuados em planilhas (PT01, fls. 302/307), apresentando-se os valores considerados devidos e indevidos com um resumo das motivações.

97. Em síntese, foram adotadas as seguintes considerações para o cálculo do prejuízo relativo ao serviço de “momento extraordinário de transporte de material 1ª categoria”:

- 1) Não foi admitida medição desse serviço nas atividades de terraplenagem, considerando material proveniente de jazida, tendo em vista os motivos destacados nos §§ 39 ao 50;
- 2) Não foi admitida medição desse serviço para execução das camadas estruturais das vias, ciclovias e estacionamentos, tendo em vista o exposto nos §§ 51 ao 74. Lembrando que, no caso das ciclovias e estacionamentos, está sendo proposta a alteração do preço do fornecimento de cascalho laterítico já incluindo o transporte até a obra, de forma a buscar a justa remuneração à empresa contratada;
- 3) Não foi admitida medição desse serviço na implantação da rede de drenagem, tendo em vista o exposto nos §§ 75 ao 80;
- 4) De uma forma geral, considerou-se uma redução de 33,33% dos volumes dispostos para bota-fora, tendo em vista os argumentos apresentados nos §§ 81 ao 93.

98. O quadro a seguir apresenta um resumo dos cálculos efetuados, cujo detalhamento pode ser visto no PT 1 (fls. 302/307):

Código	Medição	Unid.	Custo unit. (R\$/unid.)	Quantitativo total medido	Total medido (R\$)	Quant. Devido	Total devido (R\$)	Superfaturamento quantidade(R\$)
4126	1	m³ x Km	1,20	524.815,534	629.778,64	121.053,906	145.264,69	484.513,95
4126	2	m³ x Km	1,20	2.003.952,581	2.404.743,10	203.453,902	244.144,68	2.160.598,42
4126	3	m³ x Km	1,20	1.235.967,758	1.483.161,31	6.674,360	8.009,23	1.475.152,08
4126	4	m³ x Km	1,20	2.872.583,877	3.447.100,65	185.739,250	222.887,10	3.224.213,55
4126	5	m³ x Km	1,20	2.255.880,752	2.707.056,90	228.291,147	273.949,38	2.433.107,53
4126	6	m³ x Km	1,20	564.759,000	677.710,80	44.162,208	52.994,65	624.716,15
4126	7	m³ x Km	1,20	358.545,264	430.254,32	75.728,786	90.874,54	339.379,77
Total								10.741.681,45



II. OUTROS SERVIÇOS: 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

99. De uma forma geral, o serviço de “Momento Extraordinário de Transporte de Material de 1ª categoria e solos de jazida, para distância além de 5,0 km” representa o transporte de um material que foi inicialmente escavado, carregado, e transportado (até 5,0 Km). Com isso, comumente, quando há medição daquele serviço, há também medições associadas dos 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.

100. Esta relação entre os serviços pode ser facilmente percebida na planilha orçamentária (PT01, fls. 163/176) e nas memórias de cálculo das medições (Anexo IX ao XV).

101. Tendo em vista que, no tópico anterior, foi demonstrada a 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”, forçosamente, em alguns casos, os serviços complementares de escavação, carga e transporte, associados ao primeiro, também podem ser considerados indevidos.

102. Para cálculo do prejuízo relacionado a esses serviços, foram considerados como irregulares e indevidos todos os quantitativos apurados para execução da rede de drenagem e associados ao momento extraordinário de transporte de material proveniente de jazida. Isto porque, conforme abordado nos §§ 75 ao 80, o solo proveniente do serviço de escavação de valas é disposto em sua lateral, sendo reutilizado no reaterro ou enchimento da mesma.



103. Em outras palavras, como as medições já registravam quantitativos dos serviços de escavação de valas e de enchimento (mecânico e manual), sendo comprovadamente utilizado o próprio solo escavado do local, não haveria qualquer necessidade da escavação carga e transporte de solo proveniente de jazida. No que se refere à etapa de drenagem, essa situação foi observada nas 1ª a 3ª Medições (Anexos IX ao XI, com exemplo às fls. 10/18 do Anexo IX).

104. Os quadros seguintes³¹ demonstram o cálculo do prejuízo para cada um desses serviços relacionados (PT 1, fls. 308/310):

Escavação de material de 1ª categoria e de solos de jazidas

Código	Medição	Unid.	Custo unit. (R\$/unid.)	Quantitativo total indevido - Etapa Drenagem	Superfaturamento quantidade (R\$)
4155	1	m3	0,97	3.693,60	3.582,80
4155	2	m3	0,97	8.306,98	8.057,77
4155	3	m3	0,97	2.727,89	2.646,05
Total					14.286,62

Carga de material de 1ª categoria e de solos de jazidas

Código	Medição	Unid.	Custo unit. (R\$/unid.)	Quantitativo total indevido - Etapa Drenagem	Superfaturamento quantidade (R\$)
4158	1	m3	1,45	5.086,54	7.375,49
4158	2	m3	1,45	11.354,36	16.463,83
4158	3	m3	1,45	3.654,54	5.299,08
Total					29.138,39

Transporte em caminhão de material de 1ª categoria e de solos de jazidas com distância de até 5,0

Código	Medição	Unid.	Custo unit. (R\$/unid.)	Quantitativo total indevido - Etapa Drenagem	Superfaturamento quantidade (R\$)
4161	1	m3	8,54	9.578,64	81.801,61
4161	2	m3	8,54	20.816,97	177.776,90
4161	3	m3	8,54	18.491,26	157.915,39
Total					417.493,90

³¹ Fontes: Anexos IX ao XI (1ª à 3ª Medição). Planilhas com somatório dos quantitativos medidos por trecho encontram-se às fls. 308/310 do PT01.



III. CONCLUSÃO

105. Foi constatada a ocorrência de superfaturamento por quantidade nos 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.

106. O prejuízo total decorrente da soma dos valores superfaturados em cada um dos serviços citados é de R\$ 11.202.600,36.

Causas

107. Indicação de jazida com elevada DMT no orçamento de referência e sua manutenção nas medições sem a devida motivação. Ausência de boa-fé da empresa JM. Negligência e omissão da fiscalização da NOVACAP.

Efeitos

108. Superfaturamento por quantidade. Prejuízo ao Erário da ordem de R\$ 11.202.600,36.

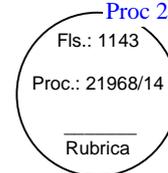
Considerações do Auditado

Empresa JM

109. A empresa JM se manifestou por meio dos documentos de fls. 907/948, alegando que:

- por se tratar de uma obra de pavimentação e drenagem de águas pluviais em um parque ecológico, com vegetação nativa, há serviços de terraplenagem expressivos, como:

- expurgo, destocamento e limpeza da camada vegetal do cerrado,



cujas raízes alcançam profundidades maiores que de gramíneas (que já alcançam 30 cm);

- retirada de entulhos depositados no parque há anos por carroceiros e transeuntes diversos;
- aquisição e transporte de solo para execução de aterros, cujos volumes não podem ser explorados dentro da área do parque, requerendo transporte de longa distância para bota-foras ou jazidas licenciadas pelo IBRAM, distantes do local das obras;

- por essa razão, o orçamento estimativo da Concorrência nº 41/2008 teve total estimado de R\$ 35.624.879,76 (e não R\$ 39.786.162,49) e já previa o montante de R\$ 10.857.009,65 para a rubrica Momento Extraordinário de Transporte de Material de Primeira Categoria além de 5 km, onde se enquadram tais serviços;

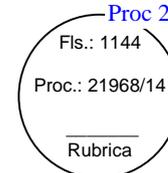
- esses serviços atingiram o valor de R\$ 11.779.795,81 ou 56% do total contratado de R\$ 20.952.403,06, mas, diante do andamento dos demais serviços (Pavimentação 55%, Drenagem 73,75% e Terraplenagem em torno de 87,5%), sustenta-se que o percentual irá se manter em torno de 30% do previsto no orçamento de referência;

- a grande parte dos transportes efetuados não foram de solos, mas retirada de entulhos, cujo projeto não previu;

- se trata de uma obra com expressiva diferença no modo de se orçar e executar, uma vez que sistemas viários, como o Expresso DF, não tiveram a mesma dificuldade, pois puderam explorar caixas de empréstimos ao longo dos 35 km de via (lado direito e esquerdo=70 km), em toda sua extensão (faixa de domínio), diminuindo, assim, suas Distâncias Médias de Transporte - DMTs, e, ainda assim, buscaram material em outras localidades (deixando de se explorar a margem da pista), e utilizaram outra solução no lastro e composição de seus aterros como materiais pétreos (como rachão, bica corrida), eficiente mas onerosa;

Terraplenagem

- quanto à terraplenagem, não há faixa de domínio no sistema viário do Parque, e, mesmo se houvesse, as condicionantes ambientais não permitem qualquer exploração de caixas de empréstimos, assim como estocagem de solo dentro do



Parque, e ainda estabelecem a obrigatoriedade de construir sem criar passivos ambientais durante os serviços;

- as obras foram iniciadas na região do Anel Viário, em 02.01.2012, com clima chuvoso, e os serviços foram sendo executados conforme as chuvas permitiam, com a produção aumentando dia a dia, mas que, em 17.04.2012, houve o cancelamento de R\$ 9.659.679,22 dos R\$ 15.000.000,00 empenhados para a obra, o que ensejou a revisão no planejamento dessa;

- a obra tinha previsão de execução de 360 dias, e o planejamento inicial previa o avanço com os serviços de Limpeza, Desmatamento e Expurgo da Camada Vegetal, proporcionando frentes para Drenagem e, sempre que possível, Terraplenagem de segmentos de vias que pudessem fornecer solo à implantação;

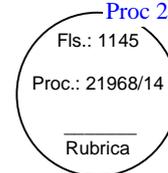
- havia expectativa de que os volumes de cortes pudessem ajudar as quantidades menores de aterros, com a compensação dos volumes, mas que não se poderia perder a oportunidade de aplicar o solo imediatamente escavado, pois uma chuva média sobre o solo desagregado (solto e não mais no seu estado natural) o tornaria inútil para o aproveitamento em aterros, pois ficaria em estado de quase lama, sendo praticamente inviável trazê-lo para a umidade ótima;

- por essa razão, o cálculo da compensação não pode ser estanque, e que a prerrogativa da execução de uma obra de Terraplenagem é proporcionar aos aterros o volume de corte excedente, mas quando existir, pois se está em um Parque Ecológico, com vários fatores impactantes na quantidade de material excedente, sendo eles:

a) Limpeza da camada superficial de gramíneas (20 a 30 cm), que deve ser transportada para bota fora imediatamente, visto que não há local no Parque para armazenamento/estocagem e aproveitamento da massa vegetal;

b) Destocamento e expurgo de enraizamentos de árvores de mata nativa mais profundos (40 a 100 cm), que também devem ser retirados e transportados para bota fora, imediatamente, pois não há local para armazenamento nem aproveitamento da massa vegetal, situação corroborada por Laudo Técnico Ambiental da empresa especializada APOENA Soluções Ambientais Ltda.;

c) Ordem de Serviço em período de intensas chuvas, embora se reconheça que quando as chuvas não são copiosas pode-se evoluir com os serviços



abreviando-se o prazo final de execução;

d) Sequência de serviços: inicia-se pelos serviços subterrâneos, sempre que existirem, e, havendo drenagem, tem-se a oportunidade de aproveitar o solo para reaterro de vala, mas que na prática nem sempre é possível, pois além da contaminação vegetal, o período fora da estiagem traz consigo o contato das águas das chuvas que poderão tornar esse solo inútil para reaterro;

e) Condicionantes Ambientais: para se alcançar os volumes de solo compensatórios na implantação, seria necessário estender os serviços de terraplenagem buscando nos segmentos à frente cortes mais profundos que possibilitassem, após limpeza/expurgo, seu aproveitamento;

- avançar em terraplenagem significa desnudar o solo, tornar sua superfície lisa, impermeável e com isso trazer consigo a possibilidade de volumes de água sem controle, as enxurradas (com fotos dos alagamentos na asa norte às fls. 919);

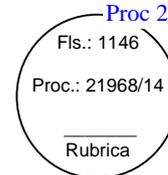
- a falta de perenidade dos empenhos financeiros afastou a empresa e a fiscalização da obra do planejamento inicial, que era tocar os serviços em etapas sucessivas (desmatamento, drenagem, terraplenagem, pavimentação, etc), mas estendendo os serviços de desmatamento e terraplenagem de forma a promover segmentos do Anel Viário que pudessem fornecer solos aos aterros de implantação;

- a incerteza de se avançar com os serviços de terraplenagem fez com que o planejamento fosse revisto de forma que as etapas eram realizadas por completo, ou seja, o segmento desmatado seria executado até a conclusão, com capa asfáltica e meios fios;

- tal determinação, além de se alinhar com as condicionantes ambientais, preserva os serviços executados na medida que a falta eventual de recursos financeiros também não seria causa da ruína dos serviços concluídos, porém, o resultado dessa ação não é necessariamente positivo no tocante ao aproveitamento de solos que ajudassem na compensação de corte e aterro dentro da obra;

- sobre a questão da disponibilidade do solo, embora o Parque Burle Marx tenha potencial geotécnico, o material excedente não era o que se previa, pois grande parte se tratava de solo com restos vegetais e antes de se alcançar este potencial a contratada teria que limpar e expurgar toda a camada vegetal e suas raízes;

- o Laudo Técnico da Apoena corrobora a situação dos enraizamentos e seu



consequente impacto no aproveitamento do solo superficial, cuja compensação tornou-se prejudicada com a contaminação com restos vegetais até profundidades maiores do que previsto em projeto;

- a grande quantidade de entulhos depositada no sítio contribuiu para o aumento das retiradas de bota fora não previstas no orçamento;

- algumas áreas demonstraram presença de material impróprio, como manchas de rochas e arenito friável (sem capacidade de coesão) que necessitaram de trocas para a devida estabilidade do leito do pavimento;

- em resumo, embora exista potencial geotécnico no Parque, a disponibilidade do solo foi afetada por diversos fatores: solo puro a profundidades maiores que a prevista (alta densidade de enraizamentos da mata nativa de cerrado); existência de entulhos depositados no Parque; manchas de arenito friável; período chuvoso e condicionantes ambientais;

- sobre a utilização do solo local, sempre que houve condições para tanto foi aproveitado na obra, e sempre que houver vai ser (como o foi na primeira medição e segunda, em que 50% do material retirado ficou na obra para eventual aproveitamento, ou seja, não houve seu transporte para bota-fora, e na segunda e terceira medições os aterros foram compensados);

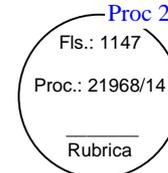
- não é o resultado de um quadro de volumes, externando uma operação de soma que vai determinar como serão as obras de terraplenagem, pois seus singelos resultados não representam a realidade dos serviços, pois grande parte do material se tratou de restos vegetais e entulhos, sendo que o volume excedente foi utilizado e o inservível levado ao bota-fora;

- cada decisão de campo, tomada com o conhecimento da fiscalização da NOVACAP, e tendo previsão no Projeto e Orçamento da obra, levou em conta as seguintes considerações:

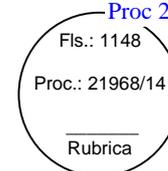
- o parque ecológico não permite a exploração de solos, pois não há faixa de domínio e da via nem caixas de empréstimos disponíveis;

- as escavações executadas para a implantação do Sistema Viário na maioria são superficiais, com altura de corte apenas suficiente para retirada de enraizamentos de árvores de mata nativa;

- as escavações foram realizadas também para a retirada de solo contaminado



- de entulhos, exaustivamente depositados no Parque;
- as alturas de corte são suficientes para a construção do pavimento nas camadas definidas nos projetos e a normas afins (fl. 926);
 - ocorreu falta de perenidade de empenhos financeiros que garantam a obra se estender sem prejuízo a seu andamento;
 - avançar nos serviços de Limpeza e Expurgo do Sistema Viário é igual ao desnudamento da área de implantação e criação de passivo ambiental, sujeitando o contrato a embargos do Órgão Fiscalizador IBRAM e região circunvizinha – Asa Norte a enxurradas e suas consequências;
 - a busca de solo disponível implica em estocagem do mesmo e que não há área disponível para tanto, por estar em um Parque Ecológico;
 - as condições climáticas, períodos de chuva, não proporcionaram qualquer tentativa de estocagem de solo, pois a água sobre o volume de solo solto é causa da sua perda em obras de terraplenagem;
- a JM Terraplenagem jamais deliberou sobre suas ações, esteve sempre empenhada na implantação do sistema viário previsto no Projeto da Obra, Normas de Execução e aprovação da NOVACAP;
- quanto à jazida disponível para o fornecimento de material, a empresa usou aquela prevista pelo Projeto da Obra e também indicada pelo Orçamento contido nos documentos de licitação, para suprir demandas de dimensionamento estrutural e, caso necessário, suprir demandas de solo laterítico;
- em relação às jazidas mais próximas (a 36,9 km, 45,6 km, 53,6 km) que a Rajadinha (a 61 km), esclarece-se que foi utilizada aquela disponível, a Jazida Rajadinha, conforme validade do Licenciamento Ambiental, qualidade do material, acesso seguro ao local de exploração e interesse do proprietário no referido fornecimento;
- as demais jazidas não estavam disponíveis por não estarem com licenciamento válido, ou por estarem exauridas (fundo de cascalheiras), ou proprietários em viagens ou por falta de interesse no fornecimento quando consultados (descreveu jazida Ceilândia/Rui Cristiano - 45 km como “não teve interesse”, Planaltina Fazenda Várzea – 55 km e Sobradinho Fazenda Várzea – 36 km como “sem licença e má qualidade” e Ceilândia Heleno – 46 km como “responsável não encontrado);
- a empresa DINAMIZA Consultoria e Engenharia, atuante no setor de projetos de



rodovias e obras de infraestrutura no mercado Nacional, e cujos profissionais mantêm estreita relação com a UnB, coordenou os ensaios geotécnicos a fim de aferir se as características e parâmetros do cascalho utilizado na obra tem similaridade e compatibilidade com o cascalho da Jazida Rajadinha, e concluíram pela expressiva semelhança dos cascalhos pelos parâmetros: cor, forma dos grãos, granulometria, plasticidade e resistência (ISC);

- os testes também confrontaram os cascalhos das 4 jazidas mencionadas pela equipe auditora, o quais não apresentavam as mesmas características (Anexo XXII, “Anexo 7” da resposta, fls. 82/118);

- sobre a hipótese da equipe de auditoria de utilizar fornecedores particulares de cascalho (com preços incluindo frete de R\$ 25,00 a R\$ 35,00/m³), a contratada afirmou: *“Cumpre-nos esclarecer que a empresa construtora é responsável pela qualidade e origem do cascalho que utiliza em obra. A não comprovação da origem do cascalho utilizado em obra é passível de processo criminal. Inclusive, a NOVACAP responde solidariamente, razão que Fiscaliza a sua origem.”*;

- a DEMA – Delegacia de Meio Ambiente tem diversos inquéritos em apuração no DF relativos a todos esses tipos de ofertas de cascalho sem origem comprovada;

- além disso, o preço de R\$ 35,00 indicado para fornecimento é incompreensível em vista dos custos de aquisição, escavação, carga e transporte, uma vez que só o momento de transporte, vindo de jazida mais próxima possível, resultaria em valor superior à oferta;

Estrutura do Pavimento – Ciclovia e Estacionamento

- a estrutura do pavimento foi executada estritamente conforme estabelecido no projeto da obra e orçamento para os casos da Ciclovia e Estacionamentos, e a estrutura do anel viário também, mas com melhoramentos no subleito tendo em vista as condições geotécnicas encontradas no campo não repetirem os resultados do projeto;

- o projeto da TOPOCART trouxe a especificação de material granular, mas que o orçamento da TOPOCART para a licitação previu “SUB-BASE OU BASE DE SOLO ESTABILIZADO GRANULOMETRICAMENTE”, o que representa a execução de



camada estruturante com cascalho de jazida, tanto para a NOVACAP, quanto para o DNIT, conforme as Normas que preconizam as referidas atividades;

- quando há determinação de misturas nos serviços de estabilização de um solo e/ou cascalho estes são descritos em especificações particulares, indicando adição de percentuais de mistura de areia, cimento ou cal;

- o questionamento é intempestivo pois o assunto trata de projeto aprovado da TOPOCART e não da execução dos serviços, o que deveria ser questionado da fase de análise de edital, o que não ocorreu;

- assim, com relação aos serviços de Sub-base/Base da Ciclovia e Estacionamentos, a empresa apenas executou o que foi determinado pela Fiscalização e Projeto da Obra;

Estrutura do Pavimento – Anel Viário

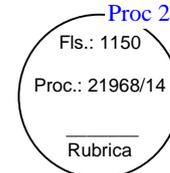
- com relação aos serviços de Sub-Base executados no Anel Viário, a empresa mais uma vez visou executar o previsto em Projeto associado a melhoramentos necessários a alcançar os padrões mínimos de funcionalidade da via;

- ao decorrer do andamento das obras observou-se que o solo de subleito do Parque Burle Marx poderia apresentar características de solos inservíveis quanto saturados, pois não atendeu às especificações definidas no dimensionamento do projeto da obra;

- a fim de proteger a estrutura de pavimento, foi adotada a adição de cal para melhorar as condições do subleito e sua capacidade portante para quando se encontrasse em situação de solo saturado pudesse trabalhar de forma a não comprometer a estrutura do pavimento como um todo;

- a simples adição de um aglutinante não transforma as características de um solo, mas pode melhorar o seu comportamento físico, permitindo-o suprir demandas de resistência de maneira geral, mas com limites e tornando-o instável e menos resistente;

- isso fez com que a fiscalização determinasse a adoção de estabilização granulométrica com cascalho laterítico para fins de atendimento do dimensionamento previsto em projeto e não um hipotético aumento de aglutinante do solo natural, e por isso não se tratou de inserção de serviços, mas apenas de melhoramentos nas



camadas estruturais para atendimento daquilo que estava previsto em projeto;

- o CBR do subleito previsto em projeto era de 11%, e o verificado em campo era de 6%, sendo que, mantendo-se a espessura de dimensionamento de subleito (20 cm) e sub-base (15 cm), adotou-se subleito melhorado com cal (CBR > 11%) e sub-base de solo estabilizado granulometricamente (CBR > 40%) para se atingir as previsões de projeto (segundo quadros às fls. 933/934);

Estrutura do Pavimento - Drenagem

- a implantação de uma rede de valas prescinde de serviços essenciais como escavação de valas, escoramento, lastro de fundo de vala, fornecimento e assentamento de tubos e o enchimento ou reaterro de vala e que, o solo oriundo da escavação, estando isento de restos de vegetais ou entulhos quaisquer que sejam, poderá ser reaproveitados para o reaterro;

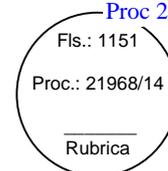
- nas especificações e encargos gerais da NOVACAP constam que “sempre que possível deverá ser usado o mesmo material da escavação, devidamente umedecido, descartando-se, no entanto, a parte que contenha matéria orgânica”;

- não raro, registra-se a ocorrência de depressões em pavimentos prontos, por histórico de má compactação, excesso de unidade do solo ou materiais de reaterros contendo impurezas;

- conforme já registrado no item terraplenagem, verificou-se a ocorrência de materiais inservíveis, vegetais e entulhos diversos, e que apenas em casos específicos, onde as valas de drenagem tiveram profundidades mais acentuadas, registrou-se solo de boa qualidade, o que, infelizmente, não significou o seu reaproveitamento;

- que o solo mais profundo escavado é aquele que ficará na superfície do monte, o último a ser depositado ao lado da vala; e que o solo escavado sai do seu estado natural para o estado solto, cujo volume de ar será tomado pela água por qualquer chuva sobre o mesmo. E em tempo de chuvas (Ordem de Serviço 02.01.2012) com o solo encharcado, pouco ou quase nada se aproveitou;

- o solo superficial, variando de 30 a 100 cm, era inapropriado para reaterro, e que no Parque não se pode explorar caixas de empréstimos ou faixa de domínio do Anel Viário, já que elas não existem, sendo necessário buscar material em outro local, para



atender à especificação e serviço;

- a fiscalização da NOVACAP atestou a situação e recomendou as providências que garantissem a integridade do serviço, assim como os inspetores da TERRACAP corroboraram a situação de campo;
- fatos são distorcidos por simples observação de fotos, e que fotos não podem definir os serviços que executaram, existindo laudos emitidos pela equipe de controle tecnológico da NOVACAP, presença da fiscalização da NOVACAP, inspeção das obras por agentes da TERRACAP e, ainda, presença do IBRAM na área;
- a prerrogativa da execução é proporcionar aos aterros e reaterros o volume de escavação excedente, mas isso quando o mesmo não apresentar restos vegetais e/ou entulhos de qualquer natureza;
- quanto à hipotética recuperação de áreas degradadas dentro do Parque, não foi apresentada qualquer área para qualquer manejo de material, apenas chamamentos severos pelo IBRAM quanto a não interferir nas condições naturais do Parque;
- hoje, a principal ação de sustentabilidade na implantação do sistema viário no Parque Burle Marx é a preservação da mata de cerrado existente, impedimento da exploração de solos e do armazenamento de restos vegetais dentro da área;

NOVACAP

110. A NOVACAP, mediante o Ofício nº 584/2015-GAB/PRES de 09.04.2015 (fls. 865/966), enviou as justificativas técnicas do fiscal da obra, o engenheiro Giancarlo Ferreira Manfrim que, às fls. 872/897, reproduziu *ipsis litteris* a maior parte da manifestação da empresa JM, demonstrando total alinhamento com a argumentação da contratada.

111. Assim, cabe registrar apenas a parte inicial contida às fls. 866/871 (na parte final constam apenas fotografias), em que a NOVACAP apresenta argumentos além dos da empresa JM, onde alega que:

- o TCDF liberou a licitação mediante a Decisão nº 6877/2009, aceitando o orçamento e, por conseguinte, concordando com a forma executiva de retirada de material impróprio, bem como o fornecimento de material necessário à boa execução da obra;
- citando decisões que antecederam a liberação do certame, a NOVACAP executou o



projeto aprovado juntamente com os orçamentos e as distâncias de bota fora e cascalheira apresentados e licenciados no momento da execução das obras, não havendo por parte da fiscalização qualquer alteração no que tange à forma construtiva idealizada para os projetos, até porque a fiscalização não possui competência para modificar ou alterar a forma contratada, o que denotaria desqualificação da licitação;

- segundo lição de Marçal Justen Filho no sentido, embora haja uma competência discricionária para a Administração alterar o contrato, não existe uma liberdade maior para impor a alteração como lhe aprouver, sendo vedada a transfiguração ou transmutação do objeto em qualquer alteração contratual, visto que as exigências qualificadas como técnicas e econômicas são eleitas de acordo com o objeto licitado, e, assim, deve-se certificar que a alteração contratual visada não tem o condão de desnaturar o objeto originalmente pactuado, sob pena de ofensa ao princípio da intangibilidade do objeto;
- conforme magistério de Fernando Vernalha Guimarães, para alterações qualitativas e quantitativas consagradas pela Lei nº 8.666/93, impõe-se a exigência de verificação de fato superveniente a autorizar medida de instabilização, ressalvada a situação de erro no projeto, para a qual se exige a concreta demonstração do ato lesivo ao interesse geral;
- o princípio da proporcionalidade deve ser levado em conta para a alteração dos contratos administrativos, sendo que, diante da constatação de que dois princípios, dotados de relevância similar, produzem efeitos contrapostos, a solução reside em reduzir o âmbito de extensão de ambos, e, portanto, o princípio da vinculação do ato convocatório sofre limitações, tal como se passa com o princípio da limitação das alterações do contrato administrativo, admitindo-se modificações contratuais, mas restritas a determinados limites;
- na hipótese em tela, é possível visualizar, em rota de colisão, de um lado, os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia entre os licitantes e da competitividade do certame e, de outro, os princípios do interesse público, da economicidade, e da eficiência;
- deve ser comprovado que a alteração pretendida se coaduna com a ideia de melhor adequação técnica frente às necessidades públicas visadas, sem prejuízo, ainda, do direito da contratada à indenização pelos eventuais prejuízos suportados, devido à



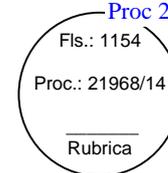
supressão parcial do objeto, além do limite do permitido pela licitação;

- o Acórdão nº 2387/2007 – Plenário/TCU determina “Abstenha-se de promover supressão parcial do objeto licitado, além do limite permitido pela legislação, sem que haja anuência do licitante, conforme o art. 65, §§ 1º e 2º, II, da Lei nº 8.666/93”;
- o processo de licitação foi submetido e apreciado pelo TCDF, e o mesmo liberou o certame com as condições atendidas na Concorrência nº 041/2008 – ASCAL/PRES-NOVACAP, sendo então de conhecimento prévio do orçamento dos serviços a serem executados e contratados.

Posicionamento da equipe de auditoria

112. A argumentação da empresa JM e da NOVACAP é centrada na apresentação de vários fatores que impediram o maior aproveitamento do solo das escavações para compensação na execução do sistema viário, a exemplo de: limitações das condicionantes ambientais por não permitirem exploração de caixas de empréstimos ou armazenamento/estocagem de solo retirado dentro do Parque; existência de grande quantidade de raízes na camada de solo retirada tornando-o inservível até maiores profundidades, conforme estudo da empresa APOENA; falta de perenidade financeira do ajuste, que causou interrupções nas etapas em prejuízo ao aproveitamento de solos escavados ao longo da execução; chuvas que desagregavam o solo escavado e impediam o seu reaproveitamento; necessidade de retirada de grande quantidade de entulhos do parque; impossibilidade de avanço nos serviços de limpeza e expurgo do Sistema Viário, pelo risco de criação de passivo ambiental devido a impermeabilização das áreas causando enxurradas na Asa Norte; presença de rocha arenítica imprópria para aterros, entre outros.

113. Nesse contexto, foram mencionadas as condicionantes restritivas da licença ambiental da obra. Ocorre que, embora a empresa JM faça referência à cópia desse documento como Anexo 1 à sua resposta (fls. 913), nada encaminhou para comprovar tais afirmações.



114. Na análise do Processo nº 28.894/08, que acompanhou a licitação da obra, observou-se o seguinte comentário acerca da licença ambiental na Informação nº 107/2008- 3ª ICE/Divisão de Auditoria: *“Conforme se observa às fls. 116, a NOVACAP informou que “...as obras de infraestrutura, em parque próprio do IBRAM, não carecem de licenciamento ambiental, notando-se que a drenagem pluvial interna integrará rede do Setor Noroeste, que, por seu turno, já conta com LI expedida pelo IBAMA”. O documento citado é a Licença de Instalação nº 008/2008 (fls. 117/119), de 18.08.08, com validade por seis anos.”*

115. Naqueles autos constava cópia do Despacho da NOVACAP e da citada Licença de Instalação nº 008/2008 concedida à TERRACAP (fls. 1064/1068), que também compõe o Manual Verde do Setor Noroeste, donde transcrevem-se as principais condições pertinentes à presente análise, *in verbis*:

“16. Promover a limpeza de todo o setor e do Parque Burle Marx, com a retirada dos entulhos e promover a destinação adequada, antes do início das obras.

(...)

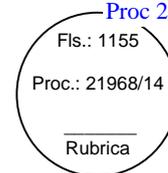
25. Efetuar a remoção ou uso controlado dos restos vegetais da operação de supressão de vegetação e acumular o solo fértil raspado (camada superficial que contém matéria orgânica, nutrientes minerais e microrganismos) em local não sujeito a erosão, reespalhando-o após a desmobilização do canteiro ou dispondo-o para aproveitamento da matéria orgânica.

(...)

36. Utilizar materiais granulares (areia e pétreos) somente de jazidas ou pedreiras licenciadas pelos Órgãos Ambientais. No transporte de cascalho até a obra, evitar o excesso de carregamento dos caminhões e cobrir o material com lonas para evitar o pó e a queda de fragmentos na pista. No transporte de materiais asfálticos, obedecer às normas existentes para o transporte de cargas perigosas – Decreto nº 96.044 de 18/05/1988.

37. Realizar a recuperação das áreas degradadas simultaneamente ao término das várias etapas. Demolir as obras provisórias, desimpedindo o escoamento nos talwegues e evitando a formação de caminhos preferenciais para a água.

38. Após a conclusão da obra, executar a limpeza total do canteiro/pátio, particularmente das áreas usadas para estoque de agregados e de asfalto, e

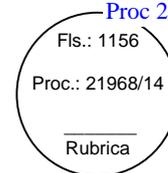


recolher os tanques de materiais betuminosos, tambores e outros materiais inservíveis e dispô-los em locais aprovados pelos Órgãos Ambientais.”

116. Verifica-se, nos itens de condicionantes da Licença de Instalação citados, que não consta proibição para escavação e estocagem de solo escavado a ser reaproveitado durante a obra. Também é especificado que os solos superficiais, com restos vegetais, deverão ser reespalhados pela área ou dispostos para aproveitamento da matéria orgânica, após a desmobilização do canteiro, o que denota que este solo também ficaria acumulado dentro dos limites do Setor Noroeste. As áreas degradadas, por sua vez, deveriam ser recuperadas ao término das etapas. Ainda, havia previsão para estoque de agregados e de asfalto no canteiro. A retirada dos entulhos que já existiam era prevista para antes do início das obras.

117. Como se observa, não são pertinentes as afirmações da empresa JM e NOVACAP sobre a impossibilidade de escavação, estocagem de solo, nem a necessidade de retirada de todo solo escavado dos limites do Parque ou do Noroeste. As condicionantes da Licença de Instalação do IBAMA exigem recuperação de áreas degradadas e espalhamento do solo com matéria orgânica, especialmente ao final da obra, mas durante é razoável que o solo fique ao longo da escavação ou em área próxima no Noroeste, para reaproveitamento ou redistribuição, não havendo empecilho para isso na referida Licença de Instalação. Também não foi encaminhado qualquer documento proveniente do IBRAM que estabelecesse essas limitações.

118. Sobre o argumento de as chuvas desagregarem o solo estocado, tornando-o inservível para aterros, entende-se que lonas poderiam resolver o problema. Ademais, quando o solo é trazido de jazida nem sempre é imediatamente aplicado nos trechos, necessitando ser estocado, o que apresenta o mesmo problema alegado com o solo local. Também não consta no Diário de Obra qualquer registro que comprove perda de material estocado por conta de chuvas. Nesse tocante, quanto à afirmação da empresa JM de que as obras foram iniciadas na região do Anel Viário, em 02.01.12, com clima chuvoso, e os serviços foram sendo executados conforme as chuvas permitiam, também não houve qualquer registro no Diário de Obra, que, ressalta-se, no período de 02.01 a 31.03.12 (93 dias de obra), não relatou nenhum



serviço executado nem perda de material, e apenas citou em todas as folhas: “Início dos serviços de acordo com a O.S E nº 001/2011 – UGC” (vide volumes Anexos II e III ao Documento de fls. 38-40).

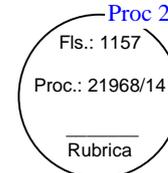
119. As anotações de serviços específicos no diário começaram somente a partir do 95º dia, em 02.04.2012, quando foram registrados trabalhos típicos de início das obras, como *levantamento topográfico, execução de limpeza do terreno, escavação para rede de drenagem (rede 13), estaqueamento ciclovia e execução de regularização de subleito*. Portanto, ao que indica o diário, a maioria dos serviços só começaram efetivamente em abril/2012, no fim da estação de chuvas.

120. Assim, os argumentos apresentados no sentido de alegar perda de solo escavado por causa da chuva também são muito frágeis.

121. Outro fator alegado pela empresa para o não aproveitamento do solo de escavação seria a existência de raízes até grandes profundidades, fundamentado apenas por laudo genérico da empresa APOENA, sem comprovação desses fatos para trechos específicos com registros em Diário de Obra e com ensaios de laboratório. É natural o não aproveitamento da camada mais superficial de solo (20 cm), mas qualquer necessidade de descarte de solo a profundidades maiores em razão de presença de material orgânico deveria ser documentada. Muitas fotos enviadas pela própria empresa demonstram grandes volumes de solo acumulados ao longo da escavação, para, naturalmente, serem aproveitados.

122. O argumento de que a execução da limpeza e expurgo iria impermeabilizar o solo e agravar o problema de drenagem de águas pluviais e as enxurradas na Asa Norte também não parece ser razoável. Além de não existir estudos técnicos que comprovem ou indiquem a relevância do alegado impacto na área em questão, já foi comentado em parágrafo anterior que o Diário de Obra registra o início efetivo dos trabalhos em abril de 2012, já fora do período chuvoso.

123. A alegação da interrupção do fluxo de recursos, que levou à alteração do plano de ataque para executar trechos por completo e não avançar na terraplenagem, não pode ser admitida como justificativa válida, porque do modo como

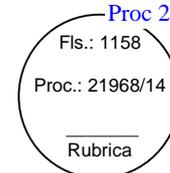


a obra foi executada já havia grande disponibilidade de material excedente, conforme notas de terraplenagem constantes nos processos de medições (Anexos IX ao XV e resumo às fl.05 do Anexo XV). Da mesma forma, não se pode acatar como fator limitante a possível incidência de rocha arenítica em um dos trechos, uma vez que não há registros da presença de material de 3ª categoria nos processos de medição ou no Diário de Obra.

124. Como se pode ver, tudo deveria ser registrado no Diário de Obra e documentado nos processos de medição, inclusive com fotos datadas e resultados de ensaios de laboratório, de forma que fosse possível comprovar as afirmações da empresa, em cada trecho executado. Não há nos diários de obras encaminhados registros suficientes para sustentar os argumentos da empresa e da NOVACAP acerca da impossibilidade de aproveitamento de grande parte da escavação do solo do Parque Burle Marx, tampouco ensaios de laboratório realizados durante a execução da obra que pudessem demonstrar a alegada inadequação do solo e justificar a tomada de decisão pela importação de material. O edital, inclusive, previu a utilização de solo de jazida apenas em caso de comprovada necessidade, pelos termos do item 6 –JAZIDAS: “**Nos casos em que haja necessidade de retirada de material de empréstimo, a jazida autorizada será a de PLANALTINA – Lado esquerdo da DF 130, a 8,5 KM do Balão de interseção da DF 250/DF130.**” Torna-se difícil, assim, sustentar a necessidade de importação de solo em detrimento ao aproveitamento do solo do Parque, conforme previsto no projeto básico, sem os devidos registros e documentos que comprovassem a motivação para essa opção. Vale registrar o que estabelece o § 1º do art. 67 da Lei nº 8.666/93:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

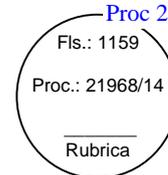


125. Em relação ao quantitativo de bota-fora, além da alegação de necessidade de retirada de grande quantidade de entulhos, foi ressaltada a impossibilidade de aproveitamento da massa vegetal. Registra-se que no Diário de Obra houve indicação do serviço *limpeza do terreno* combinado a *transporte de material - bota fora de limpeza* especialmente no início efetivo da obra, nos dias 98 (05.04.2012), 99, 100, 102, 103, 104, 105, 106, 109, 110, 111, 112, 113, 116, 117, 118, 119, 120, 123 (30.04.2012), e apenas *limpeza do terreno* nos dias 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 137, 138, sem mais registros quanto ao destino dos resíduos.

126. Porém, verificaram-se muito mais registros de *limpeza do terreno para estaqueamento* em combinação com *remanejamento de resíduos sólidos*, mais especificamente nos dias 217 (21.08.2012), 230 (03.09.2012), 231, 232, 233, 237, 238, 239, 240, 241, 244, 245, 246, 247, 248, 251, 252, 254, 258, 259, 260, 261, 262, 265, 266, 267, 275, 276, 279, 280, 282, 283, 286, 287, 288, 308, 309, 310, 311, 314, 316, 317 e 318 (30.11.2012), conforme volumes Anexos V e VI – parte do Doc. de fls. 38-40. Isso indica que, na maioria dos casos não foi efetuado bota-fora de resíduos, como afirma a empresa, mas houve remanejamento dos resíduos.

127. Foram verificados registros específicos de *retirada de entulho* apenas no dia 217 (02.08.2012) e de *remanejamento de entulho* no dia 219 (04.08.2012), o que, no segundo caso, indica que o entulho foi apenas mudado de lugar, conforme Volume Anexo V - parte do Doc. de fls. 38-40. Isso demonstra ser irrelevante a alegação acerca da necessidade de bota-fora de entulho, não condizendo com as justificativas da empresa JM de haver grandes volumes, e tratando-se, portanto, de caso pontual, sem lastro em qualquer cálculo que pudesse quantificar o seu volume, tampouco em item de serviço da planilha específico para tanto.

128. Quanto ao solo inservível retirado, cujo volume foi quantificado pela área multiplicada pela profundidade de 20 cm, não há como apurar quanto foi efetivamente direcionado para o bota-fora da estrutural, e quanto foi apenas remanejado de local na área do Parque, mas fica patente a maior quantidade de registros referentes a remanejamento de resíduos, o que se coaduna com a licença



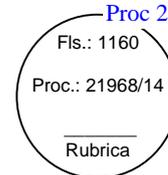
ambiental, que, de forma geral, condicionava o aproveitamento do material proveniente da “*Limpeza superficial de camada vegetal*” para recuperação ambiental do próprio Parque.

129. Assim, mais um vez, aponta-se que os registros no diários de obras ou são incompletos ou dão margem a contradições em relação às afirmações da empresa e NOVACAP, e, conforme a maior parte das anotações são referentes a remanejamento de resíduos, e não bota-fora, ratifica-se o cálculo redutor dos serviços destinados a bota-fora faturados, conforme apresentado no presente achado.

130. Nesse ponto, deve-se observar, ainda, que o Diário de Obra do período entre 08.05.13 a 31.08.13 (Anexo VIII parte do Doc. de fls. 38-40) encontra-se com a contagem de dias errada. O dia 08.05.13 deveria corresponder ao dia 481, mas nessa data o diário recomeçou a contagem do dia 155, com anotações sumárias (uma linha por página), como *limpeza, remoção da vegetação, execução da terraplenagem, execução do subleito, execução da base, imprimação da base, execução da capa asfáltica*, sem qualquer especificação de local ou do que foi feito com o solo proveniente da limpeza. Entende-se que esse volume, com tantos erros e registros mínimos, também não pode comprovar as alegações da empresa, somado ao fato das contradições e incompletudes já apontadas.

131. Quanto à questão da Jazida indicada para faturamento das DMTs para importação de material, considerando a distância de 61 km da obra, a empresa afirmou que a utilizou por ser prevista em projeto e que nenhuma outra jazida mais próxima estava disponível, seja por licença vencida ou por proprietário em viagem ou sem interesse.

132. Apontou ainda ser inviável comprar o cascalho de fornecedores particulares pelo fato de que “...a empresa construtora é responsável pela qualidade e origem do cascalho que utiliza em obra. A não comprovação da origem do cascalho utilizado em obra é passível de processo criminal. Inclusive, a NOVACAP responde solidariamente, razão que Fiscaliza a sua origem.” Ressaltou que a DEMA – Delegacia de Meio Ambiente tem diversos inquéritos em apuração no DF relativos a todos esses tipos de ofertas.



133. Registrou ainda que a empresa DINAMIZA Consultoria e Engenharia coordenou os ensaios geotécnicos a fim de aferir se as características e parâmetros do cascalho utilizado na obra tem similaridade e compatibilidade com o cascalho da Jazida Rajadinha, e concluiu pela expressiva semelhança dos cascalhos pelos parâmetros: cor, forma dos grãos, granulometria, plasticidade e resistência (ISC).

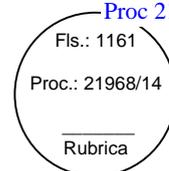
134. Afirmou ainda que os testes também confrontaram os cascalhos das quatro jazidas mencionadas pela equipe auditora, o quais não apresentavam as mesmas características.

135. Sobre essas afirmações, ressalta-se aqui importante fato: embora a empresa JM defenda a necessária utilização de solo de jazida localizada a 61 km e a importância de comprovar a origem do material, **a contratada não apresentou qualquer documento ou comprovante de que de fato importou material da Jazida no Núcleo Rural da Rajadinha.**

136. Mais uma contradição: a empresa alega ser inviável a utilização de cascalho comprado de fornecedores particulares por não conseguir comprovar a sua origem, tratando como crime da empresa e responsabilidade solidária da NOVACAP, **mas, repita-se, não apresentou nenhum documento ou registro que comprove a origem do material que alega ter utilizado.**

137. A empresa busca comprovar, mediante ensaios contratados com a empresa DINAMIZA, que o material utilizado na obra é “compatível” com o da Jazida da Rajadinha. **Mas, se de fato usou material proveniente dessa jazida, por que razão simplesmente não apresentou um documento que comprove a extração de solo?** A apresentação de ensaios de compatibilidade sem a devida comprovação da operação de extração de material na jazida é inócua e não tem credibilidade.

138. Assim, ao mesmo tempo que os argumentos da empresa de que a maior parte do solo era inservível não possuem os devidos registros comprobatórios, também não há provas de que houve, efetivamente, a importação de material da jazida Rajadinha. Se a empresa busca defender o custo em que incorreu, relativo à



importação de solo e cascalho de jazida a 61 km, deve comprovar, mediante documentos, a extração desse material, com quantitativos totais e custo. A necessidade de comprovação de origem, como a própria empresa ressaltou em sua defesa, deve ser feita com provas documentais relativas à obtenção do material, que deveriam, em verdade, ter sido apresentadas ao fiscal por ocasião das medições, para que, somente assim, pudessem ser faturadas.

139. Ressalta-se que também não **foi apresentada a Licença de Operação da Jazida utilizada comprovando que estava apta a ser explorada à época da execução da obra**. O edital que indicou a jazida era de 2008, e a obra só iniciou em 2012. Era necessário que fosse comprovado que a Jazida Rajadinha ainda estava apta à exploração no início efetivo da obra, cerca de 4 anos após a licitação.

140. Mas eis que surgiu uma nova questão. Na apresentação dos resultados dos citados ensaios, a empresa JM indicou a Jazida da Rajadinha como São Sebastião/DF (Anexo XXII, fls. 85/90). Ocorre que a Jazida Rajadinha vinha sendo indicada como situada em Planaltina, a uma distância de 61 km.

141. Em busca de elucidar essa dúvida, novamente recorreu-se ao texto inserido no edital da Concorrência nº 041/2008-ASCAL/PRES, que assim previu (Processo nº 28894/08, fls. 984):

6 - JAZIDAS:
Nos casos em que haja necessidade de retirada de material de empréstimo, a jazida autorizada será a de:
PLANALTINA – Lado esquerdo da DF 130, a 8,5KM do Balão de interseção da DF 250/DF 130.

142. Por sua vez, o orçamento da Licitação, de responsabilidade do Engenheiro Civil Plínio F. M. Fragassi (Processo nº 28894/08, fls. 971), especificou como parâmetros utilizados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Fls.: 1162

Proc.: 21968/14

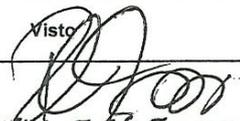
Rubrica

Parâmetros

1- Pav. asfáltica (SB-15cm ; B-15cm ; capa- 5cm):	14.599,79
2- Distância até a Novacap, km:	15,00
3- Distância até a Jazida (Planaltina):	61,00
4- Distância até o Bota-fora, km:	18,00

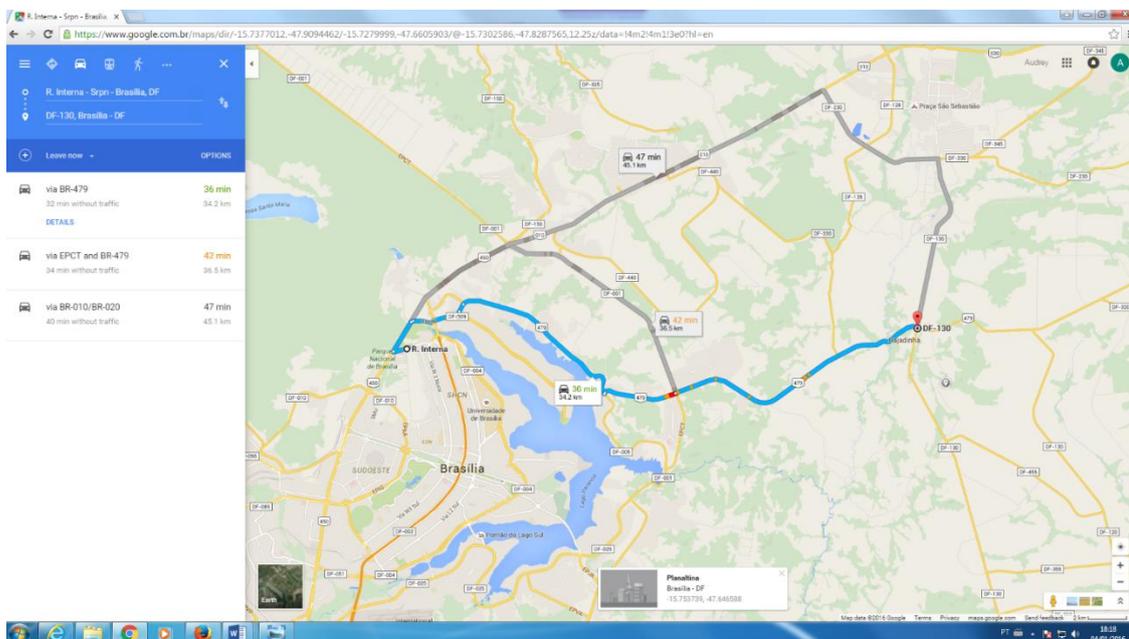
TERRAPLENAGEM	
5- Volume de Corte, m ³	57.717,13
6- Volume de Aterro, m ³	38.934,55
7- Volume do Bota-Fora, m ³	18.782,58

Visto

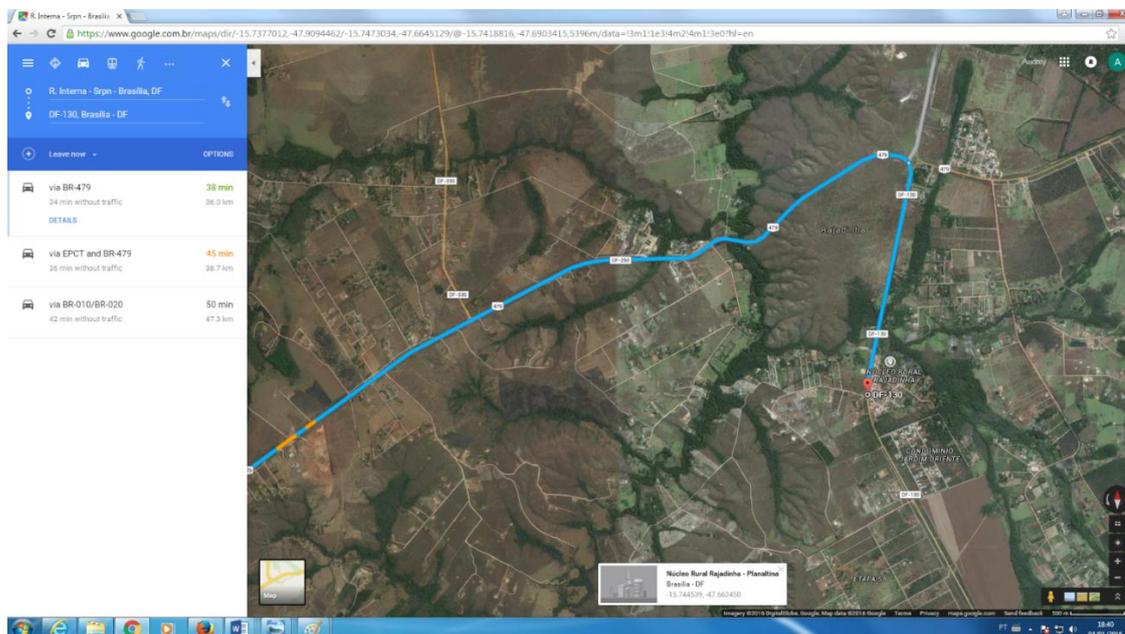


Plínio F. M. Fragassi
 Engenheiro Civil
 CREA-MG 68.431/D
 CIC: 652.023.335-87

Percurso da entrada do Parque Burle Marx ao Balão de Interseção da DF 250/DF 130



Menor Distância: 34,2 km (Google Maps)



Percurso até o Núcleo Rural Rajadinha – Planaltina/DF, a 36.3 km do Parque Burle Marx

143. A variação dos percursos até o balão é de 34,2 km, 36,5 km e 45,2 km que, somados os 8,5 km até a jazida, como indicado no edital, resultariam em cerca de 43 km, 45 km e 54 km, distâncias todas inferiores à previsão de 61 km do orçamento, que vem sendo aplicado no faturamento dos serviços no contrato. De fato, deveriam ser adotadas as menores distâncias, de 43 ou 45 km, conforme o percurso mais adequado ao transporte do solo.

144. Isso indica grave erro e superestimativa de quantidade no orçamento do serviço “*Momento Extraordinário de Transporte de Material de 1ª Categoria e Solos de Jazida, para distância além de 5 km*”, ao prever a jazida a 61 km da obra, em vez de 43 km ou 45 km. Lembrando que a unidade desse serviço é m³ x Km, obtido pela multiplicação da DMT pelo volume de material a ser transportado.

145. Constatação mais grave é que a fiscalização da NOVACAP e a empresa JM mantiveram a medição e o faturamento de serviços considerando a distância de 61 km, muito superior à que seria aplicável caso o material fosse efetivamente retirado da jazida Rajadinha, deixando de apontar o erro do orçamento e concretizando o superfaturamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Fls.: 1164

Proc.: 21968/14

Rubrica

146. Outro fato que deve ser considerado é que, embora o procedimento licitatório tenha sido deflagrado em 2008, o contrato foi assinado apenas em 29.11.11, com ordem de serviço emitida em 02.01.12. Nesse ínterim, verificou-se a existência do Memorando nº 019/2011-ASMAN de 29.06.11 da NOVACAP, mencionado inclusive pela empresa JM, que apresentava a lista das cascalheiras licenciadas naquele momento, entre as quais não se encontrava a Jazida Rajadinha, conforme cópia a seguir³². Assim, não há evidências de que a Jazida em Planaltina/DF estava com a licença vigente para a exploração à época da execução do contrato, que só foi efetivamente iniciado após cerca de 3 anos do procedimento licitatório.

Salvar como 250 2
Cascalheiras

NOVACAP

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS
COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL

GDF
Juntos por um novo DF

Memorando nº: 019 /2011 - ASMAN Brasília, 29 de junho de 2011.
Para: DEINFRA/DU,

223
Proc. 21968/14
Yuri

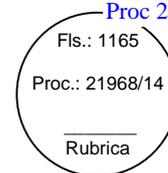
Informamos, abaixo, as cascalheiras particulares licenciadas para extração de cascalho:

PROPRIETÁRIO	LOCALIZAÇÃO	LICENÇA/VENCIMENTO
José Raimundo da Silva	BR-060, Km 23, Chácara São José	LO 022/2011-IBRAM Vencimento abril/2015
Heleno Raimundo dos Santos	Núcleo Rural Alexandre Gusmão, Gleba 4 – Incra 9 Ceilândia	LO 024/2008-IBAMA Vencimento agosto/2012
Rui Cristino Barbosa	Fazenda Saltador - Ceilândia	LO 015/2008-IBAMA Vencimento julho/2012
Antônio Dionísio Feitosa Noronha	Fazenda Sávia, gleba 104, DF-330 Km 11 - Sobradinho	LO 209/2006-SEMARH Vencimento 2010, está valendo, pois foi solicitada a renovação dentro do prazo.
Antônio Dionísio Feitosa Noronha	Fazenda Várzea Mestre D'Armas, DF-130, Km 05 - Planaltina	LO 204/2006-SEMARH Vencimento 2010, está valendo, pois foi solicitada a renovação dentro do prazo.

Anteciosamente,
Rogério
 Rogério Motta de Menezes
 Diretor de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia
 NOVACAP

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
 COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL

³² Esse documento, que informa a relação de jazidas, faz parte originalmente do Processo de Auditoria n.º 1122/14 realizado pela SEAUD, cujo objeto era examinar a adequação dos procedimentos de elaboração de projeto e de execução dos serviços de transportes de materiais em obras rodoviárias (momento de transporte), no âmbito do GDF, tendo como parâmetros o DER/DF e a NOVACAP.

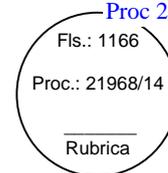


147. Dessa forma, os fatos apresentados reforçam o entendimento de que não foi utilizado material da Rajadinha visto que, além de não haver qualquer registro da extração desse material, não constam nos autos licenciamento referente a tal Cascalheira e a documentação da NOVACAP não a indicava como licenciada no momento do execução do contrato, a partir de 2012 e 2013.

148. A NOVACAP, representada pelo fiscal da obra, engenheiro Giancarlo Ferreira Manfrim da DU, apresentou reprodução exata dos argumentos da empresa JM. Vale, portanto o mesmo raciocínio da análise já efetuada, ou seja: as alegações sem o devido lastro comprobatório são insuficientes para justificar o aparente não aproveitamento de grande parte do solo escavado; o fiscal teria a obrigação de manter registros completos em diário, além de documentos fidedignos nos processos de medição e acompanhamento, resultantes inclusive de ensaios de laboratório realizados durante a execução, que comprovassem os fatos e as decisões adotadas durante a execução em cada período e trecho executados.

149. O fiscal da NOVACAP alegou, em acréscimo, que a licitação foi analisada e liberada pelo TCDF, o que valida a previsão do item Momento Extraordinário de Transporte para a importação de material da Jazida Rajadinha em montantes tão elevados, argumentando, ainda, não proceder a redução desses valores no contrato, pois vinculado à licitação e a seleção da proposta mais vantajosa.

150. Ocorre que, pelo princípio da motivação, legalidade, transparência, economicidade, eficiência, entre outros, a importação de material só deveria ocorrer em caso de comprovada necessidade, conforme previsto explicitamente no edital (“6 – JAZIDAS: *“Nos casos em que haja necessidade de retirada de material de empréstimo, a jazida autorizada será...”*”), com base em registros fidedignos que justificassem a inadequação do solo local para aproveitamento, em cada trecho, e não apenas porque estava previsto item dessa sorte na planilha orçamentária. Nesse caso, comprovada a desnecessidade de utilização da quantidade parcial desse serviço, ao final da obra poderia ser feita a legal supressão do quantitativo não utilizado, mediante aditivo.

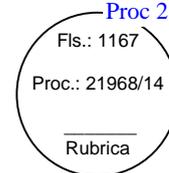


151. Essa comprovação se faz necessária, sobretudo, porque o Projeto Básico da obra (Anexo XVII) atestou a boa qualidade do solo local, por meio de relatório de sondagem (PT01, fls. 180/191); e indicou a sua utilização na execução de aterros, bem como nas camadas estruturais das vias, ciclovias e estacionamentos; eliminando a necessidade de importação de material proveniente de jazida. Ademais, a qualidade do solo é tão boa, que foi utilizado até em outras obras do GDF (ex: obra do BRT Sul).

152. O que é inadmissível, ilegal e ilegítimo e antieconômico é promover o pagamento por itens desnecessários, e, possivelmente, não executados. Nesse caso, a única forma de justificar o pagamento dos montantes do item 4126 seria a comprovação, por parte do fiscal da obra e da empresa JM, da origem e das quantidades do solo importado, o que só poderia ocorrer mediante documento que comprovasse a retirada do material da referida jazida. Não se pode esquecer que, se de fato houve importação de material da jazida Rajadinha, o fiscal tinha obrigação de promover a redução da DMT de 61 km para pelo menos 45 km, e a assinatura de aditivo ao contrato para formalizar a alteração. Ao contrário, o fiscal foi omissivo e propiciou a consolidação do superfaturamento.

153. Ademais, como houve um grande lapso temporal entre a elaboração do orçamento (data-base: 04/2009) e o início das obras (janeiro/2012), a fiscalização da NOVACAP deveria ter realizado a reavaliação da situação da DMT, inclusive mediante verificação da validade do licenciamento da jazida indicada no edital e da disponibilidade de outras jazidas licenciadas mais próximas da obra. Nesse momento, possivelmente teria sido possível corrigir o erro da DMT ou alterá-la considerando o fornecimento por outra jazida. A omissão do fiscal e representante da NOVACAP, nesse caso, contribuiu para a propagação do erro do orçamento e para o pagamento por serviços não executados.

154. No entanto, mesmo ao se considerar a previsão da utilização da jazida indicada no edital, a admitindo-se essa possibilidade, a empresa deveria comprovar que efetivamente importou material de tal jazida mediante documento fidedigno.



Porém, como já registrado nesta análise, além da falta de registro em Diário de Obra dos fatos, estudos e decisões que pudessem sustentar todos os argumentos apresentados para a não utilização do solo do Parque e a importação de material, a fiscalização da NOVACAP deixou de exigir da empresa a comprovação da origem e da quantidade de material importado da Jazida Rajadinha.

155. Conclui-se que a fiscalização da NOVACAP, responsável pelo procedimento de medição e pagamento dos serviços contratados, tinha a obrigação de exigir a comprovação da empresa JM que de fato houve a utilização de material proveniente da jazida indicada, vez que não há qualquer documento que evidencie isso no processo, inclusive a licença ambiental válida. Não se pode esquecer que, além disso, houve a manutenção do faturamento de uma DMT de 61 km para o cálculo do *Momento Extraordinário de Transporte de Material de 1ª Categoria Solos de Jazidas com distância além de 5 km*, muito acima da real distância da Jazida até a obra, em torno de 43 km, o que constitui indício de ausência de boa-fé da empresa JM e da fiscalização da NOVACAP, o que propiciou o enriquecimento ilícito da empresa contratada. Essa conduta, no caso do fiscal da NOVACAP, pode até ser enquadrada em ato de improbidade administrativa, conforme prevê, a Lei nº 8.429/92, nos termos do art. 1º c/c art. 10º, inciso I, *in verbis*:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

(...)

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:



I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;
(...)

156. Acrescenta-se que, por decorrência e conforme toda a análise efetuada dos argumentos apresentados, também não são suficientes as justificativas pelo atesto e pagamento pela totalidade das quantidades medidas nos serviços: “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 necessário fazer o expurgo das parcelas desses serviços consideradas injustificadas, conforme cálculos estimados neste achado no parágrafo 104.

157. Todos esses fatos caracterizam pagamento por serviços não executados e consequente superfaturamento, com burla aos princípios da motivação, economicidade, proporcionalidade, legalidade e aos arts. 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4320/64, *in verbis*:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

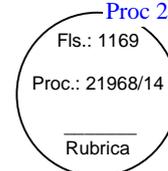
§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

158. Entende-se, assim, que as manifestações da NOVACAP e da empresa JM foram insuficientes para afastar as irregularidades apontadas, ficando

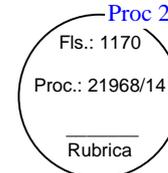


caracterizado o superfaturamento no total de R\$ 11.202.600,36, pelas seguintes razões:

- por não restarem devidamente comprovadas as argumentações da empresa JM e do fiscal da NOVACAP para justificar a importação de material da jazida Rajadinha em detrimento ao previsto no projeto básico para uso do próprio solo do Parque Burle Marx, visto que o Edital só previa a utilização de solo de jazida em caso de necessidade, o que deveria ser devidamente comprovado nos registros do Diário de Obra, e também mediante ensaios e outras provas documentais;
- por não haver documentação que comprove a efetiva importação de material da citada jazida, nem comprovante de que ela continuava com a licença vigente à época da execução da obra;
- por decorrência, pelo também indevido faturamento de parte das quantidades dos serviços associados de “Escavação de material de 1ª categoria e de solos de jazidas”; “Carga de material de 1ª categoria e de solos de jazidas”; e “Transporte em caminhão de material de 1ª categoria e de solos de jazidas com distância de até 5,0 Km”.

159. Ressalta-se, nesse caso, que, mesmo se a NOVACAP e a empresa JM conseguirem comprovar a importação de material da Jazida Rajadinha nas quantidades faturadas, mediante documentos fidedignos, bem como apresentarem a Licença de Operação da jazida válida no período de execução da obra, ainda assim houve superfaturamento considerando a indevida utilização da distância de 61 km em vez de 43 km no cálculo do serviço *Momento Extraordinário de Transporte de Material de 1ª Categoria Solos de Jazidas com distância além de 5 km*, erro que veio do orçamento estimativo, mas que a empresa, caso estivesse de fato retirando solo da referida jazida, teria a obrigação de alertar o fiscal para a correção na medição, com base nos princípios da moralidade, legalidade, e economicidade. Porém, como até o presente momento a NOVACAP e a empresa JM não comprovaram devidamente a importação do material da Jazida Rajadinha, permanece a estimativa de superfaturamento total de R\$ 11.202.600,36.

160. Como a manifestação da NOVACAP e da empresa JM não foram suficientes para elidir as irregularidades que ocasionaram superfaturamento decorrente de pagamento por serviços não executados e conseqüente prejuízo ao



Erário, cabe sugerir a citação do fiscal da obra, Sr. Giancarlo Ferreira Manfrim, e da empresa JM, com responsabilização solidária, para conversão dos autos em Tomada de Contas Especial, e considerando ainda a possibilidade de aplicação das sanções previstas no art. 56 e 60 da LC nº 01/94 para o gestor público.

161. Também cabe chamar em audiência o engenheiro responsável pelo orçamento estimativo da licitação, Plínio F. M. Fragassi, por desrespeito ao princípio da economicidade e ao art. 6º, inciso IX, alínea “f”, e art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/96, por não ter observado as soluções indicadas no Projeto Básico para elaboração do orçamento, sobretudo na indicação do uso do solo local nas camadas estruturais das vias, ciclovias e estacionamentos, o que reduziria ou eliminaria a previsão de quantidades do item *Momento Extraordinário de Transporte de Material de 1ª Categoria Solos de Jazidas com distância além de 5 km*, bem como por considerar uma distância superior de 61 km até a jazida autorizada no edital (Planaltina – Lado esquerdo da DF 130, a 8,5 km do Balão de interseção da DF 250/DF 130), em vez dos reais 43 km.

162. Faz-se necessária ainda propor aos partícipes do Convênio em tela, TERRACAP, NOVACAP e SINESP, a avaliação da conveniência e oportunidade de rescindir o contrato unilateralmente, caso ainda esteja vigente, levando em conta o interesse público e a gravidade das irregularidades verificadas, que caracterizaram inadimplemento contratual, prejuízo e altos riscos para a qualidade das obras e entrega tempestiva do Parque Burle Marx à população.

163. A título de aperfeiçoamento da gestão pública, entende-se adequado, ainda, propor determinação de medidas às entidades citadas, para que melhorem seus controles internos e propaguem a seus gestores públicos que observem com todo rigor, nos convênios e contratos de obras, o procedimento de medição e pagamento apenas para serviços comprovadamente executados, com base no previsto no projeto básico/executivo e no contrato, devidamente compatibilizados, e com os devidos 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 conseqüente prejuízo ao Erário.

Responsabilização

Irregularidade 1

Tabela 01

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Indevido atesto e pagamento por serviços de " <i>Momento Extraordinário de Transporte de Material de 1ª Categoria Solos de Jazidas com distância além de 5 km</i> " para importação de material de jazida indicada a 61 km da obra, sem a devida comprovação da necessidade de importação de solo com base em dados concretos documentados nos diários de obras, ensaios de laboratório, e outros documentos, nem da origem e quantidade do material utilizado mediante documentos fidedignos, adotando distância irreal da Jazida Rajadinha de 61 km em vez dos reais 43 km, e ainda, por decorrência, o também indevido atesto e pagamento por serviços de " <i>Escavação de material de 1ª categoria e de solos de jazidas</i> "; " <i>Carga de material de 1ª categoria e de solos de jazidas</i> "; e " <i>Transporte em caminhão de material de 1ª categoria e de solos de jazidas com distância de até 5,0 Km</i> ", caracterizando superfaturamento e burla aos princípios da legalidade, motivação, economicidade, proporcionalidade, e aos arts. 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4320/64.	02/01/12 a 31/08/13	R\$ 11.202.600,36

Irregularidade 2

Tabela 02

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Inobservância da indicação do Projeto Básico para uso do solo local do Parque nas camadas estruturais de vias, ciclovias e estacionamentos, por considerar no orçamento estimativo da Concorrência n.º 041/2008-ASCAL/PRE a importação das quantidades totais de solo de jazida, aliada à previsão errônea da distância da Jazida indicada no projeto básico de 61 km em vez dos reais 43 km, resultando em superestimativa de quantitativos do item de " <i>Momento Extraordinário de Transporte de Material de 1ª Categoria Solos de Jazidas com distância além de 5 km</i> " e caracterizando desrespeito ao princípio da economicidade e ao art. 6º, inciso IX, alínea "f", e art. 7º, § 4º, da Lei nº 8.666/96.	02/01/12 a 31/08/13	N.A.



Responsáveis indicados

164. Apontam-se como responsáveis ocorrência da irregularidade 1:

Tabela 03

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Giancarlo Ferreira Manfrim	Engenheiro Civil Fiscal da obra	02/01/12 a 31/08/13 (período de execução do contrato até a suspensão)	Ação culposa nas modalidades negligência e imprudência ao realizar o atesto e o pagamento por serviços não comprovadamente necessários, aliada a ausência de evidências, registros e documentos comprobatórios fidedignos que pudessem comprovar a real importação de solo da Jazida Rajadinha indicada e faturada a 61 km, que em verdade se situa a 43 km da obra.	O atesto do fiscal é requisito para o pagamento pelos serviços.	R\$11.202.600,36
Empresa JM	Empresa contratada para execução da obra.	02/01/12 a 31/08/13 (período de execução do contrato até a suspensão)	Ação dolosa ao pleitear faturamento de itens de serviços não comprovadamente necessários e contrariando o projeto básico, aliada a ausência de evidências, registros e documentos comprobatórios fidedignos que pudessem comprovar a real importação de solo da Jazida Rajadinha indicada e faturada a 61 km, que em verdade se situa a 43 km da obra.	A fatura apresentada pela empresa indicando os serviços a serem pagos é o documento que inicia a aprovação da medição mediante o atesto do fiscal.	



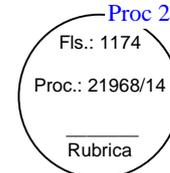
165. Aponta-se como responsável pela ocorrência da irregularidade 2:

Tabela 04

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Plínio F. M. Fragassi	Engenheiro responsável pelo orçamento estimativo Concorrência n.º 041/2008	2008 (período de elaboração do edital e orçamento estimativo)	Ação culposa na modalidade imperícia ao não observar indicação do Projeto Básico para uso do solo local do Parque nas camadas estruturais de vias, ciclovias e estacionamentos e considerar no orçamento estimativo a importação das quantidades totais de solo de jazida, aliada à previsão errônea da distância da Jazida indicada no projeto básico de 61 km em vez dos reais 43 km, resultando em superestimativa de quantitativos do item de "Momento Extraordinário de Transporte de Material de 1ª Categoria Solos de Jazidas com distância além de 5 km"	O orçamentista é o responsável técnico pelo orçamento de referência da licitação que norteou a contratação com as quantidades superestimadas.	N.A.

Proposições

166. Sugere-se a conversão dos presentes autos, no que diz respeito à irregularidade tratada na Tabela 01, em Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis indicados na Tabela 03, com fundamento no art. 13, II, da mesma lei complementar, para que, no prazo de 30 dias, apresentem defesa ou recolham o valor integral do débito, 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.

167. Sugere-se, cautelarmente, determinação para a retenção da garantia do Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES, caso ainda esteja vigente.

168. Sugere-se também 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.

169. Sugere-se determinação à NOVACAP para que, doravante, melhore a aderência entre o orçamento de referência e as soluções indicadas em seus Projetos Básico e/ou executivo, bem como adote medidas efetivas com vistas ao aperfeiçoamento da fiscalização dos contratos de obras viárias, especialmente no que tange à fiscalização e medição de serviços de transporte de materiais e resíduos, inclusive pela adoção 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 ainda 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.

170. Sugere-se determinação à NOVACAP, TERRACAP e SINESP, no que couber a cada entidade, o aperfeiçoamento dos controles internos e a boa orientação dos gestores públicos, especialmente dos fiscais e executores de contratos e convênios, para que, doravante, observem com todo rigor, nos convênios e contratos de obras, 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 conseqüente prejuízo ao Erário.

171. Sugere-se, ainda, determinar aos partícipes do Convênio nº 132/2011, TERRACAP, NOVACAP e SINESP que, 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 observância do devido processo legal, e informem ao Tribunal acerca das conclusões, devidamente fundamentadas.

Benefícios Esperados

172. Recuperação integral do dano para a Administração. Caráter pedagógico para os gestores públicos. Prevenção de novas ocorrências dessa sorte. Aperfeiçoamento da gestão de obras públicas.



2.1.3 Achado 2 – Erros e incongruências entre as memórias de cálculo e os registros dos quantitativos dos serviços medidos.

Critério

173. Princípio da economicidade; Lei nº 8.666/93, art. 12; boas práticas de registro de quantidades em orçamentos; cálculos matemáticos; Decreto Distrital n.º 32.598/2010, arts. 41 e 44.

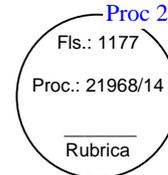
Análises e Evidências

174. A análise das medições e memórias de cálculo (Anexos IX ao XV) revelou algumas incongruências em serviços medidos e pagos, conforme demonstrado na sequência.

175. Para o serviço **Compactação de aterro com grau mínimo 100% Proctor Normal (cód. 4171)**, a memória de cálculo da Medição n.º 7 apurou o quantitativo medido de 1.148,10 m³ (fl. 12 do Anexo XV). No entanto, na planilha foi registrado o valor de 11.481,00 m³ (vide fls. 03 e 11 do Anexo XV), dez vezes maior, a um custo unitário de R\$ 5,17/m³, o que representa um injustificado incremento de quantitativos da ordem de 1000%, ou 10.332,90 m³ em termos absolutos, que acarretam um superfaturamento de R\$ 53.421,09³³.

176. Em relação ao item de **Escavação, carga e transporte em caminhão de material de 1ª categoria e solo de jazidas com distância até 5,0 km (cód. 4125)**, na Medição n.º 2, a nota de terraplenagem do trecho 5 calcula um volume de corte de 2.072,917 m³ (fl. 11 do Anexo X), sendo que este valor deveria fundamentar o correspondente quantitativo do serviço de escavação, carga, transporte. Contudo, na apuração dos quantitativos dos itens de terraplenagem correspondentes a esse trecho (fl. 12 do Anexo X), foi registrada a quantidade de 12.072,917 m³ para o serviço indicado, ou seja, foi inserido o dígito 1 à esquerda do

³³ Superfaturamento = 10.332,90 m³ x R\$ 5,17/m³ = R\$ 53.421,09.



quantitativo original, gerando um incremento de 10.000 m³ ou 582% do quantitativo original.

177. Ao se considerar o custo unitário desse serviço de R\$ 12,65/m³, com o injustificado registro de quantidade a maior total de 10.000 m³, chega-se a um superfaturamento da ordem de R\$ 126.500,00.

178. O superfaturamento decorrente dos erros nos registros de quantitativos desses dois serviços totaliza R\$ 179.921,09³⁴.

Causas

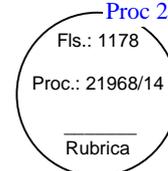
179. Houve erro material da empresa e/ou da fiscalização nos registros de quantitativos transpostos para as medições.

180. Além disso, embora possa ter havido culpa por negligência dos agentes envolvidos, visto que tais quantitativos deveriam ser revistos e conferidos, há um outro fator impactante nos erros dessa natureza.

181. A medição relativa a essa obra, como a maioria das obras empreendidas pela NOVACAP, utiliza-se de um sistema de controle denominado CALCMED. Nesse sistema, os fiscais das obras inserem os dados da medição, relativos aos serviços executados, aos quantitativos medidos, aos preços unitários correspondentes a cada serviço e aos valores a medir, tanto dos respectivos serviços quanto do total deles.

182. Como o outro sistema utilizado pela NOVACAP para a orçamentação das obras, denominado SIPS, não se comunica com o sistema de medição, ou seja, os dados de um (SIPS) não são importados pelo outro (CALCMED), de antemão podem ocorrer diversos problemas no processo de medição, uma vez que, a cada início de execução das obras, é preciso que sejam criados arquivos novos no CALCMED com as informações iniciais do contrato. Os fiscais precisam reinsserir em

³⁴ Superfaturamento total decorrente de erros de registros = R\$ 53.421,09 + R\$ 126.500,00 = R\$ 179.921,09.



uma nova planilha os serviços e os preços contratados para, a partir daí, calcularem os valores a medir a cada mês.

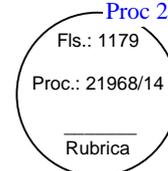
183. Isso significa que podem ocorrer muitas falhas humanas na criação desse novo arquivo, falhas essas que podem, inclusive, se sobrepor. Isso porque o fiscal pode deixar de considerar algum serviço contratado na planilha de medição, pode digitar errado o preço contratado, pode superar o quantitativo inicialmente previsto (como ocorreu na execução deste contrato) ou pode cometer os erros indicados anteriormente de forma conjunta.

184. Essas observações sobre o processo de medição podem explicar em parte os problemas apontados na auditoria e merecem ser objeto de avaliação. Seria preciso verificar se há a possibilidade de os sistemas se comunicarem para minimizar erros acerca dos serviços, dos respectivos preços e quantitativos inicialmente previstos, de maneira que a planilha de orçamentação do SIPS sirva de base primária para a planilha de controle de medição criada na plataforma do CALCMED.

185. Além disso, é muito importante frisar que ambos os sistemas não permitem a entrada e a saída dos dados em formato de planilha eletrônica, MS EXCEL ou equivalente, dificultando ainda mais o controle dos números inseridos ou gerados a partir de cálculos diversos nos orçamentos e medições.

186. Ressalta-se ainda que, quando este NFO solicitou os dados em planilhas eletrônicas da empresa JM, haja vista a impossibilidade alegada quanto ao CALCMED, a NOVACAP informou que a entrega de dados propostos para faturamento pela empresa também se faz apenas pelo meio "papel". A partir daí, os dados são manuseados e inseridos no sistema, sujeitos a maiores riscos de erros devido à impossibilidade de controle e conferência em planilha eletrônica.

187. As dificuldades de análise e conferência de dados pela não-utilização de planilha eletrônica atingem também o exercício do controle externo por parte deste NFO, uma vez que, para conferência das medições, tornou-se necessário proceder à digitação de todos os dados enviados em papel, em prejuízo à eficiência, economicidade e tempestividade.



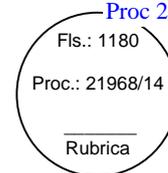
188. Acerca do SIPS, registra-se que, em 23.11.2010, a NOVACAP realizou contratação com a firma PSE LTDA para prestação de serviços de adequação do software VOLARE para unificação dos sistemas de orçamentos e dos preços das Diretorias de Edificações – DE e Urbanização – DU, bem como automatização do banco de dados SINAPI/CAIXA, com prazo inicial de 12 meses (assunto acompanhado no Processo nº 4760/98). No entanto, esses serviços até hoje não foram concluídos, e, segundo informações provenientes da NOVACAP (Assessoria Jurídica da Presidência), não há prazo certo para serem finalizados, estando o contrato sendo constantemente aditado.

189. Assim, apontam-se as limitações dos sistemas SIPS e CALCMED utilizados pela DU como causa concorrente do superfaturamento aqui demonstrado, além do erro material e possível negligência da fiscalização.

190. Impende registrar que a auditoria integrada objeto do Processo nº 1122/14 já havia apontado outras falhas e a obsolescência do SIPS, aliada à omissão da NOVACAP em promover as tempestivas revisões e adequações necessárias, conforme *Achado 4 - Sistema de Orçamentação com Composições de Custo Defasadas e Insuficientes*, que registrou, em seu tópico Análises e Evidências:

184. Deve-se notar que, conforme manifestação da NOVACAP, a empresa tem conhecimento da desatualização de seu sistema de preços. Nesse sentido, foi assinado um contrato com a PINI para atualização do SIPS, que se encontra em execução, cujo produto final não foi entregue. **Em nenhum momento, enquanto não há a atualização do sistema, a empresa atuou de forma a mitigar os efeitos da utilização do SIPS: pelo contrário, a NOVACAP continuou divulgando e utilizando um sistema sabidamente obsoleto, sem alertar aos potenciais utilizadores e sem proceder a alterações pontuais.**

185. Assim, ao optar por manter em atividade um sistema que eleva, por conhecida obsolescência, os valores de referência da maioria das obras financiadas pela erário distrital, em detrimento de sistemas de referência devidamente aferidos e mais econômicos para os mesmos serviços, entende-



se que a NOVACAP vem atuando de forma contrária à eficiência exigida da Administração Pública pelo art. 37 da Constituição Federal.

(grifo nosso)

191. Em 24.03.2015 o TCDF proferiu a Decisão nº 932/2015 nos autos da auditoria integrada que, especificamente em relação ao SIPS, assim deliberou:

VII – determinar aos órgãos e entidades integrantes do Governo do Distrito Federal que, a menos que apresentem razões plausíveis para fazê-lo: (...) **b) abstenham-se de utilizar o Sistema de Preços e Serviços – SIPS gerenciado pela NOVACAP até que a produtividade dos itens de serviços seja atualizada**, valendo-se, provisoriamente, do SINAPI, SICRO, ou de outro sistema de referência de preços para elaboração de orçamentos de obras públicas que reflita o mercado local (Achado 4);”.

(grifo nosso)

Efeitos

192. Superfaturamento na medição dos dois serviços citados, decorrente dos registros de quantitativos a maior nas planilhas, ocasionando um prejuízo ao Erário da ordem de R\$ 179.921,09.

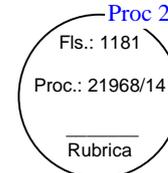
193. Por consequência, essas falhas ainda propiciaram o enriquecimento sem causa de terceiro, no caso da empresa JM.

194. Outro efeito é o risco crônico de prejuízo e enriquecimento sem causa inerente a todas as obras orçadas e gerenciadas pela DU, tendo em vista a incipiência dos sistemas utilizados, SIPS e CALCMED, que proporcionam maior incidência de falha humana.

Considerações do Auditado

Empresa JM

195. A empresa JM, sobre os erros e incongruências indicados neste achado, afirmou, às fls. 940/942, que:



- na memória de cálculo da 7ª Medição há um erro material (de digitação, um zero a mais), que culminou no volume de 1.148,00 m³ passar para 11.481,00 m³ e, embora tal erro tenha sido notificado à empresa pela fiscalização em 2014, com a paralisação das obras não houve medição posterior para se promover a correção, mas confirma que há que se corrigir o montante excedente de (11.481,00-1.148,00=10.333,00) m³ de Compactação de Aterro 100% Proctor Normal medidos no contrato;
- na memória de cálculo da 2ª Medição não há o que se corrigir, visto que houve equívoco na análise da equipe de auditoria pois não ocorreu a inserção do algarismo “1” à esquerda do quantitativo original e, portanto, não há incremento de 10.000 m³ ou 582% do quantitativo original; nesse caso, a impressora do Departamento de Medição da NOVACAP sobrepôs o citado algarismo “1” no registro (Anexo 08 – Nota de serviço completa do trecho em questão), e pode-se, inclusive, atestar o volume de 12.072,917 m³, observando a folha resumo seguinte a Nota de Serviço ou por simples soma dos valores parciais da nota de serviço de terraplenagem;

NOVACAP

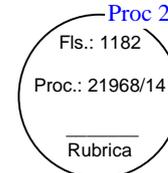
196. A NOVACAP, às fls. 896/897, reprisou os argumentos da empresa JM.

Posicionamento da equipe de auditoria

197. Observa-se que a NOVACAP e a empresa JM admitem o erro ocorrido na memória de cálculo da 7ª Medição, que resultou no pagamento de 10.333 m³ a maior no serviço de Compactação de Aterro 100% Proctor Normal, ou de R\$ 53.421,09, que deverão ser devolvidos aos cofres públicos.

198. Quanto à 2ª Medição, alegam não haver erro, mas falha da impressora da NOVACAP que sobrepôs o algarismo “1” no registro, podendo-se atestar o volume total de corte de 12.072,917 m³ pela soma dos volumes parciais de corte na nota de serviço de terraplenagem do trecho 5. Na verificação da soma dos volumes parciais de corte do trecho 5 da 2ª Medição (Anexo X, fls. 9/11), confirma-se a afirmação da empresa JM e da NOVACAP de que a falha foi apenas de impressão.

199. Não há necessidade então de se promover a responsabilização, mas



apenas de determinar a devolução do valor pago a maior na 7ª Medição de R\$ 53.421,09, procedimento com o qual a NOVACAP e a empresa JM já manifestaram sua concordância.

200. Também entende-se cabível a adoção de medidas de aperfeiçoamento relacionadas às limitações dos sistemas SIPS e CALCMED utilizados na NOVACAP. Embora o Tribunal já tenha determinado a não utilização do SIPS até a atualização das produtividades nas composições de custo, na Decisão nº 932/2015, as propostas deste achado não prejudicam nem representam duplicidade em relação à decisão resultante da auditoria do Processo nº 1122/14, uma vez que aquela fiscalização abordou a obsolescência do SIPS em relação à formação de suas composições de custos unitários e produtividade³⁵, assunto específico da engenharia e problema diverso do aqui registrado, que diz respeito não só ao SIPS, como ao sistema CALCMED, e à limitada forma de entrada e saída de dados desses sistemas.

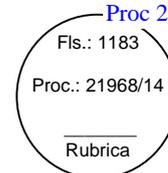
Proposições

201. Sugere-se determinação à NOVACAP para que 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 (fl. 12 do Anexo XV), e não 11.481,00 m³ (vide fls. 03 e 11 do Anexo XV), e que 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\$ 53.421,09³⁶, com o qual a empresa já manifestou concordância.

202. Sugere-se determinação à NOVACAP com vistas à adoção de medidas imediatas para que os sistemas SIPS e CALCMED permitam a entrada e saída de dados em formato de planilha eletrônica, preferencialmente automatizada,

³⁵ A Decisão nº 932/2015 de 24/03/2015, exarada no Processo nº 1122/2014, sobre o uso do SIPS, assim se manifestou: "VII – determinar aos órgãos e entidades integrantes do Governo do Distrito Federal que, a menos que apresentem razões plausíveis para fazê-lo: (...) b) abstenham-se de utilizar o Sistema de Preços e Serviços – SIPS gerenciado pela NOVACAP até que a produtividade dos itens de serviços seja atualizada, valendo-se, provisoriamente, do SINAPI, SICRO, ou de outro sistema de referência de preços para a elaboração de obras públicas que reflita o mercado local (Achado 4)".

³⁶ Superfaturamento = 10.332,90 m³ x R\$ 5,17/m³ = R\$ 53.421,09.



de forma a evitar e/ou minimizar erros humanos e proporcionar maior eficiência e transparência à gestão pública, em benefício à NOVACAP e ao Erário³⁷.

Benefícios Esperados

203. Recuperação do valor pago a maior para a Administração. Prevenção de novas ocorrências.

2.1.4 Achado 3 – Desrespeito às especificações do serviço de escoramento de valas e pagamento indevido por serviço não executado.

Critério

204. Especificações e encargos gerais para execução de redes de águas pluviais públicas no Distrito Federal (NOVACAP). Lei 4.320/64, arts. 62 e 63, § 2º, inciso III.

Análises e Evidências

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS.

205. Na execução de rede de drenagem no Distrito Federal devem ser observadas as especificações e encargos gerais da NOVACAP para execução de redes de águas pluviais públicas no Distrito Federal (PT02, fls. 311/331). Na sequência, encontra-se transcrita parte deste documento:

2.4 - LARGURA DO FUNDO DE VALA

a - A largura da boca da escavação deverá ser igual à largura do fundo de vala acrescida de 2 (duas) vezes o talude de escavação.

b - Os fundos de vala deverão ter as larguras determinadas em função do diâmetro da tubulação ou das seções das galerias moldadas "IN LOCO", conforme a seguinte Tabela:

³⁷ Menciona-se que essa inspeção não tem o caráter de estimular o uso do SIPS pela NOVACAP, cuja suspensão foi sugerida no Relatório Final da Auditoria tratado no Processo nº 1122/2014. Com essa proposição, espera-se apenas que as obras que já foram contratadas tendo por base esse sistema possam ser melhor controladas a partir do sistema CALCMED em perfeita comunicação com o SIPS.

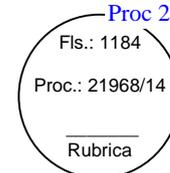


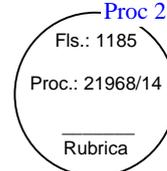
TABELA 2 - LARGURA DE FUNDO DE VALA EM FUNÇÃO DO DIÂMETRO DA TUBULAÇÃO

DIÂMETRO DA TUBULAÇÃO (m)	LARGURA DO FUNDO (m)
0,30	0,80
0,40	1,00
0,50	1,20
0,60	1,40
0,80	1,70
1,00	2,00
1,20	2,20
1,50	2,60
SEÇÃO DA GALERIA (m)	LARGURA DO FUNDO (m)
1,65 x 1,65	3,00
1,80 x 1,80	3,20
2,00 x 2,00	3,40
2,20 x 2,20	3,60
2,40 x 2,40	3,80
2,60 x 2,60	4,00
3,00 x 3,00	4,40

2.5 - ESCORAMENTO

a -Todas as valas escavadas para execução de redes, além da escavação em talude 1:3, deverão ser escoradas. Nas valas escavadas para execução de galeria em concreto armado moldada no local, devido às suas dimensões avantajadas, poderá ser dispensado o emprego do escoramento, desde que as mesmas sejam escavadas com o talude natural (o ângulo de inclinação do talude deve ser inferior ao ângulo do talude natural).

b- A Contratada é responsável pela elaboração dos projetos de escoramento e da sua aplicação, ou da determinação do talude natural do terreno quando necessário. De comum acordo com o Engenheiro Fiscal e com o Engenheiro Chefe do Departamento da NOVACAP responsável pela obra, a firma deverá contratar um



calculista de renome, especialista no assunto, para elaboração dos projetos. Na elaboração dos projetos o calculista deverá, em princípio, levar em conta que serão conjuntos de escoramentos para valas com talude 1:3, aplicados separadamente um do outro, de dois em dois metros, e considerar estronca perdida no fundo da vala. **Caberá ao Engenheiro Fiscal a aprovação dos projetos de escoramentos e a fiscalização da sua execução. A Fiscalização só deverá pagar o serviço de escoramento de vala, num determinado trecho entre dois poços de visita, se o mesmo for executado conforme o projeto aprovado em toda a extensão do trecho em consideração.**

c - À proporção que a vala vai sendo escavada, o serviço de escoramento deverá vir acompanhando a escavação, devendo portanto ser executado antes do preparo do fundo da vala. Durante a execução do escoramento é proibido qualquer operário entrar no interior da vala, com exceção dos que estiverem trabalhando na sua execução. Caso a Firma não disponha de material para executar o escoramento, a Fiscalização não permitirá o início do serviço de escavação da vala, e anotará no Diário de Obra que somente permitirá a liberação do serviço de escavação após a chegada e inspeção na obra do material necessário.

d - O escoramento de uma vala deverá permanecer no seu local até que o aterro compactado tenha sido executado até alcançar a metade da seção do tubo.

206. A partir da leitura das especificações, foram constatadas as seguintes irregularidades em relação ao serviço de escoramento de valas:

a) Ausência de Projeto de Escoramento

207. Foi solicitado à NOVACAP o encaminhamento do Projeto Executivo do Parque Burle Marx, por meio da Nota de Auditoria n.º 01, de 18/09/2014. Dentre os elementos encaminhados, no entanto, não foi encontrado qualquer projeto de escoramento de valas.

208. A ausência de projeto de escoramento também compromete o pagamento pelo serviço, que, conforme determinado nas especificações da NOVACAP, está condicionado à sua conformidade com o projeto aprovado. Ademais, cabe esclarecer que o Engenheiro Fiscal da obra é responsável pela aprovação desse projeto e pela fiscalização de sua execução.



b) Evidências de não-execução do serviço de escoramento.

209. As especificações da NOVACAP determinam que toda vala escavada para a execução da rede de drenagem deve ser escorada, devendo permanecer no seu local até que ocorra o reaterro até a metade da seção do tubo.

210. Apesar das medições (Anexos IX ao XV) e respectivas memórias de cálculo registrarem, para cada trecho de drenagem executado, a apuração do correspondente quantitativo de escoramento, as fotos encaminhadas pela própria NOVACAP indicam que, na maior parte dos trechos, esse serviço não foi executado, conforme demonstram as fotos a seguir:



Fotos 1 a 4 – Valas escavadas e não escoradas – Fonte: Relatório Fotográfico da 2ª Medição.



Fotos 5 e 6 – Trecho com valas escoradas – Fonte: Relatório Fotográfico da 3ª Medição.



Fotos 7 a 10 – Trechos de valas sem escoramento – Fonte: Relatório fotográfico e outras fotos referentes à Medição n.º 03.



Fotos 11 e 12 – Trechos de valas escavadas sem escoramento e com presença de operários em seu interior. Fonte: Relatório Fotográfico da 4ª Medição.

211. Reforça-se que além do prejuízo pela medição irregular do serviço de escoramento, fica evidenciado o descaso da empresa contratada e a omissão da fiscalização quanto à segurança dos operários que trabalhavam em seu interior.

As fotos encaminhadas pela NOVACAP registram a não-execução do serviço de escoramento de valas na maior parte dos trechos.

212. Conforme ficou evidenciado, somente em um trecho relativo à Medição n.º 3 há registro da execução do serviço de escoramento de valas. Nesse caso, em especial, observa-se tratar-se de vala de grande profundidade, possivelmente que se enquadra nas profundidades entre 4,0 e 7,0m. Dessa forma, para apuração do prejuízo, com base nos registros fotográficos, assume-se que as valas escavadas com esse intervalo de profundidade, de fato, tenham sido executadas. Em contrapartida, considera-se irregular as medições dos escoramentos executados em valas de até 4,00 m.

213. Dessa forma, o superfaturamento decorrente da não-execução do serviço e não-observância às especificações foi calculado com base no apurado (acumulado) até a Medição n.º 07. Este Cálculo encontra-se demonstrado no quadro a seguir:



Codigo	Descrição	Unid.	7ª Medição		
			Custo Unit.	Quant. Acumulada	Custo Acumulado (R\$)
4340	ESCORAMENTO DESCONTINUO PARA VALAS DE ATE 4,00M DE PROFUNDIDADE, PARA TUBULAÇÃO DE ATE 0,60M DE DIAMETRO	M2	7,38	12.704,90	93.762,13
4341	ESCORAMENTO DESCONTINUO PARA VALAS DE ATE 4,00M DE PROFUNDIDADE, PARA TUBULAÇÃO DE 0,80 A 1,50M DE DIAMETRO	M2	7,77	1.318,42	10.244,15
Total superfaturado					104.006,28

c) Medições de volumes de escavação maior do que o necessário.

214. Ainda em relação aos serviços de implantação da rede de drenagem, as especificações da NOVACAP (PT02, fls. 311/331) definem que a largura do fundo da vala é função do diâmetro do tubo a ser assentado. Dessa forma, conforme especificado, para assentamento de tubo de 0,40m diâmetro, deve-se escavar uma vala de 1,00 m de largura de fundo; para um tubo de 0,60m de diâmetro, o fundo da vala deve ter 1,40 m; já para um tubo de 1,00 m de diâmetro, o fundo da vala deve ter 2,00 m.

215. No entanto, as memórias de cálculo das medições registram a adoção de larguras maiores do que aquelas definidas na norma da NOVACAP. Por exemplo, para os tubos de diâmetro de 0,60m foram constatadas larguras de 1,50 m, e até de 2,00 m, nas Medições de n.º 1, 2 e 4³⁸ (Anexos IX, X e XII).

216. O registro de larguras de fundo de vala maior do que a necessária impacta 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).

217. Como exemplo faz-se referência à ficha de dados de águas pluviais do trecho de n.º 02, relativos à Medição 1 (fl. 11 do Anexo IX). Essa ficha aponta para um volume de escavação mecânica de valas de 272,561 m³, que é função da largura do fundo (1,50 m), largura da boca da vala (2,62 m) e do comprimento do trecho (77,83 m). Ao ajustar a largura do fundo da vala para 1,40m, conforme indica a norma da

³⁸ Exemplo às fls. 11/18 do Anexo IX; fls. 17/24 do Anexo X; e fls. 14/15 do Anexo XII.



NOVACAP, automaticamente ajustam-se a largura da boca (mantendo-se a relação 1:3 do talude), a área, e o volume, que passa a ser de 260,21 m³, representando uma redução de 5% do volume escavado.

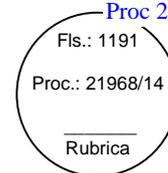
218. Os dados a seguir apresentam os volumes apurados na memória de cálculo da Medição n.º 1, referentes aos trechos de n.º 2 a 6 (fls. 11/15 do Anexo IX), do serviço de “Escavação mecânica de valas, até a profundidade de 3,00m em mat. de 1ª categoria” e as respectivas quantidades ajustadas com base nas especificações definidas pela NOVACAP:

Trecho n.º	A - Quantidade calculada na Medição n.º 2 (m3)	B - Quantidade ajustada (m3)	B/A
2	272,56	260,21	0,955
3	300,51	287,36	0,956
4	285,82	270,32	0,946
5	248,18	236,66	0,954
6	191,69	172,27	0,899
Total	1.298,76	1.226,82	0,945

219. As diferenças são aparentemente insignificantes, mas considerando os trechos analisados, há uma redução média de 5,5% dos volumes escavados. Lembrando ainda que com a redução das dimensões da vala também seriam reduzidos os quantitativos apurados para outros serviços, tais como: lastro para fundo de vala, enchimento de vala (mecânico e manual), escoramento e lastro para fundo de vala.

220. Vale lembrar que algumas medições³⁹ registram ainda serviços de escavação, carga, transporte e momento extraordinário de transporte de material de 1ª categoria proveniente de jazida para o enchimento das valas, cujas quantidades também são funções de suas dimensões, e que, por isso, também teriam seus quantitativos reduzidos. No entanto, esses serviços já foram considerados indevidos conforme apontado no Achado n.º 01 deste relatório, e não foram considerados neste caso.

³⁹ Exemplo às fls. 11/18 do Anexo IX.



221. Infelizmente, tendo em vista que a NOVACAP somente encaminhou a este Tribunal cópia dos Processos de Medição, não sendo capaz de atender plenamente o requisitado no item 01 da Nota de Auditoria n.º 03⁴⁰ (fls. 121); a significativa quantidade de dados em papel; e o incompleto conhecimento das funções matemáticas e relações adotadas pelo jurisdicionado para os cálculos das quantidades dos serviços relacionados à implantação da rede de drenagem, não foi possível apurar o valor exato do prejuízo decorrente das medições de quantidade a maior desses serviços.

Causas

222. Deficiência nos controles da fiscalização da obra por parte da NOVACAP. Negligência do fiscal da NOVACAP ao não exigir os projetos de escoramento da empresa JM. Possível ausência de boa-fé da empresa JM ao apresentar fatura cobrando serviços não comprovadamente executados.

Efeitos

223. Prejuízo ao Erário de, no mínimo, R\$ 104.006,28.

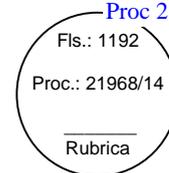
Considerações do Auditado

Empresa JM

224. A empresa JM, às fls. 938/940, sobre o questionamento acerca do pagamento indevido por escoramento em valas não executados, apresentou as seguintes alegações:

- os serviços de Escoramento de Vala foram executados e medidos naquelas valas que o necessitaram, sendo que não houve medições de escoramentos que não tenham sido realmente executados;
- a análise da equipe de auditoria se baseou em fotos que foram anexadas às medições pela empresa, mas que referem-se a momentos estanques que não

⁴⁰ Foi solicitado o encaminhamento das planilhas das medições já realizadas, com respectivas memórias de cálculo, em meio digital, no formato Excel.



representam o dia a dia dos serviços;

- a cada medição foram encaminhadas fotos que demonstravam diversos momentos dos serviços, para que estivesse documentadas as diversas fases da construção, constando: Escavação de Vala, Regularização e Compactação do Fundo de Vala, Lastro de Brita, Escoramentos Executados, Assentamento de Tubulação, etc;
- as fotos não tiveram a intenção de se igualar, nos mínimos detalhes, a cada fração de serviço executado, em cada trecho de drenagem, podendo haver fotos da escavação de vala de um trecho, escoramento de outro e reaterro de outro ainda;
- não haver no elenco de fotos da equipe auditora imagens da execução do serviço com a vala escorada naquele trecho não representa a falta de sua execução;
- o serviço é dinâmico, e que em uma hora de trabalho de equipe com um carpinteiro, um ajudante e uma retroescavadeira pode-se retirar até 50 m de escoramento, o que já equivale a um trecho inteiro de PV a PV, e que para sua execução, normalmente dobra-se a mão de obra e são executados os mesmos 50 m na metade de um dia, sendo que sua execução e retirada consta da fase mais rápida de serviço;
- as imagens utilizadas pela equipe de auditoria são momentos estanque cuja fase representa o início ou o fim do serviço de escoramento, pois nos serviços de drenagem as fases se sucedem com velocidade e de maneira corriqueira.

225. Sobre a o pagamento por largura de valas não previstas em projeto, a contratada assim se manifestou às fls. 942:

- na memória de cálculo das Medições 1, 2, e 4 há dimensões de fundo de vala acima da especificação de serviços da NOVACAP;
- embora tenham executado tais larguras, foram notificados pela fiscalização em 2014 para correção nas medições, o que ainda não ocorreu em virtude da paralisação das obras e medições.

NOVACAP

226. A NOVACAP, mais uma vez, apresentou idêntica manifestação à da empresa JM, às fls. 893, 894 e 897.



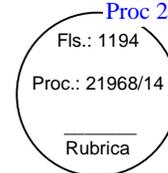
Posicionamento da Equipe de Auditoria

227. A empresa JM, assim como a NOVACAP, em relação ao indício de pagamento indevido por serviços de escoramento de vala possivelmente não realizado durante os serviços de drenagem em algumas medições, registrou que só foram medidos e pagos escoramentos executados, e que tais escoramentos eram retirados muito rapidamente, sendo que as fotos utilizadas pela equipe de auditoria refletiam apenas o momento antes da instalação do escoramento ou imediatamente após a retirada dessas estruturas, não constituindo prova suficiente da inexecução das mesmas.

228. Mais uma vez cabe lembrar as especificações e encargos gerais da NOVACAP para execução de redes de águas pluviais públicas no Distrito Federal já citadas anteriormente, que preveem, em suma:

- todas as valas para a execução de redes, além da escavação em talude 1:3, deverão ser escoradas, salvo se o ângulo do talude for inferior ao talude natural;
- a contratada deverá fazer projetos de escoramento e da sua aplicação, ou da determinação do talude natural do terreno quando necessário, cabendo a sua aprovação e a fiscalização da sua execução pelo engenheiro fiscal da NOVACAP;
- os serviços de escoramento de valas só deverão ser pagos se forem executados conforme os projetos, entre cada dois poços de visita;
- **o serviço de escoramento deve vir acompanhando a escavação, devendo, portanto, ser executado antes do preparo do fundo de vala;**
- **o escoramento de uma vala deverá permanecer no seu local até que o aterro compactado tenha sido executado até alcançar a metade da seção do tubo.**

229. Em geral, a necessidade de escoramento dependerá da profundidade prevista para a escavação e do ângulo de inclinação do talude (superfície inclinada do solo na escavação), combinado às características específicas do solo (coesão, ângulo de atrito, presença de água, etc), fatores determinantes para a estabilidade da vala e consequente boa execução dos serviços de drenagem. O risco envolvido na escavação de valas é justamente o escorregamento do solo para dentro da vala, o que pode se agravar conforme maior o ângulo de inclinação do talude escavado em



solo, fato mais comum nas valas mais profundas (em rocha o comportamento pode ser diferente). Toda essa análise deveria resultar nos projetos de escoramento para cada trecho, conforme suas peculiaridades.

230. Como se observa, nas justificativas nada foi mencionado acerca da ausência de projetos de escoramento de vala, elementos necessários para determinar se uma vala escavada deveria ou não ser escorada, bem como para possibilitar o pagamento pelo serviço, conforme o caderno de especificações e encargos gerais da NOVACAP.

231. Outro ponto que merece observação é que, segundo as citadas especificações, **o escoramento de valas deverá acompanhar a escavação e ser executado antes do lastro de fundo de vala**. Porém, nas fotos vistas neste achado, observam-se valas já com lastros e sem escoramentos, denotando que não foram executados. As mesmas especificações preveem que **o escoramento só poderá ser retirado após o assentamento da tubulação seguido do aterro compactado até a altura da metade da seção do tubo**. Ocorre que, o que se viu nas fotos onde a JM e a NOVACAP afirmam ter havido execução de escoramento que já havia sido retirado, foram tubos assentados com o lastro de brita ainda à mostra, ou seja, sem aterro, sem escoramento e, inclusive, com funcionários trabalhando no interior das valas⁴¹.

232. As afirmações da JM e da NOVACAP são demasiadamente frágeis uma vez que, contrariamente ao exigido no caderno de encargos e especificações da NOVACAP, não foram feitos projetos de escoramento e as valas em que se constatou a colocação de escoramento foram apenas as mais profundas, além de 4 m de profundidade. No entanto, houve medição e pagamento pela execução desses serviços tanto para profundidades maiores quanto menores que a indicada.

233. Assim, uma vez que não foram feitos projetos de escoramentos, e que permanecem as evidências da não execução do escoramento de valas para profundidades menores que 4 m, mantém-se a constatação de que foram feitas

⁴¹ Conforme fotos de 1 a 4 e 7 a 12.



medições e pagamentos indevidos por serviços de escoramento descontínuo de valas, no valor de R\$ 104.006,28.

234. Dessa forma, entende-se cabível a conversão dos autos em processo de Tomada de Contas Especial, considerando a responsabilização solidária do fiscal da obra e da empresa JM, assim como o envio dos autos ao Ministério Público para avaliar o enquadramento em crime de improbidade administrativa, pelo atesto da execução de serviços de escoramento sem fundamento em projeto e pagamento indevido por serviços não executados de *Escoramento Descontínuo para valas de até 4m de profundidade*, resultando num prejuízo ao erário de pelo menos R\$ 104.006,28.

Responsabilização

Irregularidade 3

Tabela 05

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Indevido atesto da execução de serviços de escoramento sem fundamento em projeto e pagamento por serviços não executados de " <i>Escoramento Descontínuo para valas de até 4,00m de profundidade , para tubulação de até 0,60m de diâmetro</i> " e " <i>Escoramento Descontínuo para valas de até 4,00m de profundidade , para tubulação de até 0,80m a 1,5m de diâmetro</i> " no Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES, caracterizando superfaturamento e burla aos princípios da legalidade, motivação, economicidade, proporcionalidade, e aos arts. 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4320/64.	02/01/12 a 31/08/13 (período de execução do contrato até a suspensão)	R\$ 104.006,28.

Responsáveis indicados

235. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

**Tabela 06**

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Giancarlo Ferreira Manfrim	Engenheiro Civil Fiscal da obra	02/01/12 a 31/08/13 (período de execução do contrato até a suspensão)	Ação culposa nas modalidades negligência e imprudência ao realizar o atesto de pagamentos de "Escoramento Descontínuo para valas de até 4,00m de profundidade, para tubulação de até 0,60m de diâmetro" e "Escoramento Descontínuo para valas de até 4,00m de profundidade, para tubulação de até 0,80m a 1,5m de diâmetro", sem apresentação de projetos de escoramento e com evidências de inexecução desses serviços no Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES	O atesto do fiscal é requisito para o pagamento pelos serviços	R\$ 104.006,28
Empresa JM	Empresa contratada para execução da obra.	02/01/12 a 31/08/13 (período de execução do contrato até a suspensão)	Ação dolosa ao pleitear faturamento de itens de serviços "Escoramento Descontínuo para valas de até 4,00m de profundidade, para tubulação de até 0,60m de diâmetro" e "Escoramento Descontínuo para valas de até 4,00m de profundidade, para tubulação de até 0,80m a 1,5m de diâmetro", sem apresentação de projetos de escoramento e com evidências de inexecução desses serviços no Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES	A fatura apresentada pela empresa indicando os serviços a serem pagos é o documento que inicia a aprovação da medição mediante o atesto do fiscal.	



Proposições

236. Sugere-se a conversão dos autos, no que diz respeito à irregularidade tratada na Tabela 05, em Tomada de Contas Especial, com fundamento no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, e a citação dos responsáveis indicados na Tabela 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 do débito, 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.

237. Sugere-se, cautelarmente, determinação para a retenção da garantia do Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES, caso ainda esteja vigente.

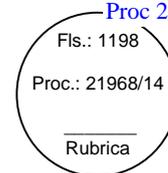
238. Sugere-se determinação à NOVACAP, em especial à Diretoria de Urbanização, para que adote medidas efetivas com vistas ao aperfeiçoamento da fiscalização dos contratos para execução de redes de drenagem de águas pluviais no DF, observando com rigor as especificações e encargos gerais da NOVACAP quando do acompanhamento e medição dos serviços de escoramento descontínuo na escavação de valas, entre outros.

Benefícios Esperados

239. Recuperação integral do dano para a Administração. Caráter pedagógico para os gestores públicos. Prevenção de novas ocorrências dessa sorte. Aperfeiçoamento da gestão de obras públicas.

2.2 QA 2 – As possíveis interferências externas no objeto do Contrato n.º 622/2011 estão sendo gerenciadas de forma adequada?

Não. Foi constatada grave deficiência na ação conjunta governamental da TERRACAP, NOVACAP e da então SO, atual SINESP, considerando que os projetos executivos não previram o adequado tratamento das interferências existentes,



ocasionando, inclusive, embargo da obra pelo IBRAM, aliado ao fato de que inexistente um plano de ataque para a completa implantação do Parque Burle Marx, estando associado a isso, ainda, fortes interferências relativas à identificação de uma pista de pouso e decolagem de interesse da APUB já implantada na área do Parque com o apoio da TERRACAP, com afronta principalmente aos princípios da indisponibilidade do interesse público, legitimidade, legalidade, moralidade, transparência, motivação, publicidade, bem como ocorrência de prejuízo ao Erário.

2.2.1 Achado 4 – Deficiente Plano de Ataque para a execução completa do Projeto do Parque Burle Marx.

Critério

240. Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX; princípios da economicidade, eficiência e razoabilidade; Projetos Básico e Executivo; Convênio nº 132/2011 entre TERRACAP, NOVACAP e SO.

Análises e Evidências

241. Em face da constatação da paralisação da obra do Contrato nº 622/2011, no estágio indicado nas plantas de autoria da empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda. (fls. 428/429), e do desconhecimento do planejamento e execução da ação governamental para a completa execução do Parque Burle Marx, foi encaminhada à TERRACAP a Nota de Auditoria nº 04 – 21.968/2014, de 05.11.2014, com as seguintes solicitações:

- 1) Plano de ataque para execução completa do Parque Burle Marx, em meio digital;
- 2) Informações detalhadas acerca dos outros contratos que porventura estejam sendo planejados, licitados ou executados com a finalidade de executar por completo o Parque Burle Marx, juntamente com os respectivos editais de licitação, projetos, memoriais descritivos, termos do contrato, cronogramas, e aditivos contratuais, quando couber, em meio digital;
- 3) Informações atualizadas sobre a previsão de conclusão de todas as obras relativas à implantação do Parque Burle Marx, discorrendo, inclusive, sobre todos os empecilhos ou motivações que porventura alteraram o plano de ataque original.



242. A TERRACAP, em atendimento, enviou o Ofício nº 75/2014 – GABIN (fls. 128), com CD contendo o projeto executivo (Anexo XIX) e resposta do Gerente de Engenharia, Sr. Jonatan de Souza Rangel, mediante o Despacho nº 1609/2014 – GEREN (fls. 129), no qual informa que:

“- Em 16.12.2011, foi celebrado o Convênio nº 132/2011, entre a TERRACAP e a NOVACAP, objetivando a execução das obras de implantação do Parque Burle Marx, compreendendo a execução de pavimentação asfáltica, meios-fios, ciclovias, calçadas, sinalização viária e sistema de drenagem pluvial conforme projeto executivo que segue no CD em anexo.

- Para a realização dos serviços a NOVACAP celebrou o contrato 622/2011/ASJUR/PRES, com a empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda.

- Em 06.09.2013 as obras foram embargadas pelo IBRAM em função do risco que a obra poderia causar às adutoras da CAESB.

- Em 25.02.2014, o TCDF proferiu a Decisão nº 835/2014, suspendendo qualquer pagamento referente ao Contrato 622/2011/ASJUR/PRES, e com isso as obras.

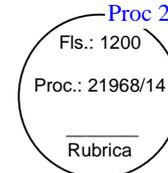
- A NOVACAP está prestando as informações necessárias ao TCDF para liberação da obra.

- O processo que trata do Convênio 132/2011 está em tramitação para celebração de termo aditivo prorrogando a sua vigência até 31.12.2015.

- Até o momento não existem outros contratos para execução de obras complementares no Parque.

- Atualmente a gestão e a administração do Parque Burle Marx é de responsabilidade do IBRAM, conforme Decreto 35.506 de 05.06.2014.”

243. Antes de prosseguir, cabe registrar uma omissão na resposta da TERRACAP: meses antes de o Tribunal determinar a suspensão dos pagamentos,



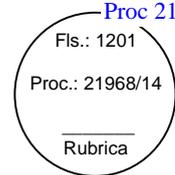
mediante a Decisão nº 835/2014 de 25.02.2014, a Companhia havia cessado os repasses para custear o Contrato nº 622/2011, acarretando lentidão da obra e diversos aditamentos para prorrogação de prazo, a exemplo dos Aditivos D, E e F (fls. 86/93), até a sua paralisação por completo. Prova disso é que a Sétima Medição, a última realizada, referiu-se ao período de maio a agosto de 2013 (Anexo XV), ou seja, ocorreu cerca de sete meses antes da Decisão do TCDF. Assim, a TERRACAP omitiu que partiu dela a suspensão de repasses de valores para o custeio das obras do Contrato nº 622/2011.

244. Informa-se que, nesse contexto, foi firmado o Termo Aditivo G (fls. 93), que suspendeu os prazos de execução e vigência por 120 dias, contados a partir de 15.08.2014.

245. A TERRACAP nada informou de concreto acerca do plano de ataque e da previsão de conclusão das obras do Parque Burle Marx. Apenas mencionou o Convênio nº 132/2011 com a NOVACAP para execução das obras, e afirmou não haver outros contratos para a execução de obras complementares no Parque. Por fim, indicou a atual atribuição do IBRAM pela gestão e administração do Parque Burle Marx, conforme Decreto nº 35.506 de 05.06.2014.

246. Foi encaminhada a Nota de Auditoria nº 05 – 21.968/2014 de 10.11.2014 (fls. 126/127) ao IBRAM, com as seguintes solicitações acerca dessa questão:

- 1) Plano de ataque para execução completa do Parque Burle Marx, em meio digital;
- 2) Informações detalhadas acerca dos outros contratos que porventura estejam sendo planejados, licitados ou executados com a finalidade de executar por completo o Parque Burle Marx, juntamente com os respectivos editais de licitação, projetos, memoriais descritivos, termos do contrato, cronogramas, e aditivos contratuais, quando couber, em meio digital;
- 3) Informações atualizadas sobre a previsão de conclusão de todas as obras relativas à implantação do Parque Burle Marx, discorrendo, inclusive, sobre todos os empecilhos ou motivações que porventura alteraram o plano de ataque original;
- 4) Registro em cartório da poligonal do Parque Ecológico Burle Marx nos termos previstos no item 14 da Licença de Instalação nº 008/2008 – IBAMA/DF;



247. Em sua resposta, mediante o Ofício nº 100.003.310/2014-PRESI/IBRAM (fls. 133), aquele Instituto afirmou: “*Quanto aos quesitos de 1 a 4 informamos que são de responsabilidade da TERRACAP, que por condicionante de licenciamento do setor NOROESTE tem a incumbência de implantar o Parque Burle Marx.*”

248. De fato, a previsão de gerir e administrar o Parque refere-se ao Parque pronto e entregue ao IBRAM. A implantação do Parque, ou seja, o planejamento, a coordenação e o controle da execução do projeto continuam sendo atribuídos à TERRACAP, à NOVACAP, e à SINESP, uma vez que não é da natureza do IBRAM contratar a execução de obras.

249. Esclarece-se ainda que o Decreto nº 35.506/2014, citado pela TERRACAP em sua resposta, alterou o art. 2º do Decreto nº 30.023/2009 apenas no sentido de transferir a gestão e a administração do Parque, que era atribuída à Administração Regional de Brasília – RA I, para o IBRAM. Assim, esse decreto em nada afetou as responsabilidades da TERRACAP, como entidade responsável pela implantação do Parque Burle Marx, nos termos do Convênio nº 132/2011 e de outros eventuais compromissos firmados com os investidores e moradores do novo bairro.

250. Tendo em vista a atual situação da obra objeto do Contrato nº 622/2011 entre a NOVACAP e a empresa JM, que foi interrompida e paralisada por falta de repasse de recursos financeiros pela TERRACAP, bem como a ausência de informações e de previsão para a entrega do Parque Burle Marx à população, passar-se-á à análise dos termos e da execução do Convênio nº 132/2011, no intuito de avaliar mais detidamente a questão do plano de ataque para a implementação do Parque.

251. O citado Convênio NUTRA/PROJU nº 132/2011 foi firmado entre a TERRACAP e a NOVACAP, com interveniência da então Secretaria de Obras (fls. 333/340).

252. Conforme a Cláusula Primeira – Dos Partícipes (fls. 333/334), a TERRACAP é responsável por aplicar parte de sua receita em obras e serviços de



urbanização, de infraestrutura e obras viárias no DF, vinculadas a suas finalidades essenciais, mediante convênios, contratos ou parcerias público-privadas. A NOVACAP tem a missão de executar as obras e serviços de urbanização, de infraestrutura e obras viárias do DF (Parágrafo Segundo). A Secretaria de Obras tem como atribuição a de planejar, coordenar e executar o Plano de Obras no Distrito Federal (Parágrafo Quarto).

253. De acordo com a Cláusula Segunda – Do Objeto (fls. 334), o objeto do 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, composto por I – Dados Cadastrais; II – Elaboração de Projeto; III – Cronograma de Desembolso (constantes às fls. 68/73 do Processo Administrativo nº 111.001.975/2011), fazendo tudo parte deste Convênio, independente de transcrição (cópia do Plano de Trabalho às fls. 348/353).

254. Da Cláusula Terceira - Das Obrigações dos Partícipes (fls. 335/337), extraem-se as informações apresentadas no quadro seguinte (em relação à NOVACAP foram transcritas apenas as mais relevantes para o tema aqui tratado):

1. TERRACAP	2. NOVACAP	3. SECRETARIA DE OBRAS
1.1 – Alocar os recursos financeiros para a execução das obras do convênio.	2.1- Executar as obras e serviços do convênio, diretamente ou mediante a contratação de terceiros.	3.1 – Definir os projetos para os quais serão liberados os recursos pela TERRACAP, nos termos do convênio, antes da emissão das Ordens de Serviço previstas no item 1.3.
1.2 - Criar e manter condições para que o objeto e valor deste Convênio sejam integralmente executados.	2.2 – Elaborar projetos, e orçamentos, preparar editais, obter licenciamentos ambientais, preparar medições e atestados de execução, realizar licitações, efetuar o controle e acompanhamento das obras objeto do convênio. (...)	
1.3 – Emitir OS à NOVACAP autorizando o início das obras e indicando os recursos necessários à sua execução de acordo com o cronograma definido pela SO no item 3.1.	2.4 – Adjudicar o objeto da(s) licitação(ões) promovida(s) e contratar a execução das obras com a(s) empresa(s) vencedora(s) utilizando os procedimentos previstos em lei.	



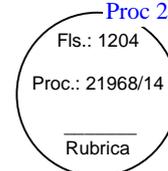
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Fls.: 1203

Proc.: 21968/14

Rubrica

<p>1.4 – Repassar os recursos à NOVACAP, mediante apresentação de fatura de repasse de recursos, acompanhada do atestado de execução da obra, Nota Fiscal e Planilha de Medição.</p>	<p>2.5 – Fiscalizar a execução dos serviços e obras, bem como atestar sua execução, para a liberação dos recursos.</p>	
<p>1.5 – Fiscalizar o fiel cumprimento do presente convênio e aprovar a prestação de contas.</p>	<p>2.6 – Designar dentre o quadro técnico da empresa, profissional(ais) devidamente habilitado(s) junto ao CREA – DF para exercer a fiscalização das obras.</p>	
<p>1.6 – Indicar, por meio da Diretoria Técnica e de Fiscalização, um técnico qualificado, para cumprir as funções de executor do CONAD/TERRACAP.</p>	<p>2.7 – Apresentar à TERRACAP, previamente ao início das obras, os projetos e orçamentos relativos a cada obra, cronograma físico-financeiro, cópia de contrato(s) celebrado(s) com terceiros e ordens de serviço emitido(s) para execução da(s) obra(s), visando, inclusive, a comprovação dos valores praticados.</p>	
	<p>2.13 – Comprovar a aplicação de recursos, mediante a apresentação de Demonstrativo de Pagamentos Efetuados, dos Atestados de Execução e de Faturas.</p>	
	<p>2.15 – Apresentar relação de todas as obras contratadas e as executadas para fins de cadastramento junto à DITEC/TERRACAP.</p>	
	<p>2.17 – Receber definitivamente as obras e serviços, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso de prazo de no máximo 90 dias.</p>	
	<p>2.18 – Assumir, como exclusivamente seus, os riscos de despesas decorrentes da execução das obras e serviços objeto deste Convênio, garantindo sua perfeita execução, responsabilizando-se pela idoneidade dos seus empregados, prepostos, subordinados e subcontratados, por quaisquer prejuízos causados à TERRACAP ou a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo e de culpa.</p>	
	<p>2.19 – Responder exclusiva e integralmente, perante a TERRACAP, pela execução dos serviços contratados, incluindo aqueles que subcontratarem com terceiros.</p>	
	<p>2.20 – Providenciar atestados técnicos certificando a qualidade das emendas de asfalto executadas em decorrência da recomposição de trechos demolidos e/ou danificados pelas obras, conforme determinação do TCDF.</p>	



255. Como se vê, o Convênio prevê uma ação integrada entre Secretaria de Obras, TERRACAP e NOVACAP. Em suma, cabe à Secretaria de Obras definir os projetos para os quais a TERRACAP providenciará a alocação de recursos financeiros, a fim de que a NOVACAP promova a execução das obras e preste contas à TERRACAP. O Plano de Trabalho elaborado pela Secretaria de Obras é o documento previsto para nortear a execução do empreendimento, uma vez que inclui a elaboração de projeto, cronograma de execução, e cronograma de desembolso.

256. O Plano de Trabalho definido pela SO para o Convênio nº 132/2011 previu o período de execução para a infraestrutura do Parque Burle Marx entre Novembro/2011 e Outubro/2012 (fls. 349/353).

257. Já a Cláusula Quarta – Do Valor do termo do Convênio (fls. 337) previu o repasse pela TERRACAP à NOVACAP do valor total de R\$ 32.824.914,55, sendo R\$ 15.000.000,00 em 2011 e R\$ 17.824.914,55 em 2012 e 2013, ou seja, com um pequeno descompasso em relação ao previsto no Plano de Trabalho.

258. A Cláusula Quinta definiu o Programa de Trabalho 15.451.0084.1110.9688 – Implantação de Infraestrutura do Parque Burle Marx, Natureza Econômica 4490.51 – Obras e Instalações, e que as despesas de 2012 e 2013 correriam à conta do orçamento de investimentos da TERRACAP, de acordo com sua disponibilidade orçamentária.

259. Em documentação fornecida pela SO (fls. 333/427), observou-se que o referido Convênio foi objeto do Termo Aditivo nº 01/2013, de 13.12.2013, para prorrogar sua vigência até 31.12.2014.

260. A SO apresentou ainda as diversas Ordens de Serviço da TERRACAP relativas ao Convênio nº 132/2011, emitidas em geral pelo Diretor Técnico e de Fiscalização da DITEC e um dos signatários do Convênio, Sr. Luís Antônio Almeida Reis, autorizando a utilização de valores, e em alguns casos, cancelando parcialmente outras Ordens de Serviço, conforme quadro seguinte:



**Ordens de Serviço do Convênio nº 132/2011 – valor previsto de
R\$ 32.824.914,55**

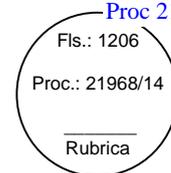
Nº Ordem de Serviço - DITEC	Valor Autorizado R\$	Data	Fls.
216/2011	15.000.000,00	29.12.2011	356
42/2012	Cancela parcialmente R\$ 9.659.679,22 da OS 216/2011	09.04.2012	355
81/2012	3.000.000,00	15.06.2012	358
159/2012	6.500.000,00	23.10.2012	361
168/2012	4.000.000,00	28.11.2012	370
014/2013	Cancela parcialmente R\$ 85.343,10 da OS 168/2012	05.02.2013	380
78/2013	6.000.000,00	30.04.2013	405
151/2013	Cancela parcialmente R\$ 2.866.703,51 da OS 78/2013	05.12.2013	410
021/2014	Cancela parcialmente R\$ 1.000.000,00 da OS 78/2013	26.02.2014	415
TOTAL OS	20.888.274,17		
SALDO DO CONVÊNIO	11.936.640,38		

261. O valor total previsto para o Convênio nº 132/2011 era de R\$ 32.824.914,55, e as Ordens de Serviço emitidas pela TERRACAP somaram R\$ 20.888.274,17. Assim, comprova-se que a TERRACAP deixou de repassar o saldo de R\$ 11.936.640,38, o que efetivamente causou a interrupção da obra.

262. Esse fato demonstra que a TERRACAP não cumpriu a Cláusula Quarta do Convênio (fls. 337), que previu o repasse à NOVACAP de R\$ 15.000.000,00 em 2011 e dos restantes R\$ 17.824.914,55 em 2012 e 2013.

263. Ocorre que desde o início das obras os repasses da TERRACAP não ocorreram como o previsto. Pelo quadro anterior observa-se, por exemplo, que, embora tenha havido a emissão da OS nº 216/2011 no valor de R\$ 15.000.000,00 ainda em 2011, como previsto, em 09.04.2012 seu saldo foi cancelado parcialmente em R\$ 9.659.679,22, restando apenas R\$ 5.340.320,78. Verifica-se, ainda, que o último repasse da TERRACAP ocorreu em 30.04.2013, mediante a OS nº 78/2013, no valor de R\$ 6.000.000,00, que, contudo, teve parte de seu saldo cancelado em R\$ 3.866.703,51.

264. Na documentação enviada pela SO, verificou-se que, de fato, a TERRACAP não honrou os repasses de recursos de diversos Convênios, havendo



cancelado com frequência valores de Notas de Empenhos e Ordens de Serviços, o que prejudicou o andamento de diversas obras, entre elas a do Contrato nº 622/201. No caso em exame, constatou-se que a TERRACAP emitiu Ordens de Serviço no valor total de R\$ 34.500.000,00, porém, efetuou cancelamento de saldo de R\$ 13.611.725,83.

265. O Ofício nº 190-B/2012-UGC/PRES de 28.11.2012 (fls. 395), proveniente do Coordenador da UGC/NOVACAP, Sr. Erinaldo Pereira da Silva Sales, enviado ao Secretário Adjunto de Obras, acerca dos Convênios nºs 073/2011, 124/2009, 127/2011, 128/2011 e 132/2011 – TERRACAP/NOVACAP/SO, trata de parte dessa problemática, conforme transcrição seguinte:

“Diversas obras dos convênios acima descritos, as quais se encontram em andamento, com orçamento de 2011 ou se encontravam em 10/11/2012 com faturas pendentes, estão prejudicadas, em função da Decisão nº 1135 da Diretoria Colegiada da TERRACAP, que desvalidou os saldos dos empenhos de 2011, a partir de 10/11/2012.

Com este ato da TERRACAP, as referidas obras ficaram desprovidas de recursos orçamentários e financeiros, dificultando o término das mesmas.

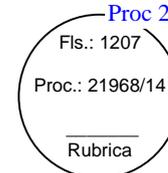
Considerando que a TERRACAP é, por definição (cláusulas dos convênios acima descritos), a Instituição que acordou em financiar as devidas obras, vimos através deste, solicitar à Secretaria de Obras que, realize junções junto àquela Instituição, de forma a permitir que os saldos remanescentes necessários para as referidas obras, ora canceladas pela Decisão 1135, sejam re-empenhados em 2012, possibilitando a continuidade das mesmas e assim, atendendo o anseio e o bem estar das comunidades envolvidas da sociedade do Distrito Federal.

Gostaríamos de esclarecer que a descontinuidade das obras poderá gerar passivos financeiros para a própria TERRACAP, que em última análise é a responsável pela disponibilização dos recursos orçamentários e financeiros.

A NOVACAP poderá encaminhar, caso a caso, e submeter à Secretaria de Obras para aprovação prévia, posteriormente, os valores necessários para cada obra, para encaminhamento à TERRACAP.

A TERRACAP fornecerá as informações dos empenhos cancelados para que seja possível a solicitação dos re-empenhos.”

266. Como se vê, o fato de a TERRACAP não honrar os repasses financeiros previstos nos Convênios acarreta prejuízos à continuidade das obras programadas pela SO e executadas pela NOVACAP. À SO cabe intervir junto àquela Companhia, atualizar os Planos de Trabalho e efetuar as reprogramações de



desembolso, mas ocorre que essa Secretaria sempre fica na dependência de a TERRACAP cumprir a sua parte.

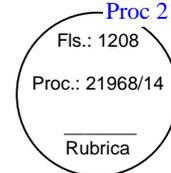
267. No Convênio em tela, observou-se a existência de uma reprogramação do cronograma de desembolso, muito simplificado, que registra para 2011 a 2013 – R\$ 20.888.274,17, para 2014 – 0,00, e para 2015 – R\$ 11.936.640,38, justamente o saldo ainda a ser repassado (fls. 427).

268. Comprova-se, assim, que as obras do Contrato nº 622/2011 foram paralisadas em função de os recursos serem repassados de forma insuficiente por parte da TERRACAP, caracterizando o descumprimento das suas responsabilidades em relação no Convênio nº 132/2011, assim como em relação a outros existentes nos mesmos moldes.

269. Quanto ao plano de ataque das obras do Parque Burle Marx, concluiu-se que existe grave deficiência na ação conjunta governamental, causada predominantemente pelo fato de a TERRACAP não honrar seu compromisso de custeio do Convênio nº 132/2011, uma vez que a realização da infraestrutura do Parque é fundamental para a execução das demais partes, como paisagismo, instalação de quadras de esporte e outros equipamentos. Como os recursos financeiros constituem elemento fundamental para se prosseguir a execução do Parque, a Secretaria de Obras e a NOVACAP, aparentemente, ficaram na dependência de a TERRACAP cumprir a sua parte, o que, possivelmente, prejudicou o planejamento e a licitação de outros elementos do Parque Burle Marx.

Causas

270. Deficiente gestão dos recursos financeiros a serem repassados para Convênios por parte da TERRACAP, e, no caso do Convênio nº 132/2011 por não honrar os prazos indicados no Cronograma de Desembolso do Plano de Trabalho original, e deixar de repassar o valor de R\$ 11.936.640,38, ante a previsão total de R\$ 32.824.914,55, mediante constantes cancelamentos de valores de Ordens de Serviço emitidas, evidenciando falta de planejamento e controle.



271. Não consideração das interferências nos projetos executivos pela NOVACAP, o que ocasionou paralisação da obra por embargo do IBRAM.

272. Deficiente a atuação da TERRACAP como executora do Convênio,

Efeitos

273. Obras do Contrato nº 622/2011 paralisadas e em degradação e Parque Burle Marx inacabado.

274. Incidência de interferências decorrentes da interrupção da obra como a construção de pista de pouso e decolagem na área do Parque Burle Marx, em conflito com o projeto executivo aprovado, que possivelmente não ocorreria se a obra estivesse no seu andamento normal.

275. Prejuízo e retrabalho com as futuras contratações.

276. Dificuldades de planejamento e cumprimento da ação governamental para conclusão do Parque pela Secretaria de Obras.

277. Delonga na entrega do Parque Burle Marx à sociedade.

Considerações do Auditado

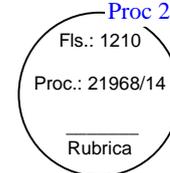
278. A TERRACAP, mediante o Ofício nº 229/2015-PRESI e anexos (fls. 946/996), de 15.04.2015, enviou o Despacho nº 016/2015-GEMAM (fls. 953/957), onde apresentou os seguintes esclarecimentos em relação a este achado:

- não houve deficiência, do ponto de vista orçamentário, no planejamento para execução completa do Parque Burle Marx, uma vez que a TERRACAP fez constar em seu orçamento de investimentos para os anos 2011 a 2015, valores referentes à implantação de infraestrutura no Noroeste, incluindo o Parque Burle Marx, muito superiores aos efetivamente faturados e pagos (vide cópias dos DODFs às fls. 980/991);



Ano	Orçamento TERRACAP aprovado para o NOROESTE	Valor Pago no ano referente a todas as obras no Noroeste inclusive Parque Burle Marx	Valor pago no ano exclusivamente para o Parque Burle Marx
2011	R\$ 150.000.000,00	R\$ 20.910.374,44	R\$ 0,0
2012	R\$ 55.000.000,00	R\$ 34.294.085,72	R\$ 18.754.977,68
2013	R\$ 352.600.000,00	R\$ 8.036.649,68	R\$ 2.133.296,49
2014	R\$ 173.500.000,00	R\$ 22.832.693,37	R\$ 0,00
2015	R\$ 173.500.000,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00

- cabe à Secretaria de Obras o planejamento físico-financeiro da obra, ficando a TERRACAP responsável por emitir Ordens de Serviço de acordo com o cronograma definido pela Secretaria, conforme item 1.3 e 3.1 da Cláusula Terceira do Convênio 132/2011;
- por meio da planilha em anexo (fls. 960) fica demonstrado que não houve paralisação das obras por falta de recursos da TERRACAP, e durante o período de dezembro de 2011 a dezembro de 2013 foram emitidas Notas de Empenho e Ordens de Serviço, conforme solicitado pela Secretaria de Obras;
- o único período em que o Convênio ficou sem saldo autorizado foi o início de 2013, época em que a TERRACAP ficou aguardando novo cronograma por parte da Secretaria de Obras para posterior emissão de Nota de Empenho e Ordem de Serviço, o que só ocorreu em abril daquele ano;
- a partir de setembro de 2013 as obras foram paralisadas em decorrência do embargo imposto pelo IBRAM por meio do Auto de Infração Ambiental nº 3072, e as obras foram desembargadas em janeiro de 2014 e logo após foram suspensas novamente em decorrência da Decisão nº 835/2014 do TCDF (fls. 961);
- os recursos necessários estão contemplados no orçamento de investimentos da TERRACAP para o exercício de 2015;



- a TERRACAP, em conjunto com a NOVACAP, vai efetuar o levantamento de todas as interferências para conclusão das obras, tais como: desconstrução da pista de pouso, elaboração de projeto de travessias da adutora da CAESB, remanejamento da rede elétrica ao longo da via W7;
- com base na necessidade de contratações prévias e no prazo necessário para liberação da área, será elaborado, em conjunto com a NOVACAP e SISP, novo Plano de Trabalho pra retomada das obras;
- por último, será feito um levantamento de todas as obras/serviços que deverão ser executadas no Parque, além daquelas contempladas no Convênio nº 132/11.

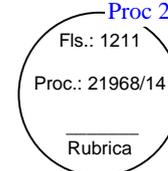
Posicionamento da equipe de auditoria

279. Em que pese a TERRACAP afirmar não ter havido deficiência de planejamento da execução completa do Parque Burle Marx quanto à previsão orçamentária, vez que foram previstos valores muito superiores aos efetivamente pagos para toda a infraestrutura do Noroeste (vide quadro anterior), tal alegação não a exime de responsabilidade, pois a própria TERRACAP promoveu o cancelamento de empenhos e de Ordens de Serviço, ocasionando o pagamento inferior ao previsto, e não esclareceu a motivação para tais fatos. Esses cancelamentos, que ocorreram desde o princípio da obra e não só neste convênio, mas em diversos outros, tiveram impacto negativo no ritmo e na execução do plano de ataque da obra, representando descumprimento da parte que lhe cabia no Convênio nº 132/2011.

280. A TERRACAP registrou também ser da responsabilidade da então SO⁴² o planejamento físico-financeiro da obra, e que a emissão de Empenhos e Ordens de Serviço dependia da atualização do cronograma, o que por vezes se delongava. Ocorre que a necessidade de constante atualização do cronograma também era decorrente do ritmo deficiente da obra e do cancelamento de empenhos e Ordens de Serviço.

281. Porém, de fato, conforme o item 3.1 do Convênio nº 132/2011, cabia

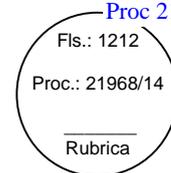
⁴² SO – Secretaria de Obras, atual SINESP - Secretaria de Estado de Infraestrutura e Serviços Públicos.



à SO definir os projetos para os quais serão liberados os recursos pela TERRACAP, nos termos do convênio, antes da emissão das Ordens de Serviço previstas no item 1.3, o qual, por sua vez, previa que cabia à TERRACAP emitir OS à NOVACAP autorizando o início das obras e indicando os recursos necessários à sua execução de acordo com o cronograma definido pela SO no item 3.1. Assim, quanto as necessárias obras complementares para o Parque, a TERRACAP dependia de decisão do governo e da SO quanto aos projetos para os quais seriam liberados recursos para a NOVACAP licitar e executar a obra.

282. A TERRACAP informou ainda que a paralisação da obra se deu inicialmente por embargo do IBRAM por meio do Auto de Infração Ambiental nº 3072, pelo período de 06.09.2013 a 14.01.2014, e em seguida pela Decisão nº 835/2014 do TCDF de 25.02.2014. De fato houve tal embargo, conforme documentos encaminhados, e, pelos seus termos, essa situação teria sido acarretada pelo risco que a movimentação de terra da obra estaria causando à rede adutora de alta pressão da CAESB. Esse fato evidencia a inadequada avaliação das interferências que deveria ter sido efetuada na fase de elaboração dos projetos, neste caso de responsabilidade da NOVACAP, conforme item 2.2 da Cláusula Terceira do Convênio.

283. Os argumentos da TERRACAP não foram suficientes para a eximir de responsabilidade quanto ao deficiente plano de ataque da obra, ou, ao menos, da execução desse plano de ataque, pois seu papel na liberação de recursos suficientes e tempestivos para o cumprimento do cronograma físico-financeiro era crucial. Não foram apresentadas justificativas para o cancelamento de parte da OS no início da obra, antes do embargo do IBRAM (de um total de R\$ 15 milhões, foram cancelados mais de R\$ 9 milhões). Ademais, não se pode esquecer que a irregular implantação de nova pista da APUB no interior do Parque também prejudicou a obra, tendo sido causada por ação e omissão da TERRACAP, conforme tratado no Achado 5. Vale lembrar que o plano de trabalho era de responsabilidade da SO, e os projetos executivos, que também deram causa à paralisação da obra por não considerarem as possíveis interferências, eram atribuição da NOVACAP.

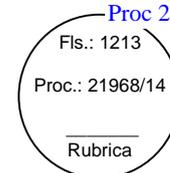


284. Assim, conclui-se que houve deficiência na ação conjunta governamental quanto ao plano de ataque da obra do Parque Burle Marx, causada: pela TERRACAP, dada a instabilidade na liberação de recursos financeiros e deficiente supervisão, fiscalização e acompanhamento da execução do convênio, que propiciou a construção irregular da nova pista da APUB dentro do Parque; pela NOVACAP, haja vista à não consideração das interferências no projeto executivo, que acarretaram embargo da obra pelo IBRAM, e pela então SO, quanto à necessidade de melhor coordenação dos planos de trabalho e projetos complementares ao parque, nos termos das atribuições previstas no Convênio nº 132/2011.

285. A TERRACAP, por fim, apresentou medidas que pretende adotar e afirmou que os recursos necessários para a conclusão do parque estarão contemplados no orçamento de investimentos da TERRACAP para o exercício de 2015. Nesse sentido, verificou-se a existência do *Programa de Trabalho 23.451.6208.5006.007 Execução de Infraestrutura em Parcelamentos-Noroeste-Plano Piloto – R\$176.839.000,00* (fls. 987/988), cujo valor seria destinado a toda infraestrutura do Noroeste. Ocorre que, quanto à obra do Parque Burle Marx, esta continuou paralisada em 2015 até que se conclua sobre as irregularidades e possíveis prejuízos tratados na presente auditoria, mas a TERRACAP deverá garantir recursos suficientes para possível finalização da obra no exercício de 2016.

286. Quanto às medidas a serem adotadas, a TERRACAP informou que, em conjunto com a NOVACAP, vai efetuar o levantamento de todas as interferências para conclusão das obras, tais como: desconstrução da pista de pouso, elaboração de projeto de travessias da adutora da CAESB, remanejamento da rede elétrica ao longo da via W7; em conjunto com a NOVACAP e SINESP, com base na necessidade de contratações prévias e no prazo necessário para liberação da área, será elaborado novo Plano de Trabalho para a retomada das obras; e ainda, será feito um levantamento de todas as obras/serviços que deverão ser executados no Parque, além daqueles contemplados no Convênio nº 132/11.

287. Considera-se que as deficiências verificadas na execução do Convênio nº 132/2012 poderão ser saneadas pelas medidas indicadas pela



TERRACAP, visto que vão ao encontro das proposições já previstas no relatório prévio de auditoria. Assim, entende-se que, neste momento, pode-se dispensar procedimento de responsabilização, sem, no entanto, prescindir de determinação à TERRACAP, NOVACAP e SINESP no sentido de garantir, doravante, a melhor atuação conjunta dos órgãos envolvidos na execução do Parque Burle Marx.

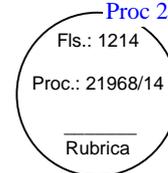
Proposições

288. Sugere-se determinar a realização conjunta, pelas partícipes do Convênio nº 132/2011 - SINESP, TERRACAP e NOVACAP - considerando as respectivas obrigações, de novos plano de trabalho, plano de ataque, cronograma de execução e de desembolso que garanta a tempestiva e ininterrupta liberação dos recursos financeiros e de revisão de projetos executivos, tudo com vistas à retomada das obras do Contrato nº 622/2011 na concepção original do Parque Burle Marx, levando em consideração o tratamento adequado 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 medidas que se revelarem necessárias para garantir a boa e ininterrupta execução da obra.

289. Sugere-se determinar ainda à SINESP, à TERRACAP e à NOVACAP para que efetuem levantamento de todas as obras e serviços adicionais que deverão ser executados no Parque, além daqueles contemplados no Convênio nº 132/11, e realizem o adequado planejamento de todas as contratações necessárias para completar a obra do Parque Burle Marx.

Benefícios Esperados

290. Aperfeiçoamento do planejamento e da execução das obras de implantação do Parque Burle Marx. Entrega do Parque Burle Marx à sociedade o mais breve possível, em sua concepção original executada com qualidade.



2.2.2 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.

Critério

291. Princípios da indisponibilidade do interesse público, legitimidade, legalidade, moralidade, transparência, motivação, publicidade; Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX e art. 65; Projetos Básico e Executivo e seus elementos, especialmente Memorial Descritivo MDE 004/09 e NGB 004/09 – Normas de Edificação, Uso e Gabarito do Parque, Convênio nº 132/2011 entre TERRACAP, NOVACAP e SO; Resolução Conama nº 1/86, art. 2º, Resolução Conama nº 237/97, arts. 1º, 8º e 10º, Lei nº 41/89, arts.16, 18 43, 44, 46 e 54, Código Brasileiro de Aeronáutica - Lei nº 7.565, de 19.12.86, Resolução ANAC Nº 158, de 13 de julho de 2010.

Análises e Evidências

292. Constatou-se em planta não oficial do Parque Burle Marx, denominada PR 01/01 – IMPLANTAÇÃO – Proposta Parque Burle Marx, encaminhada pela então presidente da TERRACAP, Sra. Maruska Lima de Souza Holanda (fls. 431/432), bem como por fotos obtidas no software Google Earth, que há uma pista de pouso e decolagem no lado sul do Parque Burle Marx, estrutura não prevista na concepção original do empreendimento, com base no seu Projeto Executivo.

293. Segundo o Memorial Descritivo - MDE 004/09 do Projeto Executivo (fls. 435/460), o lote do denominado Parque de Uso Múltiplo Burle Marx localiza-se na porção noroeste do Plano Piloto, na Região Administrativa I, entre o Setor de Grandes Áreas Norte – SGAN e o Setor de Habitações Coletivas Noroeste, e estende-se desde o Autódromo até o final da Asa Norte. Seus limites são: ao Norte a Estrada Parque Cemitério Norte – EPCN, a Leste o Setor de Grandes Áreas Norte – SGAN e o Setor Terminal Norte – STN, ao Sul a Estrada Contorno do Bosque e a Oeste o Setor de Habitações Coletivas Noroeste – SHCNW (fls. 436).

294. Assim, essa poligonal constitui o atual Parque de Uso Múltiplo Burle



Marx, conforme denominação prevista no Decreto nº 30.023 de 04.02.2009. As figuras seguintes apresentam a referida área:

Croqui da Poligonal do Parque Burle Marx



Etapas 1 e 2 do Setor Noroeste e Parque Burle Marx

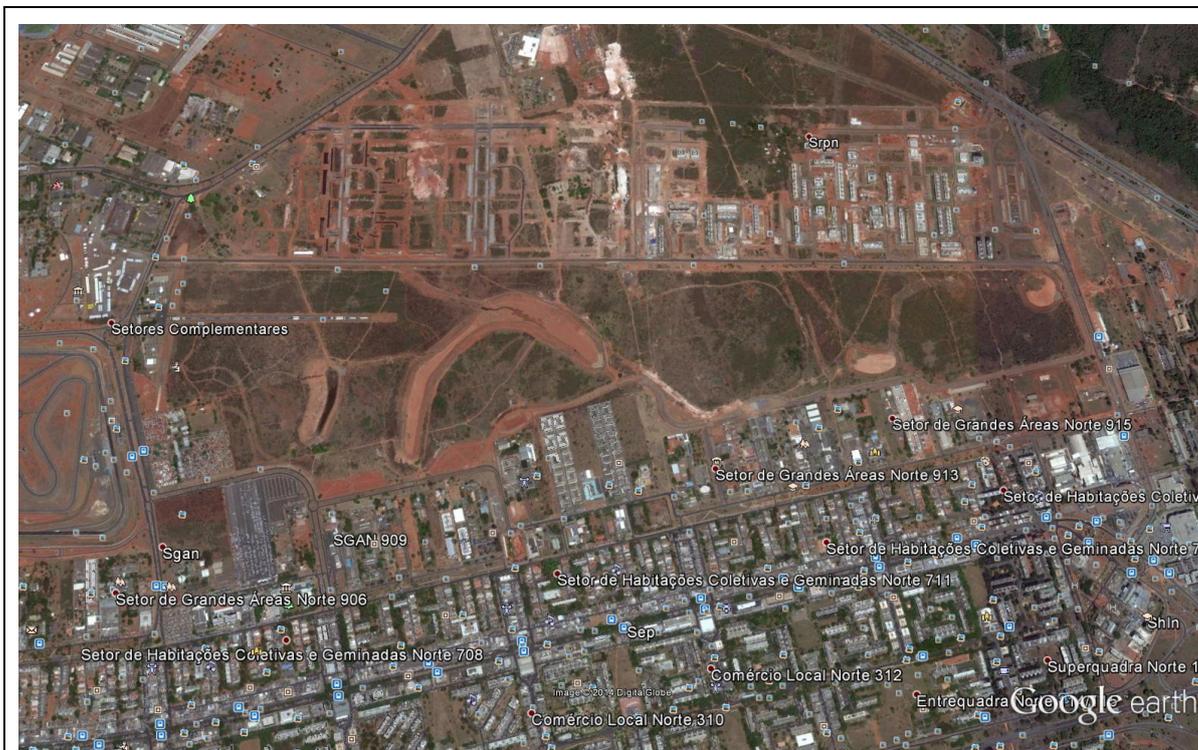


I. Evidências

295. As fotos obtidas do Google Earth, a seguir, demonstram, em ordem cronológica inversa, a implantação da pista na poligonal do Parque:



PISTA DE POUSO NO PARQUE BURLE MARX – GOOGLE EARTH



08/10/2014 – Vista Geral do Parque Burle Marx em outubro/2014

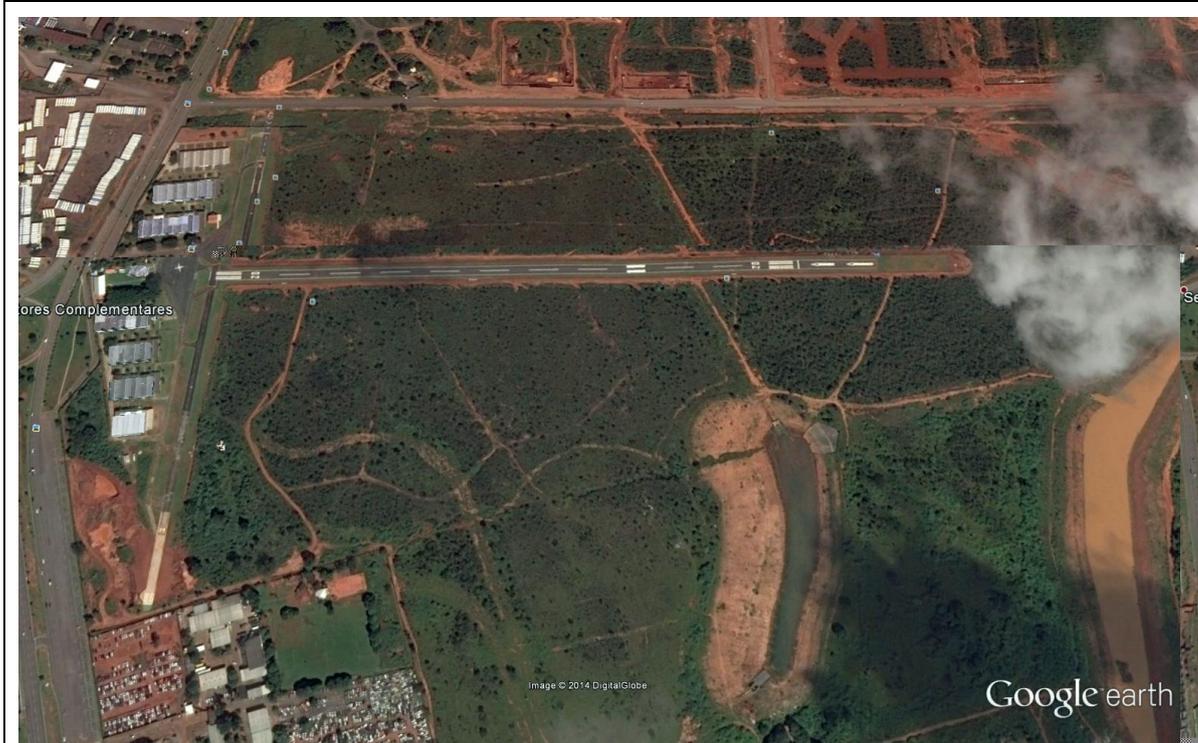
OBS: Sentido Norte à Direita, Asa Norte abaixo, Quadras do Setor Noroeste acima



08/10/2014 – Pista de pouso e decolagem na extremidade sul do Parque Burle Marx



Detalhe do início da pista em outubro/2014, que se origina nas instalações da APUB – Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília, com entrada próxima ao Autódromo.



14/04/2014 - Pista de pouso e decolagem já pronta em abril/2014



Pista de pouso e decolagem parcialmente implantada - construção em outubro/2013



06/07/2013 – Em julho de 2013 ainda não havia a pista de pouso e decolagem no sentido longitudinal do Parque, mas havia a pista de pouso antiga da APUB, no sentido transversal, à esquerda



67/75), e a última medição, antes de sua paralisação definitiva, abarcou o período de maio a agosto/2013. Assim, pelas fotos apresentadas, depreende-se que, possivelmente, a pista que adentra o Parque foi construída no período entre agosto e outubro/2013, uma vez que em julho/2013 não havia sinais de sua construção, mas em outubro/2013 a citada estrutura já se encontrava implantada.

297. Ocorre que não existe no MDE 004/09 - Memorial Descritivo (fls. 435/460) ou na NGB 004/09 – Normas de Edificação, Uso e Gabarito do Parque (fls. 461/485), documentos integrantes do Projeto Executivo, qualquer previsão de pista de pouso e decolagem no interior do Parque.

298. Para melhor compreensão do uso múltiplo do Parque, registra-se que, em termos de Setorização, o Memorial Descritivo - MDE 004/09 previu a divisão do Parque em Setor I – Área a ser preservada, e Setor II – Uso Múltiplo, conforme figura e descrição seguinte (fls. 447/448):

Setorização do Parque Burle Marx.



Em termos de zoneamento, a área do Parque fica setorizada em duas partes: um setor de



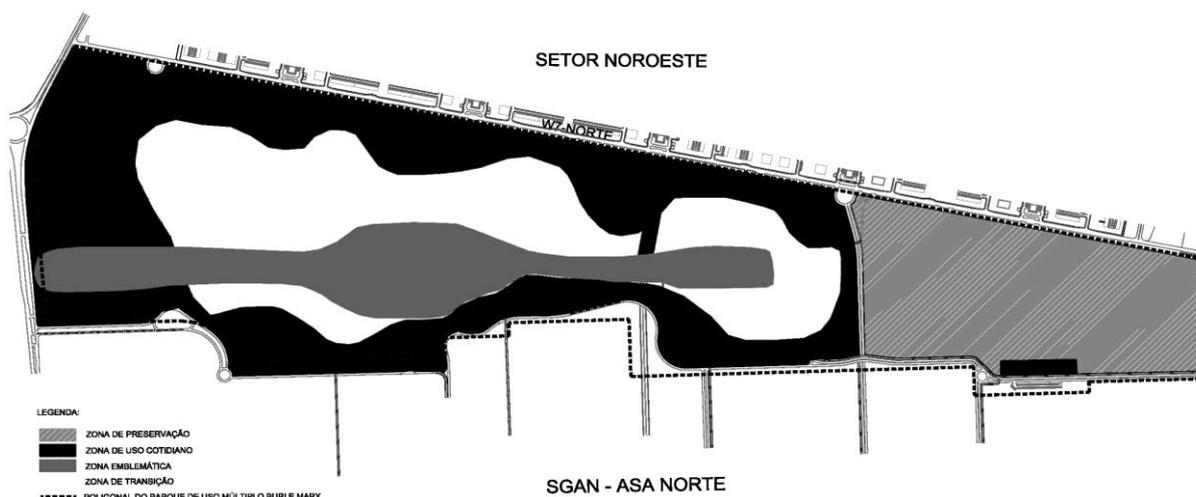
preservação (Zona de Preservação), correspondente à Zona Intangível demarcada no Plano de Manejo do Parque Ecológico Burle Marx, que tem início à altura da SQN 915 e vai até o limite norte do Parque (EPCN), e um setor de uso múltiplo, correspondente a toda a área restante, isto é, o trecho compreendido entre a Estrada Contorno do Bosque e o início da Zona de Preservação.

Os dois setores ficam separados por um cercado que contorna a Zona de Preservação e por uma via de travessia leste-oeste entre a Asa Norte e o SHCNW, e são ligados por meio do sistema viário local (ciclovía, calçada e via veicular perimetral).

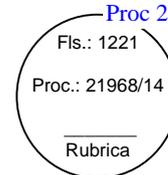
299. Como se vê, a área do Parque a ser utilizada livremente pela população é o Setor II - Uso Múltiplo, situado entre a pista que se estende desde o autódromo até o Setor I - Zona de Preservação, que será protegida por um cercado, e terá uso controlado e restrito, destinando-se à preservação ambiental, recreação ativa ao ar livre (trilha ecológica monitorada), educação e pesquisa ambiental, e produção de mudas.

300. Para o Setor de Uso Múltiplo, onde se situa a pista em discussão, o mesmo documento prevê o seguinte Zoneamento do Parque:

Zoneamento do Parque Burle Marx



III.1.1 Concepção urbanística setorial / zoneamento



O Setor de Uso Múltiplo é subdividido em várias zonas de uso, a partir da concepção de duas instâncias de utilização e ocupação do Parque: a instância do cotidiano e a instância do emblemático.

A instância do cotidiano visa principalmente a oferta de espaços de lazer para o dia a dia da população vizinha ao parque, e por isso, localiza-se na faixa perimetral do setor, nos trechos mais próximos das áreas residenciais, denominada Zona de Uso Cotidiano.

A instância do emblemático visa a oferta de espaços de lazer principalmente de tipo cultural, com uma sazonalidade de final de semana ou eventual, para uma população mais abrangente, de ordem regional. (...)

A faixa localizada entre a Zona de Uso Cotidiano e a Zona emblemática é demarcada como Zona de Transição, destinada principalmente à recreação ao ar livre e à recuperação ambiental. Ela será formatada de maneira a configurar o emolduramento da Zona Emblemática, dando-lhe certo grau de isolamento com relação à Zona de Uso Cotidiano.

301. Como se observa, para o Setor de Uso Múltiplo, a faixa que contorna o perímetro do Parque, em preto, é chamada Zona de Uso Cotidiano e é destinada ao lazer da população vizinha ao Parque, por ser mais próxima das áreas residenciais. A Zona Emblemática destina-se ao uso mais sazonal, como eventos culturais. A Zona de Transição, por sua vez, é destinada à recreação ao ar livre e à recuperação ambiental.

302. Com base nesse Zoneamento e nas diretrizes de uso do solo previstas no Memorial Descritivo, o projeto do Parque foi elaborado conforme figura seguinte:

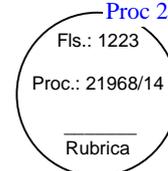


303. No documento Memorial Descritivo - MDE 004/09, o item III.2 - Concepção Urbanística Específica apresenta em detalhes todas as formas de uso do solo, os equipamentos comunitários e o sistema viário, e outras infraestruturas previstas para cada uma das Zonas (fls. 448/456). Essas especificações não contemplam nenhuma pista de pouso e decolagens.

304. Na NOVACAP, o Sr. Giancarlo Ferreira Manfrim, então fiscal do contrato e posterior titular da Diretoria de Urbanização - DU, informou não ter conhecimento de alteração oficial no Projeto do Parque Burle Marx, tampouco no Projeto Executivo do Contrato nº 622/11, e acrescentou que tal documento era de responsabilidade da TERRACAP. Em visita ao local da obra, o então diretor da DU registrou, ainda, que a existência da pista de pouso prejudicou a execução do traçado da pista prevista pelo lado sul do Parque, o que fica claramente demonstrado quando se compara a concepção original contida no Projeto de Urbanismo – URB – 004/09 (fls. 433/434) com a planta que prevê a referida estrutura (fls. 432).

305. Foi então enviada à TERRACAP a Nota de Auditoria nº 02 - 21968/2014, de 19.09.2014 (fls. 35), com as seguintes solicitações:

- 1) Informações acerca das alterações do projeto executivo do Contrato nº 622/11, com apresentação da motivação e de explicações pormenorizadas sobre as modificações efetuadas;



- 2) Projeto Executivo atualizado, após as alterações efetuadas, em meio digital e com plantas no formato “dwg”;
- 3) Impacto das alterações no preço contratual, com envio da nova planilha de preços do contrato;
- 4) Aditivo que formalizou as alterações do projeto executivo;
- 5) Informações acerca da construção de uma pista de pouso em área antes prevista para o Parque Burle Marx, explicitando o impacto dessa pista no objeto do Contrato nº 622/11.

306. A resposta da TERRACAP veio por meio do Ofício nº 640/2014-PRESI (fls. 56/104), de 14.10.2014, que incluiu o Despacho nº 0511/2014 – NUINF (fls. 59/60), da lavra do Engº Civil Antônio Pedro Ferreira Júnior, da NUINF/GEREN/DITEC, executor do Convênio nº 132/2011, que custeia o ajuste em tela, entre TERRACAP, NOVACAP e Secretaria de Obras.

307. Acerca de possíveis alterações de projeto, aquele executor registrou:

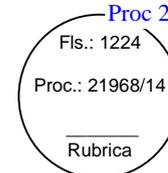
“Informo ainda que não há nenhuma modificação ou alteração do projeto executivo, até o presente momento, acostadas no Processo 111.001.975/2011 (Processo de acompanhamento do Convênio), Página 33 até página 48, exceção feita a pequenos detalhes de interligação da rede de drenagem pluvial às redes existentes. Portanto não houve modificações no conceito do projeto. (...)

Os aditivos contratuais, cujas cópias recebemos, para informação, não contemplam alteração de valor em função de mudanças de projeto.”

(grifo nosso)

308. Sobre a pista de pouso e decolagens, foi informado pelo executor do Convênio e ratificado pela presidente da Companhia:

“É certo que existe uma pista de pouso dentro da área destinada ao Parque Burle Marx e que esta foi inclusive remanejada e ampliada durante o período de construção das obras de implantação do Parque, entretanto oficialmente nunca foi recebido nenhum documento a respeito de tal “estrutura aeroportuária”. Mesmo tendo sido solicitado por diversas vezes. Nenhum documento com autorização ou



qualquer resposta, para tal construção, foi recebido formalmente ou informalmente.”

(grifo nosso)

309. Assim, o executor do convênio, Sr. Antônio Pedro Ferreira Júnior, e a presidente da TERRACAP, Sra. Maruska Lima de Souza Holanda, registraram não ter havido alteração no conceito do projeto do Parque, bem como nenhuma informação sobre o responsável pela autorização e construção da pista de pouso e decolagens, embora tivessem ciência de sua existência, remanejamento e ampliação dentro dos limites do Parque Burle Marx, durante as obras de sua implantação.

310. O Decreto nº 30.023, de 04.02.2009, transformou o “Parque Ecológico Burle Marx”, localizado na Região Administrativa de Brasília - RA I, em “Parque de Uso Múltiplo Burle Marx” (art. 1º), e transferiu sua administração do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – Brasília Ambiental para a Administração Regional de Brasília – RA I (art. 2º). Posteriormente, por meio do Decreto nº 35.506, de 05.06.2014, o art. 2º do Decreto nº 30.023 de 2009 foi alterado para transferir a gestão e a administração do Parque para o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental – IBRAM (fls. 486).

311. Informa-se, por oportuno, que em 25.04.2016, durante a conclusão do presente Relatório Final de Auditoria, foi publicado o Decreto nº 37.274 de 22.04.2016⁴³ (fls. 1075/1076), que recategorizou o parque transformando-o novamente em parque ecológico, voltando à denominação de “Parque Ecológico Burle Marx”. Esse mesmo decreto criou o Conselho Gestor do Parque Ecológico Burle Marx.

312. Prosseguindo, à época do início dos trabalhos, foi enviada a Nota de Auditoria nº 05 - 21.968/2014 (fls. 126/127) ao IBRAM, que incluía os seguintes questionamentos acerca dessa questão:

- 4) Registro em cartório da poligonal do Parque Ecológico Burle Marx, nos termos previstos no item 14 da Licença de Instalação nº 008/2008 – IBAMA/DF;

⁴³ Tal decreto foi criado já na fase de conclusão dos trabalhos



- 5) Informações acerca da construção de uma pista de pouso na área do Parque Burle Marx, explicitando e apresentando:
- a) motivação e demonstração do interesse público que justifique a implantação dessa pista aeroportuária dentro dos limites previstos para o Parque (Planta Geral de cód. PAV-004/09 – Classificação das vias – Topocart/NOVACAP);
 - b) impactos no projeto do Parque, com detalhamento das eventuais alterações resultantes da implantação dessa pista;
 - c) documentos que autorizaram e formalizaram a inclusão dessa estrutura na área destinada ao Parque Burle Marx, com a identificação dos gestores responsáveis por esse procedimento;
 - d) identificação dos responsáveis pela construção, uso e manutenção da pista de pouso;
 - e) instrumento legal que formaliza a concessão da área do Parque para o uso da pista de pouso;
 - f) apresentação de autorização emitida pelos órgãos competentes aprovando as condições técnicas da estrutura da pista e permitindo a prática da atividade de aviação na mesma;
 - g) quantificação da área de uso público (vias, ciclovias, calçadas, área verde, etc.) reduzida em decorrência dessa interferência;
 - h) estudo dos riscos decorrentes das atividades de decolagem e pouso de aeronaves na área do Parque;
- 6) Informações acerca da construção de um kartódromo na área do Parque Burle Marx, apresentando os mesmos elementos solicitados nas alíneas de “a” a “g” do item anterior;

313. Em sua resposta, mediante o Ofício nº 100.003.310/2014-PRESI/IBRAM (fls. 133), o IBRAM afirmou não ser responsável pela implantação do Parque, mas sim a TERRACAP, conforme condicionantes de licenciamento do Setor Noroeste. De fato, a previsão de gerir e administrar o Parque é pertinente ao Parque pronto, uma vez que não é da natureza do IBRAM contratar a execução de obras. A implantação do Parque, ou seja, o planejamento, a coordenação e a execução do projeto continuam sendo atribuídos à TERRACAP, responsável pela alocação de recursos e pela implementação do projeto, e à NOVACAP, encarregada da contratação e fiscalização da execução da obra, com interveniência da SO, mediante o Convênio nº 132/2011 e Plano de Trabalho a ele associado. Assim, o IBRAM assegurou não ter condição de responder os itens 1 a 4 da Nota de Auditoria – NA.



314. Sobre a previsão de um Kartódromo, item 6 da NA, outro elemento não existente no projeto original, o IBRAM assegurou não ter informações oficiais acerca da sua construção. No entanto, essa estrutura não se coaduna, da mesma forma, com a concepção do projeto, não constando no MDE 004/09 - Memorial Descritivo do Projeto Executivo, sendo incompatível com o uso do solo previsto para o Zoneamento do Parque no Setor de Uso Múltiplo, nas especificações de projeto. Esse tópico será tratado separadamente.

315. Sobre o item 5 da NA, aquele Instituto encaminhou sua resposta por meio de uma mídia em CD (Anexo XXI), onde se poderia encontrar gravadas as respostas aos itens “a” e “h”, não atendendo, portanto, aos itens “b” a “g” acerca da questão da pista de pousos e decolagens.

316. Na documentação encaminhada pelo IBRAM (CD - Anexo XXI), constava cópia dos estudos e Projeto Executivo da pista de pousos e decolagens, realizados pela TERRACAP por meio da empresa TOPOCART, a mesma contratada para a elaboração do projeto original do Parque, onde constava, entre seus elementos, o documento denominado “*Projetos Executivos de Drenagem Pluvial e Pavimentação – Estudos de Projetos de Infraestrutura Urbana das Vias Internas e Centro Aerodesportivo do parque Burle Marx – Dimensionamento do Pavimento*” (fls. 488/524), que indicava, na Ficha Técnica (fls. 496):

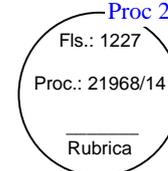
Dados do Centro Aerodesportivo Burle Marx.

Tabela 1: Ficha técnica do Centro Aerodesportivo Burle Marx.

Identificação do Empreendimento: Centro Aerodesportivo Burle Marx
Região Administrativa: Brasília (RAI).
Responsável: Terracap

1.1.1 Identificação do Empreendedor

- **Nome e razão social do interessado:** Terracap;
- **Representante Legal:** Marcelo Piancastelli de Siqueira
- **Inscrição Estadual e CNPJ:** 00.359.877/0001-73
- **Endereço para correspondência e contatos:** SAM – Bloco F Edifício Sede – Brasília – DF;
- **CEP:** 70620-000;
- **Telefone:** (61) 3342 2405



317. O IBRAM também encaminhou cópia do Processo nº 391.000.102/2013, referente a pedido de licenciamento ambiental, de iniciativa da TERRACAP, para a construção/ampliação do chamado Centro Aerodesportivo, localizado na Região Administrativa de Brasília – RA I (CD Anexo XXI).

318. Nos autos do IBRAM constavam estudos de EIA/RIMA e Análise de Riscos do empreendimento, elaborados pela empresa GEOLINE, contratada também pela TERRACAP. Como se tratavam de quase 600 páginas de estudos, procurou-se sintetizar as principais informações acerca dos estudos de EIA que fundamentaram o pedido de licenciamento, e suas decorrências, conforme quadro seguinte:

Dados do EIA/RIMA - pista de pouso e decolagem no Parque Burle Marx

Item	Descrição	Fls.
Iniciativa	TERRACAP	539/540
Nome do Empreendimento	Centro Aerodesportivo, sede da APUB – Associação dos Pilotos de Ultraleve de Brasília, Sociedade Civil de Direito Privado, conforme Estatuto Social (fls. 526/533), CNPJ 00.359.877/0001-73	539, 569/572
Endereço	Setor Recreativo Público Norte (SRPN) Camping Zona 04 – RA I-Brasília/DF (acesso pela pista entre o Autódromo e o Parque Burle Marx).	550
Empresa contratada para o projeto e EIA/RIMA	GEOLINE ENGENHARIA LTDA – CNPJ 02.657.869/0001-39	545
Contrato firmado pela TERRACAP	Contrato NUTRA/PROJU nº 102/2011 com a TERRACAP, de set/2011	545
Presidente da TERRACAP	Antônio Carlos Rebouças Lins	542
Diretor da Diretoria Técnica e de Fiscalização – DITEC ⁴⁴	Luís Antônio Almeida Reis	542
Executor e fiscal do Contrato	Henrique Vaz de Oliveira	542
Dimensões da pista	800 m x 50 m	551
Áreas avaliadas para a implantação da pista	1) Atual área do Centro Aerodesportivo (endereço acima), “possui área de 177 ha”; 2) Área do Parque Pinheiros, entroncamento das rodovias DF 015 e DF 005, na Região Administrativa Paranoá, possui área de 431 ha; 3) Área do Parque Cachoeirinha, entroncamento da rodovia DF 250 e DF 001, Região Administrativa do Paranoá, possui área de 727 ha; 4) Área Estrutural, SCIA Setor Complementar de Indústria e Abastecimento, possui área de 26 ha.	550

⁴⁴ Diretoria vinculada diretamente à Presidência da TERRACAP.



Área selecionada	Área do atual Centro Desportivo/Parque Burle Marx – RA I	563/568
Descrição da área selecionada, Centro Aerodesportivo - RA I	“RA I apresenta boas taxas de saneamento básico, 100% da população tem rede pública de abastecimento de energia elétrica. É bem servida de equipamentos urbanos, tais como: comércio, serviços, cinemas, restaurantes, bares, escolas, farmácias, hospitais, distribuídos homogeneamente em todos os setores da cidade.”	563
Fundamentação geral para a escolha	“No entanto, há uma área existente nas adjacências do Centro Aerodesportivo, ou seja, Parque Burle Marx, que viabilizará a instalação da nova pista de pouso e decolagens com dimensões (800 m x 50 m). A área por ser contígua ao atual empreendimento foi considerada do ponto de vista logístico, ambiental, geotécnico, urbanístico, dentre outros, como a área mais propícia para receber a implantação do Centro Aerodesportivo. Ressalte-se que essa viabilidade se dá apenas sem as edificações adjacentes, ou seja, sem prédios e obras perto do local. ” (grifo nosso)	563
Justificativas para a escolha	<p>“A área da atual sede do Centro Aerodesportivo foi escolhida como o melhor espaço para receber as intervenções e modificações propostas para a viabilidade da nova pista de pouso e decolagens, atualmente, ou seja, sem as edificações e obras em suas adjacências. Entre as principais justificativas e medidas que serão adotadas pode-se evidenciar:</p> <ul style="list-style-type: none">- Recuperação da atual área onde se encontra, renovando todo o projeto paisagístico e regularizar a ocupação do Parque Burle Marx;- Início de uma parceria com a Administração do Parque Burle Marx e demais parques, com monitoramento específico para a detecção aérea de focos de incêndio, invasores ou ocupações irregulares, com vigilância das áreas mais remotas e com dificuldades de acesso. Disponibilidade para voos sob demanda com cientistas e técnicos dos parques, ação que vai reativar a atividade que já foi das administrações dos parques;- Continuação da parceria com o Corpo de Bombeiros para a fiscalização de incêndios, enchentes e resgates, fato este que tornou o Centro Aerodesportivo uma entidade de utilidade pública. Uso da pista para missões de treinamento dos helicópteros e aviões da corporação, bem como ponto de apoio para aviões de combate a incêndio, que se mostraram indispensáveis em caso de grandes desastres tais como incêndio no Parque Nacional de Brasília que ocorreu este ano e três anos atrás;- Continuação com a parceria com a TERRACAP na fiscalização e vigilância das áreas públicas no Distrito Federal, no intuito de denúncias de invasões ou ocupações irregulares, tais como cascalheiras, extração clandestina de areia e depósitos ilegais de entulhos e resíduos;- Prestação de serviços de aerofotogrametria com disponibilidade de voos sob demanda;- Parceria com o IBRAM na fiscalização e vigilância nas áreas públicas do Distrito Federal, no intuito de denúncias de invasão/ocupação irregular das APMs como outras áreas de APA, Parques e áreas de preservação ambiental no DF;- Continuação de parceria com a Polícia Civil e Militar na procura de identificação de carros roubados/abandonados, etc. Continuação do uso da pista para treinamento de helicópteros e aeronaves;- Continuação da parceria com a Polícia Rodoviária, Polícia federal, Guarda Nacional no uso da pista para treinamento dos helicópteros e demais aeronaves.	564
Conclusão	“É importante mencionar, que a construção do Setor Habitacional Noroeste – 2ª Etapa, a ocupação desordenada do Parque Burle Marx, evidenciam um papel fundamental para a consolidação do Centro Aerodesportivo na região, principalmente para que o uso e ocupação do solo sejam realizados de forma harmônica com o meio ambiente onde será inserido. Portanto, conclui-se que a escolha da área do Parque Burle Marx, ocasionará ganhos e vantagens do ponto de vista ambiental e social, pois a consolidação da atual sede do empreendimento acarretará em melhoras significativas na Área de Influência como supramencionado. Deve-se ressaltar que a viabilidade será para um cenário atual, ou seja, sem as edificações e obras no Setor Habitacional Noroeste 2ª Etapa. Sendo assim, fica concluído que a implantação da	565



	nova pista será mais viável na área do Parque Burle Marx, sem as edificações e uso do Parque Burle Marx pela população, sendo esta área o motivo da elaboração deste EIA- Estudo de Impacto Ambiental." (grifo nosso)	
Licenciamento Ambiental	Inexistente ⁴⁵ .	

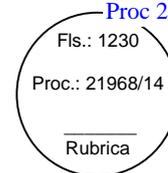
319. Das informações do EIA apresentadas pela TERRACAP ao IBRAM (fls. 569), observou-se que o empreendimento intitulado Centro Aerodesportivo não é uma entidade governamental, se tratando, na verdade, da APUB – Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília, entidade privada que funciona atualmente no interior da poligonal do Parque, como já indicado nas fotos deste achado.

320. Segundo consta em seu Estatuto Social (fls. 526/533) e nas informações do EIA (fls. 569), a APUB foi fundada em 1987 e funcionava inicialmente nas instalações do Autódromo. Em 01.10.1996, a Associação obteve da Secretaria de Turismo o Termo de Autorização de Uso nº 21/96 (fls. 534/538), a título precário, pelo prazo de 120 meses, para ocupação de uma área pública de 48.971.778 m², no antigo Camping Clube de Brasília, que foi incorporado na poligonal do Parque de Uso Múltiplo Burle Marx, mediante pagamento mensal de R\$ 815,76.

321. No EIA houve uma espécie de estudo de viabilidade para a implantação de uma nova pista de pouso e decolagem para a APUB, com dimensões de 800 x 50 m (área construída de 40.000 m²), considerando quatro opções de locais: a Área onde se encontra a sede da APUB, no interior do Parque Burle Marx, com indicação de 177 ha; a Área do Parque Pinheiros, de 431 ha; a Área do Parque Cachoeirinha, de 727 ha; e a Área da Estrutural – SCIA, de 26 ha.

322. Os referidos estudos descartaram as demais áreas por diversos

⁴⁵ A INSTRUÇÃO Nº 89, de 15.05.13, criou Comissão Multidisciplinar para análise do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA do Processo 391.000.102/13 que trata do Centro Aerodesportivo, tendo como interessado a TERRACAP, composta pelos seguintes: Coordenador – JOÃO CARLOS COSTA OLIVEIRA, matrícula 215.622-9, DALMO RODRIGUES DA SILVA, matrícula 103.483-9 e PAULO CÉSAR MAGALHÃES FONSECA, matrícula 217.070-1, com prazo de 180 dias da publicação. Posteriormente, a INSTRUÇÃO Nº 197, de 08.10.2013, alterou a citada comissão para Coordenador – DALMO RODRIGUES DA SILVA - matrícula 103.483-9, PAULO CÉSAR MAGALHÃES FONSECA - matrícula 217.070-1 e VALDICK DE CALDAS BRAGA - matrícula 263.958-0, e concedeu mais 180 dias para a conclusão dos trabalhos. Até o momento, não foi concedido o licenciamento ambiental.



fatores e elegeram a área do Parque Burle Marx como a ideal para o projeto de ampliação da pista de pouso e decolagem do Centro Aerodesportivo, em suma, pelas seguintes razões:

- manutenção de parcerias com entidades e órgãos públicos, inclusive TERRACAP e IBRAM, na utilização dos voos para monitoramento de áreas, inclusive a do Parque, quanto a possíveis incêndios, ocupações irregulares, degradação, etc;
- uso da pista para treinamentos de helicópteros e aeronaves dos Bombeiros, Polícia Militar, Civil, Federal, Guarda Nacional, etc;
- recuperação da atual área onde se encontra, a do Parque Burle Marx, renovando todo o projeto paisagístico;
- regularização da ocupação do Parque Burle Marx, de modo a protegê-lo da ocupação desordenada;
- consolidação da atual sede do empreendimento Centro Aerodesportivo.

323. A conclusão contida na apresentação do EIA merece ser reprisada: **“Sendo assim, fica concluído que a implantação da nova pista será mais viável na área do Parque Burle Marx, sem as edificações e uso do Parque Burle Marx pela população, sendo esta área o motivo da elaboração deste EIA – Estudo de Impacto Ambiental.”**

324. Tal constatação decorre das informações do Relatório intitulado Análise de Riscos (fls. 585/598), também elaborado pela GEOLINE, que assim se posiciona, conforme os seguintes trechos:

8.4.2. Identificação do Nível de Ameaça

(...)

De acordo com dados apresentados e as observações realizadas nos trabalhos de campo pelos profissionais responsáveis pelo licenciamento ambiental na área do empreendimento em questão, **o nível de ameaça do Centro Aerodesportivo pode ser considerado como alto**, sendo que a maior influência nesta avaliação é o aumento do volume de tráfego aéreo futuro e **as edificações do Setor Habitacional Noroeste – 2ª Etapa**. Outra ameaça identificada foi o **aumento da população na**



região pelas obras habitacionais em andamento, o que acarretará em uma **maior oferta de ambientes de lazer, dentre outras. Um exemplo disto será o uso do Parque Burle Marx pela população para realizar caminhadas e passeios.**

Portanto, a readequação e remodelação do empreendimento, ou seja, implantação da nova pista de pouso e decolagens, frente aos **empreendimentos de grande porte previstos para a região onde o mesmo está inserido, como as edificações do Setor Habitacional Noroeste 2ª Etapa, as vias de acessibilidade, além da construção de um Shopping Center** ao lado do Centro Aerodesportivo, **acarretará na perda de visibilidade (cone de aproximação) para o pouso dos ultraleves, sendo um dos maiores riscos identificados.**

Além do risco para aos pilotos, há um risco para a população que habitará os prédios e frequentará as imediações do Centro Aerodesportivo. Também haverá risco para os operários que estiverem trabalhando nas edificações do Setor, nas áreas próximas ao Centro Aerodesportivo. Ressalta-se ainda, que a criação e instalação do Parque Burle Marx, por seu propósito social e recreativo, gerará um grande fluxo de pessoas, em especial nos finais de semana.

(...)

8.4.5.4. Operação do Empreendimento (Após a conclusão das obras de remodelamento da nova pista)

- Ajuste da pista, oferecendo maior segurança para decolagens e especialmente pousos;
- Aumento substancial da altura de cruzamento dos ultraleves sobre a cabeceira das pistas;
- Maior impacto sonoro pelo aumento do tráfego aéreo;
- **Possibilidade de impactos na vizinhança pelos conflitos com a construção do Setor Habitacional Noroeste – 2ª Etapa;**
- Implantação de equipamentos urbanos, comerciais e de prestação de serviços no entorno imediato do sítio aerodesportivo.



8.4.5.5. Operação do Empreendimento (Após a conclusão das obras de implantação do Setor Habitacional Noroeste – 2ª Etapa)

- **Risco de acidentes com aeronaves causados pelos obstáculos presentes na área de abrangência da zona de segurança do Centro Aerodesportivo;**
- Sobrecarga da infraestrutura urbana do entorno do Centro Aerodesportivo atual em decorrência da expansão imobiliária, principalmente ocupação vertical;
- Permanência e potencial de aumento do fluxo viário na região, dependendo da destinação dada ao local;
- Aumento da pressão populacional pelos serviços públicos na região;
- **Aumento dos espaços de lazer e entretenimento e concentrações maiores de pessoas no entorno imediato do Centro Aerodesportivo.**
- **Rejeição da população em residir nas adjacências do empreendimento pelo fato do incômodo causado pelo efeito sonoro gerado pelas aeronaves e aumento do risco de acidentes.**

8.5 Considerações Finais

A atual sede do Centro Aerodesportivo encontra-se em uma região de grande adensamento e ocupação urbana consolidada. **Isto faz com que os impactos e análises apresentados, sejam potencializados pela dinâmica urbana presente no entorno.** Se, por um lado, **existem grandes incongruências entre o empreendimento e as normas de segurança e critérios ambientais,** por outro lado, há que considerar também a **responsabilidade dos diversos setores da sociedade envolvidos ao longo da história e do desenvolvimento.**

A situação atual, com a localização do equipamento em meio a potenciais geradores de obstáculos que podem prejudicar a operação aérea, é resultado de uma expansão urbano e aumento populacional. **A operação do empreendimento gerará inconvenientes à população do entorno, uma vez que contribui como um polo de atração de pessoas e aeronaves.**

Paralelamente a isso, **pelo próprio risco que a atividade apresenta, deve-se fazer um estudo e investigação profunda antes do início das edificações, apontando os riscos em relação ao tráfego aéreo, segurança da população que trabalhará, frequentará e habitará o local, antes do início das edificações e obras na 2ª Etapa do Setor.**



Com relação à questão de obras no entorno do sítio aerodesportivo, verificou-se que estão previstas grandes modificações, consideradas aqui como novas edificações externas e que podem causar grandes impactos no entorno. Como o sítio compreende áreas edificadas e impermeabilizadas ambientalmente, estas modificações refletirão em consequências negativas sobre o meio.

Assim, a conclusão a que se chega é que **a atividade aerodesportiva no local é viável no cenário atual, ou seja, sem as edificações e obras no Setor Habitacional Noroeste - 2ª Etapa.** Porém, é importante ressaltar que, **a partir do início das edificações e construções do Setor Habitacional Noroeste – 2ª Etapa, devem ser feitas análises e estudos criteriosos dos riscos da atividade para a população que irá habitar e frequentar o Setor. Tal estudo e análise servirá de base para uma futura autorização ambiental da atividade.**

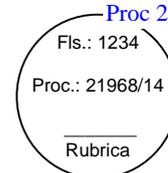
325. Vale trazer alguns trechos da conclusão do EIA/RIMA:

• **Pode ocorrer uma desvalorização do Setor Habitacional Noroeste, pelo fato da rejeição das pessoas a tal atividade perto de um local habitacional ou frequentado pela comunidade.**

Este EIA/RIMA norteou-se em um cenário atual, ou seja, sem edificações e obras adjacentes ao empreendimento e também sem o uso do Parque Burle Marx pela população. Ressalte-se que para um cenário futuro, onde haverá construções, prédios e áreas de lazer para a população, deve ser feito um estudo mais detalhado envolvendo o risco de acidentes, a opinião e aceitação da população que habitará e frequentará o local e outras questões que envolvam a segurança dos pilotos e da população.

326. A GEOLINE, ao final de todo o trabalho, conclui:

“Pelo exposto, a GEOLINE ENGENHARIA LTDA considera que a implantação da nova pista de pouso e decolagens do Centro Aerodesportivo para um cenário atual, será ambientalmente viável e recomenda a concessão das Licenças Ambientais para sua implantação. **Porém, a partir do início das obras e edificações adjacentes, bem como a utilização do Parque Burle Marx pela sociedade, não é recomendável o uso da pista para pousos e decolagens de ultraleves e outros aeromodelos, sem que seja feito um estudo mais detalhado de riscos de**



acidentes, aceitação da população que irá morar e frequentar o local de tal atividade e outros que possam garantir a segurança da população e dos pilotos.”

327. Após os referidos estudos, não foram encontradas, no processo enviado pelo IBRAM, as licenças ambientais para a pista (Licença Prévia, de Instalação e de Operação). Em contato telefônico com o setor de Licenciamentos Ambientais no IBRAM, foi informado que o licenciamento ambiental para a pista ainda não teria sido concedido, mas que havia uma Autorização Ambiental⁴⁶ para a construção da pista. No entanto, quando solicitada a data de publicação no DODF de tal ato, foi informado que não houve publicação por ser uma autorização de caráter temporário.

328. Trata-se da Autorização Ambiental nº 029/2012-COPAR/SUGAP/IBRAM (fls. 600), concedida em 17.12.2012 pelo Superintendente de Gestão de Áreas Protegidas (SUGAP) do IBRAM, Sr. Pedro Luiz Cezar Salgado, à APUB, CNPJ nº 03.657.590/0001-18, representada por seu presidente, Sr. Cairo Sarkis Simão, para “*entrar no Parque Burle Marx para efetuar a construção da pista de pouso conforme projetos existentes*”.

329. Como condicionantes estava previsto, entre outros: “1) *A presente Autorização Ambiental **concedida a título precário** para a execução da referida obra está baseada nas informações constantes em projetos já existentes e não dispensa e nem substitui outros alvarás ou certidões exigidas pela Legislação Federal ou Distrital.*” (grifo nosso)

330. Assim, constatou-se que uma área de pelo menos 40.000 m² no Parque foi degradada e a pista de pouso e decolagem foi construída sem licenciamento ambiental, mas com uma autorização ambiental concedida a título

⁴⁶ **Autorização Ambiental** – AA, que autoriza a execução de atividades temporárias que mesmo assim são capazes de causar degradação do meio ambiente se não executadas com zelo e cuidado. Enquadram-se nessa situação, por exemplo, usinas de produção de concreto ou asfalto atreladas a implantação de parcelamentos de solo ou a desativação de postos revendedores de combustíveis. (Fonte: <http://www.ibram.df.gov.br/servicos/licenciamento-ambiental.html>).

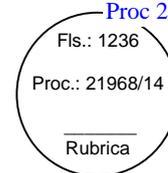


precário e sem publicação.

II. Análise

331. As evidências apresentadas até o momento demonstram que a construção da pista de pouso e decolagem de dimensões 50 x 800 m no interior do Parque Burle Marx, para o chamado Centro Aerodesportivo, representado na verdade pela APUB, contraria o princípio da indisponibilidade do interesse público, é ilegal e constitui grave interferência no Contrato nº 622/11, em suma, pelas seguintes razões:

- a) Não foi prevista no Projeto Executivo original do Parque Burle Marx, que se mantém válido e sem aditivos, não havendo, assim, amparo legal para a execução da pista no interior do Parque, constituindo descumprimento do Convênio nº 132/2011 e burla à Lei nº 8.666/93, arts. 60 e 65;
- b) É incompatível com o uso do solo previsto para o Zoneamento do Parque, conforme Memorial Descritivo MDE 04-2009 do Projeto Executivo, em ofensa ao princípio da motivação;
- c) Reduz enormemente a área de uso público do Parque, por ocupação de interesse privado, promovendo a exclusão do anel viário, estacionamentos e ciclovias no lado sul do parque como previsto no Contrato nº 622/11, além de calçadas, quadras de esporte e outros equipamentos públicos previstos no projeto original do Parque;
- d) Foi construída sem licenciamento ambiental, mediante a autorização ambiental do IBRAM a título precário, não adequada para esse tipo de obra, e ainda sem publicação, contrariando a Resolução Conama nº 1/86, art. 2º, Resolução Conama nº 237/97, arts. 1º, 8º e 10º, Lei nº 41/89, arts.16 e 18, os princípios da transparência e da publicidade;
- e) Constitui risco para a população, edificações, e operários de construção que participarão da construção da Etapa 2 do Setor Noroeste, pela atividade de pouso e decolagem que propicia, conforme Análise de Riscos contratada pela TERRACAP, em ofensa aos princípios da motivação e da indisponibilidade do interesse público;
- f) É destinada à APUB, entidade privada que vem ocupando a área pública do



antigo Camping e atual Parque Burle Marx, mediante Autorização de Uso a título precário concedida em 1996, com validade de 10 anos;

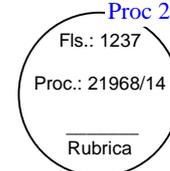
- g) Não promove a proteção do Parque de degradação e invasões, como defendido no EIA, uma vez que a sua existência já descaracterizou o projeto do Parque e degradou o meio ambiente, sem licenciamento ambiental adequado, o que representa infração ambiental;
- h) Não é justificativa tampouco imperativa para a manutenção de Convênios firmados entre a APUB e o IBRAM e outros entes públicos, sendo factível o desenvolvimento dessas atividades de cooperação mediante transferência da APUB e da pista para outro local mais adequado, livre de ameaças e riscos à implantação do Setor Noroeste e ao Parque destinado à população em geral.

332. Na sequência passa-se à análise da atuação dos agentes envolvidos na construção da pista de pouso e decolagem.

III. Atuação da TERRACAP

333. A TERRACAP é uma das signatárias do Convênio nº 132/2011, firmado em 14.12.2011 com a NOVACAP, mediante interveniência da Secretaria de Obras, com o compromisso de implantação do Parque Burle Marx, conforme projeto aprovado e Plano de Trabalho. Uma das obrigações da TERRACAP, prevista na Cláusula Terceira do Convênio, é "*Criar e manter condições para que o objeto e valor deste Convênio sejam integralmente executados*" (fls. 335), o que presume a obrigação de execução do projeto original do Parque Burle Marx.

334. No entanto, constatou-se que, embora a presidente da TERRACAP, Sra. Maruska Lima de Souza Holanda, e o executor do Convênio nº 132/2011, Sr. Antônio Pedro Ferreira Júnior, tenham afirmado desconhecer a origem da pista de pouso e decolagem ampliada no interior do Parque Burle Marx, partiu da própria Companhia a iniciativa de promover a construção da referida estrutura aeroportuária para a APUB, mediante a contratação de Projeto Executivo, elaboração dos estudos de EIA/RIMA, Análise de Riscos, e pedido de licenciamento ambiental no IBRAM. A planta em que se conheceu a pista foi inclusive encaminhada pela Sra. Maruska



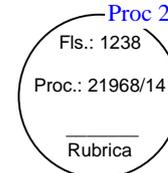
335. O Sr. Luis Antônio Almeida Reis, titular da DITEC, foi um dos signatários do Convênio citado, e com isso, era um dos responsáveis por manter a integral execução do projeto o Parque. No entanto, também foi um dos responsáveis pela construção da pista de pouso e decolagem da APUB, vez que deu início ao pedido de licenciamento ambiental no IBRAM, mediante o Ofício nº 557/2012-DITEC de 09.07.2012 (fls. 540). Esse ato representa descumprimento do Convênio e patrocínio de interesse privado.

336. Na contratação dos estudos e projeto executivo elaborados pela TOPOCART, a TERRACAP foi identificada como responsável pelo empreendimento Centro Aerodesportivo Burle Marx ou APUB, mediante o representante legal Sr. Marcelo Piancastelli de Siqueira. No CD enviado (Anexo XXI), contudo, não constavam dados do possível contrato firmado nem o valor previsto para a execução da pista.

337. Já a elaboração do EIA/RIMA e Análise de Riscos foram objeto do Contrato NUTRA/PROJU nº 102/2011 entre a TERRACAP e a GEOLINE, de setembro/2011, cujo executor e fiscal era o Sr. Henrique Vaz de Oliveira. Nos estudos constavam os nomes do então Presidente da TERRACAP, Antônio Carlos Rebouças Lins, e do Sr. Luís Antônio Almeida Reis, Diretor Técnico e de Fiscalização da DITEC. Não se tem outros dados do ajuste com a GEOLINE, como valor e signatários. Esse ato implica prejuízo decorrente da Contratação por interesse de privado.

338. Além do compromisso firmado no Convênio nº 132/2011, a TERRACAP também é a responsável pela implantação e grande valorização do Setor Noroeste, com conseqüente vendas de terrenos e projeções com elevados preços às empresas incorporadoras/construtoras, e em última instância, à população que adquiriu os imóveis, em vista da promessa de bairro ecológico, mediante construção do Parque Burle Marx conforme o projeto apresentado, além de outros elementos.

339. No entanto, a construção da pista de pouso e decolagem acarreta a exclusão de grande área útil do parque para uso do público, do lado sul e próximo à Etapa 2 do Setor Noroeste, onde antes haveria vias, ciclovias, calçadas, quadras de esportes, estacionamentos, paisagismo, equipamentos públicos, etc., além de



envolver risco aos moradores, aos operários, às edificações do setor e a população em geral que faria uso do Parque.

340. Assim, a TERRACAP, ao promover a construção da pista de pouso e decolagem no interior do Parque para uso da APUB, está patrocinando interesse privado em detrimento do interesse público, uma vez que está descumprindo suas obrigações firmadas no Convênio nº 132/2011, descaracterizando o Projeto Executivo aprovado para o Parque, e deixando de honrar compromisso firmado junto aos empreendedores e aos atuais e futuros adquirentes de imóveis do Setor Noroeste, que investiram recursos de grande monta no setor contando com o Parque Burle Marx implantado em sua integralidade, conforme preceito de bairro ecológico e seguro.

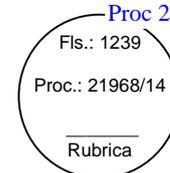
341. Acrescenta-se que, além da ilegalidade envolvida nesses atos, a TERRACAP incorreu em antieconomicidade devido ao custeio das contratações do Projeto Executivo da pista, do EIA/RIMA, da Análise de Riscos, e, ainda, do possível patrocínio da execução da obra da pista, cujo valor se desconhece, mas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

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

IV. Atuação da APUB

343. A autorização de uso da área pública do Camping pela APUB foi concedida a título precário, ou seja, temporariamente, por 120 meses ou dez anos a partir de 01.10.1996, quando o cenário na cidade era outro e não havia adensamento populacional naquela região.

344. Ocorre que houve a implantação de um novo bairro no setor, o Noroeste, e o antigo Camping foi incorporado à poligonal que delimita o chamado



Parque de Uso Múltiplo Burle Marx, instituído pelo Decreto nº 30.023, de 04.02.2009, e alterado pelo Decreto nº 35.506, de 05.06.2014. O GDF, mediante a TERRACAP, NOVACAP e SO, tem o compromisso de implantação do Parque de Uso Múltiplo Burle Marx, nos termos do Convenio nº 132/2011, Projeto Executivo e Plano de trabalho aprovados, bem como no sentido de honrar as promessas feitas aos empreendedores e à população que adquiriu imóveis no setor.

345. Assim, considera-se questionável a manutenção da APUB dentro dos limites do Parque Burle Marx, com base em uma Autorização de Uso a título precário, e em área próxima ao novo setor habitacional do Noroeste, uma vez que as atividades desenvolvidas na pista envolvem riscos às edificações, aos operários que trabalham na construção do setor, bem como à população que ali reside e aos usuários do Parque, o que contraria os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade e indisponibilidade do interesse público.

346. Ademais, a instalação da APUB no Parque propiciou a ilegal ampliação da pista de pouso e decolagem no interior do Parque Burle Marx, com degradação ambiental da área sem licenciamento ambiental e contra todas as diretrizes e premissas previstas para aquela área no Projeto Executivo. Ressalta-se ainda que, nos estudos referentes à ampliação da pista e mudança de posição (perpendicular à pista anterior), não foi observada qualquer aprovação da ANAC ou de outros órgãos competentes no sentido de comprovar a legalidade e o atendimento às normas técnicas pela nova pista.

347. Segundo definição do Manual de Implantação de Aeroportos do IAC - Instituto de Aviação Civil⁴⁷, Aeródromo é toda área destinada ao pouso, decolagem e movimentação de aeronaves. Segundo o mesmo manual, para a instalação de um aeródromo, é necessário proceder ao Licenciamento Ambiental, nos termos da Resolução CONAMA nº 01, de 23.01.86, com obtenção de Licença Prévia, de Instalação e de Operação, bem como solicitar das Autoridades de Aviação Civil autorização prévia para sua construção.

⁴⁷ Fonte: <http://www2.anac.gov.br/arquivos/pdf/manualImplementacaoGeral.pdf>



348. Os trechos seguintes foram extraídos do *site* da ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil, na página que trata de Aeródromos⁴⁸ e esclarecem sobre o funcionamento de aeródromos públicos e privados, e mais à frente, sobre o procedimento de autorização de aeródromos privados⁴⁹:

De acordo com o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986), aeródromo é toda área destinada a pouso, decolagem e movimentação de aeronaves.

Os aeródromos podem ser classificados em civis (quando destinados ao uso de aeronaves civis) e militares (quando destinados ao uso de aeronaves militares).

Os aeródromos civis podem ser subdivididos em:

Públicos: constituem universidades e patrimônios autônomos, enquanto mantidas sua destinação específica pela União. Assim, só podem ser fechados mediante ato administrativo da Autoridade de Aviação Civil (no caso, a ANAC). Propriedades vizinhas aos aeródromos públicos estão sujeitas a restrições especiais, em relação ao plano básico de zona de proteção de aeródromos e ao plano de zoneamento de ruídos. São abertos ao tráfego através de processo de homologação.

Privados: só podem ser utilizados com a permissão de seu proprietário, sendo vedada sua exploração comercial - o proprietário não pode sujeitar os usuários de seu aeródromo ao pagamento de tarifas. São abertos ao tráfego através de processo de registro e podem ser fechados a qualquer tempo pelo proprietário ou pela Autoridade de Aviação Civil.

Aeroportos são os aeródromos públicos dotados de instalações e facilidades para apoio de operações de aeronaves e de embarque e desembarque de pessoas e cargas.

Helipontos são os aeródromos destinados exclusivamente a helicópteros. Helipontos são os helipontos públicos dotados de instalações e facilidades para apoio de operações a helicópteros e de embarque e desembarque de pessoas e cargas.

Código Brasileiro de Aeronáutica

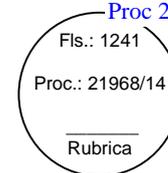
Procedimentos antes de construir um aeródromo privado

Todo aeródromo no Brasil necessita de autorização prévia da ANAC para que possa ser construído. Essa definição inclui como aeródromos também os helipontos. Os trâmites podem ser observados nos seguintes regulamentos disponíveis no site da ANAC:

- **Resolução ANAC Nº 158, de 13 de julho de 2010**, publicada no DOU em 14 de julho de 2010, que dispõe sobre a autorização prévia para a construção de aeródromos e seu cadastramento junto à ANAC;
- **Portaria Nº 1.227/SIA, de 30 de julho de 2010**, publicada no DOU em 2 de agosto de 2010, (alterada pela Portaria Nº 3.104/SIA, de 27 de novembro de 2013) que informa os modelos de requerimento citados na Resolução.

⁴⁸ http://www.anac.gov.br/Area.aspx?ttCD_CHAVE=8

⁴⁹ Fonte: <http://www2.anac.gov.br/Aerodromos/procedimentosAP.asp>



Elaboração de Projetos para Construção de Aeródromos: Para a elaboração do projeto do aeródromo, é necessário que se contrate um **engenheiro habilitado a elaborar projetos de aeródromos em conformidade com as competências definidas pelo sistema CONFEA/CREA** (Conselho Federal de Engenharia e Agronomia/Conselho Regional de Engenharia e Agronomia). Esse projeto deve ser anotado junto a um CREA, pois os dados da ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) de projeto e do profissional responsável fazem parte das informações a serem preenchidas no requerimento de Autorização Prévia de Construção (Anexo I da Portaria 1227/SIA).

(...)

Termo de outorga: É importante observar que documentos que envolvam pessoa jurídica devem vir acompanhados de cópia de ata de assembleia, contrato social, ou outro(s) documento(s) que comprove(m) a qualificação da(s) pessoa(s) física(s) signatária(s) como representante(s) da pessoa jurídica interessada. Caso o interessado opte por estabelecer um procurador, o documento original ou cópia autenticada da procuração deverá constar nos autos do processo.

(...)

Observações finais: Somente depois de autorizado, o interessado poderá dar início à obra de construção do aeródromo. Após o término da obra, o mesmo deve enviar à ANAC a Notificação de Término de Obra (Anexo II da Portaria 1227/SIA).

Para dar início às operações no aeródromo, isto é, para abrir o aeródromo ao tráfego aéreo, é necessário concluir o processo de cadastramento do aeródromo, disponível em Procedimentos para abrir ao tráfego aéreo após construção de aeródromo privado: inscrição no cadastro

Importante salientar que para a elaboração do projeto devem ser observadas as deliberações de outras entidades da administração pública, em especial sobre a observância dos requisitos de licenciamento ambiental, de uso do solo e de zoneamento urbano, ou da observância dos condicionantes impostos pelo órgão responsável pelo controle do tráfego aéreo.

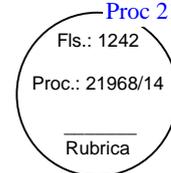
349. As informações anteriores demonstram que todos os aeródromos e helipontos privados necessitam de prévia autorização da ANAC para sua construção, nos termos da Resolução ANAC Nº 158, de 13.07.10 e Portaria Nº 1.227/SIA, de 30.07.10, além de observância dos requisitos de licenciamento ambiental, de uso do solo e de zoneamento urbano.

350. No mesmo *site* obteve-se uma lista de todos os aeródromos privados autorizados no Brasil, sendo apenas cinco em Brasília: Aerorrancho, Botelho, COOPADF, Fazenda Lamarão e Piquet⁵⁰ (fls. 601/605). Entretanto, não se localizou autorização da ANAC para a o Centro Aerodesportivo ou APUB, que se encontra instalado no interior do Parque Burle Marx.

351. Sobre esse ponto, cabe transcrever parte de notícia publicada no Correio Braziliense do dia 15.09.2013⁵¹ (fls. 616):

⁵⁰ Verificou-se a localização desses aeródromos e nenhum corresponde ao local da APUB. Registra-se que o Aeródromo intitulado Piquet situa-se na residência particular do ex-piloto de automobilismo Nelson Piquet.

⁵¹ http://impresso.correioweb.com.br/app/noticia/cadernos/cidades/2013/09/15/interna_cidades,99096/pista-de-aviacao-ameaca-o-burle-marx.shtml



Em 2008, quando o Setor Noroeste foi registrado e oficialmente lançado, o governo anunciou também a criação do Burle Marx. O projeto divulgado na época previa a remoção das instalações da Associação de Pilotos de Ultraleve, como os hangares e a pista, para que toda a região da unidade ecológica, de 300 hectares, ficasse exclusivamente destinada à área de conservação. Ao lado de onde hoje fica a Apub, estava prevista a Praça das Sombras, com um grande portal para receber os visitantes, além de gigantescas estruturas de bambu, cujas sombras formariam desenhos no chão.

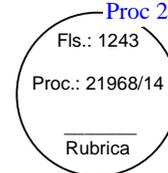
A Terracap negociou a remoção da estrutura da entidade e ofereceu áreas para a transferência da associação, que atende mais de 110 condutores de ultraleve e oferece curso de pilotagem. O GDF colocou à disposição da associação terrenos em Sobradinho e também próximo ao Parque Nacional de Brasília. Mas a associação permaneceu no local e expandiu o espaço.

(...)

O professor Ênio Dutra foi gerente do Burle Marx em 2008, quando o arquiteto paranaense Jaime Lerner, contratado pelo GDF, apresentou o projeto para a unidade ecológica. Ênio participou da elaboração da proposta e afirma, categoricamente, que nunca foi debatida a construção de uma pista de aeronaves no meio do parque. “Pelo contrário, na época, acertamos que eles teriam de sair dali, de qualquer maneira. Eu mesmo percorri vários locais ao lado de representantes da Apub para que eles escolhessem outra área para manter as operações”, conta Ênio. “Imagina aquilo ali lotado de gente, como hoje é o Parque da Cidade, com ultraleves sobrevoando, pousando e decolando do lado das pistas de caminhada. É muito perigoso, é inconcebível.”

352. Diante da comprovada inviabilidade de o Centro Aerodesportivo /APUB permanecer em área pública no interior do Parque Burle Marx no cenário atual, entende-se que o GDF e a TERRACAP deverão atuar no sentido de determinar a sua saída do local, imputando à Associação a responsabilidade de desconstruir a pista de pouso e decolagem e recompor a degradação que a referida estrutura aeroportuária, instalada sem Licença Ambiental e sem autorização da ANAC, ocasionou ao Parque.

353. Nesse sentido, registra-se que o Termo de Autorização de Uso nº 21/96 previa, na cláusula 10.2: A rescisão unilateral poderá ocorrer a qualquer tempo, a juízo do Distrito Federal, mediante revogação deste Termo, sem que assista à Autorizatória o direito de indenização de qualquer espécie, inclusive por benfeitorias



ou acessões (fls. 537).

V. Atuação do IBRAM

354. No processo que tratou do licenciamento ambiental da pista de pouso e decolagem no IBRAM, não foi concedido o licenciamento ambiental, mas segundo informado, apenas Autorização Ambiental – AA, cabível à execução de atividades temporárias que mesmo assim são capazes de causar degradação do meio ambiente se não executadas com zelo e cuidado. Segundo definição no *site*⁵² do IBRAM, enquadraram-se nessa situação, por exemplo, usinas de produção de concreto ou asfalto atreladas à implantação de parcelamentos de solo ou a desativação de postos revendedores de combustíveis.

355. Ocorre que, conforme já discorrido, uma pista de pouso e decolagem de um Aeródromo necessita de Licenciamento Ambiental, não sendo a Autorização Ambiental o instrumento adequado para esse tipo de estrutura, que necessita de Licença Prévia, de Instalação e de Operação.

356. A citada Autorização Ambiental nº 029/2012-COPAR/SUGAR/IBRAM, concedida em 17.12.2012 pelo Superintendente Pedro Luiz Cezar Salgado à APUB, para “*entrar no Parque Burle Marx para efetuar a construção da pista de pouso conforme projetos existentes*”, além de inadequada ao objeto, não foi publicada, não tendo, assim, validade, conforme prevê o princípio da publicidade na Administração Pública, e explicita a Lei nº 41/89, art.16, § 1º, *verbis*:

Art. 16. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento da Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e respectiva concessão,

⁵² Fonte: <http://www.ibram.df.gov.br/servicos/licenciamento-ambiental.html>.



serão publicados no Diário Oficial do Distrito Federal, bem como em periódico de grande circulação, cabendo as despesas ao requerente do licenciamento.

(grifo nosso)

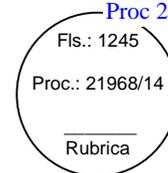
357. A mesma matéria jornalística do Correio Braziliense, já comentada anteriormente, indicou a aprovação do IBRAM, nos seguintes termos:

A empreitada é um projeto da Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília (Apub), que, há 17 anos, funciona em uma área pública cedida dentro dos limites do parque. A entidade já conta com uma faixa de 600 metros, mas pediu autorização do Instituto Brasília Ambiental para construir outra, perpendicular à antiga. O Ibram considerou que a intervenção estava de acordo com o plano de manejo do Burle Marx e deu permissão à obra, orçada em cerca de R\$ 1,2 milhão.

O superintendente de Gestão de Áreas Protegidas do Ibram, Pedro Salgado, defende o projeto da nova pista e explica que era preciso mudar o sentido dos pousos e das decolagens por causa da possibilidade de se levantar um shopping na área do antigo camping. O prédio poderia causar problemas nas operações das aeronaves. “A Associação dos Pilotos de Ultraleve é bem-intencionada e sempre esteve voltada para ajudar Brasília, inclusive com a criação de convênios conosco a fim de monitorar invasões e focos de incêndio. Instituímos uma comissão para analisar o plano de manejo do parque, e ela concluiu que o zoneamento permitia essa novo espaço”, comenta Salgado.

O Ibram recebeu um laudo de segurança aerodesportiva, elaborado sob encomenda da Apub, que atestou a segurança das operações no local. Não houve estudos de impacto ambiental nem audiências públicas específicas para a liberação da faixa de pousos e decolagens ao lado Autódromo Nelson Piquet. O superintendente explica que esses procedimentos não são necessários, porque os estudos foram feitos de forma global para o Noroeste e o Burle Marx. Segundo Salgado, será feita uma compensação florestal pela remoção de árvores.

358. A notícia menciona que a autorização para a construção da pista foi concedida em face dos riscos de pousos e decolagens na pista antiga diante das edificações a serem construídas, citando um futuro shopping, e que o IBRAM possui convênios com a APUB a fim de monitorar invasões e focos de incêndio.



359. Sobre esses convênios, citados também nas justificativas do EIA/RIMA, entende-se que não há empecilhos para que sejam mantidos em outro local em que venha ser instalada a APUB (livre de riscos, de forma legal e com as devidas autorizações e licenças), como espécie de contrapartida da associação, que vem ocupando a área pública do antigo Camping e atual Parque Burle Marx há 18 anos (de 1996 a 2014).

360. Assim, não se justifica o argumento do IBRAM indicado na citação do jornal de que a manutenção da APUB no local é vantajosa em vista dos convênios firmados, uma vez que se constatou a extrema e desproporcional vantajosidade do interesse privado da APUB em relação ao interesse público. Isso porque essa Associação vem ocupando área extremamente valorizada, destinada ao Parque Burle Marx, sob o argumento de manutenção de convênios que, repisa-se, poderiam ser mantidos em qualquer outra sede da Associação, em local adequado e livre de riscos à população, ou, diversamente, poderiam ser adotadas outras soluções para a contratação de serviços de monitoramento aéreo a custos infinitamente menores, e sem prejuízo à população do Noroeste quanto ao livre uso do Parque.

VI. Impacto no Contrato

361. No caso específico do objeto do Contrato nº 622/2011, o impacto decorrente da construção da pista de pouso e decolagem é o empecilho causado na continuidade da execução do traçado das vias, ciclovias e demais elementos previstos no lado sul do Parque Burle Marx.

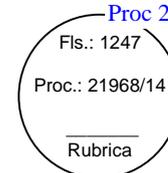
362. Como já registrado, não há qualquer alteração de projeto e termo aditivo do Contrato nº 622/2011, tampouco no Convênio nº 132/2011, que legalize essa modificação e, por se tratar de uma estrutura aeroportuária de interesse privado da APUB, não integrante do projeto do Parque, construída à revelia do Convênio nº 132/2011, sem licença ambiental e sem autorização da ANAC, não há legitimidade em se promover a exclusão das estruturas previstas para essa área, a exemplo do anel viário que contornaria o Parque pelo lado sul, assim como de trechos de ciclovias, calçadas e estacionamentos.



VII. Conclusões

363. Apresentam-se as seguintes conclusões gerais acerca da análise deste achado, que trata da instalação de pista de pouso e decolagem da APUB no interior do Parque Burle Marx:

- a) Da Análise de Riscos e da conclusão da GEOLINE, entende-se que a atividade desenvolvida pela APUB – Centro Aerodesportivo, no interior da área do Parque Burle Marx, vai de encontro à implantação do Setor Noroeste e do Parque, prometido à população pela TERRACAP, uma vez que a presença da pista de pouso e decolagem em seu interior é incompatível com as premissas do projeto executivo e acarreta risco às edificações, aos operários, e, principalmente, à população em geral;
- b) Trata-se de empreendimento de interesse privado, que se utiliza de área pública mediante autorização a título precário, obtida em um cenário anterior, onde não havia a implantação de um bairro habitacional nem de um parque destinado à população no local. As alegações para sua permanência na área do Parque, relativas a convênios de cooperação para monitoramentos aéreos diversos por interesse do Governo, não procedem, uma vez que esses poderiam ser firmados independentemente da área que a APUB ocupasse, caso fosse removida para local mais adequado e seguro;
- c) Não houve obtenção de licenciamento ambiental, e a autorização dada pelo IBRAM não cabe ao objeto e sequer foi publicada, não tendo qualquer validade, tendo havido infração ambiental com a construção da pista;
- d) Também não foi encontrada autorização da ANAC para a construção e operação do aeródromo no interior do Parque;
- e) No âmbito do Contrato nº 622/11, a pista de pouso e decolagem constitui uma grande interferência aos traçados das vias, ciclovias, entre outros, elementos previstos no Projeto do Parque, sendo mais um empecilho para sua boa execução, uma vez que área foi isolada e cercada devido à existência da pista;
- f) A TERRACAP, em sua representação atual, negou conhecimento da origem da pista, no entanto, partiu dela própria a contratação do Projeto Executivo da



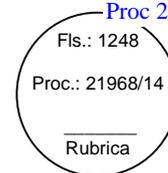
pista e do EIA/RIMA e Análise de Riscos, contrariando o seu compromisso com os moradores do Noroeste e firmado no Convênio nº 132/2011.

Causas

364. Indevida permanência do Centro Aerodesportivo/APUB no interior do atual Parque Burle Marx após o início da implantação do Setor Habitacional Noroeste, com base em Autorização de Uso a título precário, concedida em 1996 pelo prazo de 10 anos, o que propiciou a mudança de direção da pista de pouso e decolagem para o interior do Parque, sem licenciamento ambiental e autorização da ANAC, desrespeitando o Projeto Executivo do Parque e acarretando riscos às edificações, operários e moradores do setor, em ofensa aos princípios da legitimidade, legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

365. Irregular conduta da TERRACAP em defesa de interesse privado da APUB com vistas à solicitação de licenciamento ambiental e implantação de pista de pouso e decolagem não integrante do Projeto do Parque, mediante contratação de estudos de EIA/RIMA e Análise de Riscos com a empresa GEOLINE, e Projeto Executivo com a empresa TOPOCART, em descumprimento às suas obrigações como signatária do Convênio nº 132/2011 com a NOVACAP e interveniência da SO, para implantação do Parque de Uso Múltiplo Burle Marx conforme Projeto Executivo em sua integralidade, além de suas responsabilidades pela implantação do setor Noroeste com o compromisso de segurança e caráter de bairro ecológico, com burla à Lei nº 8.666/93, arts. 60 e 65, e contrariando os princípios da motivação, transparência, legitimidade, legalidade, moralidade e da indisponibilidade do interesse público.

366. Irregular concessão de Autorização Ambiental pelo IBRAM para a implantação da pista de pouso e decolagem, que, em verdade, necessitaria de Licenciamento Ambiental, afora o fato de a Autorização não ter validade por não ter sido publicada, afrontando a Resolução Conama nº 1/86, art. 2º, Resolução Conama nº 237/97, arts. 1º, 8º e 10º, Lei nº 41/89, arts. 16 e 18, os princípios da transparência e da publicidade.



367. Omissão da representação atual da TERRACAP e dos demais agentes públicos envolvidos no Convênio, como NOVACAP e Secretaria de Obras, em face de burla à Lei nº 8.666/93, arts. 60 e 65, ao Convênio nº 132/2011, e diante da ocorrência de infração ambiental na área do Parque, nos termos dos arts. 43, 44, 46 e 54 da Lei nº 41/89.

Efeitos

368. Os efeitos já consolidados pela construção da pista de pouso e decolagem no lado sul do Parque são os seguintes:

- Degradação do meio ambiente do Parque de Uso Múltiplo Burle Marx por ação da APUB e TERRACAP, o que constitui infração ambiental nos termos dos arts. 43, 44, 46 e 54 da Lei nº 41/89;
- Retardo na conclusão da obra do Contrato nº 622/2011, em face da necessidade de desconstrução da pista e recuperação ambiental da área;
- Prejuízos diversos decorrentes do indevido custeio, pela TERRACAP, de ajustes com vistas à implantação da pista de interesse da APUB, como EIA/RIMA, Análise de Riscos, Projeto Executivo e, possivelmente, da própria execução da obra da pista, além do futuro valor a ser dispendido para a necessária desconstrução da estrutura e recuperação ambiental de área de no mínimo 40.000 m².

369. Caso a pista de pouso e decolagem da APUB permaneça no interior do Parque, os efeitos são amplificados, como se segue:

- Empecilho à finalização do Contrato nº 622/11, onde existiria um anel viário, ciclovias, calçadas, estacionamentos, conforme o Projeto Executivo que se mantém válido, estando a obra paralisada e em deterioração, também por esse motivo;
- Perda de grande área prevista para o uso público do Parque Burle Marx em termos de vias, ciclovias, calçadas, estacionamentos, equipamentos comunitários, áreas verdes, paisagismo, em face da indevida privatização e isolamento da área no entorno da pista de pouso, pelos riscos que envolve;
- Riscos aos operários que trabalham na construção do setor Noroeste, às edificações,



aos moradores e à população, em especial aos futuros usuários do Parque;

- Possível atraso ou prejuízo à implantação da Etapa 2 do Setor Noroeste, bem como restrição do uso Parque pela população, conforme Análise de Riscos;
- Indevida “privatização” de 177 ha de área pública estimada em R\$ 4,830 bilhões, em favor da APUB, sendo que apenas o terreno onde se localiza a pista, de 40.000 m², é estimado em R\$ 109 milhões, valores que representam ilegal renúncia de receita e consequente prejuízo aos Cofres Públicos;
- Possível desvalorização dos imóveis do Setor Noroeste, em face dos riscos decorrentes da permanência da atividade desenvolvida na pista de pouso e decolagem, em desacordo com os compromissos apresentados pela TERRACAP no início da implantação do novo setor habitacional, inclusive de entrega do Parque Burle Marx conforme projeto original e com segurança às edificações e população, o que, à época, contribuiu para a elevação dos preços das projeções e imóveis adquiridos.

Considerações do Auditado

TERRACAP

370. A TERRACAP, mediante o Ofício nº 229/2015-PRESI, de 15.04.2015, fls. 949/1027, afirmou, em suma:

- que não agiu em defesa do interesse privado, pois não patrocinou a elaboração do projeto executivo da pista nem a sua construção;
- que apenas contratou um estudo técnico, o EIA/RIMA (Processo nº 111.002.014/2010), com o objetivo de avaliar áreas com características a serem disponibilizadas mediante procedimento de licenciamento ambiental prévio e licitação pública, para a implantação de aeródromo, visando identificar o melhor local para esta atividade no Distrito Federal, tendo em vista que o existente no Parque Burle Marx poderia influir no uso do Setor de Habitações Coletivas Noroeste e do próprio parque (fls. 955/956);
- que a conclusão dos estudos foi pela proposta provisória de localização do aeródromo no Parque Burle Marx para um cenário atual, ou seja, sem a utilização do parque pela população e sem as construções da 2ª Etapa do Setor Noroeste.



371. Acerca de providências para a retirada da APUB dos limites do Parque, a TERRACAP registrou:

- que o IBRAM, mediante o Ofício nº 301/2015 – PRESI/IBRAM (fls. 1006), de 31.03.2015, informou que acatará integralmente o pedido de desativação da pista de pouso e de decolagem efetuado pelo Ministério Público por meio da Recomendação nº 4/2015-Prourb, de 20.02.2015;
- que foi publicada no DODF de 01.04.2015 a Decisão nº 100.000.001/15 – PRESI/IBRAM (fls. 1008), que anula a Autorização para a construção da pista;
- que apoiará o IBRAM até os limites da sua competência;
- que se comprometia a implantar o Parque conforme projeto objeto do Convênio nº 132/2011 (fls. 997/998), que abrange somente o sistema viário com as vias, ciclovias, calçadas e estacionamentos, além do respectivo sistema de drenagem.

372. A TERRACAP enviou cópia da Recomendação nº 04/2015 - PROURB (ICP 08190.087840/14-13) de 13.02.2015, às fls. 1000/1005, donde se destacam os seguintes trechos:

RECOMENDAÇÃO Nº 4/2015 (ICP 08190.087840/14-13)

“O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, (...)

(...)

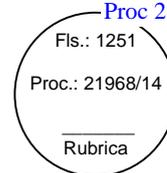
CONSIDERANDO *que a Associação de Pilotos de Ultraleve de Brasília (APUB) possuía apenas uma autorização de uso de área pública (termo 21/96, processo 020.002.392/96, fls. 195/199 do ICP), situada no interior do antigo camping clube de Brasília, com prazo de vigência de 120 meses, já expirado no ano de 2006;*

(...)

CONSIDERANDO *que a região do camping, área onde inserida a antiga pista, foi posteriormente incorporada ao terreno destinado ao parque Burle Marx com o Decreto 28.865/08 (fl. 186);*

(...)

CONSIDERANDO *os documentos emitidos pelo IBRAM: autorização ambiental 29/12 de obras (fls. 157/158 do ICP), termo de compromisso de compensação ambiental 22/13*



(fls. 166/168 do ICP) e de autorização ambiental de supressão de vegetação 40/13 (fls. 169/170);

CONSIDERANDO que, de posse dessa documentação, a APUB construiu uma nova pista de pouso com aproximadamente 800 metros em sentido norte-sul (a anterior tinha comprimento em torno de 550 metros no sentido leste-oeste, fls. 283 e 291 do ICP);

CONSIDERANDO que tais documentos foram emitidos pelo IBRAM em momento no qual lhe incumbia apenas opinar nos planos de uso e ocupação do parque, cuja gestão estava a cargo da TERRACAP até junho de 2014, data em que a Administração voltou a ser do órgão ambiental (Decreto 30.023/09 e Decreto 35.506/14);

CONSIDERANDO que, ainda assim, a autorização ambiental para obra previa como “condicionantes, exigências e restrições”, entre outros, os seguintes itens: “**A presente Autorização Ambiental** concedida a título precário para execução da referida obra está baseada nas informações constantes em projetos já existentes e **não dispensa e nem substitui outros alvarás ou certidões exigidas pela Legislação Federal ou Distrital**” e “2) **O Compromitente deverá atender as definições contidas nos Planos de Manejo do Parque ou dispositivo similar**, aprovado pelo IBRAM, assim como, aos projetos e memorial desenvolvidos por este órgão” (grifos nossos).

CONSIDERANDO que não foi expedido alvará de construção da pista, como informou a Administração de Brasília (fl. 121);

CONSIDERANDO não terem sido atendidas as definições constantes do plano de manejo do parque, pois nele não há previsão da pista de pouso (fl. 225 do ICP);

CONSIDERANDO ter a TERRACAP afirmado que “a nova pista de pouso do Aeroclube de Brasília interfere com a Zona de Uso Cotidiano e com a Zona de Transição elaborada pelo estudo da Empresa Topocart, de forma a inviabilizar a implantação do sistema viário, calçadas, ciclovia e equipamentos esportivos”, sendo “incompatível com parte da proposta elaborada pelo Arquiteto Jaime Lerner, posteriormente detalhada pela empresa Topocart Topografia e Engenharia e Aerolevantamentos S/S LTDA.” (fl. 969 do ICP), em total consonância com a resposta do referido escritório de arquitetura: “uma pista de pouso não seria compatível com o estudo que foi elaborado pelo escritório” (fl. 324 do ICP).

CONSIDERANDO a informação da Advogada-Geral Adjunta da TERRACAP no sentido de que: “**O projeto inicial do parque não contemplava o aeródromo**, por isso a Terracap contratou o estudo para analisar áreas para este uso. Dentre as áreas



avaliadas, havia duas em parque que deveriam ser autorizadas pelo Ibram e áreas que deveriam ser licitadas para quais interessados. **Assim, não houve qualquer intenção em manter o aeródromo no parque Burle Marx por parte da Terracap, nem de beneficiá-los com a elaboração do estudo ambiental. A conclusão do EIA também não garante a permanência do aeródromo, pois ressalta diversas restrições à ocupação, bem como, a necessidade de se fazer nova avaliação quando a 2ª etapa for implantada.**” (fls. 975/976, com grifo nosso).

CONSIDERANDO ter sido esse projeto original do parque o apresentado pela TERRACAP aos consumidores e empreendedores, inclusive em maquetes em diversos pontos da cidade;

(...)

CONSIDERANDO ter o IPHAN explicitado que a pista em questão se trata de intervenção em área tombada pela União, bem como embargado a obra e assim concluído em relação ao pedido de revogação de tal medida: “Ante o exposto e amparado na legislação vigente, não se encontram fundamentos para revogação do embargo, haja vista a fragilidade das alegações do Recorrente frente à **impertinência e intempestividade dessa intervenção que, caso se efetive, reduzirá a área verde do Parque Burle Marx e comprometerá irreversivelmente o pleno usufruto desse equipamento de lazer pela sociedade quando de sua implantação. Feito que, sem sombra de dúvida, contraria as diretrizes de preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília e, em especial, os critérios referentes à permanência das características essenciais da escala bucólica. Escala essa de capital importância na concepção urbana de Brasília e que lhe confere o caráter de cidade parque, nos termos concebidos pelo seu autor. Portanto, não havendo fundamentos admissíveis à sua revogação, se mantém o embargo consubstanciado no Termo de Embargo nº 20442, na perspectiva de que se revertam os danos causados à área destinada à implantação do Parque Burle Marx, particularmente, quanto à redução e comprometimento de sua forma espacial anterior à obra de construção da nova pista da APUB.**” (fl. 330 do ICP, grifo nosso);

RECOMENDA

À Presidência do IBRAM que, como atual gestora do Parque Burle Marx, determine à associação dos pilotos de ultraleve de Brasília (APUB) a desativação do



sítio de vôo (pista de pouso e decolagem) e desocupação dos hangares e construções a ele relacionados.

Requisita-se, ainda, no prazo de 20 (vinte) dias:

1) *Informação sobre o acatamento da presente recomendação e providências adotadas”*

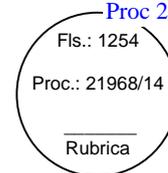
373. A TERRACAP enviou ainda a resposta da presidente do IBRAM à 4ª PROURB/MPDFT, mediante o OFÍCIO Nº 100.000/2015-PRESI/IBRAM de 11.03.2015 (fl. 1006), com a seguinte manifestação:

“Em atenção ao Ofício acima referenciado, o qual recomenda, em linhas gerais, a desativação do sítio de voo (pista de pouso e decolagem) instalado no interior do Parque Burle Marx e a desocupação dos hangares e construções a ele relacionados, informamos **o acatamento integral da Recomendação**, sendo que a atuação desta Autarquia se dará em três frentes, quais sejam: (i) revisão técnica dos atos praticados no bojo do processo que ensejou a expedição da Autorização Ambiental para instalação das estruturas em destaque; (ii) análise jurídica e (iii) abertura de diálogo com os Agentes envolvidos (APUB e TERRACAP).

Dessa forma, à medida que as ações forem sendo levadas a efeito, as informações serão integralmente encaminhadas a esta Promotoria para fins de acompanhamento.”

374. O IBRAM, assim, em 26.03.2015, expediu a Notificação nº 100.000.001/15-PRESI/IBRAM (fls. 1007) à APUB, com o seguinte teor:

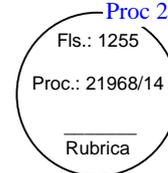
“Fica a Associação dos Pilotos de Ultraleve de Brasília – APUB, na pessoa de seu Representante, notificada de que este Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Instituto Ambiental – anulou a Autorização Ambiental nº 029/2012 – COPAR/SUGAP/IBRAM de 17 de outubro de 2012, conforme decisão anexa. Dessa forma, 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, deverão ocorrer no prazo



máximo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento desta Notificação, sem prejuízo de recuperação da área degradada.”

375. A Decisão nº 100.000.001/15-PRESI/IBRAM, publicada no DODF de 01.05.2015, se deu nos seguintes termos (1011/1012):

“O PRESIDENTE DO INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL – BRASÍLIA AMBIENTAL, (...), tendo em vista o que consta do Processo nº 391.000.102/2013 e considerando: 1- Os termos da Recomendação nº 4/2015 da 4ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística (4ª PROURB) e o teor da Decisão nº 214/2015 do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF); 2 – A Súmula 346 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual a Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos, 3 – A Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, segundo a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade; 4 – Que a Autorização Ambiental nº 029/2012, datada de 17.10.2012, para efetuar a construção da pista de pouso no interior do Parque Burle Marx foi expedida antes mesmo da conclusão das análises do EIA/RIMA e da viabilidade da implantação do empreendimento Centro Aerodesportivo; 5 – Que não foi realizado o procedimento obrigatório de consulta pública para apresentação do estudo à comunidade diretamente impactada pela instalação do empreendimento/atividade; 6 – Que a pista de pouso foi construída sem o regular Licenciamento Ambiental, Alvará de Construção e aprovação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN; 7 – A incompatibilidade do empreendimento com o Plano de Manejo do Parque Burle Marx e a readequação da pista do sitio de voo, sem que houvesse pelo órgão ambiental a revisão de tal Plano, principalmente pela contemplação do bairro com novos estudos que propuseram vias de ligação que interceptaram o Parque no sentido Leste/Oeste, alterando-o, inclusive suas Zonas; 8 – Que o Projeto inicial do Parque Burle Marx não contemplava o aeródromo, sendo que a pista de pouso do Aeroclube de Brasília interfere com a Zona de Uso Cotidiano e com a Zona de Transição previstas em estudos técnico, o que inviabiliza a implantação do sistema viário, calçadas, ciclovias e equipamentos esportivos, **DECIDE: ANULAR A AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL Nº 029/2012 – COPAR/SUGAP/IBRAM DE 17**



DE OUTUBRO DE 2012, expedida em favor da Associação dos Pilotos de Ultraleve de Brasília – APUB – para que seja promovida 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. Notifique-se a Associação dos Pilotos de Ultraleve de Brasília – APUB.”

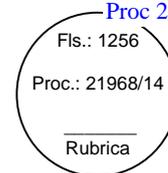
(grifo nosso)

376. No Despacho nº: 0010/2015 – GEMAM da TERRACAP, de 10.03.2015 (fls. 1013/1014), foi explicitado que o EIA/RIMA contratado pela TERRACAP não teve sua análise concluída pelo IBRAM em face de não ter havido Audiência Pública, mas apenas as etapas anteriores, a saber: Plano de Trabalho, Estudo Ambiental e Levantamento Arqueológico. Assim, de fato, não haveria como ter sido expedido qualquer licenciamento ambiental para a pista de pouso e decolagem por aquele Instituto. Ao fim foi esclarecido que a área onde o aeródromo se localiza fora transferida pela TERRACAP ao GDF em 29.10.2013, quando foi efetuado o registro cartorial da segunda etapa do Setor Noroeste, e também que a administração do Parque Burle Marx foi transferida ao IBRAM por meio do Decreto nº 35.506/2014 de 05.06.2014.

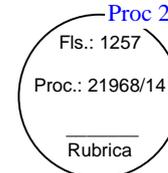
APUB

377. A APUB (fls. 832/864), em sua manifestação, argumentou que:

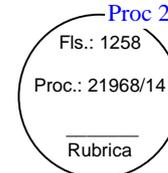
- havia previsão de pista de pouso e decolagem no Parque, só que em outro sentido, conforme MDE 004/09, vista às fls. 743;
- o IBRAM, como gestor do parque, emitiu autorização ambiental para a reorientação da pista;
- as edificações futuras não inviabilizariam necessariamente o Centro Aerodesportivo, por terem sido recomendados estudos mais detalhados;
- o Centro Aerodesportivo não é um aeródromo, e, portanto, não necessita de autorização da ANAC prevista na Resolução nº 158/2010, tratando-se de um sítio de voo registrado pelo nome de APUB perante o DAC e ANAC (documento nº 13), destinado ao aerodesporto;



- a APUB não é o Centro Aerodesportivo Burle Marx, e que a referência à pista de pouso pelo nome APUB se dá apenas por metonímia;
- a APUB foi autorizada a se instalar em área pública, e que a única diferença é que as instalações antes se encontravam no SRPN, e que agora, pela criação do Parque Burle Marx, se encontram em seu interior;
- essas instalações hoje estão destinadas ao Centro Aerodesportivo, que, após a instalação do Parque, será administrado na forma da lei;
- o Centro Aerodesportivo Burle Marx não pertence à APUB, e que as benfeitorias foram erguidas e mantidas pelos associados, que, agora, como acessórios, acompanham o bem principal, no caso o Parque Burle Marx;
- o Centro Aerodesportivo tem destinação pública, que é a prática do aerodesporto por todos os interessados, sem fins lucrativos de espécie alguma;
- o Centro Aerodesportivo faz e deve fazer parte do Parque, integrado ao seu paisagismo, e como local para a prática do aerodesporto e demais atividades que levem o brasiliense a vivenciar o céu da cidade;
- a administração do Centro Aerodesportivo deverá ser definida pelos próprios gestores do Parque, quando ele estiver em funcionamento, e que a APUB poderá ou não participar da gestão, conforme o modelo a ser adotado e a legislação aplicável;
- não houve privatização de espaço público do Parque;
- segundo o prefácio da RBHA 103A, “*Os ultraleves são veículos aéreos classificados como aeronaves muito leves experimentais, construídos/montados por amadores ou não, com a finalidade exclusiva de uso privado, principalmente para o esporte e lazer*”.
- os voos de ultraleve são mais seguros que os carros transitando dentro do Parque Burle Marx, e que nunca houve acidente em que alguém tenha morrido atropelado por um veículo de ultraleve;
- todas as operações no sítio de voo Centro Aerodesportivo Burle Marx são coordenadas por rádio e o tráfego aéreo passa por pontos delimitados, respeitando as restrições do espaço aéreo, e que nenhuma decisão sobre o tráfego é tomada sem a prévia coordenação com os órgãos de controle civil e militar;



- o Centro Aerodesportivo já estava previsto dentro do parque, como se vê no croqui de fls. 743 e que, do ponto de vista urbanístico, o que se discute é a reorientação da pista em relação ao projeto original;
- a reorientação da pista foi devida à previsão, pela Terracap, de terreno destinado a um shopping center no Setor Noroeste, o que impediria a aproximação dos ultraleves até a pista de pouso original, levando os aerodesportistas a procurarem a Terracap na busca de uma solução conjunta, que resultou na contratação do EIA/RIMA pela Terracap, com conseqüente reorientação da pista;
- o Centro Aerodesportivo, pelo aspecto urbanístico, é público, e pelo aspecto aeronáutico, é “privado”, porque não é aberto ao tráfego público de aeronaves; as cercas existentes não servem para separar um imóvel privado, mas para proteger pessoas e aerodesportistas, e serão revistas segundo as regras de segurança e paisagismo do Parque;
- o Centro Aerodesportivo é um instrumento singular, não existente noutros parques, de lazer, de esporte e de cultura, inteiramente custeado pelos associados, e hoje possui um belo auditório, lanchonete com vista para o interior do Parque para observação de ultraleves, estacionamento para visitantes, mesinhas sob árvores e várias outras comodidades para os usuários do Burle Marx, estando prevista, ainda, a construção, na entrada, de um museu aeronáutico e exposição de fotografias;
- a leitura das normas MDE 004/09 e NGB 004/09 está incompleta, haja vista a existência do Plano de Manejo do Parque, que a é uma diretriz de utilização onde estava previsto o sítio de voo (Figura 2, Parte B, folha 15/22), conforme estabelecido no MDE 004/09 (Parte B, folha 04/22);
- às fls. 47 a 53 do Plano de Manejo do Parque está expressamente prevista a permanência da atividade **aerodesportiva**, embora de modo que houvesse a integração paisagística e comunitária;
- a interferência com desenho dito “original” do Parque limita-se ao traçado das vias do lado sul do Burle Marx;
- *“A leitura correta, em relação ao aerodesporto, é que o projeto previu o Centro Aerodesportivo, com a antiga orientação da pista (sentido leste-oeste) e o MDE 004/09*



não descreveu o aerodesporto porque ele está subentendido dentro do uso do “esporte” e expressamente admitido no Plano Manejo (fls. 47). Tendo sido identificada a necessidade de reorientar a pista, os órgãos (TERRACAP e IBRAM) deram início ao procedimento de adequação do projeto, que ainda não está concluído”;

- *“O traçado da pista de carros e da ciclovia já foi feito. Já existe a nova proposta. Apenas não foi integrada ao Convênio nº 132/2011.. (documento nº 12)”;*

- não é necessário licenciamento ambiental para a pista, pois não se trata de aeroporto, não tendo havido, assim, burla às legislações ambientais (Resoluções Conama nº 1/86 e 237/97, e Lei Distrital nº 41/89);

- seria absurdo exigir licenciamento ambiental para a reorientação da pista de baixíssimo tráfego, com estrutura mínima, num sítio que já existe há 20 anos, dentro de uma parque extremamente estudado e licenciado, que não oferece risco ambiental nenhum;

- as autorizações ambientais não necessitam de publicação, pois o art. 16, § 1º, da Lei nº 41/89 só determina a publicação para o licenciamento ambiental;

- mesmo que houvesse irregularidade no processo de autorização ou licenciamento ambiental na construção da reorientação da pista, isso não seria justificativa para remover o Centro Aerodesportivo, e que os vícios apontados pelo NFO são de forma, portanto convalidáveis por meio de re-ratificação;

- segundo o RBHA 103ª, item 103.3, sítio de voo *é uma área delimitada pela autoridade aeronáutica para sede, operações de decolagem, tráfego, pouso e estacionamento de veículo ultraleve;*

- Sendo sítio de voo, não recebe código ICAO, e não se encontra relacionado no ROTAER, porque não utilizável pela aviação geral, não sendo uma pista clandestina, mas uma pista para orientações específicas, com o conhecimento da ANAC, segundo normas do aerodesporto;

- a TERRACAP, ciente do diferencial que o aerodesporto proporcionará ao Parque, que contribui para a vida cultural e desportiva da cidade, estudou nova alternativa para manter o esporte dentro do Parque, com atividade destinada à comunidade;

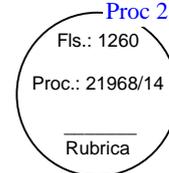
- o Centro Aerodesportivo é público;



- qualquer um que faça o curso de pilotagem, atendendo os requisitos legais, pode voar de ultraleve, ser ou não da escola de voo;
- esse diferencial do parque valoriza o setor Noroeste, e que são as informações equivocadas sobre segurança que assustam as pessoas;
- a atribuição de “patrocínio de interesse privado” à TERRACAP tem como causa o equivocado entendimento de que o centro aerodesportivo é privado;
- todas as instalações do Centro Aerodesportivo, incluindo a reorientação da pista de pouso, foram custeadas pelos associados, mediante taxa extra (documento nº 15), sendo, assim, vantajoso economicamente a manutenção do Centro Aerodesportivo para o Parque Burle Marx;
- a análise de riscos contida no EIA contratado pela TERRACAP levam em consideração a antiga pista, com o circuito de tráfego antigo (setor leste-oeste), não o atual (sentido norte-sul);
- com a nova pista, o tráfego foi inteiramente refeito, e que, conforme Circular de Operações DIOPE nº 1/2016, “o circuito da pista 02-20 [pista atual] foi estudado para garantir o afastamento das aeronaves da APUB do circuito da base Resgate dos Bombeiros, bem como evitar o sobrevoos de áreas povoadas (Noroeste e Asa Norte). Por esta razão a pista vai ser de mão dupla com as operações de decolagem OBRIGATÓRIAS pela cabeceira 02 (descida) e as operações de pouso, OBRIGATORIAMENTE pela cabeceira 20 (subida).”;
- não há mais interferência do Setor Noroeste com o voo dos ultraleves, pois esse conflito foi resolvido com a nova orientação da pista;
- em suma, sobre as considerações do Achado nº 5:

*“a) sobre os riscos e insegurança para os pilotos, trabalhadores, e sobretudo para a população usuária do Parque e moradora dos bairros adjacentes (fls. 753 e 756); **Resposta: os riscos foram suprimidos pela reorientação da pista de pouso. Os ultraleves não sobrevoam áreas habitadas e cumprem todas as regras de segurança de aviação. E não há em Brasília, após 30 anos de aerodesporto, nenhum caso de alguém atingido por um ultraleve.***

b) inconveniência da atividade à população do entorno, pela atração de pessoas e aeronaves



(fls. 753): **Resposta:** *a pequena dimensão do pátio e hangares do Centro Aerodesportivo não mais permite a expansão das operações, que praticamente limitam-se aos finais de semana. Não se trata de uma atividade que atraia pessoas, no sentido urbanístico. A verificação in loco não deixa dúvidas. E é certo que os usuários do Parque verão nos voos de ultraleves um lazer, terão um vivência diferenciada e melhor da cidade e do amplo céu de Brasília, o qual tem um valor urbanístico. Não há nada que prove o contrário.*

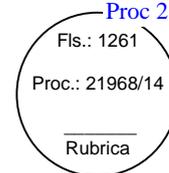
c) redução da área de uso público do Parque, “por ocupação de interesse privado” (fls. 756): **Resposta:** *não há diminuição da área de uso público do Parque. O Centro Aerodesportivo é tão público quanto as quadras poliesportivas. A administração do Centro, quando instalado o Parque, deverá ser feita de acordo com a legislação em vigor.*

d) imprevisão da pista de pouso no projeto original do Parque, o qual encontra-se válido (fls. 756): **Resposta:** *a pista estava prevista, como provou o próprio Núcleo de Fiscalização (ver Figura 2, Parte B, folha 15/22, do MDE), e admitida expressamente nas diretrizes de uso do Parque, no Plano de Manejo (fls. 47 e 53 do Plano). O que não estava previsto era a nova orientação da pista, que se tornou obrigatória para supressão de riscos. Daí por que a TERRACAP contratou os devidos estudos.*

e) incompatibilidade do “uso do solo para o Zoneamento do Parque” conforme MDE 04/09 (fls. 756): **Resposta:** *o zoneamento do Parque relativo à área ocupada pelo Centro Aerodesportivo admite o uso de lazer e esporte (lazer, recreação, uso institucional ou comunitário na Zona de Uso Cotidiano, onde está inserido o Centro Aerodesportivo, conforme Parte B, fl. 16/22 do MDE). O equívoco na interpretação do zoneamento foi imaginar que o Centro Aerodesportivo é um aeroporto (aeródromo de uso aberto a aeronaves em geral) e ainda mais de propriedade ou de interesse privado.*

f) ausência de licenciamento ambiental, não suprida pela autorização ambiental concedida a título precário pelo IBRAM (fls. 755 e 756): **Resposta:** *O licenciamento ambiental é obrigatório para construção de aeroportos, não para aeródromos de uso privado (“privado” no sentido aeronáutico!), e menos ainda para sítios de voo, conforme Resolução CONAM nº 1/86, art. 2º, IV, e a Resolução CONAMA nº 237/97, art. 2º, § 2º. E não existe obrigação legal de publicação de autorização no DODF (Lei nº 41/89, art. 16, § 1º).*

g) destinação à APUB, entidade privada (fls. 756-757): **Resposta:** *a APUB é uma entidade privada (associação civil sem fins lucrativos), não o Centro Aerodesportivo Burle Marx,*



que pertence ao Parque. A APUB poderá até ser extinta, nos termos do Código Civil, mas o Centro Aerodesportivo seguirá como local público para prática do aerodesporto.

h) a degradação do Parque (e não sua proteção) pela alteração do projeto original (fls. 757):

Resposta: O Centro Aerodesportivo engrandece o projeto do Parque, que já o previa. A readequação do traçado da pista de veículos, no lado sul, já foi elaborada. Alterar não é o mesmo que degradar. Modificações são feitas para aprimorar. Sob o ponto de vista ambiental, os relatos da recuperação de enormes mossorocas pela APUB desmente a afirmação de que o Centro Aerodesportivo degrada o Parque.

i) a possibilidade de os convênios de cooperação de órgãos públicos com a APUB permanecerem em vigor com a pista noutra lugar que não o Parque (fls. 757): Resposta: de fato, os convênios com órgãos públicos podem ser mantidos, ainda que o Centro Aerodesportivo esteja noutra lugar. Mas os convênios não são invocados para justificar a permanência do Centro onde hoje se encontra, mas para mostrar que o aerodesporto, para além da saudável prática do esporte, tem também um interesse público. As muitas atividades de integração com a comunidade, inclusive com escolas públicas, ficariam obviamente prejudicadas com o deslocamento do Centro Aerodesportivo para Goiás ou áreas remotas do Distrito Federal. Não faz sentido desfazer o que está funcionando bem.”

Posicionamento da equipe de auditoria

378. A atual gestão da TERRACAP noticiou que vai promover a execução do projeto do Parque Burle Marx nos moldes ajustados no Convênio nº 132/2011, o que implica demolição da nova pista de pouso e decolagem utilizada pela APUB. Embora o IBRAM não tenha se manifestado diretamente ao Tribunal, a Companhia também informou da anulação da Autorização Ambiental da construção da nova pista emitida por aquele Instituto, mediante a Decisão nº 100.000.001/15 – PRESI/IBRAM (fls. 1008), acatando recomendação da 4ª PROURB do MPDFT. Esse posicionamento por parte da TERRACAP, executora do Convênio para implantação da infraestrutura de vias, ciclovias, calçadas e estacionamentos do Parque Burle Marx, e do IBRAM, entidade incumbida da gestão do Parque, referendam o posicionamento desta equipe de auditoria acerca da irregularidade da pista de pouso e decolagem de uso da APUB no interior do Parque.



379. No sentido contrário, a APUB defendeu a tese de que o chamado Centro Aerodesportivo não seria aeródromo, dispensando licença ambiental, e sim sítio de voo, autorizado pela ANAC, e de natureza pública, não se confundindo com a associação privada APUB. Alegou ainda que a pista de pouso e decolagem era destinada ao público em geral para a prática do aerodesporto para voo de aviões ultraleves, que tal estrutura já estava prevista em projeto e que deveria fazer parte do Parque Burle Marx assim como qualquer quadra poliesportiva. Afirmou que a estrutura estaria prevista no Plano de Manejo do empreendimento e apresentou projeto para mudança dos traçados das vias e ciclovias de forma englobar e manter a pista (*Proposta das vias de carros e ciclovias no lado sul do Parque*, Doc. 12, Anexo XXII, Volume II).

380. Ocorre que essas afirmações não apresentam qualquer fundamento legal, haja vista o projeto executivo oficial não prever tal estrutura, nem haver qualquer instrumento legal que registre a criação do dito Centro Aerodesportivo onde se localiza a APUB. Ao contrário, a direção da TERRACAP nunca reconheceu a legitimidade da nova pista, tendo inclusive afirmado nada saber sobre a sua implantação à época dos trabalhos de auditoria. Ademais, a APUB registrou que os seus associados custearam a obra de reorientação da pista mediante taxa extra, o que comprova o forte interesse privado da Associação na implantação da estrutura.

381. Sobre a menção de a pista estar prevista em um dos projetos, ressalta-se que a única pista representada em um croqui era a antiga, e não a nova. A reorientação da pista para o interior do parque (sentido sul-norte) nunca foi prevista em nenhum projeto oficial ou aditivo que integrasse o Convênio nº 132/2011, como admitiu a própria APUB (*“O que não estava previsto era a nova orientação da pista, que se tornou obrigatória para supressão de riscos. Daí por que a TERRACAP contratou os devidos estudos”*). Assim, a despeito da apresentação de justificativas para a reorientação, devido aos riscos resultantes da destinação de terreno para a construção de um shopping na direção da antiga pista, confirma-se mais uma vez que esse procedimento era de interesse exclusivo da Associação, que nem mais poderia permanecer na área do antigo camping e atual Parque, visto que a autorização concedida, de caráter precário, havia expirado em 2006.



382. Quanto à afirmação de haver autorização da ANAC para o funcionamento do sítio de voo, registra-se que no momento se está tratando da reorientação da pista na direção sul-norte do Parque, e não da pista antiga, na direção leste-oeste. A nova pista não possui registro na ANAC, visto que o Certificado encaminhado para registrar o sítio de voo da APUB datava de 18.06.2002, época em que a pista tinha outra orientação (Doc. 13, Anexo XXII, Volume II). Isso contradiz mais uma vez as alegações da Associação ao tentar defender o caráter público da nova pista que alega representar o Centro Aerodesportivo, uma vez que que tenta comprovar essa tese apresentando registro da pista de voo antiga da APUB.

383. Ainda, é fato notório que a população em geral não possui aviões ultraleves, e que tal esporte, de altíssimo custo, é restrito a uma ínfima camada da sociedade, não podendo, desta forma, ser comparado a uma quadra poliesportiva de fácil acesso por toda comunidade. Nesse ponto, cabe ressaltar alerta do mesmo regulamento citado pela APUB (RBHA 103A VEÍCULOS ULTRALEVES⁵³), que ressalta o caráter privado de tal esporte:

103.53 - RESPONSABILIDADES DO DIRETOR DE OPERAÇÕES (...)

“ATENÇÃO: O ULTRALEVE É UM VEÍCULO EXPERIMENTAL NÃO HOMOLOGADO PARA TRANSPORTE DE PASSAGEIROS. O SEU VÔO É POR CONTA E RISCO PRÓPRIOS DE SEUS OCUPANTES. ESSA ATIVIDADE AÉREA É EXCLUSIVAMENTE DE USO PRIVADO, PRINCIPALMENTE ESPORTE E LAZER. O SEU USO PARA FINS COMERCIAIS É EXPRESSAMENTE PROIBIDO.”

384. Assim, não há sequer como a comunidade contratar passeios de ultraleve, pois não pode ser utilizado para fins comerciais, e como a população em geral não possui nem aviões desse tipo, não há como defender o atingimento do interesse público em manter a pista construída pela APUB no Parque Burle Marx, que afeta área de 177 ha, conforme EIA/RIMA, do total de aproximadamente 280 ha de área do empreendimento, ou seja, 63% do Parque.

385. Quanto à alegada desnecessidade de licenciamento ambiental por não se tratar de aeródromo por definição da ANAC, e sim sítio de voo, não cabe

⁵³ O texto do RBHA 103^a foi aprovado pela Portaria N^o 927/DGAC de 4 de junho de 4 de junho de 2001, publicada no DOU n^o 140, de 20 de junho de 2001.



também, uma vez que se trata da implantação de uma infraestrutura destinada à atividade de aerodesporto, inserida sem previsão em projeto no interior de um parque ecológico gerido diretamente pelo IBRAM. Caso o licenciamento fosse dispensável, não haveria porque a TERRACAP promover a elaboração de EIA/RIMA para estudar o impacto da construção de uma nova pista com outra orientação, como a APUB afirmou diversas vezes, nem porque o IBRAM, órgão competente para conceder tal licenciamento, anular a autorização ambiental concedida ilegalmente. Ademais, a Resolução CONAMA nº 237/97, que norteia as demais legislações ambientais, em seu Anexo I prevê a necessidade de licenciamento ambiental para atividades que se englobem em Turismo como “*complexos turísticos e de lazer, inclusive parques temáticos e autódromos*”, onde se encaixa um sítio de voo destinado ao aerodesporto, por se enquadrar em complexo de lazer, como tanto defendeu a APUB.

386. Dessa forma, entende-se que os argumentos apresentados pela APUB para a manutenção da pista de pouso e decolagem no interior do Parque Burle Marx são improcedentes, entendimento reforçado ainda pela postura da atual gestão do IBRAM e da TERRACAP, seguindo recomendação da 4ª PROURB do MPDFT (ICP 08190.087840/14-13), no sentido de determinar à APUB a retirada da referida pista do interior do parque e a recomposição ambiental da área, bem como promover a fiel execução do projeto executivo previsto no Convênio nº 132/2011 e Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES.

387. Registra-se, por pertinente, que a 4ª PROURB do MPDFT enviou ao Tribunal o Ofício nº 1319/2015 – 4ª PROURB, de 11.06.2015 (fls. 1032/1055), informando da Ação Ordinária nº 2015.01.1.038552-7/VMA, em trâmite na Vara de Meio Ambiente, impetrada pela APUB para suspender a Decisão nº 100.000.001/15/PRES/IBRAM e impedir qualquer ato tendente à demolição das instalações da APUB no interior do Parque Burle Marx (fls. 1028/1031). Nesta oportunidade, o MPDFT encaminhou cópia de sua petição nesta ação.

388. Em complementação, na data de 30.06.2015, a 4ª PROURB enviou ao Tribunal o Ofício nº 1460/2015 – 4ª PROURB (fls. 1028/1031), com cópia do Ofício Circular nº 006/2015-IPHAN/DF (fls. 1029), que informava que o recurso apresentado

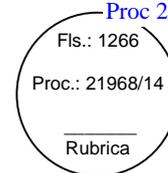


pela APUB havia sido indeferido pela presidência do Instituto, bem como que havia sido comunicado ao presidente da APUB que deveria “*providenciar a demolição da totalidade da pista executada para além dos limites da Zona 4 do Plano de Ocupação do Setor de Recreação Pública Norte, fixado no âmbito do Decreto Distrital nº 19.229/1998, com a respectiva reparação e reposição dos terrenos objeto de movimentos de terra e terraplanagem, bem como a limpeza de entulhos de remanescentes da obra.*”. Na documentação enviada, constava cópia do comunicado feito diretamente à APUB pelo IPHAN, mediante o Ofício nº 361/2015-IPHAN/DF, de 25.06.2015 (fls. 1030), com base na decisão contida no DESPACHO nº 176/2015-PRESI/IPHAN (fls. 1031/1032).

389. Com base nas informações do MPDFT, registram-se no quadro seguinte as ações judiciais e inquéritos civis públicos referentes à questão da retirada da pista de pouso e decolagem da APUB da área do Parque Burle Marx, informados pelo MPDFT:

Ação/ICP	Iniciativa	Pedido
Ação Ordinária nº 2015.01.1.038552-7/VMA contra o IBRAM	APUB	Suspender a Decisão nº 100.000.001/15/PRESI/IBRAM e impedir qualquer ato tendente à demolição das instalações da APUB no interior do Parque Burle Marx
Ação Ordinária nº 2014.01.1.199437/5 na 6ª VFPDF contra o DF	Empresa EMPLAVI	Desconstituir o sítio de voo da APUB no Parque Burle Marx e executar a construção de acordo com o projeto executivo apresentado à empresa
Inquérito Civil Público nº 08190.087840/14-13 da 4ª PROURB	MPDFT	Verificar a legalidade da construção e instalação de um sítio de voo no interior do Parque Burle Marx, área tombada do Plano Piloto
Inquérito Civil Público nº 08190.046129/15-91 da 4ª PROURB	MPDFT	Investigar possível ato de improbidade administrativa cometido por servidores da TERRACAP, IBRAM, NOVACAP e integrantes da APUB, para garantir, a qualquer custo, o funcionamento de aeródromo particular em área ambientalmente sensível e de uso comum do povo

390. No tocante à Ação da empresa EMPLAVI para a retirada da pista e execução do projeto original do Parque Burle Marx (Ação Ordinária nº



2014.01.1.199437/5), em 16.06.2015 o Juiz da 6ª VFPDF declinou da competência do Juízo, haja vista tratar-se de assunto da Vara do Meio Ambiente e já haver processo discutindo o tema, remetendo os autos para aquela Vara de forma a evitar decisões contraditórias (fls. 1063).

391. Em relação à ação principal em trâmite na Vara de Meio Ambiente, a Ação Ordinária nº 2015.01.1.038552-7/VMA, impetrada pela APUB para suspender a Decisão do IBRAM para a retirada da pista, em 07.07.2015 foi exarada Decisão que revogou a liminar concedida e indeferiu o pleito daquela Associação (fls. 1056), donde destacam-se os trechos finais, que mais uma vez harmonizam-se com a posição deste Órgão Técnico:

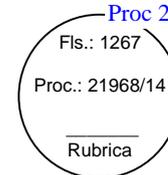
DECISÃO (...)

A autorização de uso que legitimava o autor a ocupar o espaço reclamado pelo réu encontra-se há muito vencida, e há interesse público na utilização da área em favor da implantação de parque que irá servir à comunidade.

Neste ponto, vale destacar que, a par de padecer de ausência de aparência de bom direito, a postulação autoral traz em si o periculum in mora invertido, a recomendar com ainda mais vigor o indeferimento do pedido de tutela de urgência. Com efeito, a suspensão dos efeitos do ato administrativo que reclama a restituição do bem para o uso comum do povo perpetua o prejuízo ao atendimento à legítima aspiração pública. Vale sublinhar que a instalação do parque público que se pretende na região é necessidade premente da comunidade do recente bairro do Setor Noroeste, que já padece com a precaríssima oferta de infraestrutura e equipamentos públicos adequados. Recorde-se, a propósito, que a instalação e manutenção de praças e espaços abertos é interesse diretamente relacionado com a saúde da comunidade, ou seja, é aspiração que vai além da mera preservação da ordem urbanística e estética da cidade (que já não são interesses de pouca monta). Claro é que os interesses maiores da coletividade devem prevalecer sobre os interesses particulares da autora.

Em face do exposto, revogo o ato de fl. 404 e indefiro o pedido de tutela de urgência, posto que, além de não reconhecer aparência de bom direito na postulação autoral, vislumbro o "periculum in mora" invertido."

392. A APUB, inconformada com a referida Decisão, em 19.08.2015 apresentou o Agravo de Instrumento AGI 2015.00.2.019320-4, o qual foi conhecido mas teve seu provimento negado pela Sexta Turma Cível em 26.08.2015 (fls. 1060).

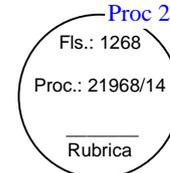


393. Neste momento, então, permanece válida a Decisão nº 100.000.001/15-PRESI/IBRAM, publicada no DODF de 01.05.2015, que “(...) **DECIDE: ANULAR A AUTORIZAÇÃO AMBIENTAL Nº 029/2012 – COPAR/SUGAP/IBRAM DE 17 DE OUTUBRO DE 2012, expedida em favor da Associação dos Pilotos de Ultraleve de Brasília – APUB – para que seja promovida 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.**”

394. Quanto às investigações levadas a curso pelo MPDFT, o Inquérito Civil Público nº 08190.0897840/14-13 da 4ª PROURB, conforme já mencionado, resultou na Recomendação nº 04/2015-PROURB ao IBRAM, que levou o Instituto a proferir a decisão anteriormente citada para anular a Autorização Ambiental concedida indevidamente. Já o Inquérito Civil Público nº 08190.046129/15-91 da 4ª PROURB está em curso para apurar o possível envolvimento de agentes públicos da TERRACAP, IBRAM e NOVACAP com o fim de beneficiar a APUB, o que configuraria ato de improbidade administrativa.

395. Fica ratificado, portanto, o entendimento pela irregularidade da construção e permanência da pista de pouso e decolagem na direção sul-norte do Parque Burle Marx, de uso da APUB.

396. Embora a atual direção da TERRACAP tenha se manifestado no sentido de promover a fiel execução do projeto do Parque Burle Marx e apoiar o IBRAM na retirada da pista, não se pode ignorar que representantes da Companhia à época, além de promoverem a elaboração de EIA/RIMA da pista com a empresa GEOLINE, contrataram o projeto executivo da estrutura de aerodesporto com a empresa TOPOCART (conforme documentos de fls. 488/524), também responsável pelo projeto executivo do Parque, à revelia do projeto executivo oficial. Outra evidência é que o projeto enviado pela APUB com o traçado modificado das vias do Parque, de forma a manter a nova pista de pouso e decolagem, também continha o logotipo da TERRACAP e da TOPOCART.



397. Assim, a TERRACAP, à época, agiu como principal interessada na construção da pista mediante contratação de EIA/RIMA e projeto executivo e solicitação de licenciamento ambiental no IBRAM, contrariando o Convênio nº 132/2011, burlando a Lei nº 8.666/93, arts. 60 e 65, e ofendendo os princípios da motivação, transparência, legitimidade, legalidade, moralidade e da indisponibilidade do interesse público, e, por decorrência, foi a entidade responsável pela execução da obra que beneficiou a associação privada APUB.

398. Dessa forma, os custos incorridos na contratação do EIA/RIMA, do projeto executivo e da execução da obra pista de pouso e decolagem devem ser considerados prejuízo ao Erário, pois não estão de acordo com o projeto oficial do Parque Burle Marx e patrocinaram interesse privado da APUB.

399. Esses fatos dão ensejo a instauração de Tomada de Contas Especial na TERRACAP para apuração do valor total do dano e da completa responsabilização por essa ilegalidade, tendo em vista que não foram fornecidas informações nem cópias das contratações então efetuadas por aquela Companhia, sendo as evidências obtidas apenas mediante a cópia do processo de licenciamento ambiental enviado pelo IBRAM.

400. A TCE deverá ser instaurada pela TERRACAP, em conformidade com a Resolução TCDF nº 102, de 15.07.1998 e da Instrução Normativa nº 05, de 07.12.2012, e poderá levar em consideração os responsáveis da TERRACAP à época apontados neste achado, sendo eles: o Sr. Luis Antônio Almeida Reis, então titular da DITEC e um dos signatários do Convênio nº 132/2011, que deu início ao pedido de licenciamento ambiental no IBRAM, mediante o Ofício nº 557/2012-DITEC de 09.07.2012 (fls. 540); o Sr. Marcelo Piancastelli de Siqueira, indicado como representante legal na contratação do projeto executivo com a TOPOCART; o Sr. Henrique Vaz de Oliveira, indicado como executor e fiscal do Contrato NUTRA/PROJU nº 102/2011 entre a TERRACAP e a GEOLINE para execução do EIA/RIMA; e o então Presidente da TERRACAP, Antônio Carlos Rebouças Lins, que também foi indicado na contratação, além de investigar a participação de outros gestores públicos.

401. No âmbito do IBRAM, registra-se também a atuação inapropriada do



Sr. Pedro Luiz Cezar Salgado, então Superintendente de Gestão de Áreas Protegidas (SUGAP) do IBRAM, que indevidamente concedeu, em 17.12.2012, a Autorização Ambiental nº 029/2012-COPAR/SUGAP/IBRAM (fls. 600) para a construção da pista, com ofensa à Resolução Conama nº 1/86, art. 2º, Resolução Conama nº 237/97, arts. 1º, 8º e 10º, Lei nº 41/89, arts.16 e 18, e aos princípios da transparência e da publicidade.

402. Considerando que o objeto principal dos autos é a execução do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES para a implantação de infraestrutura de vias do Parque Burle Marx, e que o IBRAM determinou à APUB a retirada da pista e a desocupação dos hangares e edificações, bem como a recuperação da área pela Associação, com o manifesto apoio da gestão atual da TERRACAP, entende-se que a questão da responsabilização, inclusive por possível crime de improbidade administrativa dos agentes públicos que contribuíram para a construção da pista de interesse da APUB, poderá ser tratada apenas âmbito da futura TCE e do já existente ICP nº 08190.046129/15-91 da 4ª PROURB, do MPDFT.

403. Mantém-se, portanto, o entendimento pela irregularidade da construção e permanência da pista de pouso e decolagem na direção sul-norte do Parque Burle Marx, de uso da APUB, devendo ser adotadas medidas efetivas para sua retirada e recuperação da área, de forma a permitir a execução do projeto oficial do Parque.



Responsabilização

Irregularidade 4

Tabela 07

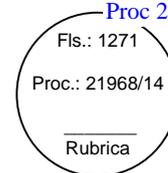
Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Irregular construção de pista de pouso e decolagens de aviões ultraleves de interesse da APUB no interior do Parque Burle Marx, mediante contratação, pela TERRACAP, de EIA/RIMA com a empresa GEOLINE, do projeto executivo com a empresa TOPOCART e da execução da obra da pista, contrariando o projeto oficial do Parque Burle Marx, descumprindo o Convênio nº 132/2011, caracterizando patrocínio de interesse privado e ofensa aos princípios da motivação, transparência, legitimidade, legalidade, moralidade e da indisponibilidade do interesse público, e ainda burla à Lei nº 8.666/93, arts. 60 e 65.	2012 a 2014	Não quantificado

Responsáveis indicados

404. Não serão identificados responsáveis nem apurado o valor do dano decorrente da irregularidade da Tabela 7 nos presentes autos devido à falta de elementos referentes aos atos administrativos e contratos efetuados pela TERRACAP com vistas à construção da pista de pouso e decolagens de uso da APUB, evidenciada no processo de licenciamento ambiental apresentado pelo IBRAM.

405. Deve-se considerar também que, embora constitua grave empecilho à execução do sistema viário do Parque Burle Marx, a referida pista não faz parte do objeto dos presentes autos, que trata exclusivamente da verificação da regularidade do Contrato nº 622/2011.

406. Assim, entende-se que o valor do prejuízo e o completo rol de responsáveis pela construção irregular da pista deverá ser apurado mediante instauração de TCE na TERRACAP, quando poderão ser conhecidos todos os custos incorridos na construção da pista, resultantes dos ajustes firmados com esse fim, incluindo o de contratação de projeto executivo, de EIA/RIMA e de execução da obra.



407. Além disso, eventualmente poderá ser incluído no prejuízo o custo necessário para a recuperação da área com a retirada da pista e à recomposição vegetal, em caso de a APUB não arcar com esses custos.

408. Registra-se, ainda, que o possível enquadramento em crime de improbidade pela construção irregular da citada pista já vem sendo objeto de apuração pelo MPDFT por meio do ICP nº 08190.046129/15-91 da 4ª PROURB.

Proposições

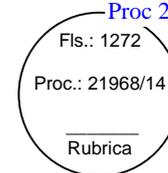
409. Sugere-se determinar ao IBRAM e à TERRACAP que, com base na **Decisão nº 100.000.001/15-PRESI/IBRAM, publicada no DODF de 01.05.2015**, adotem medidas efetivas, inclusive judiciais se necessário, para que a APUB promova a desativação da pista de pouso e decolagem localizada no interior do Parque 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 de 60 dias do andamento das medidas.

410. Sugere-se a instauração de Tomada de Contas Especial na TERRACAP, 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 à 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.

Benefícios Esperados

411. Proteção e manutenção da integralidade das áreas destinadas ao uso público do Parque Burle Marx, conforme Projeto Original.

412. Execução e entrega do Parque aos moradores Setor Noroeste conforme Projeto Executivo e compromisso da TERRACAP na comercialização do setor, sem riscos aos moradores, aos operários e às edificações, decorrentes da atividade da pista de pouso e decolagem.



413. Permitir que o Grupo de Trabalho Burle Marx, criado pela Portaria nº 46 da Secretaria do Meio Ambiente, de 12.08.13, e constituído pelo IBRAM, coordenador dos trabalhos, e por representantes da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal - SEMA-DF, Associação dos Moradores do Setor Noroeste – AMONOR, Conselho Comunitário da Asa Norte, Urbanistas por Brasília, Câmara Comunitária do Noroeste e Amigos do parque ecológico Burle Marx, possa contar com a área liberada para apoiar o processo de consulta pública para o desenho preliminar do projeto arquitetônico de uso e ocupação do Parque, conforme competência prevista na Portaria.

414. Minimização de riscos de ocorrência de ações judiciais de caráter indenizatório contra o GDF e a TERRACAP.

415. Eliminação de empecilhos e riscos à continuidade da implantação da Etapa 2 do Setor Noroeste.

.....

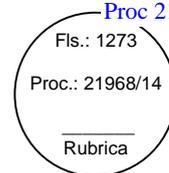
2.2.3 Achado 6 – Possível inclusão de Kartódromo na área destinada ao Parque Burle Marx, não integrante do Projeto Básico ou Executivo original, com impacto no objeto do Contrato nº 622/11.

Critério

416. Princípios da indisponibilidade do interesse público, legitimidade, legalidade, moralidade, transparência, motivação, publicidade; Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX e art. 65; Projetos Básico e Executivo e seus elementos, especialmente Memorial Descritivo – MDE 004/09 e NGB 004/09 – Normas de Edificação, Uso e Gabarito do Parque, Convênio nº 132/2011 entre TERRACAP, NOVACAP e SO; Resolução Conama nº 1/86, art. 2º, Resolução Conama nº 237/97, arts. 1º, 8º e 10º, Lei nº 41/89, arts.16, 18, 43, 44, 46 e 54.

Análises e Evidências

417. Constatou-se em planta não oficial do Parque Burle Marx, denominada PR 01/01 – IMPLANTAÇÃO – Proposta Parque Burle Marx,



encaminhada pela então presidente da TERRACAP, Sra. Maruska Lima de Souza Holanda (fls. 431/432), a previsão de um kartódromo no lado sul do Parque Burle Marx, estrutura não prevista na concepção original do empreendimento, com base no seu Projeto Executivo, conforme Projeto de Urbanismo URB – 004/09 (fls. 433/434).

418. Na citada planta o Kartódromo foi previsto entre a Lagoa de Contenção 1 e o Depósito do Detran, ao lado da pista de pouso e decolagem já construída, que também não integra o Projeto Executivo (objeto do Achado 5), mediante a exclusão do anel viário e ciclovias que contornariam o extremo sul do Parque, objeto do Contrato nº 622/2011, assim como de outros elementos e equipamentos públicos previstos para essa área, conforme Memorial Descritivo-MDE 004/09 (fls. 435/460) e NGB 004/09 – Normas de Edificação, Uso e Gabarito (fls. 461/485).

419. Ocorre que a NOVACAP e a TERRACAP informaram não ter havido alteração na concepção no Projeto Básico e Projeto Executivo do Parque.

420. Na NOVACAP, o Sr. Giancarlo Ferreira Manfrim, então fiscal do contrato e posterior titular da Diretoria de Urbanização – DU, informou não ter conhecimento de alteração oficial no Projeto do Parque Burle Marx, tampouco no Projeto Executivo do Contrato nº 622/11, e acrescentou que tal documento era de responsabilidade da TERRACAP.

421. Na TERRACAP, o Sr. Antônio Pedro Ferreira Júnior da NUIF/GEREN/DITEC, executor do Convênio nº 132/2011, que custeava o ajuste em tela, registrou, sobre o projeto executivo⁵⁴:

“Informo ainda que não há nenhuma modificação ou alteração do projeto executivo, até o presente momento, acostadas no Processo 111.001.975/2011 (Processo de acompanhamento do Convênio), Página 33 até página 48, exceção feita a pequenos detalhes de interligação da rede de drenagem pluvial às redes existentes. Portanto não houve modificações no conceito do projeto. (...)”

⁵⁴ Resposta contida no Despacho nº 0511/2014 – NUIF (fls. 59/60), anexo ao Ofício nº 640/2014-PRESI (fls. 56/104) enviado em atenção à Nota de Auditoria nº 02-21968/2014 (fls. 35).



Os aditivos contratuais, cujas cópias recebemos, para informação, não contemplam alteração de valor em função de mudanças de projeto.”

(grifo nosso)

422. Tendo em vista que o Decreto nº 30.023, de 04.02.2009, transformou a área em Parque de Uso Múltiplo Burle Marx, e sua alteração, mediante Decreto nº 35.506, de 05.06.2014, transferiu sua gestão e administração para o IBRAM, foi encaminhada àquele órgão a Nota de Auditoria nº 05 – 21.968/2014 (fls. 126/127), que incluía, no item 6, diversos questionamentos acerca do kartódromo previsto na mesma planta em que foi verificada a pista de pouso e decolagem (objeto do Achado 5):

5) Informações acerca da construção de uma pista de pouso na área do Parque Burle Marx, explicitando e apresentando:

- i) motivação e demonstração do interesse público que justifique a implantação dessa pista aeroportuária dentro dos limites previstos para o Parque (Planta Geral de cód. PAV-004/09 – Classificação das vias – Topocart/NOVACAP);
- j) impactos no projeto do Parque, com detalhamento das eventuais alterações resultantes da implantação dessa pista;
- k) documentos que autorizaram e formalizaram a inclusão dessa estrutura na área destinada ao Parque Burle Marx, com a identificação dos gestores responsáveis por esse procedimento;
- l) identificação dos responsáveis pela construção, uso e manutenção da pista de pouso;
- m) instrumento legal que formaliza a concessão da área do Parque para o uso da pista de pouso;
- n) apresentação de autorização emitida pelos órgãos competentes aprovando as condições técnicas da estrutura da pista e permitindo a prática da atividade de aviação na mesma;
- o) quantificação da área de uso público (vias, ciclovias, calçadas, área verde, etc.) reduzida em decorrência dessa interferência;
- p) estudo dos riscos decorrentes das atividades de decolagem e pouso de aeronaves na área do Parque;

6) Informações acerca da construção de um kartódromo na área do Parque Burle Marx, apresentando os mesmos elementos solicitados nas alíneas de “a” a “g” do item anterior;

423. Em sua resposta, mediante o Ofício nº 100.003.310/2014-PRESI/IBRAM, de 21.11.2014 (fls. 133), o Secretário-Geral do IBRAM, em nome do Presidente do Instituto, afirmou:



“Quanto ao item 6, não temos informações oficiais da construção de um kartódromo.”

424. Contudo, no Processo nº 28628/14, que trata da licitação para reforma do Autódromo Nelson Piquet, a NOVACAP, em resposta à Decisão nº 5528/2014, noticiou sobre a transferência do kartódromo contido no interior do Autódromo para o Parque Burle Marx, já com manifestação favorável do IBRAM, conforme transcrições seguintes (fls. 620/621):

IX Esclarecimentos quanto à construção do kartódromo, noticiada na Audiência Pública, publicado no DODF nº 5 de 8 de janeiro de 2014, p.6: (alínea “a” do item “II” da Decisão nº 5.528/2014)

366. *Esclarecemos que durante a realização da Audiência Pública, ocorrida em 17.12.2013, foi informado que seria disponibilizada área para implantação do Kartódromo, conforme descrito em Termo de Aditamento da Ata da Audiência Pública, publicada em 08/01/2014, Seção 1, Página 6 do DODF: “O processo licitatório do kartódromo será feito em paralelo, e as demolições só acontecerão depois que for disponibilizada outra área para implantação deste.”*

367. *Ainda, durante a realização da Audiência Pública, foi apresentada uma possível área para implementação do kartódromo, próximo ao Autódromo Nelson Piquet. No entanto, em consulta à SEDHAB sobre a viabilidade de implantação naquela área, o parecer da secretaria mostrou-se desfavorável por tratar-se de uma área atualmente utilizada pelo Governo do Distrito Federal.*

368. ***Novos locais foram propostos e avaliados e está em fase de projeto a implantação do Kartódromo do Plano Piloto, no Parque Burle Marx (PR01/01 – Proposta Parque Burle Marx – Implantação – Doc. 25), que obteve manifestação favorável do IBRAM (Ofício nº 500.000.178/2014 – SUGAP/PRESI/IBRAM, Doc. 25). (...)***

(grifo nosso)

425. Verificaram-se, entre os documentos anexos à citada resposta, o Ofício nº 597/2014-PRESI de 29.09.2014, proveniente da Sra. Maruska Lima de Sousa Holanda, presidente da TERRACAP, com destino ao Sr. Pedro Luiz Cezar Salgado, Superintendente de Gestão de Áreas Protegidas (SUGAP) do IBRAM,



encaminhando a Proposta de Implantação do Projeto do Parque Burle Marx para aprovação, conforme reunião realizada em 10.09.2014 (fls. 622).

426. Em resposta, observou-se o Ofício nº 500.000.178/2014 – SUGAP/PRESI/IBRAM, de 07.10.2014 (fls. 623), proveniente do citado Superintendente da SUGAP, Sr. Pedro Luiz Cezar Salgado, para a Sra. Maruska, com o seguinte teor:

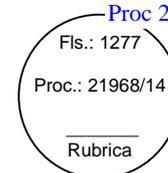
Após análise do projeto encaminhado pelo ofício nº 597/2014-PRESI dessa TERRACAP, concordamos com os equipamentos que se pretendem implantar, bem como sua locação.

No entanto, por se tratar de um projeto básico sem nenhum detalhamento, solicito que cada etapa a ser iniciada, nos sejam encaminhados os projetos executivos para melhor conhecimento das obras e emissão de Autorização Ambiental.

427. Assim, embora o IBRAM, em resposta de novembro/2014 ao TCDF, tenha registrado não ter informações oficiais acerca da implantação do kartódromo no Parque Burle Marx, verificou-se que o Superintendente da SUGAP, órgão subordinado à Presidência daquele Instituto, já havia se manifestado favoravelmente à instalação do kartódromo em outubro/2014, quando se mostrou de acordo com a planta denominada IMPLANTAÇÃO encaminhada pela presidente da TERRACAP.

428. Registra-se, novamente, que a citada planta IMPLANTAÇÃO é a mesma que registra alteração não oficial da concepção do Parque com a inclusão da pista de pouso e decolagem, assim como a exclusão do anel viário previsto no Contrato nº 622/2011 e outras estruturas contidas no Projeto Executivo original. No entanto, esta planta é incompatível com o Projeto Executivo original do Parque, que permanece válido, com as premissas de setorização, zoneamento e uso, conforme já abordado no Achado 5.

429. A presidente da TERRACAP, ao propor, sem a devida motivação e formalização nos termos da lei, soluções que vão de encontro ao projeto do Parque atualmente válido, pode incorrer em burla à Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX c/c art. 60 e art. 65, bem como em descumprimento do Convênio nº 132/2011 entre



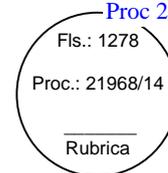
TERRACAP, NOVACAP e SO, ao contribuir para a não-implantação do Parque nos moldes aprovados, inclusive para a alteração de todo o extremo sul do projeto do Parque, como exclusão do anel viário, previsto no Contrato nº 622/2011, entre outros elementos, sem qualquer formalização de aditamento. Também tornar-se-á co-responsável pela degradação e infração ambientais decorrentes da instalação de estruturas não previstas no Projeto Executivo do Parque e que, possivelmente, necessitarão de licenciamento ambiental, por degradarem o meio ambiente e serem atividades potencialmente poluidoras.

430. Da mesma forma, reveste-se de ilegitimidade e ilegalidade a atitude do superintendente da SUGAP no IBRAM, que se manifestou favorável ao kartódromo sem proceder a qualquer estudo de compatibilização com o Projeto Executivo válido, além de mencionar a possibilidade de conceder Autorização Ambiental, a título precário, para a instalação de uma estrutura de caráter permanente e que desenvolverá atividade potencialmente poluidora e degradante de grande área do Parque.

431. Não se pode olvidar a declaração da presidência do IBRAM, que afirmou nada saber de oficial acerca do kartódromo, até porque, de fato, essa estrutura não está contemplada no Projeto Executivo previsto para o Parque.

432. Recorda-se que esse mesmo Superintendente foi o responsável pela indevida concessão de Autorização Ambiental para a pista de pouso e decolagem, já construída também no lado sul do Parque, que, além de não se adequar ao Projeto e uso do Parque, implica riscos para a população e edificações, demandando licenciamento ambiental e autorização da ANAC para funcionar, conforme legislação pertinente, inexistentes.

433. Contudo, diferentemente da pista de pouso e decolagem, que já se encontra implantada, com a consolidação das burlas legais noticiadas no Achado 5, 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). No entanto, constitui em potencial interferência ao objeto do Contrato nº 622/2011 e ao cumprimento do Convênio nº 132/2011, que preveem a



execução da concepção original do Projeto Executivo do Parque, atualmente válido.

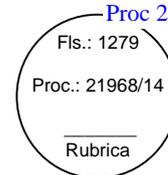
434. Ressalta-se que as possíveis alterações do Projeto Executivo do Parque devem ser devidamente motivadas em função do interesse público, após avaliadas e comprovadas sua adequação às premissas de setorização, zoneamento e uso previstas no Memorial Descritivo-MDE 004/09 e NGB 004/09 – Normas de Edificação, Uso e Gabarito do Parque, com possível participação dos autores do projeto, não devendo ficar à mercê da busca de solução de interesses privados e da vontade individual de gestores públicos, sem a devida fundamentação, formalização e aprovação por todas as instâncias de direito.

435. Trata-se de um Parque prometido à população de Brasília, que contribuirá para a valorização e qualificação do setor Noroeste como bairro ecológico, como vendido pela TERRACAP, devendo, no caso concreto, ser avaliado, de forma consistente e fundamentada, se um kartódromo, com toda a poluição sonora e emissão de resíduos (restos de borracha dos pneus, combustível e fumaça) que envolve, adequa-se à sua concepção, e poderia ser incorporado à área sem prejuízo para os seus usuários.

436. Dessa forma, a TERRACAP, que vem promovendo também a reforma do autódromo (Processo nº 28.628/14), deve procurar solução adequada para realocação do kartódromo que funciona em seu interior, possivelmente objeto de algum tipo de concessão a pessoa jurídica de direito privado, que, de fato, constitui recreação para uma parcela da população, mas que, por outro lado, não pode ter seu interesse elevado a patamar acima dos interesses de todo um bairro que surge com uma concepção de proporcionar maior qualidade de vida e conservação ecológica⁵⁵.

437. Nesse sentido, consta ainda registro nas informações apresentadas pela NOVACAP, nos autos da reforma do Autódromo (fls. 623), que a TERRACAP e a NOVACAP firmaram o Convênio nº 84/2014 tendo como objeto o estabelecimento de mútua cooperação entre os conveniados mediante a alocação de recursos para

⁵⁵ Segundo foi noticiado, nem caminhões de lixo circularão no Setor para evitar poluição sonora, entre outras medidas que visam a garantir a maior qualidade de vida na concepção do bairro.



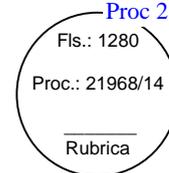
execução da obra de reforma do kartódromo do Guará, localizado na QE 23, Área Especial – Guará II – Distrito Federal, mediante a realização da Tomada de Preços nº 014/2014-ASCAL/PRES (R\$ 1.449.054,00). A citada licitação contempla o seguinte:

“(...) reforma da pista e execução de iluminação no Kartódromo Ayrton Senna, que compreende a demolição do pavimento existente, construção de pavimento asfáltico para circuito, execução de “zebras”, desmatamento, destocamento e compensação ambiental de árvores, pintura do circuito e instalação de postes e luminárias em todo o perímetro do circuito, objetivando a Licença B DA PISTA, das Normas para Homologação de Kartódromos da CNK – Comissão Nacional de Kart da CBA – Confederação Brasileira de Automobilismo.”

438. Como se vê, a TERRACAP já está patrocinando e promovendo a reforma de outro local para a disponibilização de um bom kartódromo à população, em localidade muito próxima do Plano Piloto, no Guará II (a apenas 15,3 km da Rodoviária), aparentemente superior ao kartódromo existente no Autódromo, que, por ser bastante antigo, possivelmente não tinha como atender aos padrões mais modernos de qualidade e segurança contidos nas normas citadas.

439. Assim, pelo exposto, considera-se ilegítima a previsão de inclusão de kartódromo no Parque Burle Marx, proposta pela presidente da TERRACAP mediante planta não oficial denominada IMPLANTAÇÃO e aceita pelo Superintendente da SUGAP do IBRAM, o que acarretará grande interferência ao objeto do Contrato nº 622/2011, a exemplo da exclusão do anel viário, trechos de ciclovias e outros elementos, pelos seguintes fatores:

- inexistência de avaliações e estudos consistentes e devidamente fundamentados com base do interesse público, formalizados em processo administrativo, com a devida motivação e transparência para a inclusão dessa estrutura no Parque, mediante avaliação das instâncias técnicas e administrativas cabíveis, a com devida compatibilização legal e formal com o Projeto Executivo válido, que não foi objeto de revisão formal e oficial, levando em conta as suas premissas de setorização, zoneamento e uso do Parque, bem como sua concepção dentro de um bairro com

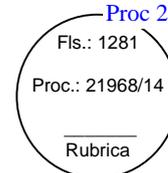


forte apelo ecológico;

- inexistência de aprovação oficial do IBRAM para a inclusão do empreendimento no Parque, mediante Licenciamento Ambiental, por constituir-se em atividade potencialmente poluidora em termos de poluição sonora (ruído dos motores dos karts) e atmosférica (fumaça dos motores) e resíduos sólidos (restos de borracha dos pneus, combustível, etc), além de degradante ao meio ambiente do Parque, não havendo qualquer validade na anuência concedida pelo Superintendente da SUGAP, não condizente com os instrumentos legais previstos na legislação ambiental e desprovida de quaisquer estudos ou fundamentação legal para autorizar a implantação de estrutura de caráter permanente em seu interior;

- descabimento de justificativa de necessidade solucionar o problema de desativação do kartódromo que funcionava no Autódromo, uma vez que o interesse privado do possível detentor da concessão para exploração econômica da atividade não pode prevalecer sobre o interesse público da população de todo um bairro, e tendo em vista que a TERRACAP já está promovendo uma grande reforma e modernização do kartódromo do Guará II para disponibilização à população.

440. Assim, poderá restar caracterizada grave ilegalidade por parte da TERRACAP, representada pela então presidente, Sra. Maruska Lima de Sousa Holanda, ou por seu eventual sucessor, e também por parte do IBRAM, pela ação do então superintendente da SUGAP, Sr. Pedro Luiz Cezar Salgado, bem como por parte da Presidência do Instituto, por omissão, caso seja dado prosseguimento à implantação do kartódromo nesses moldes, por burla 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 caracterização 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.



Causas

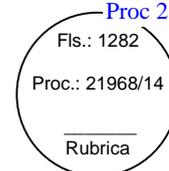
441. Ação indevida por parte da então presidente da TERRACAP, Sra. Maruska Lima de Sousa Holanda, ao dar andamento e propor aprovação pela SUGAP/IBRAM à Planta PR 01/01 – IMPLANTAÇÃO – Proposta Parque Burle Marx, que contém alteração não oficial do Projeto do Parque, com a ilegítima previsão de inclusão de kartódromo.

442. Aprovação inválida e ilegítima pelo então Superintendente da SUGAP/IBRAM, Sr. Pedro Luiz Cezar Salgado, aos elementos previstos na Planta PR 01/01 – IMPLANTAÇÃO – Proposta Parque Burle Marx, para a inclusão do kartódromo no Parque, sem o Licenciamento Ambiental devido, por constituir-se em atividade potencialmente negativa em termos de poluição atmosférica, sonora e produção de resíduos sólidos, além de degradar o meio ambiente do Parque.

Efeitos

443. Caso seja dado prosseguimento à implantação do kartódromo indicado na Planta PR 01/01 – IMPLANTAÇÃO – Proposta Parque Burle Marx no lado sul do Parque, nos moldes propostos, os efeitos serão os seguintes:

- caracterização de grave ilegalidade por parte da TERRACAP e do IBRAM, por burla 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;
- Exclusão do anel viário, estacionamentos e ciclovias no lado sul do Parque, com prejuízo à execução do objeto do Contrato nº 622/11;
- Perda de grande área prevista para o uso público no lado sul do Parque Burle Marx em termos de vias, ciclovias, calçadas, estacionamentos, equipamentos comunitários, áreas verdes, paisagismo;
- Degradação do meio ambiente e poluição sonora, atmosférica, e liberação de resíduos sólidos no Parque;



- Possível incidência de ações judiciais de caráter indenizatório contra a TERRACAP e o GDF, por parte das empresas construtoras e incorporadoras e dos adquirentes de imóveis do Setor Noroeste, em face de a TERRACAP não honrar os compromissos apresentados no início da implantação do novo setor habitacional, inclusive de entrega do Parque Burle Marx conforme projeto original, o que, à época, contribuiu para a elevação dos preços das projeções e imóveis adquiridos, e, em decorrência, possibilidade de prejuízos ao Erário.

Considerações do Auditado

444. A TERRACAP, por meio do Ofício nº 229/2015-PRESI e anexos (fls. 946/996), de 15.04.2015, enviou o Despacho nº 016/2015-GEMAM (fls. 953/957), e registrou, em relação a este achado, que: “considerando que esta planta está em desacordo com o projeto original nos termos do Parque e foi elaborada sem a devida motivação, formalização e estudos, nos termos da lei, a TERRACAP se compromete a desconsiderar o Projeto “PR-01/01-IMPLANTAÇÃO” e a concluir as obras do Parque conforme projeto oficial objeto do Convênio nº 132/2011, resguardando assim as áreas previstas para uso público.”

Posicionamento da equipe de auditoria

445. A TERRACAP, em sua manifestação, se comprometeu a executar o projeto original do Parque, sem a inclusão indevida do kartódromo. De qualquer sorte, por precaução, entende-se pertinente manter determinação nesse sentido.

Proposições

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

.....



Benefícios Esperados

447. Proteção e manutenção da integralidade das áreas destinadas ao uso público do Parque Burle Marx, conforme concepção original.

448. Execução e entrega do Parque aos moradores Setor Noroeste conforme Projeto Executivo e compromisso da TERRACAP na comercialização do setor, como bairro ecológico, minimizadas as atividades potencialmente poluidoras.

449. Minimização de riscos de ocorrência de ações judiciais de caráter indenizatório contra o GDF e a TERRACAP.

.....

2.3 Outros Achados

2.3.1 Achado 7 – Medição de serviços sem cobertura contratual na execução do Contrato n.º 622/2011.

Critério

450. Art. 60 da Lei nº 8666/93; arts. 62 e 63 da Lei nº 4320/64; Acórdãos nºs 282/2008 e 1550/2008, ambos do Plenário do TCU.

Análises e Evidências

451. Por meio de análise das medições (Anexo IX ao XV), foram constatados pagamentos de serviços que não se encontravam previstos originalmente na planilha orçamentária (PT01, fls. 163/176) e/ou contratada (Anexo XX), sem ter ocorrido formalização de sua inclusão por meio de termo aditivo ao contrato. São eles:

Codigo	Descrição	Unid.	7ª Medição - Contrato		
			Quant. Acumulada	Custo Unit.	Custo Acumulado
4208	Fornecimento de cascalho laterítico	m3	12.144,02	11,27	136.863,06
4236	Sub-base ou base solo-cal c/mistura na pista c/5% de cal	m3	12.249,60	56,78	695.532,29
4393	Fornecimento de tubo de concreto PB D=0,60m tipo CA-1	m	1.170,38	121,24	141.896,87
4394	Fornecimento de tubo de concreto PB D=0,60m tipo CA-2	m	469,71	128,67	60.437,59
4491	Locação e nivelamento de redes de águas pluviais, ext. 501 a 2000m	m	3.622,88	3,93	14.237,92
5311	Escavação mecânica valas em mat. cat. prof. de 5,00 a 7,00 m	m3	714,26	7,10	5.071,22
5313	Escavação mecânica valas em mat. cat. prof. de 9,00 a 11,00 m	m3	10.108,49	9,75	98.557,81
	Emulsão RR-2C	t	12,60	1.670,76	21.051,58
Total					1.173.648,33



452. Os serviços listados respondem por um total de R\$ 1.173.648,33 que foram pagos sem respaldo contratual.

453. Ademais, verificou-se que também foram feitos pagamentos de serviços em quantidades superiores às previstas originalmente na planilha contratual, conforme se verifica a seguir:

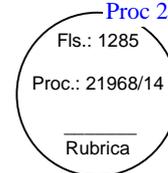
Codigo	Descrição	Unid.	Custo Unit.	Quant. Contratual	7ª Medição	Diferença Quantidade	Total sem lastro contratual (R\$)	
					Quant. Acumulada			
4126	Momento extraordinário de transporte de material de 1ª categoria e solos de jazida, para distância além de 5,0 km	m3.km	1,20	8.469.114,31	9.816.496,51	1.347.382,20	1.616.858,64	
4161	Transporte em caminhão de material de 1ª categoria e de solos de jazidas com distância de até 5,0 Km	m3	8,54	179.131,60	216.261,86	37.130,26	317.092,41	
4171	Compactação de aterro com grau de compactação mínimo de 100% do PROCTOR NORMAL	m3	5,17	55.271,84	75.164,63	19.892,79	102.845,72	
4158	Carga de material de 1ª categoria e de solos de jazidas	m3	1,45	179.131,60	188.657,43	9.525,83	13.812,45	
4327	Lastro para fundo de vala, com pedra britada	m3	112,40	15,05	1.057,77	1.042,72	117.201,62	
4155	Escavação de material de 1ª categoria e de solos de jazidas	m3	0,97	72.091,40	106.523,27	34.431,87	33.398,91	
4310	Escavação mecânica de valas, até a profundidade de 3,00m em mat de 1ª categoria	m3	5,93	5.491,40	11.625,78	6.134,38	36.376,85	
4413	Assentamento de tubo de concreto pb, inclusive acerto de greide, para d= 0,60m	m	28,42	1.692,18	1.739,80	47,62	1.353,36	
4344	Escoramento descontinuo para valas de 4,00m a 7,00m de prof., para tubulação de ate 0,80m de diametro	m2	10,21	485,56	1.857,15	1.371,59	14.003,95	
4170	Compactação de aterro com grau mínimo de 95% Proctor	m3	2,33	398,30	6.443,71	6.045,41	14.085,81	
4103	Rompimento de tubos de concreto diametro de 300mm a	m	101,56	46,00	57,00	11,00	1.117,16	
Total								2.268.146,87

454. Observa-se que, neste caso, já foram pagos R\$ 2.268.146,87 correspondentes à quantidades executadas além das inicialmente previstas, sem a formalização de termo aditivo.

455. Em resumo, foram pagos sem cobertura contratual um montante total de R\$ 3.441.795,20.

456. A execução de serviços sem a formalização de termos aditivos caracteriza-se como contrato verbal. 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.

457. A ausência de previsão contratual e da nota de empenho correspondente fere o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4320/64, configurando liquidação irregular da despesa.



458. Já o art. 60 da Lei nº 8666/93 reza que é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo em situações de pequenas compras.

459. Também, nesse sentido, é vasta a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos nºs 282/2008 e 1550/2008, ambos do Plenário.

460. Note-se, portanto, que a NOVACAP infringiu diversos dispositivos legais e atentou contra o princípio constitucional da legalidade.

Causas

461. Falhas na fiscalização da obra e nos sistemas de controle interno da NOVACAP, bem como na atuação do executor da TERRACAP.

Efeitos

462. Desrespeito ao princípio constitucional da legalidade e ao disposto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4320/64 e nos arts. 60 e 65 da Lei nº 8666/93; dificuldades à atuação dos controles interno e externo.

Considerações do Auditado

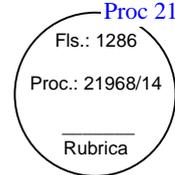
TERRACAP

463. A TERRACAP, por meio do Ofício nº 229/2015-PRESI e anexos (fls. 946/996), de 15.04.2015, enviou o Despacho nº 016/2015-GEMAM (fls. 953/957), e registrou, em relação a este achado: *Analisando as conclusões, causas, efeitos e proposições apresentados no relatório de auditoria, entendemos que este assunto deve ser avaliado e respondido pela NOVACAP.*

NOVACAP

464. A NOVACAP, mediante o Ofício nº 584/2015-GAB/PRES de 09.04.2015 (fls. 865/906), se pronunciou acerca da alteração de serviços no tópico Estrutura do Pavimento (fls. 890), alegando, em suma:

- a execução da estrutura do pavimento ocorreu conforme estabelecido no projeto da



obra, constando de alguns ajustes de dimensionamento, tendo em vista as condições geotécnicas do solo encontradas no campo não atenderem às Normas Técnicas preconizadas;

- não se trata de inclusão de serviços desnecessários, mas sim do atendimento às especificações e Normas técnicas vigentes;
- as decisões são baseadas em investigações diretas e localizadas, o que em muitos casos não representam a totalidade da obra, podendo haver adequação de critérios adotados pelo projetista.

Empresa JM

465. A empresa JM apresentou sua manifestação mediante os documentos vistos às fls. 907/948, e em relação à alteração de serviços alegou o mesmo e acrescentou que:

- sobre a base e sub-base dos estacionamentos e ciclovia, afirmou ter seguido o projeto com melhoramentos no subleito tendo em vista as condições geotécnicas encontradas no campo não repetirem os resultados do projeto, conforme previsões de projeto da TOPOCART, que previu “SUB-BASE OU BASE DE SOLO ESTABILIZADO GRANULOMETRICAMENTE.”;
- a empresa simplesmente executou o que foi determinado pela fiscalização e projeto da obra;
- no caso da sub-base do anel viário, a simples adição de um aglutinante não transforma as características de um solo, mas pode melhorar o seu comportamento físico, o que fez que a fiscalização determinasse a adoção de estabilização granulométrica com cascalho laterítico para fins de atendimento do dimensionamento previsto em projeto e não um hipotético aumento de aglutinante do solo natural, tratando de melhoramentos apenas, e não de novos serviços;
- não se trata de inserção de serviços, mas apenas de melhoramentos nas camadas estruturais para fins de atendimento daquilo que estava previsto em projeto.



Posicionamento da equipe de auditoria

466. A TERRACAP entendeu desnecessário se manifestar sobre o pagamento de serviços sem cobertura contratual retratado neste achado por considerar se tratar de matéria pertinente à NOVACAP. Ocorre que ela é a executora do ajuste, nos termos do itens 1.5 e 1.6 do Convênio nº 132/2011, que prevê, em sua Cláusula Terceira: *1.5 – Fiscalizar o fiel cumprimento do presente convênio e aprovar a prestação de contas e 1.6 – Indicar, por meio da Diretoria Técnica e de Fiscalização, um técnico qualificado, para cumprir as funções de executor do CONAD/TERRACAP.*

467. Na qualidade de executora, a Companhia deveria acompanhar as medições e atestos para promover a liberação dos recursos para pagamento, conforme também previsto na Cláusula Terceira, item 1.4 – *Repassar os recursos à NOVACAP, mediante apresentação de fatura de repasse de recursos, acompanhada do atestado de execução da obra, Nota Fiscal e Planilha de Medição, bem como cumprir o seu dever de supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, entre outras atribuições previstas no Decreto nº 32.598/2010, arts. 41 e 44, verbis:*

Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa:

I – o valor da taxa de administração, quando for o caso;

II – o executor ou executores, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante.

§1º A supervisão técnica de contratos de obras será de competência do órgão contratante.

§2º A designação do executor e do supervisor técnico somente produzirá efeitos após a publicação do extrato de que trata o artigo 33 e do ato de designação e ciência dos mesmos.

§ 3º O executor de que trata o inciso II deste artigo representará a Administração na fiscalização e acompanhamento do contrato, devendo tal indicação recair sobre agente público ou comissão



especialmente designados para tal atividade, que possuam qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado.

§4º É facultada a indicação de um mesmo executor para até três contratos ou convênios, salvo situações excepcionais, devidamente justificadas pelo dirigente máximo do órgão ou entidade, não sendo vedada a designação de mais de um executor para o mesmo convênio ou contrato.

§5º É da competência e responsabilidade do executor:

I – verificar se o cronograma físico-financeiro das obras e serviços ou a aquisição de materiais se desenvolvem de acordo com a respectiva Ordem de Serviço e Nota de Empenho;

II – prestar, ao ordenador de despesa, informações necessárias ao cálculo do reajustamento de preços, quando previsto em normas próprias;

III – dar ciência ao órgão ou entidade contratante, sobre:

a) ocorrências que possam ensejar aplicação de penalidades ao contratado;

b) alterações necessárias ao projeto e suas consequências no custo previsto;

IV – atestar a conclusão das etapas ajustadas;

V – prestar à unidade setorial de orçamento e finanças, ou equivalente, informações quanto ao andamento das etapas, para atualização do SIAC/SIGGO;

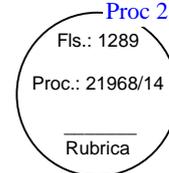
VI – verificar a articulação entre as etapas, de modo que os serviços não sejam prejudicados;

VII – remeter, até o 5º (quinto) dia útil do bimestre subsequente, relatório de acompanhamento das obras ou serviços contratados ao órgão ou entidade contratante, ao órgão responsável pela supervisão técnica e à unidade setorial ou seccional de planejamento;

VIII – receber obras e serviços, ouvido o órgão responsável pela supervisão técnica;

IX – prestar contas, nos termos do artigo 46.

§6º O órgão central de contabilidade concederá senha ao executor de contrato ou convênio para acesso ao SIAC/SIGGO, para acompanhamento do respectivo pacto.



§7º A supervisão técnica de que trata este artigo consiste no acompanhamento das obras e serviços de engenharia, com o objetivo de assegurar a fiel execução do projeto.

(...)

Art. 44. **A execução de etapa de obra ou serviço**, ou o recebimento de equipamento, **será certificada pelo executor e responsável, mediante emissão de Atestado de Execução e de termo circunstanciado, conforme o disposto no artigo 73 da Lei nº 8.666, de 1993.**

(grifo nosso)

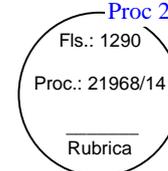
468. Registra-se que o executor designado para o Convênio nº 132/2011 é o Eng.º Civil Antônio Pedro Ferreira Júnior, da NUINF/GEREN/DITEC, o qual, entre outras funções, deveria estar atento às alterações necessárias ao projeto e suas consequências no custo previsto, conforme inciso III-b do § 5º do art. 41 do Decreto nº 32.598/2010, além de atestar cada etapa da obra, conforme art. 44 do mesmo decreto, e representar a TERRACAP na execução dos já mencionados itens 1.4 e 1.5 da Cláusula Terceira do referido Convênio.

469. No caso da NOVACAP, considerando o dispositivo legal anterior, além de entidade contratante, ela atua na função de supervisora técnica (§§ 1º e 7º), efetuando a condução direta do contrato e fiscalização da obra. A empresa pública não apresentou justificativas suficientes para deixar de promover a formalização de aditivos decorrentes de alterações que permitiu ocorrer no Contrato nº 622/11. Tratam-se de procedimentos exigidos claramente por lei e de amplo conhecimento de gestores públicos, incluindo executores e fiscais de obras.

470. Os melhoramentos nas composições de serviços a que ela se referiu e o aumento de quantitativos enquadram-se exatamente nos casos previstos pelo art. 65 da Lei nº 8.666/93 como alteração de contratos que demandam a realização de termo aditivo, *verbis*:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser **alterados, com as devidas justificativas**, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:



- a) **quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;**
- b) quando necessária a modificação do valor contratual **em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto**, nos limites permitidos por esta Lei;

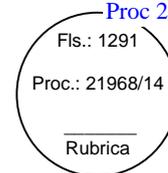
(...)

§ 8º A variação do valor contratual para fazer face ao **reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo**, podendo ser registrados por simples apostila, **dispensando a celebração de aditamento.** (grifo nosso)

471. Os únicos casos em que é dispensada a formalização de aditivos são os indicados no § 8º do art. 65, que são reajuste de preços conforme previsão no contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares, por não se caracterizarem como alteração contratual, e sim aplicação das cláusulas contratuais.

472. A fiscalização da NOVACAP não pode se furtar de documentar em processo qualquer inclusão ou modificação qualitativa ou quantitativa de serviços que fiscalizar durante a supervisão técnica de um contrato de obras, devendo formalizar em processo, no mínimo, a justificativa ou motivação, o detalhamento da alteração, o atendimento às normas pertinentes, as memórias de cálculo de quantitativos e as composições de custo unitário adotadas com as fontes de eventuais novos preços para, por fim, promover a alteração mediante termo aditivo ao ajuste.

473. Registra-se que a NOVACAP e a empresa JM apenas se manifestaram quanto às alterações qualitativas dos serviços, enfatizando a sua necessidade como melhorias de projeto, mas não foram apresentadas justificativas para a não formalização de aditivos quanto aos acréscimos de quantitativos dos serviços existentes.



474. Em qualquer caso, o que se questiona neste achado não é a necessidade das alterações, inclusões ou acréscimo de serviços, mas a não formalização de termo aditivo, o que resultou em pagamento por serviços sem respaldo contratual e contrato verbal, vetado pelo art. 60 da Lei nº 8.666/93, além de desrespeito ao estatuído no art. 65 do mesmo regulamento e liquidação irregular da despesa, em ofensa aos arts. 62 e 63 da Lei nº 4320/64.

475. Além disso, houve deficiências do executor da TERRACAP no cumprimento das suas funções, pois liberou pagamentos para serviços inexistentes no contrato do ponto de vista legal, contribuindo para a consecução do contrato verbal, e caracterizando o não cumprimento a contento das responsabilidades indicadas nos itens 1.4 e 1.5 da Cláusula Terceira do Convênio, bem como das atribuições de supervisão, fiscalização e acompanhamento previstos no inciso II e § 5º do art. 41 e art. 44 do Decreto nº 32.598/2010.

476. Considerando a ilegalidade praticada e a materialidade do montante de R\$ 3.441.795,20 pago sem cobertura contratual, sendo R\$ 1.173.648,33 referentes a serviços novos ou decorrentes de alterações de projeto e R\$ 2.268.146,87 correspondentes à quantidades executadas além das inicialmente previstas, entende-se cabível promover a audiência dos responsáveis, o fiscal da obra, Sr. Giancarlo Ferreira Manfrim, e o executor do Convênio nº 132/2011 pela TERRACAP, Sr. Antônio Pedro Ferreira Júnior.

477. Será também proposta medida de boas práticas a todas as entidades envolvidas, de forma a evitar a recorrência na prática de contrato verbal, vetado no art. 60 na Lei nº 8.666/93, e na liquidação irregular da despesa, com burla aos arts. 62 e 63 da Lei nº 4320/64.



Responsabilização

Irregularidade 5

Tabela 08

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Medição, atesto e pagamento de serviços novos e/ou alterados qualitativa e/ou quantitativamente no montante de R\$ 3.441.795,20, sem respaldo no Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES, devido à não formalização de termos aditivos para inclusão de tais serviços no ajuste, em ofensa ao estatuído no art. 65 da Lei nº 8.666/93, com caracterização de contrato verbal vetado no art. 60 da mesma lei, e burla ainda aos arts. 62 e 63 da Lei nº 4320/64, pela liquidação irregular da despesa.	02/01/12 a 31/08/13	Não aplicável.

Responsáveis indicados

478. Apontam-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

**Tabela 09**

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Sr. Giancarlo Ferreira Manfrim	Fiscal do Contrato nº 622/2011	02/01/12 a 31/08/13 (período de execução do contrato até a paralisação)	Omissão e ação culposa nas modalidades negligência e imprudência ao não promover a realização de termos aditivos para a alteração de composições de serviços, inclusão de serviços novos e acréscimo de quantitativos de serviços, e ao efetuar a medição, o atesto e o pagamento desses serviços sem respaldo contratual, no montante de R\$ 3.441.795,20.	A fiscalização da NOVACAP, responsável pela supervisão técnica da obra, permitiu e conduziu a realização das alterações qualitativas e quantitativas, sem, contudo, promover a devida formalização dessas alterações mediante termos aditivos, causando a prática de contrato verbal.	Não aplicável.
Eng.º Civil Antônio Pedro Ferreira Júnior	Executor do Convênio	02/01/12 a 31/08/13 (período de execução do contrato até a paralisação)	Ação culposa na modalidade negligência, ao liberar recursos para pagamento de serviços sem respaldo contratual no valor de R\$ 3.441.795,20, configurando inadequada supervisão, fiscalização e acompanhamento do Convênio NUTRA/PROJU n.º 132/2011 – TERRACAP/NOVACAP/SO, pela inobservância conjunta da Cláusula Terceira, itens 1.4 e 1.5, e do Decreto nº 32.598/2010, art. 41, inciso II e § 5º e art. 44.	A liberação de recursos para pagamento sem a adequada conferência das medições e atestados permitiu a concretização do contrato verbal.	Não aplicável.



Proposições

479. Sugere-se a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 09, 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 08, 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.

480. Sugere-se, ainda, 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 e executores de contratos e convênios, de forma que, doravante, observem com todo rigor, nos convênios e contratos de obras, 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 dos documentos comprobatórios necessários, 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, e na liquidação irregular da despesa, com burla aos arts. 62 e 63 da Lei nº 4320/64, os quais representam graves infrações às normas legais.

Benefícios Esperados

481. Caráter pedagógico para os gestores e prevenção de novas ocorrências.



2.3.2 Achado 8 – Degradação de parte da obra executada.

Critério

482. Projeto da obra, boas práticas de engenharia, Lei nº 8.666/93, Decreto nº 32.598/2010.

Análises e Evidências

483. A última medição da obra de implantação da infraestrutura do Parque Burle Marx foi a de n.º 7 (Anexo XV), correspondendo ao período de 08/05/2013 à 30/08/2013. Após esse período a execução da obra foi paralisada.

484. Segundo informações encaminhadas pela TERRACAP, por meio do Ofício n.º 75/2014 (fls. 128/129), em resposta à Nota de Auditoria n.º 4 (fl.122), a partir de 06/09/2013 as obras foram embargadas pelo IBRAM em função do risco que ela poderia causar às adutoras da CAESB. Registra-se que nenhum documento formal foi apresentado com vistas à comprovação deste embargo.

485. Vale registrar ainda que a determinação de suspensão dos pagamentos ao Contrato n.º 622/2011 por este Tribunal ocorreu somente a partir de 13/03/2014, após publicação no DODF, da Decisão n.º 835/2014, referente ao Processo n.º 22.315/2013, conforme detalhado no item 1.3 deste Relatório de Auditoria, não sendo, portanto, a causa da paralisação da obra.

486. O fato é que a execução do objeto contratual já se encontrava paralisada quando da supracitada Decisão e não há qualquer informação por parte da TERRACAP e da NOVACAP sobre a regularização da situação que motivou o supracitado embargo realizado pelo IBRAM. Ademais, conforme já indicado no item 1.6 deste Relatório, não houve registros de empenho para o ano de 2014 para a obra em questão.

487. A paralisação da obra antes de sua conclusão deixou diversos trechos de vias e ciclovias expostos e vulneráveis à ação erosiva das chuvas, agravada ainda mais pelo funcionamento incompleto da rede de drenagem. Como consequência, parte da obra encontra-se degradada, conforme registrado no Relatório Fotográfico



das visitas realizadas a campo nos dias 03 e 12/12/2014, constante no PT 06, às fls. 624/653. Na sequência, a título de ilustração, apresentam-se algumas fotos, extraídas do citado relatório:



Foto 1 - Trecho da ciclovia: deterioração do material da base (cascalho).



Foto 2 - Deterioração da base das vias



Prejuízo ao erário tendo em vista a necessidade de futura recomposição das partes deterioradas da obra.

488. Ressalta-se que a degradação observada configura-se também em prejuízo ao erário, já que, quando da retomada da obra, será necessário recompor as partes danificadas.

Causas

489. Paralisação da obra antes de sua conclusão. Falta de reserva de dotação orçamentária (empenho) para 2014 por parte da TERRACAP. Projetos executivos não contemplaram tratamento das interferências. Embargo da obra pelo IBRAM. Não observância a contento da Lei nº 8.666/93 pelo fiscal da obra e do Decreto nº 32.598/2010 pelo executor do convênio.

Efeitos

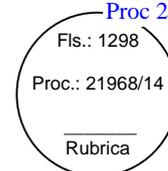
490. Prejuízo ao erário decorrente da necessidade de refazimento das partes danificadas da obra que já foram medidas e pagas pela NOVACAP. Delonga na entrega do Parque à sociedade.

Considerações do Auditado

TERRACAP

491. A TERRACAP, por meio do Ofício nº 229/2015-PRESI e anexos (fls. 946/996), de 15.04.2015, enviou o Despacho nº 016/2015-GEMAM (fls. 953/957), e registrou, em relação a este achado:

- as obras foram paralisadas em decorrência do embargo imposto pelo IBRAM por meio do Auto de Infração Ambiental nº 3072, datado de 06.09.2013, com desembargo em janeiro de 2014 e logo em seguida suspensão dos pagamentos pela Decisão nº 832/2014 do TCDF, de 13.03.2014;



- a TERRACAP se compromete a retomar a execução das obras após levantamento e saneamento das interferências e reprogramação da execução das obras conforme citado no Achado 4.

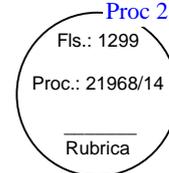
Posicionamento da equipe de auditoria

492. A TERRACAP, nesta oportunidade, esclareceu que a paralisação inicial da obra foi efetivamente causada por embargo do IBRAM, e encaminhou cópia do Auto de Infração Ambiental nº 3072 (fls. 961), de 06.09.13, com a descrição “*Obras de terraplenagem e movimentação de solo em áreas próximas ou acima da rede adutora de alta pressão da empresa CAESB, colocando em risco sua integridade e segurança, bem como o abastecimento da população*”, seguida da penalidade: “*Ficam as obras de terraplenagem e movimentação de solo embargados ao longo da adutora de água da CAESB, até laudo autorizativo emitido pela empresa responsável a ser entregue a este órgão ambiental*”.

493. Foi enviado também cópia do Termo de Interdição nº 2151 (fls. 963), de 14.01.14, que registrou: “*Fica a atividade/obra descrita no campo anterior desembargada a partir desta data, podendo o proprietário/responsável praticar todos os atos inerentes à continuidade da atividade ou da retomada da obra*”.

494. Nada foi explicado pela TERRACAP acerca da falta de recursos orçamentários previstos para a obra em 2014, o que possivelmente impossibilitaria a sua continuidade naquele exercício, mas foi mencionada novamente a Decisão nº 835/2014 de 25.02.2014, que determinou a suspensão dos pagamentos por medida cautelar, até a apuração das irregularidades apontadas no Relatório de Inspeção nº 11/2013 e no Parecer nº 137/2014-DA, e que posteriormente culminou na realização da presente auditoria, por determinação da Decisão nº 3271/2014. Na prática, em face da falta de recursos previstos para 2014, a decisão do Tribunal não causaria interferência, ao menos naquele exercício.

495. Registra-se ainda que antes da suspensão de pagamentos determinada pelo Tribunal, a Companhia havia cessado os repasses para custear o Contrato nº 622/2011, acarretando lentidão da obra e diversos aditamentos para prorrogação de prazo, a exemplo dos Aditivos D, E e F (fls. 86/93), até a sua



paralisação por completo, ocorrida por embargo do IBRAM. Prova disso é que a Sétima Medição, a última realizada, foi cumulativa para o período de maio a agosto de 2013 (Anexo XV), e ocorreu cerca de sete meses antes da Decisão do TCDF.

496. Não se pode esquecer ainda da irregular construção de nova pista de pouso e decolagem da APUB no interior do parque, com participação da TERRACAP conforme apurado no Achado 5, que interferiu no traçado original das vias previstas no projeto, o que também prejudicou a continuidade das obras.

497. Assim, as causas para a paralisação da obra, que ocasionaram a degradação de parte dos serviços executados, foram multifatoriais: embargo do IBRAM devido ao risco às redes de água da CAESB por 4 meses, não previsão de recursos para 2014 pela TERRACAP, construção de infraestrutura irregular no interior do parque em meados de 2013, e, por fim, a Decisão do Tribunal que determinou, cautelarmente, a suspensão dos pagamentos até a averiguação de indícios de irregularidades.

498. Entende-se que as entidades que contribuíram significativamente para a paralisação das obras e a consequente degradação dos serviços foram a NOVACAP e a TERRACAP. A NOVACAP por não contemplar, nos projetos executivos, o tratamento adequado das interferências, o que poderia ter evitado o embargo do IBRAM, e ainda pelos indícios de irregularidade na execução da obra, que levaram o Tribunal a determinar medida cautelar para suspender os pagamentos. A TERRACAP por não cumprir a contento o seu papel de executora do convênio, não honrando de forma constante com o custeio da obra, que ficou sem recursos previstos em 2014, e não exercendo de forma adequada a supervisão, fiscalização e acompanhamento da execução do Convênio nº 132/2011 e do Contrato nº 622/2011, nos termos previstos no Decreto nº 32.598/2010, inclusive por permitir e até contribuir para a construção da pista de pouso e decolagem irregular no interior do parque, conforme evidências demonstradas no Achado 5.

499. Considera-se, no entanto, que a responsabilização para eventual imputação de prejuízo pela necessidade de recuperação da parte degradada das obras fica prejudicada, tendo em vista essa multiplicidade de fatores e a dificuldade de se



atribuir proporcionalmente a cada parte a sua parcela. Tendo em vista que o Achado 4 trata do deficiente plano de ataque, onde serão sugeridas medidas para a regularização das obras em exame, e que as demais irregularidades estão sendo abordadas em achados próprios, considera-se cabível apenas propor a determinação às entidades envolvidas de boas práticas para o futuro quanto à gestão de convênios e contratos de obras, com base nas irregularidades que contribuíram para a paralisação e degradação da obra, de modo a evitar a recorrência nos fatos geradores de tais situações.

Proposições

500. Sugere-se determinar à NOVACAP, à TERRACAP e à SINESP, que, doravante, observem com rigor, nos convênios para a execução de contratos de obras: a importância de um plano de ataque das obras bem elaborado; a necessidade de honrar com o custeio previsto, evitando interrupções na previsão orçamentária e/ou na liberação dos recursos; a importância da adequada 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 fiscal ou supervisor técnico do contrato.

501. Sugere-se determinar ainda 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 e executores de contratos e convênios, de forma que, doravante, observem com todo rigor, nos contratos de obras, 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 a investigação das interferências do projeto com outras infraestruturas presentes ou previstas, além dos demais elementos exigidos na lei, de forma a evitar riscos às infraestruturas existentes e embargos que paralise a obra e causem prejuízos ao Erário e à população.



Benefícios Esperados

502. Prevenção de novas paralisações da presente obra e de outras futuras e de decorrências danosas ao Erário e à sociedade.

2.3.3 Achado 9 – Inobservância das estratégias de sustentabilidade definidas para o Setor Noroeste no Projeto Básico do Contrato n.º 622/2011.

Critério

503. Manual Verde do Noroeste elaborado pela TERRACAP, contendo: PGAI - Plano de Gestão Ambiental de Implantação; Manual Ambiental de Construção; Licença de Instalação; e Manual de Sustentabilidade.

Análises e Evidências

504. Quando do planejamento e divulgação do Setor Noroeste houve todo um esforço por parte da TERRACAP em apresentá-lo como sendo um bairro diferente dos demais, alinhado com ideias de sustentabilidade e respeito ao meio ambiente. Para isso, o Manual Verde do Noroeste, elaborado pela TERRACAP (PT01, fls. 264/300), registra que foram adotadas estratégias de sustentabilidade para o bairro, com vistas à obtenção de futura certificação LEED (*Leadership in Energy and Environmental Design*) para bairros (em sua versão piloto), elaborado pelo USGBC (*United States Green Building Council*).

505. Dentre as várias instruções ou metas a serem seguidas para obtenção da referida certificação, é possível encontrar algumas que determinam a utilização de materiais reciclados na execução de ruas, estacionamento, calçadas, e guias. Na sequência, transcreve-se parte desse Manual que faz referência à obtenção da certificação LEED e algumas das metas estabelecidas:



10.1.1. O LEED

O LEED, Leadership in Energy and Environmental Design é um critério voluntário de sustentabilidade ambiental de empreendimentos, baseado em consenso, criado pelo United States Green Building Council (USGBC).

O projeto do Setor Habitacional Noroeste está enquadrado na categoria de bairros e o presente Manual foi elaborado com base no critério LEED-ND (Neighborhood) versão Piloto.

Para o Noroeste foi traçada uma estratégia para ser obtido o nível verde (com possibilidade em aumentar o nível de certificação durante a construção).

Abaixo seguem instruções dos itens que devem ser seguidos, sem exceção, para que futuramente o Setor Habitacional Noroeste possa pleitear a certificação LEEDND, quando de sua versão final.

➔ Pré-requisitos de Sustentabilidade já atendidos pelo projeto urbanístico do Setor Habitacional Noroeste:

1) O projeto será desenvolvido em local inserido em comunidade já desenvolvida e com transporte público.

(...)

26) Utilizar materiais com conteúdo reciclado em todos as ruas, estacionamento, calçadas, e guias (estacionamento subterrâneo estão isentos deste requisito):

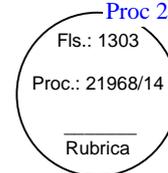
Ruas asfaltadas

Qualquer pavimento de asfalto deve:

- **Possuir, no mínimo 15% em volume de asfalto reciclado; ou**
- **Possuir no mínimo 75% em volume de borracha asfalto, migalha de borracha sucata de pneus; ou**
- **Incluir um mínimo de 5% (do peso total), do pré-consumo ou pós-consumo de asfalto telhado de telhas.**

Qualquer agregado de base e sub-base devem possuir pelo menos 90% em volume de materiais agregado reciclado, como concreto esmagado em pisos de concreto e asfalto. (grifo nosso)

506. Observa-se, portanto, que o projeto de implantação da infraestrutura do Parque Burle Marx, objeto do Contrato n.º 622/2011, não considerou, na formatação de suas especificações, alguns dos critérios de sustentabilidade estabelecidos no Manual Verde, adotando soluções convencionais que não utilizam materiais reciclados em sua execução.



Causas

507. Deficiência no planejamento da obra pelos gestores (TERRACAP e NOVACAP).

Efeitos

508. Perda da Certificação LEED (*Leadership in Energy and Environmental Design*) para bairros.

Considerações do Auditado

509. A TERRACAP, por meio do Ofício nº 229/2015-PRESI e anexos (fls. 946/996), de 15.04.2015, enviou o Despacho nº 016/2015-GEMAM (fls. 953/957), e registrou, em relação a este achado, que se compromete a fazer constar, nos próximos processos licitatórios das obras do Parque, a obrigatoriedade de cumprimento das especificações do Manual Verde do Noroeste.

Posicionamento da equipe de auditoria

510. Em que pese a manifestação da TERRACAP se harmonizar com a proposição contida no relatório prévio de auditoria, o fato é que as vias, estacionamentos, calçadas e guias do Setor Noroeste, incluindo o Parque Burle Marx, já foram executados sem seguir as especificações do Manual Verde, tornando sem sentido a busca pela citada certificação internacional.

511. Nesse contexto, vale ressaltar ainda que, independentemente do que se encontra previsto naquele Manual, a Jurisdicionada nunca poderá se furtar de cumprir os princípios da economicidade, moralidade e eficiência que regem a Lei n.º 8666/1993, verbis:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade,



da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

512. Assim, uma vez que o Manual Verde não pode suplantar os princípios elencados na lei, e, diante do fato de que as demais obras de infraestrutura de pavimentação no setor não seguiram o citado manual, não sendo mais aptas à obtenção da Certificação LEED, entende-se que não há mais motivação para que a TERRACAP venha a condicionar suas futuras contratações para execução de serviços de pavimentação de vias, estacionamentos, calçadas, e guias no Parque Burle Marx ou no Setor Noroeste com especificações mais onerosas e/ou restritivas voltadas para a obtenção de uma certificação ambiental não mais possível, em prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa e aos princípios da economicidade, moralidade e eficiência.

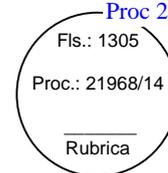
Proposições

513. Sugere-se alertar à TERRACAP, à NOVACAP e à SINESP, 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.

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 constataram-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 conseqüente 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.

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:

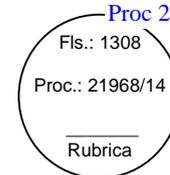
TABELA DE RESPONSÁVEIS

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
4	Antônio Pedro Ferreira Júnior	115.608.351-68	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.

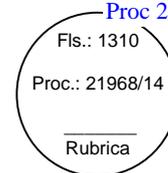
5 Proposições

Ante o exposto, sugere-se ao 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:
- 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 observância do devido processo legal, e informem ao Tribunal acerca das conclusões, devidamente fundamentadas, **(Achado 1)**;

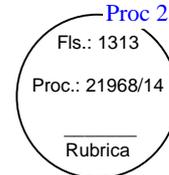
b. com vistas à retomada das obras na concepção do projeto executivo oficial do Parque Burle Marx, realizem novos plano de trabalho, plano de ataque, cronograma de execução e de desembolso que garanta a tempestiva e ininterrupta liberação dos recursos financeiros, e revisão de projetos executivos levando 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 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 fiscal ou supervisor técnico do contrato **(Achado 8)**;
 - 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 paralitem 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

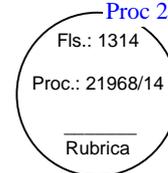


Ordem/Diário de Obra, acompanhadas de documentos comprobatórios fidedignos, além de obrigatoriamente formalizadas em termo aditivo, a ser aprovado também pelo executor do contrato/convênio, de forma a evitar a recorrência na prática de contrato verbal, vetado no art. 60 na Lei nº 8.666/93, **(Achado 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)**;

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

e-DOC 4EE72122

Proc 21968/2014

Fls.: 1315

Proc.: 21968/14

Rubrica

Brasília (DF), 9 de maio de 2016.

Audrey Ferreira

Auditora de Controle Externo – 430-8

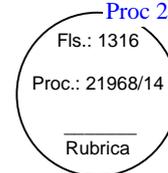
Yuri Givago de Almeida Queiroga

Auditor de Controle Externo – 1470-2

Informação nº: 11/2016– NFO

Brasília (DF), 9 de maio de 2016.

Processo nº: 21968/2014 (5 volumes e 21 anexos)

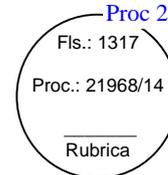


- Jurisdicionada:** Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP, Secretaria de Estado de Obras – SO e Instituto Brasília Ambiental – IBRAM
- Assunto:** Auditoria de Regularidade
- Montante em exame:** R\$ 32.824.914,55 (referência: dez/2011)
- Prejuízo identificado:** R\$ 11.486.527,73 (referência: dez/2011)
- Ementa:** Auditoria de regularidade. Relatório Final de Auditoria. Apresentação das proposições finais. Enquadramento da obra de acordo com a Resolução nº 269/2014. Pedido de sustentação oral.

Senhora Diretora,

Em conformidade com o disposto no item 6 do Manual de Auditoria do TCDF, versão atualizada de 2011, apresenta-se, às fls. 1091/1314, a versão final do relatório da auditoria realizada no âmbito da NOVACAP, TERRACAP, SO e SINESP (que substituiu a SO) e IBRAM com o objetivo de 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.

2. Informa-se que, por meio da Decisão n.º 214/2015 (fl. 801), foi autorizado o encaminhamento a versão prévia do Relatório de Auditoria aos gestores e demais envolvidos, para conhecimento e manifestação em relação aos achados de auditoria.
3. A remessa à TERRACAP, NOVACAP, IBRAM, APUB, SINESP, bem como ao representante da empresa JM Terraplanagem e Construções Ltda. se deu por meio dos Ofícios acostados às fls. 802/807.
4. Após solicitações de prorrogação de prazo por parte de algumas entidades, parcialmente deferida pela Decisão nº 1006/2015 (fls. 826/827), os envolvidos apresentaram suas considerações ao Tribunal por meio dos documentos juntados às fls. 832/1027.
5. Os argumentos apresentados foram registrados, em cada achado, no



tópico intitulado “Considerações do Auditado” e não foram capazes de modificar significativamente o conteúdo da versão prévia do relatório, permanecendo os achados praticamente inalterados, com a ressalva do Achado 9, que pode ser considerado encerrado. Os argumentos relativos ao acolhimento ou não das referidas alegações foram registrados nos tópicos “Posicionamento da Equipe”.

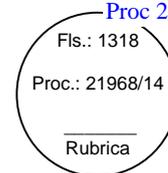
6. Por fim, classifica-se a obra objeto do Contrato nº 622/2011/ASJUR/PRES, em face do advento da Resolução nº 269/2014 - TCDF, com esteio no art. 2º, inciso IV, alínea “b” c/c inciso VI, alíneas “a”, “b”, “i”, “n” desse normativo, como **obra com indício de irregularidade grave com recomendação de paralisação - 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.

7. 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.

8. Ademais, menciona-se que a empresa JM Terraplenagem e Construções Ltda. apresentou pedido de sustentação oral acostado aos autos às fls. 1070/1071, cuja deliberação deve ser objeto de análise pela Corte na próxima tramitação dos autos.

Ante o exposto, encaminha-se o Relatório Final de Auditoria para fins de apreciação pela Corte, acrescentando-lhe as seguintes sugestões ao Egrégio Plenário desta Casa:

- 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.

À superior consideração.

Audrey Ferreira
Auditora de Controle Externo – 430-8

Yuri Givago de Almeida Queiroga
Auditor de Controle Externo – 1470-2



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5028, de 05/04/2018

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: [21968/2014](#)
Rubrica:.....

PROCESSO Nº [21968/2014](#)

RELATOR : CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

EMENTA : 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, 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.

DECISÃO Nº 1509/2018

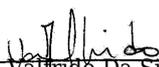
O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) da Matriz de Achados, da Matriz de Responsabilização e do Relatório Final de Auditoria (fls. 1.077/1.315); b) da Informação n.º 11/2016-NFO (fls. 1.316/1.318); c) do Parecer n.º 1.124/2016-DA (fls. 1.355/1.366); 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 - determinar à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap que: a) adote as medidas administrativas necessárias para reaver com a 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) envide 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; 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 - determinar 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 - determinar 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 - determinar 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 - 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, em especial no que se refere às ações civis públicas em curso no TJDF, objeto do Processo nº 2016.01.1.066712-4 e do PJ-e nº 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 - enquadrar a obra objeto do Contrato n.º 622/2011/ASJUR/PRES como obra com início 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 - autorizar: a) com espeque no art. 46 da Lei Complementar n.º 01/1994, a conversão dos autos em exame, 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 desta decisão se dê em **autos apartados**, ficando o feito em exame exclusivo para tratar da TCE relativa aos Achados 1 e 3; d) a ciência desta decisão 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) a juntada de cópia desta decisão 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.

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Conselheiro MANOEL DE ANDRADE.

SALA DAS SESSÕES, 05 de Abril de 2018


José Valdir da Silva
Secretário das Sessões


Anilcéia Luzia Machado
Presidente