



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Controladoria-Geral do Distrito Federal

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 01/2017 – DINPC/COAPP/COGEI/SUBCI/CGDF

Unidade: Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal-CODHAB
Processo: 480.000.357/2016
Assunto: Inspeção – Parceria Público-Privada do Jardins Mangueiral

Folha:
Proc.: 480.000.357/2016
Rub.:.....Mat. 189.509-5

Senhor Diretor,

Apresentamos o Relatório de Inspeção que trata dos exames realizados a respeito dos fatos e atos referentes à Parceria Público-Privada – PPP constituída com vistas à implantação do empreendimento imobiliário denominado Jardins Mangueiral, englobando a construção de unidades habitacionais domiciliares e unidades comerciais, execução de infraestrutura urbana e de áreas verdes, envolvendo também a prestação de serviços de gestão, operação e manutenção do empreendimento.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB, no período de 04/02/2016 a 22/04/2016, objetivando levantar informações para análise, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e efetividade da contratação realizada mediante Contrato de Concessão Administrativa nº 07/2009, firmado entre o GDF, por meio da CODHAB, e a Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A (CNPJ 10.709.938/0001-39).

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos. A auditoria foi realizada por amostragem, com base em análise processual e documental.

A execução da auditoria considera o seguinte problema focal:

- Foram observadas as normas pertinentes e os Princípios da Administração Pública na contratação da Parceria Público-Privada – PPP firmada entre o Governo do Distrito Federal e a Jardins Mangueiral



Empreendimentos Imobiliários S/A, com relação aos atos praticados durante o planejamento, licitação, contratação e execução do contrato, bem como no que tange à regularidade dos pagamentos mensais efetuados pelo Poder Público à Concessionária?

II – INTRODUÇÃO

A parceria público-privada é considerada pelo Poder Público um instrumento essencial a fim de assegurar as ações para o desenvolvimento dos países, tendo em vista os investimentos em portos, rodovias e ferrovias. Entretanto, demanda grandes aportes de recursos financeiros.

O modelo de PPP foi criado originalmente na Inglaterra, onde funciona há algumas décadas e viabilizou a realização de investimentos públicos e privados, tendo alcançado destaque em outros países como Irlanda, França, Alemanha, Portugal, Japão e Canadá.

Busca-se com a PPP identificar os pontos de interesse entre entes público e privado e harmonizá-los, de modo que os investimentos, riscos e responsabilidades dos empreendimentos possam ser distribuídos, objetivando a obtenção de lucros pelo parceiro privado e a consecução do interesse público pelo Estado.

Nesse contexto, cabe ao Estado estudar as viabilidades técnica, jurídica e econômico-financeira, assim como decidir pela licitação mediante PPP a partir da avaliação do empreendimento. A PPP requer um plano estratégico bem concebido, contratações adequadas e fiscalização constante por parte do parceiro público e os órgãos de controle do Estado.

Para normatizar o assunto, foi sancionada a Lei nº 11.079, de 30/12/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de PPP no âmbito da Administração Pública, com o propósito de fomentar o aporte de recursos do setor privado à consecução de serviços públicos, por intermédio do compartilhamento de riscos. No âmbito do Distrito Federal, foi editada a Lei nº 3.792, de 02/02/2006, que institui normas para licitação e contratação mediante o Programa de Parcerias Público-Privadas. Observam-se também outros dispositivos legais relacionados à contratação formalizada mediante PPP, tais como as Leis nºs 8.666/1993 e 8.987/1995.

A Lei 3.792/2006 considera a PPP como contrato administrativo, de concessão, celebrados na modalidade patrocinada ou administrativa. A Concessão Patrocinada trata da concessão de serviços públicos ou de obras públicas que demandem a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, adicionalmente à tarifa cobrada pelo concessionário junto aos usuários. Já a Concessão Administrativa diz respeito ao contrato de prestação de serviços, em que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, com a



consequente contraprestação pecuniária ao parceiro privado, ainda que envolva previamente a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

O Contrato de Concessão Administrativa nº 07/2009 trata da outorga mediante Parceria Público-Privada para a incorporação, construção, legalização fundiária, ambiental, venda das unidades construídas, operação e manutenção do empreendimento imobiliário constituído em uma área da TERRACAP conhecida como Mangueiral, destinada à construção de 8.000 unidades habitacionais com a infraestrutura completa, a fim de atender uma população estimada em 30.000 moradores.

À fl. 02 do processo nº 121.000.248/2007, consta publicação da Resolução nº 06, de 23/08/2007, do Conselho Gestor de Parcerias Público Privada-CGPP, em que se solicitaram manifestações de interesse para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações a serem elaborados por pessoa jurídica para utilização na outorga da Parceria Público-Privada. O projeto vencedor foi apresentado pela empresa Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S/A, CNPJ nº 08.758.695.0001-87.

Às fls. 1.109-1.110, consta o parecer protocolado na CODHAB, sob o nº 777.001.840/08, com a finalidade de remunerar em R\$ 961.426,50 a empresa Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S/A, pela apresentação do referido projeto inicial.

A Concorrência nº 01/2008, referente à Parceria Público-Privada do Projeto Jardins Mangueiral, realizada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB, foi finalizada em março de 2009 e teve como vencedor do certame o Consórcio Vida Nova Mangueiral, composto pelas empresas Silco Engenharia Ltda., CNPJ nº 27.945.625/0001-82, Zaurak Empreendimentos Imobiliários Ltda., CNPJ nº 09.615.862/0001-01, e Cidade Jardins Incorporação S/A, CNPJ nº 10.241.582/0001-51.

O Consórcio tornou-se responsável pela implementação da PPP, gestão e manutenção do empreendimento pelo prazo de 15 anos, originalmente no valor total de R\$ 933.221.544,00, tendo sido formada a Sociedade de Propósito Específico – SPE Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A para execução do empreendimento.

Às fls. 2032-2034 do processo nº 121.000.248/2007, consta a alteração societária na composição do consórcio Jardins Mangueiral, considerando a substituição da empresa Zaurak pela Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S/A. Posteriormente, houve a substituição da empresa Bairro Novo pela empresa Odebrecht Realizações Imobiliárias S/A, CNPJ nº 06.206.132/0001-50.

Logo, o Consórcio Jardins Mangueiral passou a apresentar a seguinte composição: Odebrecht Realizações Imobiliárias S/A - 53%; Cidade Jardins Incorporações S/A - 33,68% e Silco Engenharia Ltda. - 13.32%.

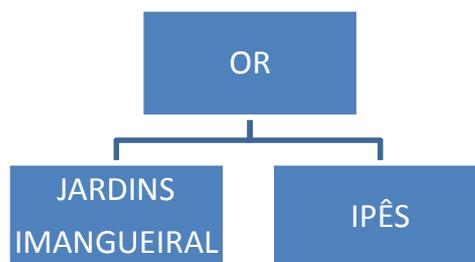


O braço do Grupo Odebrecht Realizações que explorava o Projeto Mangueiral era formado, no ato da assinatura do Contrato 01/2009 em 25/03/2009, por subsidiárias diretas e indiretas, dentre as quais se incluem Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S.A e Zaurak Empreendimento Imobiliário Ltda., e posteriormente pela Odebrecht Realizações Imobiliárias S/A, conforme demonstrado abaixo:



Reitera-se que a empresa Construtora Ipês Ltda., CNPJ nº 12.114.386/0001-41, desempenhou as atividades relacionadas aos serviços de manutenção do sistema viário, áreas verdes e limpeza urbana das áreas públicas do empreendimento. Posteriormente, esta passou a se denominar Três Empreendimentos Imobiliários S/A.

O quadro abaixo ilustra de modo simplificado a estrutura societária do grupo Odebrecht Realizações Imobiliárias que participou da execução do contrato, indicando a participação na SPE constituída, assim como com a utilização de uma subsidiária na execução de parte do objeto:



No caso da PPP do empreendimento Jardins Mangueiral, é nítida a necessidade, por parte do Poder Público, de investir em conhecimento especializado, a fim de que os processos se tornem mais dinâmicos e eficientes tendo em vista o interesse público, evitando-se distorções na parceria. Nessa PPP, há um desequilíbrio no arranjo formalizado, o que pode ensejar a descaracterização da parceria, como indicado nas constatações indicadas no item III do presente relatório.



Ressalta-se que, em 19/09/2016, foi encaminhado à CODHAB o Informativo de Ação de Controle nº 04/2016 – DIAPC/COAPP/SUBCI/CGDF por meio do Ofício nº 1012/2016 – GAB/CGDF, no intuito de dar ciência à empresa a respeito das falhas identificadas pelo órgão de Controle Interno durante a realização dos trabalhos de auditoria, bem como possibilitar à CODHAB que informasse as providências a serem adotadas a fim de sanar tais falhas.

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas pelo órgão de Controle Interno. As constatações do documento estão agrupadas da seguinte forma e nos seguintes temas:

1 ILEGALIDADES NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

2 ILEGALIDADES NA FORMALIZAÇÃO E EXECUÇÃO CONTRATUAL

III – IMPACTOS NA GESTÃO

1. ILEGALIDADES NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

1.1 EXIGUIDADE DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DO PMI E ESTUDOS TÉCNICOS PRÉVIOS À REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO

O processo nº 121.000.248/2007 trata de procedimento realizado visando à construção, venda, gestão e incorporação das unidades construídas, operação e manutenção de empreendimento imobiliário denominado Jardins Mangueiral (área de 200,11 Ha. de propriedade da TERRACAP, posteriormente denominado Jardins Mangueiral), destinada a unidades habitacionais para atendimento de uma população aproximada de 30.000 habitantes, em 15 quadras residenciais.

Tal contratação ocorreu mediante Parceria Público-Privada, por concessão administrativa, com escopo de criar um bairro a partir de uma concepção moderna, dotado de comércio local autossuficiente, áreas verdes, vias dimensionadas com base nos parâmetros de acessibilidade e demais aparelhos urbanos capazes de garantir qualidade de vida aos moradores.

O vencedor da licitação foi o Consórcio Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários (CNPJ nº 10.709.938/0003-09), formado inicialmente pelas empresas Zaurak Empreendimentos Imobiliários Ltda. (CNPJ nº 09.615.862/0001-01), Cidade Jardins Incorporação S/A (CNPJ nº 10.241.582/0001-51) e Silco Engenharia Ltda. (CNPJ nº 27.945.625/0001-82), no valor de R\$1.057.340.453,00.

Em 13/09/2007, houve a publicação do Termo de Autorização, possibilitando a apresentação de projetos, estudo técnicos, levantamentos e/ou investigações ao empreendimento na área do Jardins Mangueiral, no prazo de 30 dias corridos a partir da



publicação do Termo, por parte das seguintes empresas: Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S/A (CNPJ nº 08.758.695/0001-87), TOPOCART Topografia, Engenharia e Aerolevantamentos Ltda. (CNPJ nº 26.994.285/0001-17), Construtora Villela e Carvalho Ltda. (CNPJ nº 00.043.471/0001-87) e GEO Lógica Consultoria Ambiental Ltda. (CNPJ nº 04.657.860/0001-53).

O escopo do projeto deveria compreender o estabelecido no referido Termo de Autorização c/c o art. 13 do Decreto nº 28.196/2007 (vigente à época), a seguinte documentação:

Art. 13 - O escopo dos projetos de viabilidade de PPP's contendo, estudos, levantamentos ou investigações, a serem apresentados pelas empresas proponentes deverá compreender:

I - resumo executivo do projeto: propósito do empreendimento; abrangência do empreendimento; modalidade da PPP; proponente; responsável do proponente, se pessoa jurídica; fontes de recursos; prazo de execução/operação; garantias; projeto conceitual.

II - antecedentes e justificativas: contextualização da proposta; apresentação do proponente; apresentação das vantagens da solução PPP.

III - descrição do projeto de PPP: descrição do propósito e da abrangência do empreendimento; descrição dos componentes e da modelagem contratual proposta; descrição do esquema operacional; definição das metas, indicadores mensuráveis e desempenho esperado.

IV - custos e prazos;

V - análises de viabilidade: análise de viabilidade técnica; análise de viabilidade institucional; análise de viabilidade econômica: quantificação dos custos econômicos (investimentos, custos operacionais e de manutenção); quantificação dos benefícios econômicos e qualificação dos beneficiários; análise de custo x benefício com o fluxo de caixa correspondente. Análise de viabilidade financeira: quadro de usos e fontes, VPL e TIR; estimativa de redução de custos - avaliação do valor presente dos benefícios gerados para o GDF; análise de viabilidade socioambiental; análise das vantagens da modalidade PPP: quantificação das vantagens socioeconômicas da modalidade PPP em comparação com a execução direta pelo GDF; qualificação das vantagens não econômicas da escolha da modalidade PPP.

VI - análise da matriz de riscos e medidas mitigadoras: risco técnico do projeto; risco da construção; risco operacional; risco da parceria PPP; risco financeiro; risco contratual, normativo, legal e institucional; risco político; e outros.

VII – garantias.

A quantidade de informações e documentos a serem apresentados, assim como os estudos requeridos, gerou questionamentos quanto à possibilidade de atendimento e levantamento dos dados no prazo indicado. Nota-se que as empresas Soltec Engenharia Ltda., Silco Engenharia Ltda. e TOPOCART Topografia e Aerolevantamentos Ltda. comunicaram a impossibilidade de participação no certame, justificando que:



[..] em decorrência do significativo e relevante grau de complexidade que envolve a análise, elaboração e apresentação dos projetos [...], além da inexistência de qualquer referencial ou precedente anterior de PPP em empreendimentos desta natureza, características similares e da insuficiência de informações e indicações administrativas a nortear a apresentação de tais trabalhos pelo particular – aliado a um curtíssimo prazo que restou concedido pela Administração aos interessados – não há como as Empresas signatárias cumprirem com o que restou determinado no Termo de Autorização em comento [...]

Ressalva-se que tão somente as empresas Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S/A e Construtora Villela e Carvalho Ltda. apresentaram Estudos Técnicos e Projeto de PPP para o empreendimento imobiliário. Isto posto, conclui-se que o prazo indicado pode não ter sido razoável para apresentação dos projetos na forma requerida, prejudicando a ampla participação de interessados e resultando em tão somente dois licitantes.

Observa-se que o prazo de 30 dias corridos, previstos no Termo de Autorização, é similar ao lapso temporal previsto na Lei nº 8.666/1993, para realização ordinária de aquisições, assim como a contratação de serviços e obras por parte do ente público.

No caso da PPP, cabe informar que o estabelecimento do prazo para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, dever-se-ia considerar a complexidade, as articulações e as licenças necessárias para sua execução, conforme previsto no art. 5º, §2º do Decreto nº 28.196/2007.

A indicação do referido prazo descumpriu preceitos do Princípio da Razoabilidade da atividade administrativa, face à complexidade e dificuldade na elaboração das diversas informações, assim como a avaliação da viabilidade técnica e econômico-financeira a respeito do projeto e o prazo estabelecido por parte da Administração.

Em situações acerca do estabelecimento de prazo à realização de certame licitatório, o Tribunal de Contas da União apresentou entendimento no sentido de que o prazo ao oferecimento de propostas deve ser compatível com a quantidade e complexidade das informações, conforme verificado no voto do Ministro Relator constante do Acórdão nº 694/2014 – Plenário:

Ainda na Representação relativa ao pregão eletrônico conduzido pela UFJF, a unidade técnica informara a ausência de razoabilidade no tempo disponibilizado às licitantes para apresentarem as suas propostas, o que teria resultado em desclassificações por erros no preenchimento das planilhas cobradas no edital. O relator, de um lado, concordou com as ponderações da unidade técnica no sentido de que o prazo de nove dias úteis poderia ter sido



maior, considerando a quantidade de planilhas exigidas pelo edital (em torno de 130 planilhas) [...]

Diante disso, considerou pertinente apenas dar ciência à UFJF que o prazo para o oferecimento das propostas deve não só obedecer ao previsto na legislação (mínimo de oito dias úteis) como também ser compatível com a quantidade e complexidade das informações a serem fornecidas pelas licitantes. (Acórdão 694/2014 – Plenário TC 021.404/2013-5. Rel. Min Valmir Campelo, Julgado em 26/03/2014)

De acordo com a CODHAB:

A alegada ilegalidade no Procedimento Licitatório, devido ao curto prazo, de 30 (trinta) dias para apresentação de toda documentação exigida no art. 13 do Decreto nº 28.196/2007, foi de competência do Conselho Gestor de PPP - CGP, instituída por meio do Decreto nº 27.965, de 18 de maio de 2007, a quem coube a análise, aprovação, homologação e encaminhamento para a Comissão de Licitação. Verificou-se que o CGP publicou no DODF nº 164, de 24/08/2007, o prazo de 30 dias corridos para apresentação dos projetos, contados a partir do recebimento do Termo de Autorização, estudos, levantamentos ou investigações. No DODF nº 177, de 13 de setembro de 2007, foi realizada a convocação para apresentação dos projetos, estudos, levantamentos ou investigações para incorporação, construção, vendas, operação e manutenção do empreendimento imobiliário da área do Manguelal, sendo este o termo de autorização para as empresas participantes. Apesar do documento C-8387/2007 (fl. 92/vol. 01-248/2007), datado de 11/10/2007 e protocolado na mesma data, registrar a impossibilidade de apresentação dos documentos, por parte das empresas Soltec Engenharia Ltda., Silco Engenharia Ltda. e TOPOCART Topografia e Aerolevantamento Ltda., este documento só foi entregue 2 (dois) dias antes da finalização do prazo e, em nenhum momento, solicitou a sua prorrogação, bem como, inexistiu nos autos qualquer impugnação à convocação, alegando a insuficiência de prazo. Além do exposto, existe o registro da apresentação, dentro do prazo, dos documentos solicitados, pela Construtora Villela e Carvalho, juntamente com a Geológica Consultoria Ambiental, além da vencedora do certame, Bairro Novo. [...]

Ademais, a CODHAB apresentou o rol de servidores que, à época, compuseram as Comissões Técnica e de Licitação (Fase de Habilitação e Fase de Propostas Econômicas).

Em que pese o prazo de 30 dias corridos indicados pela empresa, para apresentação de toda documentação exigida no art. 13 do Decreto nº 28.196/2007 a partir do recebimento do Termo de Autorização, ressalta-se a complexidade e alto custo para elaboração do projeto.

O prazo de 30 dias mostra-se exíguo, considerando a necessidade de apresentar dados relativos à descrição, modelagem técnica, estudos de viabilidade econômico-financeira,



riscos envolvidos, etc., indispensáveis à realização e constituição do projeto, demonstrando assim a incompatibilidade entre o prazo indicado pelo Conselho Gestor de PPP's à época e o objeto do projeto executado.

Reitera-se que o 5º, §2º do Decreto nº 28.196/2007 previa a análise da complexidade, os levantamentos de dados e as licenças necessárias para sua execução do projeto como requisito ao estabelecimento do prazo à apresentação dos estudos e levantamentos prévios ao empreendimento. Ademais, cabe apresentar decisão emitida pelo Superior Tribunal de Justiça, no que tange à necessidade de estruturação e interpretação dos documentos de certame licitatório mediante Concorrência (como no caso das PPP's), a fim de possibilitar a participação do maior número de concorrentes, a saber:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. EDITAL. 1. As regras do edital de procedimento licitatório devem ser interpretadas de modo que, sem causar qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, possibilitem a participação do maior número possível de concorrentes, a fim de que seja possibilitado se encontrar, entre várias propostas, a mais vantajosa. [...] (STJ - MS: 5606 DF 1998/0002224-4, Relator: Ministro José Delgado. Julgamento em 13/05/1998)

Além disso, um dos objetivos da Concorrência, como modalidade de licitação adequada para contratações mediante Concessão por PPP, é garantir a ampla participação de interessados. Em suma, há de se considerar que o procedimento licitatório não se destina pura e simplesmente à seleção da proposta de menor valor econômico, ainda que se adote o tipo menor preço. Objetiva-se selecionar a proposta de menor valor e que possa ser executada de forma satisfatória e adequada pela entidade contratada.

Causa

Falha administrativa, haja vista previsão do prazo de tão somente 30 dias corridos para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações necessários à realização do empreendimento.

Consequência

Restrição, com relação à ampla participação de interessados, à formulação e elaboração de manifestação de interesse e estudos técnicos prévios à contratação mediante PPP, na modalidade administrativa;

Descumprimento de preceitos da Razoabilidade da Administração, haja vista a indicação do prazo sem avaliar a complexidade, as licenças e demais dados indispensáveis ao projeto.

Recomendação



À CODHAB e ao CGP, observar os preceitos de razoabilidade e proporcionalidade nos atos relacionados ao certame licitatório, no intuito de garantir o prazo necessário para apresentação dos levantamentos, estudos técnicos e projetos prévios ao empreendimento selecionado, considerando o prazo de vigência, os recursos financeiros envolvidos, a amplitude e complexidade abrangida no objeto da Parceria Público-Privada.

1.2 AUSÊNCIA DE CRONOGRAMA DETALHADADO NA MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE APROVADO PELO CONSELHO GESTOR DE PPP

Em análise ao processo nº 121.000.248/2007, que trata da contratação para construção, venda, gestão e incorporação das unidades habitacionais, operação e manutenção de empreendimento imobiliário Jardins Mangueiral, verificou-se a Resolução nº 06/2007 do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, que trata da solicitação de Manifestação de Interesse para projetos, estudos, levantamentos ou investigações do empreendimento. O seu art. 1º dessa Resolução prevê que:

Art. 1º - Solicitar a manifestação de interesse para a apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem elaborados por pessoa jurídica, para utilização na modelagem da outorga de Parceria Público-Privada (PPP), para a incorporação, construção, legalizações fundiárias e ambientais, vendas das unidades construídas, operação e manutenção do empreendimento imobiliário na área da TERRACAP conhecida como Mangueiral, destinada à construção de unidades habitacionais para atender uma população de cerca de 28.000 habitantes em uma área de 200,11ha, completa infraestrutura, unidades comerciais adequadas e de acordo com o projeto urbanístico a ser aprovado pela SEDUMA.

Projetos executados mediante concessões comuns e PPP's são estruturados por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse, no intuito de prover eficiência e avaliar a viabilidade técnica, jurídica e econômico-financeira do contrato administrativo que venha a ser formalizado, conferindo legitimidade e segurança jurídica ao projeto.

Tal documento trata-se de um procedimento administrativo consultivo, por meio do qual a Administração Pública concede a oportunidade para que particulares venham a elaborar as modelagens do projeto, com vistas à estruturação da delegação de utilidades públicas.

A Solicitação de Manifestação de Interesse da empresa Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários, CNPJ nº 08.758.695/0001-87, contendo estudos técnicos, econômicos e financeiros à estruturação da PPP, foi apresentada no dia 04/10/2007 à Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, entidade responsável pela



PPP, à época da concepção do projeto. Ressalta-se que, de acordo com o Decreto nº 29.493/2008, houve a transferência das atribuições e atividades de suporte operacional e administrativo da PPP do Jardins Mangueiral à CODHAB.

Constatou-se o descumprimento do art. 3º, inciso III do Decreto 28.131/2007, vigente à época, no que se refere à apresentação de cronograma no projeto e estudos técnicos iniciais, que indicasse as datas previstas para conclusão de cada etapa e a data final para a entrega dos trabalhos pelo Parceiro Privado, a saber:

Art. 3º As pessoas jurídicas que pretendam apresentar projetos, estudos, levantamentos ou investigações deverão protocolizar, na SUCAP, requerimento específico de autorização no qual devem a solicitação de inclusão da proposta no Cadastro de PPP's e as seguintes informações:
[...]

III – detalhamento das atividades que pretendem realizar, considerando o escopo dos projetos, estudos, levantamentos ou investigações definidos na solicitação, inclusive com a apresentação de cronograma que indique as datas de conclusão de cada etapa e a data final para a entrega dos trabalhos.

No caso do estudo técnico apresentado à realização do Jardins Mangueiral, há a indicação do prazo (em meses) para entrega de cada uma das etapas, sem indicar sequer um “marco” inicial e final da execução. A título exemplificativo, cabe mencionar o posicionamento do Tribunal de Contas de Minas Gerais na análise e acompanhamento da PPP (mediante Concessão Administrativa) para construção, operação e manutenção do Complexo do Estádio Magalhães Pinto (Mineirão):

(1) no caso de autorização de consultoria para elaboração de estudos prévios, em futuras concessões comuns e parcerias público-privadas, observe o Procedimento de Manifestação de Interesse, instituído no Decreto Estadual 44.565/07, que regulamentou o procedimento para participação de interessados na estrutura de projetos, concessão, permissão e de parcerias público-privadas; (2) seja exigido do particular interessado em apresentar os estudos, o cumprimento das normas estabelecidas em ato normativo próprio definindo critérios de apresentação, assim como os prazos e condições para aprovação. Deverá, igualmente, ser apresentado o detalhamento dos preços a serem ressarcidos ao particular, no caso de aproveitamento dos estudos, para aferir a sua compatibilidade com os preços de mercado. [...] (Acompanhamento n. 851.052, Rel. Cons. José Alves Viana, em 24/09/14).

Quanto à alegação de ausência de cronograma detalhado na manifestação de interesse aprovado pelo CGP, a empresa informou que:

Não foi encontrado nos autos do processo tal detalhamento, datas de início e data de fim de execução no cronograma. Porém, entendemos que, na Fase de Manifestação de Interesse (Planejamento), a estipulação de datas detalhadas



por dia, mês e ano seria, no mínimo, estimada por prazos de execução, visto que estas dependem da data de autorização de início da obra, normalmente indicada pela emissão de Ordem de Serviço (OS), sendo factível, do ponto de vista técnico, a determinação do prazo de cada fase do projeto, como apresentado.

De acordo com a empresa, não foram estabelecidos os prazos inicial e final durante a fase de modelagem, sendo tais informações solicitadas durante a fase de contratação do empreendimento. A empresa reconhece que essas informações não foram encontradas no processo.

Ademais, a CODHAB confirma o entendimento desta Controladoria, de que não foram apresentadas informações originalmente previstas nos estudos de modelagem técnica, conforme Decreto vigente à época. A empresa reconheceu ainda que a indicação do prazo inicial e final ocorreu na fase de contratação da obra.

Ressalta-se que, embora o Decreto 28.131/2007 tenha sido revogado, o Decreto 36.554/2015 estabelece no art. 11, inciso IV, que o requerimento de autorização para apresentação de projeto deve apresentar:

Art. 11. O requerimento de autorização para apresentação de projetos, levantamentos, investigações e estudos por pessoa física ou jurídica de direito privado conterá as seguintes informações:

[...]

IV - detalhamento das atividades que pretende realizar, considerado o escopo dos projetos, levantamentos, investigações e estudos definidos no edital de chamamento, incluída a apresentação de cronograma com a indicação das datas de conclusão de cada etapa e da data final para a entrega dos trabalhos.

Causa

Fragilidade na análise de manifestação de interesse das empresas ou consórcios participantes do certame.

Consequência

Dificuldade no acompanhamento e fiscalização do cronograma de ações e atividades a serem desempenhadas.

Recomendação

À CODHAB e ao CGP, exigir, doravante, a apresentação de cronograma no Procedimento de Manifestação de Interesse contendo o detalhamento do marco histórico e possíveis datas de início e fim dos projetos e atividades que se pretende realizar, tendo em



vista o escopo de estudos técnicos, investigações e/ou levantamentos prévios definidos no objeto a ser realizado mediante PPP.

1.3 CONSTITUIÇÃO DA MATRIZ DE RISCOS SEM INDICAÇÃO DE FATORES CAPAZES DE INFLUENCIAR A REALIZAÇÃO DO OBJETO DA PPP

Uma das importantes diretrizes das PPP's diz respeito à correta distribuição dos riscos do projeto, dos encargos e das responsabilidades entre os parceiros. Essa distribuição deve considerar os interesses e direitos dos entes público e privado incumbidos da sua execução, a sustentabilidade financeira do empreendimento e as vantagens socioeconômicas da parceria.

Com isso, os projetos e estudos técnicos prévios à licitação devem estabelecer as diversas categorias de riscos, de modo que a sua execução seja alocada ao ente Público ou Privado, da forma mais eficiente e econômica. Observa-se que a matriz de riscos pode ser apontada como um dos elementos que diferenciam o instituto da PPP dos demais contratos formalizados pela Administração Pública.

Logo, observa-se a importância desse mecanismo presente em projetos executados mediante PPP. A Matriz de Riscos é elaborada durante os estudos técnicos iniciais e abrange as diversas categorias de riscos envolvidas na realização do empreendimento, as consequências para cada contratante e os interessados externos, as medidas de mitigação no intuito de minimizá-los e a indicação de sua alocação preferencial ao Parceiro Público ou ao Privado.

Na modalidade de contrato por PPP, a repartição dos riscos entre as partes é um dos pontos cruciais na análise da viabilidade econômico-financeira do projeto, sendo um dos aspectos que caracterizam essa modalidade de contratação, como mecanismo utilizado pelo Parceiro Público a assegurar a atratividade de recursos e investimentos privados.

A descrição do compartilhamento dos riscos deve ser prevista no contrato de PPP, havendo a indicação dos riscos divididos entre os parceiros, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato príncipe e álea econômica extraordinária, conforme previsto no art. 5º, inciso III da Lei nº 10.079/2004.

Nos contratos de PPP, observa-se a transferência de autonomia gerencial ao concessionário e dos riscos atinentes à execução do projeto. A Manifestação de Interesse apresentada pela empresa Bairro Novo Empreendimentos Imobiliário indicou a Matriz do empreendimento com 11 riscos registrados, juntamente com medidas mitigadoras a fim de minimizá-los:

RISCOS	RESPONSÁVEL	MINIMIZAÇÃO
Risco de financiamento	Particular	Atratividade econômica e



RISCOS	RESPONSÁVEL	MINIMIZAÇÃO
		Disposições contratuais para partilha e minoração dos riscos, Adequação da contraprestação pública e Critérios consistentes na elaboração do Edital.
Risco de oscilação de despesa	Particular	Objetividade no julgamento da licitação, Estudos consistentes da demanda à elaboração da proposta, Possibilidade de não aplicação das limitações de preço e público-alvo caso não apareçam interessados nesta condição.
Risco de demanda	Particular	Cronograma atrelado a níveis de comercialização, Reequilíbrio contratual em caso de redução da demanda.
Risco de atrasos na implantação do empreendimento	Particular	Estabelecimento de cronograma para ambas as partes e Aplicação de penalidades, Contratação de seguro <i>performance</i> .
Risco cambial	Particular	Financiamento em moeda local, explicitação dos custos e impactos do consumo.
Risco do projeto e construção	Particular	Critérios consistentes na elaboração do Edital e contratação de seguro.
Risco operacional	Particular	Critérios consistentes na elaboração do Edital, Avaliação dos serviços por indicadores de qualidade, explicitação junto ao governo e opinião pública da importância do projeto.
Risco político e regulatório	Público	Clareza no marco regulatório vigente, previsão contratual de possíveis alterações regulatórias.
Risco de inadimplência da Administração	Público	Garantia à contraprestação pública pecuniária.
Risco ambiental	Público	Definição clara das diretrizes



RISCOS	RESPONSÁVEL	MINIMIZAÇÃO
		ambientais, aprovadas pelo órgão licenciador, prazo máximo para expedição de licenças.
Risco tributário	Público	Reafirmação da previsão legal em cláusula de reequilíbrio econômico-financeiro.

Em projetos de grande complexidade, como no caso das PPP's, é salutar que se determine fatores que serão distribuídos entre os parceiros durante toda vigência do contrato. Salienta-se que este levantamento deve apresentar certo grau de detalhamento, a fim de evitar subdimensionamentos ou acontecimentos suscetíveis a aumento inesperado de custos ou até mesmo o insucesso do empreendimento.

Ademais, os fatores de risco dizem respeito a ocorrências que possam ter influência sob a rentabilidade do projeto, de modo que a sua correta alocação é fundamental ao sucesso da PPP. De acordo com os doutrinadores RIBEIRO e PRADO:

A distribuição de riscos é a principal função de qualquer contrato. Trata-se de antecipar e atribuir a cada uma das partes a obrigação de assumir as consequências e ocorrências futuras. Ao fazê-lo, o contrato gera incentivo para as partes adotarem, por um lado, providências para evitar ocorrências que lhes sejam gravosas (os riscos negativos) ou, pelo menos, estimulá-las a agirem com o objetivo de realizar as situações que lhes são benéficas – por exemplo, no caso da parte prestadora de um serviço, a melhoria da qualidade do serviço, para aumento da demanda, e, portanto, das suas receitas operacionais. (RIBEIRO, Maurício Portugal e PRADO, Lucas Navarro. Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada Fundamentos Econômicos – Jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2007).

Entretanto, foi possível notar que a Matriz de Risco da PPP do Jardins Mangueiral não apresentou fatores de riscos capazes de influenciar a realização do objeto do contrato.

A título exemplificativo, destaca-se a Matriz de Risco do Reservatório do Sistema Produtor São Lourenço em São Paulo, PPP efetuada por parte da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp e a SPE Sistema Produtor São Lourenço visando à construção de Reservatório e prestação de serviços à captação de recursos hídricos para a Região Metropolitana de São Paulo. O referido documento indicou fatores relevantes que não foram considerados no Jardins Mangueiral, a saber:

RISCOS	RESPONSÁVEL	MINIMIZAÇÃO
Desempenho (não atingimento dos indicadores de desempenho)	Particular	Remuneração vinculada ao desempenho, penalidades,



RISCOS	RESPONSÁVEL	MINIMIZAÇÃO
		caducidade.
Tecnológico (fatores atualizados a serem utilizados no empreendimento)	Particular	Previsão de atualização tecnológica ordinária/extraordinária e substituição dos equipamentos no Plano de Negócio e no Contrato.
Manutenção – alteração de custos de manutenção por erro de projeto	Particular	Remuneração vinculada ao desempenho, penalidades, <i>performance bond</i> .
Fornecimento de energia elétrica e captação de água	Público	Revisão do projeto, reequilíbrio econômico-financeiro, fiscalização da quantidade e qualidade da água disponibilizada.
Solvência da SPE – incapacidade de honrar os compromissos financeiros	Particular	<i>Step in rights</i> , Intervenção, Caducidade, Publicação do balanço e auditorias periódicas.
Riscos de responsabilidade civil por Danos materiais e morais a terceiros	Particular	Seguro de responsabilidade civil sem prejuízo da aplicação de multas.
Risco Trabalhista	Particular	Previsão de cláusula de Responsabilidade Trabalhista e de Sucessão Trabalhista.
Segurança Patrimonial – furto/roubo de equipamentos e materiais, vandalismo	Particular	Redução da contraprestação, Penalidades, Reposição dos bens extraviados.

No contrato administrativo tradicional, o governo usualmente assume a maior parcela dos riscos do projeto. Já em uma PPP, há a possibilidade de o governo efetuar a transferência de riscos que o setor privado possa gerenciar a um custo inferior, com influência sob o valor da contraprestação a ser paga ao consórcio, tendo em vista as atribuições, responsabilidades e riscos por ele assumidos.

Para fins da matriz do Reservatório do Sistema Produtor São Lourenço, a alocação de riscos obedeceu a critérios “segundo o qual, o responsável pelo risco é aquele que suporta o ônus e bônus decorrentes da atividade indicada”. Percebe-se que o escopo de fatores de risco do empreendimento foi dividido da seguinte forma:

a) Setor Público (Sabesp): fornecimento de projeto referencial e diretrizes técnicas, obtenção da licença prévia, desapropriação das áreas de intervenção, fiscalização das obras, monitoramento da prestação de serviços, da operação do sistema de captação e produção de água e do pagamento da contraprestação.



b) Setor Privado (Concessionário): obtenção dos recursos financeiros, elaboração dos projetos executivos, obtenção das licenças de instalação e de operação e demais autorizações, execução das obras e prestação dos serviços previstos no contrato.

A preservação do sistema de repartição de riscos, no Edital e no contrato formalizado, visa assegurar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato firmado. Ademais, tal documento pode ser revisto no intuito de registrar eventos não previstos originalmente, passando a submetê-los à disciplina jurídica do contrato.

Logo, verifica-se que a Matriz de Risco permite aprimorar a gestão e operação da PPP, além de reduzir possíveis conflitos e disputas entre a contratante e a concessionária do projeto. O correto compartilhamento dos fatores de risco de implantação é peça fundamental à otimização da contratação mediante PPP, havendo a previsão das atribuições das partes envolvidas, implicando maior segurança à implantação do empreendimento.

Com relação à ausência de itens e fatores na Matriz de Risco do empreendimento, a empresa comunicou que:

Coube novamente ao CGP sua análise e homologação, bem como todas as ações relativas à fase de modelagem da PPP. Entretanto, trata-se de uma obra já finalizada, concluída e entregue ao mutuário, onde não cabe a afirmação de que a falta dos fatores de risco são capazes de influenciar a realização do objeto, que já se encontra em fase de contraprestação podendo, esta sugestão, ser utilizada nos próximos projetos desta natureza.

Ressalta-se que os fatores apresentados na Matriz de Risco não se referem tão somente a aspectos da obra do empreendimento. Objetiva-se adequar também a prestação de serviços pelo ente privado, tendo em vista a eficaz execução do objeto sob aspectos técnicos e econômico-financeiros, nos termos previstos no contrato, com base nos riscos identificados e atribuídos a cada uma das partes, assim como possíveis medidas mitigadoras a serem adotadas para minimizá-los, principalmente acerca de fatores relacionados ao desempenho periódico do contratado, avanços de fatores tecnológicos, custos de manutenção, dentre outros.

Causa

Insuficiência de informações na Matriz de Riscos apresentada na Manifestação de Interesse do projeto;

Existência de fatores de riscos não considerados na elaboração dos estudos técnicos e projetos, podendo ter impactos durante a execução do contrato.

Consequência



Possíveis dificuldades à execução contratual, considerando a não indicação de fatores de riscos relacionados à PPP e os respectivos responsáveis;

Possíveis questionamentos administrativos e/ou judiciais, a respeito dos fatos e atos administrativos envolvendo a execução do empreendimento.

Recomendações

a) Efetuar a atualização da Matriz de Riscos do empreendimento, no intuito de ampliar o rol de fatores de riscos indicados e a respectiva responsabilização contratual por tais eventos, visando alocá-los à parte que apresente maior capacidade a gerenciá-los e solucioná-los;

b) Nos novos contratos firmados mediante concessão administrativa por PPP, elaborar Matriz de Risco com complexidade compatível ao objeto licitado, no intuito de que os eventos possam ser dimensionados no Edital do certame, assim como na proposta econômico-financeira do concessionário.

1.4 DIVERGÊNCIA ENTRE OS VALORES PREVISTOS NO EDITAL PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS INDICADOS NA PPP

Observa-se que a PPP do projeto Jardins Mangueiral refere-se a uma concessão de natureza administrativa, em que os serviços de operação e manutenção são pagos mediante contraprestação pecuniária. De acordo com o Edital da licitação, os custos anuais destes serviços foram orçados da seguinte forma:

SERVIÇO	VALOR AO ANO (R\$)	PROPORÇÃO (%)
Manutenção e Conservação do sistema viário	1.314.962,34	40%
Limpeza e Varrição	823.638,87	25%
Manutenção e Conservação das áreas verdes	1.145.848,73	35%
Total	3.284.449,94	100%

Ademais, houve a aplicação do BDI de 28,80%, adotado pela NOVACAP em março de 2008, totalizando R\$ 4.230.371,52 ao ano. Dessa forma, considerou-se, o valor máximo mensal de R\$ 352.530,96 a ser pago pela Administração para realização de serviços de conservação e manutenção do empreendimento.

No entanto, os valores inicialmente estimados para serem pagos pelo vencedor da licitação (aproximadamente R\$ 350.000,00 ao mês), presentes no Anexo 23 do Edital, não



guardam a proporcionalidade com os custos anuais indicados na tabela anterior, conforme demonstrado a seguir:

SERVIÇO	VALOR MENSAL-ANEXO 23 (R\$)	PROPORÇÃO - ANEXO 23 (%)	PROPORÇÃO - EDITAL (%)	VALOR CALCULADO PROPORÇÃO DO EDITAL (R\$)
Manutenção e Conservação do sistema viário	80.000	23%	40%	140.126
Limpeza e Varrição	210.000	60%	25%	87.769
Manutenção e Conservação das áreas verdes	60.000	17%	35%	122.105
Total	350.000	100%	100%	350.000

Um dos fundamentos do procedimento licitatório é proporcionar igualdade de oportunidades aos particulares interessados em contratar com a Administração. Considerando que o objeto imediato do certame licitatório é a seleção de proposta que melhor atenda aos interesses da Administração, um dos elementos que devem estar presentes no Edital do certame, visando assegurar a competitividade entre os interessados como essência do instituto da licitação, diz respeito à indicação do valor da contratação, ainda que de forma estimativa.

Haja vista que o procedimento representa um meio para que a Administração alcance a melhor proposta, a correta definição do valor da contratação no instrumento convocatório tem a função de auxiliar o julgamento objetivo das propostas econômicas apresentadas.

Os critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global do certame é item obrigatório no instrumento convocatório, conforme art. 40, inciso X da Lei de Licitações, a saber:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedada a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48.

Ressalta-se, inclusive, a possibilidade de desclassificação de propostas que não venham a ter demonstrada sua viabilidade e cujos valores não sejam condizentes com o



previsto no Edital da contratação, conforme disposto no art. 48, inciso II da Lei nº 8.666/1993.

Segundo a CODHAB:

Em se tratando de possível vício incidente ao Edital de Licitação, também não temos registro de pedidos de impugnação ou de procedimentos de Errata, tendo o instrumento sido homologado e contratado sem interposição de pedidos de impugnação ou de recursos contra o seu resultado por possíveis interessados.

Entretanto, reconheceu-se que não foi encontrado no Edital de Concorrência nº 01/2008 o registro desta alteração. Tal fato deveria ter sido observado pela Comissão de Licitação juntamente com o CGP, ainda que não tenha ocorrido qualquer pedido de impugnação ou recurso, a título de regularização do instrumento convocatório, mediante alteração de seu conteúdo ou errata ao documento.

Causa

Divergências existentes com relação aos valores apresentados, no Edital, por serviços a serem pagos pelo Estado mediante contraprestação pecuniária, considerando a diferença existente entre o preço previsto no instrumento convocatório e o estabelecido no Anexo 23 do referido documento.

Consequência

Possível restrição à competitividade do certame, tendo em vista a dificuldade de mensuração e aferição dos valores relativos aos serviços a serem desempenhados durante a vigência do contrato.

Recomendação

Nas próximas contratações realizadas mediante Concessão ou PPP, apresentar a estimativa de preços, no Edital, compatível com os valores de serviços a serem orçados previamente pelo parceiro privado, objetivando assegurar a ampla participação de licitantes interessados e inclusive, avaliar a sua viabilidade e compatibilidade com os preços praticados no mercado.



2. ILEGALIDADES NA FORMALIZAÇÃO E EXECUÇÃO CONTRATUAL

2.1 AUSÊNCIA DE PRÉVIA ANUÊNCIA DO PODER PÚBLICO NO QUE TANGE À SUBCONTRATAÇÃO REALIZADA PELA CONCESSIONÁRIA

O Contrato nº 07/2009 foi assinado pela CODHAB e o Consórcio Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A em 25/03/2009. O referido consórcio, à época da formalização contratual, era formado pelas empresas Zaurak Empreendimentos Imobiliários Ltda., Cidade Jardins Incorporação S/A e Silco Engenharia Ltda.

Ressalta-se que o contrato administrativo apresenta natureza pessoal, de modo que, cumprido o preceito licitatório, a Administração analisa a capacidade da empresa e/ou consórcio contratado, cabendo ao contratado executar o objeto formalizado. De acordo com o art. 72 da Lei nº 8.666/1993, “o contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes de obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração”.

O doutrinador Hely Lopes Meirelles confirma que o contrato administrativo tem a característica de ser *intuitu personae*, porquanto tem em vista a pessoa física ou jurídica do contratado, mas nada impede que o particular contratado confira partes do objeto contratual a empresas especializadas, a saber:

Modernamente, a complexidade das grandes obras e a diversificação de instalações e equipamentos dos serviços públicos exige a participação de diferentes técnicos e especialistas, o que fica subentendido nos contratos desse tipo. [...]

A contratada pode, sob sua inteira responsabilidade, deferir a execução de alguns serviços técnicos e especializados a terceiros, ou a consórcios de pessoas jurídicas ou físicas, conquanto possam ser solidariamente responsáveis, pela parte executada, na forma avençada. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2014).

No caso do empreendimento Jardins Mangueiral, ressalta-se a complexidade do objeto contratado, envolvendo atribuições de construção, incorporação, gestão do empreendimento e manutenção do sistema viário urbano, limpeza e áreas verdes.

De acordo com a Cláusula 42ª do referido contrato, a contratada (Consórcio Jardins Mangueiral) pode contratar com subcontratadas, inclusive subsidiárias, a execução de obras e serviços por sua conta e risco, com exceção das atividades de incorporação imobiliária.



Observou-se que o consórcio efetuou a transferência das atividades relacionadas aos serviços de manutenção do sistema viário, áreas verdes e limpeza urbana das áreas públicas do empreendimento à empresa Construtora Ipês Ltda., CNPJ nº 12.114.386/0001-41, conforme medições mensais encaminhadas pela empresa à CODHAB. Entretanto, não foram identificados, no processo, documentos que demonstrem a anuência do Poder Público à subcontratação efetuada pelo Consórcio, bem como a capacidade técnica e econômico-financeira da entidade subcontratada.

Ressalta-se que, em julho de 2013, houve a alteração da razão social da Construtora Ipês Ltda. para Três Empreendimentos Imobiliários S/A, transformando a entidade em sociedade por ações, conservados os mesmos sócios, a saber:

SÓCIOS	Nº DE AÇÕES
Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S/A (sucessora por incorporação da Zaurak Empreendimentos Imobiliários)	43.711.035
Cidade Jardins Incorporação S/A	27.777.126
Silco Engenharia Ltda.	10.985.490
TOTAL	82.473.651

Nota-se que os sócios da Três Empreendimentos Imobiliários S.A eram os mesmos do Consórcio Jardins Mangueiral, configurada a criação de subsidiária à realização de parte do objeto do Contrato nº 07/2009. Todavia, caso a subcontratação ocorra mediante a criação de subsidiária visando à execução do contrato, o subitem 8.1.3 estabelece como requisito à prévia autorização por parte do Poder Público.

Ressalta-se a previsão do Subitem 42.4, quanto à necessidade de atendimento das exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal da subcontratada, prevendo que “a sociedade a ser indicada como subcontratada deverá atender às exigências da capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à prestação de serviços, mediante a apresentação dos documentos pertinentes”.

É necessário que, no caso em tela, por determinação da Lei nº 8.666/1993 e no contrato, o consórcio deve pedir autorização à Administração Pública a fim de realizar a subcontratação ou cessão ainda que por meio de empresas subsidiárias, coligadas ou controladas, devendo a Administração avaliar a capacidade e habilitação do subcontratado para execução da parte do objeto sob sua responsabilidade.

O art. 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993 estabelece como motivo à rescisão da relação contratual a realização de subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência total ou parcial não admitida no Edital e no termo.



Para o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a subcontratação se trata de uma possibilidade excepcional, pois “via de regra, o contrato é celebrado após licitação, em que se examina a capacidade e idoneidade do contratado, cabendo-lhe executar pessoalmente o objeto contratado. Não pode contratar, a não ser mediante autorização da entidade administrativa” (APC 206.091-5/4 – TJSP).

Cabe destacar outros Acórdãos de Tribunais de Justiça no mesmo sentido, a saber:

ATO ADMINISTRATIVO. Insurgência contra a sanção administrativa aplicada pela Municipalidade. Sentença de improcedência mantida. Subconcessão que não está prevista no edital e nem mesmo no contrato firmado entre a Municipalidade e a empresa vencedora do certame. O contrato administrativo é um contrato *intuitu personae*, de natureza pessoal. É celebrado, via de regra, após licitação pública, na qual a Administração examina, de forma criteriosa, a capacidade e idoneidade do contratado, cabendo-lhe, assim, executar pessoalmente o objeto pactuado, sem que possa transferir a terceiros as responsabilidades assumidas. Não pode subcontratar, a não ser mediante autorização da entidade administrativa contratante. A desvinculação do edital e do contrato, além de ilegal, ataca a moralidade pública, ensejando negócio jurídico alheio ao procedimento legal licitatório. Recurso improvido. (TJSP APC 0002462-46.2006.8.26.0348. 9ª Câmara de Direito Público. Rel. Desembargador Antônio Rulli. Julgado em 19/10/2011)

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. LICITAÇÕES. PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTES. CESSÃO OU TRANSFERÊNCIA TOTAL DO OBJETO DA LICITAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE PRÉVIA ANUÊNCIA DO PODER PERMISSOR. POSSIBILIDADE DE REVOGAÇÃO DO CONTRATO POR INTERESSE PÚBLICO. PRECARIIDADE DO CONTRATO. IMPOSSIBILIDADE DE IMPOSIÇÃO DA VONTADE DO PARTICULAR TENDO EM VISTA A PECULIARIDADE DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. DEVER DE INDENIZAR. AUSÊNCIA.

1. O contrato administrativo é um contrato *intuitu personae*, de natureza pessoal. É celebrado, via de regra, depois de licitação pública, cabendo ao contratado executar pessoalmente o objeto pactuado, sem que possa transferir a terceiros as responsabilidades assumidas. Não pode, portanto, subcontratar, a não ser mediante autorização da entidade administrativa contratante, caso encontre permissão legal.

2. Contrato de adesão firmado em decorrência de permissão de serviço público é precário e pode ser extinto unilateralmente pela administração pública, seguindo critérios de conveniência e oportunidade.

3. Apelação conhecida, mas não provida. Unânime. (TJDFT. APC 20090110801976. 2ª Turma Cível. Rel. Desembargadora Fátima Rafael. Julgado em 26/02/2014)



Destaca-se a necessidade de comprovação da viabilidade técnica e econômico-financeira da subcontratação, assim como avaliar se tal procedimento ocorreu conforme o Edital do certame. Considerando a complexidade do objeto, mostra-se importante avaliar as exigências de habilitação e capacidade técnico-operacional da entidade subcontratada.

A empresa comunicou que:

Foi constatada, nos autos do processo, a falta do documento indicado. Entretanto, localizamos a anuência expressa ao pleito. Portanto, concluímos que houve a anuência do poder público, permanecendo mantidas as condições de habilitação exigidas na licitação, tendo a irregularidade ocorrida pelo fato de, à época, a documentação não ter sido apensada aos autos, fato este já sanado, estando apensado às fls. 5406 a 5413.

Pois bem. A CODHAB apresentou Despacho emitido em dezembro de 2010 pelo então Executor de Contrato, Sr. ■■■ (acostado às fls. 5406 a 5413 do processo nº 121.000.248/2007), atendendo aos pleitos das empresas contratada, com relação à alteração da composição do Consórcio Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A. Ao final deste Despacho, o então executor de contrato solicita o encaminhamento da documentação necessária à comprovação da capacidade e idoneidade técnica e financeira da Construtora Ipês Ltda., em atendimento ao Despacho da Procuradoria-Jurídica da entidade, às fls. 05 a 07 do processo nº 392.010.518/2010.

No entanto, não consta dentre a documentação encaminhada pela CODHAB ao órgão de Controle Interno, qualquer informação ou comprovante da capacidade e idoneidade técnica e econômico-financeira da Construtora Ipês Ltda. (cuja nomenclatura foi alterada para Três Empreendimentos Imobiliários S.A.), visando à execução das atividades relacionadas aos serviços de manutenção do sistema viário, áreas verdes e limpeza urbana das áreas públicas do empreendimento.

Causa

Fragilidade na formalização das subcontratações realizadas pela contratada, considerando a ausência de anuência do Poder Público.

Consequência

Possibilidade de não serem mantidas as condições de habilitação exigidas na licitação, prejudicando a fiel execução do contrato, uma vez que a subcontratação não enseja relação jurídica direta entre o subcontratado e a Administração Pública.

Ausência da avaliação de preceitos e requisitos relativos à comprovação da habilitação da empresa subcontratada.

Recomendações



- a) Manter, no processo, registro dos atos relacionados à solicitação de subcontratação, bem como da anuência emitida por parte do Poder Público, nos termos dos requisitos à habilitação para participação da licitação, conforme previsão no termo contratual;
- b) Exigir da empresa subcontratada a comprovação de que possui as capacidades técnica e econômico-financeira exigidas do consórcio vencedor do certame licitatório e responsável pela execução do objeto, acerca parcela do objeto cuja execução tenha sido transferida.

2.2 ATRASO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS MITIGADORAS DE TRÂNSITO NA ÁREA PRÓXIMA AO EMPREENDIMENTO

O objetivo do projeto Jardins Mangueiral é a promoção da moradia economicamente acessível e qualidade de vida, em um empreendimento que englobaria inicialmente 8.000 unidades habitacionais, para uma população estimada em 30.000 habitantes.

O projeto inicial apresentado pela Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S/A foi desenvolvido no intuito de privilegiar a criação de um empreendimento imobiliário com qualidade de vida, amplo acesso às residências, às áreas verdes, às áreas institucionais e comerciais, além de buscar a redução do déficit habitacional no Distrito Federal.

Ressalta-se que o terreno onde se encontra o Jardins Mangueiral localiza-se na confluência das Rodovias DF – 001 e DF – 463, em São Sebastião. A gleba possui uma área de 200,11 ha. Na manifestação de interesse apresentada, informa-se que com a consolidação da malha urbana do DF, a área, que à época era de uso rural, seria incorporada na expansão urbana com a consequente criação do bairro na Região Administrativa de São Sebastião.

Os estudos técnicos prévios indicaram, acerca do sistema viário das áreas próximas ao empreendimento:

O acesso principal ao bairro novo será pela DF 001, cuja duplicação está proposta em um trecho de 900 metros, viabilizando o retorno e acesso ao parcelamento. Deste mesmo acesso, cria-se uma Avenida de distribuição principal no sistema viário proposto que atravessa toda a gleba de oeste a leste, hierarquizando assim o sistema.

De acordo com o art. 93 do Código de Trânsito Brasileiro – CTB:

Art. 93. Nenhum projeto de edificação que possa transformar-se em polo atrativo de trânsito poderá ser aprovado sem prévia anuência do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via e sem que do projeto conste área para estacionamento e indicação das vias de acesso adequadas.



O art. 93 do CTB determina que haja a interveniência do órgão ou entidade com circunscrição sobre a via, de modo que, além das licenças ambientais e relativas à construção, faz-se necessária a aquiescência do órgão de trânsito competente, para que se avalie o impacto que a construção acarretará ao tráfego local.

Tal obrigatoriedade aplica-se a projetos que possam se transformar em polo atrativo de trânsito (como condomínios residenciais, edifícios comerciais, *shoppings centers*, dentre outros) tendo em vista a estimativa de um maior afluxo de pessoas que passem a se deslocar para o lugar onde serão construídos, tornando-se necessário que conste área para estacionamento e indicação das vias de acesso adequadas do projeto.

Consta dos autos o Parecer Técnico 03/2011 – da Superintendência de Trânsito – SUTRAN do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER indicando a situação das vias DF 001 e DF 463, em julho de 2011.

Segundo o estudo, tanto a DF-001 quanto a DF-463 à época já apresentavam problemas de circulação de veículos em horários de maior carregamento nos trechos pesquisados.

No trecho norte da DF-001, no sentido Plano Piloto, foi verificado nível de serviço D, que significa fluxo de alta densidade com restrição na escolha de velocidade e nas manobras. Na DF-463, também no sentido Plano Piloto, constatava-se o nível de serviço E, significando fluxo instável e próximo à capacidade da via.

Os resultados apresentados no documento referem-se ao pico da manhã, quando foram observados os maiores carregamentos nas vias. Cabe destacar alguns pontos do referido parecer a respeito do fluxo de tráfego da região, informando inclusive a existência de projeto visando à duplicação da DF 463:

Atualmente, a DF-463 possui pista simples com uma faixa de rolamento por sentido; a DF-001, no trecho norte, possui três faixas por sentido em pista dupla; no trecho sul, no subtrecho próximo à interseção com a DF-463, duas faixas por sentido em pista dupla. A interseção entre DF-001 e DF-463 consiste em uma rotatória, sendo que nela existem duas faixas de rolamento. Com a ocupação plena do Jardins Mangueiral, são previstas 42.300 viagens diárias, sendo que delas 30.600 seriam realizadas por modos motorizados. Em horário de pico, a estimativa de fluxo gerado pelo setor equivale a 2.295 Unidades de Veículo Padrão - UVP. Com esse acréscimo, os trechos que hoje apresentam níveis de serviço D e E sofreriam queda em seu desempenho, passando ambos para nível de serviço F, que significa fluxo congestionado.

Nessas condições, o estudo indica a necessidade de aumento da capacidade da interseção e dos trechos analisados. Assim, caso a DF-463 fosse ampliada



para quatro faixas por sentido e o trecho norte da DF-001, para cinco faixas por sentido, seria obtido nível de serviço D em ambos os trechos.

Como mitigação ao impacto gerado pela implantação das quadras 12, 14 e 15, foi proposta a execução do projeto já existente de duplicação da DF-463 no trecho mencionado. Considerando o desempenho atual da rotatória entre a DF-463 e a DF-001, o estudo verificou a efetividade da duplicação da DF-463 na melhoria do desempenho da interseção, visto que o acesso por essa via seria ampliado de uma para duas faixas por sentido. Com a ampliação da capacidade da rotatória, observa-se nível de serviço B, que indica fluxo estável com seleção de velocidade livre e alguma restrição de manobra, mesmo com o acréscimo de veículos ocasionado pelas quadras 12, 14 e 15.

Como medida mitigadora, acolhemos a proposta apresentada no RIST, ou seja, a duplicação do trecho da DF-463 entre o acesso ao empreendimento e a rotatória com a DF-001. Ainda, definimos como medida compensatória a cargo do empreendedor a duplicação do trecho da DF-463 que se estende do acesso ao Jardins Mangueiral à entrada de São Sebastião, visto que o desempenho do sistema viário nesse trecho atualmente já está bastante comprometido.

A devida adequação dos projetos de edificações às circunstâncias locais é, inclusive, decorrente da política de desenvolvimento urbano, que deve ser executada pelo Poder Público, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, com a finalidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Ademais, salienta-se que a Lei nº 12.587/2012, (Lei de Mobilidade Urbana), estabelece, dentre os objetivos da política nacional de mobilidade previstos no art. 7º:

Art. 7º A Política Nacional de Mobilidade Urbana possui os seguintes objetivos:

[...]

III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;

IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; [...]

Todavia, em que pese o Parecer nº 03/2011 – SUTRAN/DER emitido em julho de 2011 contendo as medidas necessárias a possibilitar fluidez à circulação de veículos, o início das obras do empreendimento em outubro de 2010 e a entrega das primeiras quadras em julho de 2011, as obras de duplicação da DF 463 e ampliação do balão de entroncamento da DF 035 (Estrada Parque Cabeça de Veado, via de ligação da região do Lago Sul ao Jardim Botânico, São Sebastião e Jardins Mangueiral) com a DF 001 foram iniciadas no segundo semestre de 2014, sendo temporariamente suspensa, e posteriormente retomadas no 1º semestre de 2015.



A título ilustrativo, faz-se necessário apresentar alguns registros das obras de ampliação da via no final de 2015 (fonte: <http://www.agenciabrasilia.df.gov.br/conteudo-agencia-brasilia/item/20028-duplica%C3%A7%C3%A3o-de-rodovia-e-amplia%C3%A7%C3%A3o-de-rotat%C3%B3ria-beneficiar%C3%A3o-mais-de-44-mil-motoristas.html>)



Conclui-se que a implantação do Setor Habitacional Jardins Mangueiral resultou em impacto significativo no sistema viário adjacente, tendo em vista o porte desse empreendimento com população estimada em trinta mil habitantes (considerando o projeto inicial de 15 quadras) ao término de sua implantação, e ainda as condições de fluxo intenso de veículos justificando a ampliação imediata da DF 001 para atender a demanda gerada pelo setor. Com a implantação de outros Conjuntos Habitacionais na região, como o Setor Habitacional Tororó, a situação se agravou ainda mais, haja vista que a demanda supera a capacidade das vias, sobrecarregando integralmente o sistema viário.

Enfatiza-se que o planejamento prévio é indispensável ao êxito das atividades da Administração Pública, em todos os seus níveis e Poderes, tendo em vista o alcance do interesse público na gestão dos atos administrativos.

Entretanto, o lapso temporal existente entre o início da construção e entrega das quadras residências do Jardins Mangueiral em 2010 e 2011 respectivamente, e a realização das necessárias obras de ampliação das vias de acesso ao empreendimento, iniciada



juntamente com a entrega das últimas quadras do empreendimento, demonstra a ausência do adequado planejamento técnico por parte da Administração, no intuito de dotar o setor e áreas adjacentes da estrutura viária imprescindível à fluidez na circulação de veículos.

A CODHAB informou que

Em 8 de junho de 2014, foi apresentado o Relatório de Impacto Sobre Sistemas de Tráfego - RIST, encaminhado pela empresa Jardins Mangueiral, sob protocolo nº 777-004.310/2015, com o objetivo de avaliar a situação do tráfego de interseções e trechos localizados entre as Regiões Administrativas de Brasília, São Sebastião e Jardim Botânico, em função da operação do Projeto Jardins Mangueiral, suas futuras expansões, assim como os futuros empreendimentos previstos para a região. [...]

No contrato nº 007/2009, estão previstos os seguintes projetos mitigatórios:

5.6.3 SISTEMA VIÁRIO:

5.6.3.1 Projeto Executivo da duplicação da DF-001 por 900 metros no trecho próximo à confluência com a DF-463 para garantir que o fluxo da DF- 001 não seja negativamente impactado por essa nova população, cuja construção caberá ao Distrito Federal. (Não realizado pelo GDF).

5.6.3.2 Construção da via principal e secundárias de distribuição, com origem na DF-001 e que cruze todo o EMPREENDIMENTO. (Realizado pela Construtora).

5.6.3.3 Paradas de ônibus conforme os padrões adotados pelo Departamento de Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTrans. (Estão sendo lentamente realizadas).

Havia projetos mitigadores de trânsito na área do empreendimento, conforme contrato. Todavia, a CODHAB alegou que:

Não foram localizadas justificativas por parte do DER ou do Governo do DF, a respeito do lapso temporal apontado de aproximadamente 4 anos, bem como das tratativas para execução destas medidas. No atual momento, verifica-se não ter sido finalizada a duplicação da DF 463 pelo DER.

Cabe ressaltar que a obrigação de implantação das medidas mitigadoras é de responsabilidade e não somente da empresa e da concessionária, como também da Administração Direta do Governo do Distrito Federal.

Causa

Falhas no planejamento da Administração Pública, com relação às medidas a serem adotadas visando mitigar os impactos de trânsito relacionados à implantação do empreendimento.

Consequência



Lapso temporal de 4 anos, entre a execução das obras do empreendimento e o início das obras de ampliação das Rodovias DF-463 e DF-001 na região do Jardins Mangueiral.

Recomendações

a) Efetuar gestões junto aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital (Governadoria, Departamento de Estradas de Rodagem do DF – DER, Transporte Urbano do DF – DFTRANS, dentre outros), no intuito de assegurar a adoção das providências imprescindíveis à estruturação da localidade do estabelecimento (Jardins Mangueiral), polo atrativo de trânsito como no caso do Jardins Mangueiral;

b) Aperfeiçoar o planejamento dos atos e decisões administrativas, visando à execução das medidas mitigadoras de forma concomitante à das obras do projeto de PPP considerando a complexidade do objeto contratual, no intuito de dotar o local com toda infraestrutura ao seu correto funcionamento.

2.3 GARANTIA CONTRATUAL APRESENTADA PELO PARCEIRO PRIVADO VENCIDA

A Administração Pública pode exigir determinada garantia da parte contratada, para assegurar o cumprimento do contrato, desde que haja a previsão anteriormente no instrumento convocatório, não podendo exceder, ordinariamente a 5%. Tal valor pode ser elevado a até 10% do valor do contrato no caso de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto que envolvam complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis.

Como contratos de grande dimensão econômico-financeira e de alta longevidade, as PPPs dependem da previsão de garantia ao cumprimento das obrigações dos parceiros, visando conquistar uma adequada segurança jurídica e estabilidade. As garantias acautelatórias da Administração Pública são exigências convencionais de todo e qualquer contrato administrativo que envolva certa dimensão econômico-financeira.

O art. 5º, inciso VIII da Lei nº 11.079/2004 estabelece, como cláusula necessária aos ajustes de PPP, a previsão quanto à prestação de garantias suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos pelo parceiro privado, observados os limites do art. 56, §§ 3º e 5º da Lei nº 8.666/1993. Presume-se que o instrumento de garantia possibilite a salvaguarda dos direitos da Administração, além de ser satisfatória ao atendimento do interesse público e ao acautelamento do Poder Concedente acerca de eventuais prejuízos que possam ser causados pelo contratado.

Portanto, as garantias ao parceiro público consistem em uma cláusula obrigatória, tendo em vista que os projetos executados mediante outorga por PPP pressupõem



ajustes de prazos alongados, dotados de autonomia gerencial por parte do concessionário e de grande dimensão econômico-financeira.

De acordo com a cláusula 36^a do Contrato nº 07/2009, especificamente o subitem 36.1:

36.1 Para fiel cumprimento das obrigações de construção das obras e prestação de serviços, dentro do prazo de 30 dias, contados da data da assinatura do contrato, nos termos do art. 56 §2º da Lei Federal nº 8.666/1993, a CONTRATADA deverá prestar GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO, no valor de R\$ 45.707.751,62, equivalente a 5% do valor do contrato.

Ressalta-se que o referido contrato foi assinado em 25/03/2009, devendo ser apresentadas as garantias até 24/04/2009. Todavia, verificou-se que estas foram apresentadas pelas empresas componentes do Consórcio Jardins Mangueiral somente em 13/05/2009, configurando, pois, um atraso de 19 dias em relação ao prazo estabelecido na cláusula 36^a.

Ademais, chama atenção o fato de o contrato prever a garantia no montante de 5% do valor, diante da complexidade do objeto do contrato, que envolve a construção de unidades habitacionais, infraestrutura urbana e de áreas verdes do projeto, além de englobar atividades de prestações de serviços de gestão e manutenção do empreendimento.

Obras, serviços e fornecimento de grande vulto, na linha do que estabelece o art. 6º da Lei nº 8.666/1993, são aqueles cujo valor estimado seja superior a 25 vezes o limite estabelecido no art. 23, inciso I alínea “c” (R\$ 1.500.000,00), perfazendo o montante de R\$37.500.000,00.

Consta dos autos a Apólice de Seguro e Cartas Fianças apresentadas pelas empresas formadoras do Consórcio contratado, emitidas em abril de 2014 e com prazo de validade de 12 meses.

No entanto, o término da vigência das garantias foi em abril de 2015 e, desde então, não há registros quanto à formalização e emissão de novos comprovantes em qualquer das modalidades previstas na legislação. Destaca-se que é dever da Administração Pública primar pelo fiel cumprimento do contrato, buscando assegurar a disponibilização de garantias ao Poder Público durante toda sua vigência.

Observa-se que há a necessidade de que o prazo de validade da garantia englobe todo o período de vigência contratual. Caso o contratado não cumpra com o as cláusulas estabelecidas no Contrato de Concessão Administrativa, além das sanções cabíveis, pode o Poder Público executar a garantia contratada minimizando assim um possível prejuízo ao Erário.



Cabe informar que o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT apresenta entendimento no sentido de que a não apresentação de garantia contratual por parte do particular enseja a aplicação sanções, podendo resultar até mesmo na rescisão do termo em vigência, a saber:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RESCISÃO UNILATERAL DO CONTRATO. NÃO APRESENTAÇÃO DA GARANTIA CONTRATUAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RAZOALIDADE E PROPORCIONALIDADE. A não apresentação da garantia contratual exigida enseja a rescisão unilateral do contrato, porquanto se caracteriza o descumprimento contratual por parte da contratada. Configurado o descumprimento do contrato, é lícita a fixação de multa em desfavor do contratado faltoso, consoante o estabelecido no instrumento convocatório ou no contrato (art. 87, inciso II da Lei n. 8.666/1993), desde que o contraditório e a ampla defesa sejam respeitados. Não há ilegalidade ou desproporcionalidade na pena imposta. Trata-se, na verdade, de um dever, de forma que a não aplicação da sanção nas hipóteses legais e contratualmente previstas configura um ato que fere a moralidade administrativa e se caracteriza como desvio de finalidade apto a ensejar punição do administrador público. Apelação desprovida. (APC 20140111883348 – 6ª Turma Cível. Rel. Des. Hector Santana. Julgado em 25/11/2015)

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou acerca do assunto, conforme descrito a seguir:

ACÓRDÃO 943/2004 – Plenário

Tomada de Contas. TRF 2ª Região. Exercícios de 2000. Execução de obras de construção dos prédios anexos à sede do órgão. Índícios de diferenças entre o executado e o efetivamente pago, levantados em perícia realizada pela CEF. Contratação sob regime de preços unitários. [...]

16. Ante o que expôs, o Analista propõe sejam acolhidas as justificativas das pessoas citadas no processo, para julgar regulares com ressalva as contas dos responsáveis, dando-lhes quitação, sem prejuízo de determinar à atual administração do TRF da 2ª Região a “adoção das seguintes medidas quando vier a realizar obras e serviços de construção civil”:

[...]

16.5 - exigir dos fornecedores de serviços e dos executores de obras a prestação de garantia sempre que se tratar de obras e serviços de maior complexidade ou de maior valor, a fim de se proteger de eventual inexecução das obras ou serviços (arts. 6º, inciso VI; 31, inciso III e § 2º; 55, inciso VI; 56, caput e parágrafos; 65, inciso II, alínea ‘a’; 80, inciso III; 86, § 2º) (Acórdão nº 943/2004 – Plenário. Rel. Min Marcos Bemquerer. Julgado em 14/07/2004)

A respeito da situação envolvendo a garantia contratual a ser apresentada pelo parceiro privado, a CODHAB noticiou que:



Em análise ao disposto no Contrato nº 07/2009, verifica-se que a alegação apontada não assiste razão ao exigir a Garantia Contratual após a conclusão da obra, posto que, para contraprestação, conforme Cláusula Trigésima Sexta, Item 36.10.2 e Trigésima Sétima, Item 38.1 do Contrato, não é necessária a apresentação de revalidação de garantia após a conclusão da obra:

Item 36.10.2 - A parcela da garantia relacionada com a conclusão das OBRAS (83%) será liberada após o recebimento do TERMO DE ACEITAÇÃO FINAL DAS OBRAS, devendo ser reduzida e liberada ao longo da execução do CONTRATO na proporção de “1/n de fases”.

Item 38.1 - A CONTRATANTE não oferecerá as garantias previstas no art. 8º da Lei Federal nº 11.079/2004 ou no art. 8º da Lei Distrital nº 3.792/2006, pois a CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA MENSAL devida remunerará apenas os SERVIÇOS prestados pela CONTRATADA, bem como não guarda nenhuma relação de investimentos de sua responsabilidade, que serão assegurados pela comercialização das UNIDADES DOMICILIARES ECONÔMICAS e pela transferência de domínio das ÁREAS COMERCIAIS.

A regra é clara! As garantias ao parceiro público consistem em uma cláusula obrigatória do contrato de PPP. O tratamento jurídico da PPP, ao pressupor a existência de ajustes de amplo prazo de vigência contratual (como no caso do Jardins Mangueiral), dotados de autonomia gerencial e considerável dimensão econômico-financeira, exige a previsão de garantias ao parceiro público. Ao se avaliar o art. 5º, inciso VIII da Lei nº 11.079/2004, não há qualquer especificação quanto à necessidade e validade da garantia disponibilizada pelo parceiro privado apenas durante o período de obras do empreendimento, considerando os diversos serviços a serem desempenhados pelo parceiro privado durante a vigência do termo contratual.

Ademais, as garantias de execução devem ser suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos em atendimento ao interesse público, e suficientemente dotadas, objetivando acautelar a Administração acerca de eventuais prejuízos que possam vir a ser causados pelo parceiro privado, não somente pela execução das obras, como também durante a prestação de serviços no empreendimento.

Diante do exposto, os itens 36.10.2 e 38.1, contidos no termo contratual da PPP do Jardins Mangueiral, mostram-se divergentes em relação à previsão contida na Lei nº 11.079/2004.

Observa-se que o contratado, durante a realização do contrato, como no caso da PPP em análise, pode apresentar problemas com relação a inexecuções total ou parcial do objeto contratual. Entretanto, considerando a ausência de garantia vigente, fica impossibilitada a Administração de efetuar a sua retenção como medida autoexecutória



(independente de recurso ao Poder Judiciário), a fim de reduzir os prejuízos e ressarcir os valores relativos a multas e indenizações devidas por parte do particular contratado.

Causa

Inconsistência existente no termo contratual relativo à PPP, especificamente quanto à previsão de disponibilização de garantia pelo Concessionário tão somente durante a execução das obras do empreendimento.

Consequência

Possível prejuízo à Administração Pública em casos de descumprimentos de preceitos e obrigações resultantes do contrato de PPP.

Recomendações

a) Efetuar a revisão do Subitem 36.1, objetivando estabelecer a necessidade de se disponibilizar a garantia do parceiro privado durante a vigência do contrato, assim como avaliar a possibilidade de alterar o valor a ser disponibilizado pelo Consórcio ao Poder Público para 10% do valor contratual, tendo em vista o grau de complexidade que envolve a execução do empreendimento Jardins Mangueiral;

b) Exigir do Parceiro Privado a disponibilização de garantia vigente, como instrumento de maior segurança ao Estado (dentre as modalidades previstas em lei), considerando a complexidade do empreendimento e o amplo prazo de duração do contrato firmado.

2.4 NÃO IMPLEMENTAÇÃO INTEGRAL DO PROJETO DA PARCERIA PÚBLICO PRIVADA JARDINS MANGUEIRAL POR PARTE DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL E DO CONSÓRCIO CONTRATADO

Com a finalidade de subsidiar a Administração Pública na estruturação de empreendimentos habitacionais, o objeto da parceria público-privada conhecida como Jardins Mangueiral consistiu na criação de um novo bairro a partir de uma concepção contemporânea, atendendo aos pré-requisitos de um bairro moderno e funcional, com um comércio local autossuficiente, áreas verdes, vias bem dimensionadas, de acordo com os novos parâmetros de acessibilidade e projeto urbanístico aprovado pela então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA.

O Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI aprovado pela CODHAB previa também a construção, por parte do Distrito Federal, de Equipamentos Públicos Comunitários nas áreas de educação, saúde e segurança.



Ademais, eram indicados mais quatro Equipamentos Públicos oferecidos, ofertados ou doados pela Sociedade de Propósito específico-SPE. Além deles, constava do projeto o “viveiro do Mangueiral”, de 10.535m² contendo equipamentos de esporte, lazer e cultura, juntamente com os chamados Equipamentos de Uso Coletivo-ECOL (templo + administração do empreendimento + área de lazer) em número total de seis, capazes de garantir qualidade de vida a seus moradores.

Verificou-se no processo nº 121.000.248/2007, pela análise dos projetos inerentes à PPP e, com base em visitas *in loco* ao empreendimento do Mangueiral, a ausência de implementação de pontos essenciais ao Projeto Urbanístico de responsabilidade do Distrito Federal, no que tange aos equipamentos públicos.

A Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários, CNPJ nº 08.758.695.0001-87, *join venture* formada pelo Grupo Odebrecht Realizações Imobiliárias S/A e a Construtora Gafisa S/A (CNPJ nº 01.545.826/0001-07), apresentou estudos técnicos prévios formadores do Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI, sendo remunerada em R\$961.426,50. Neste documento, havia a previsão, dentre as atribuições do Parceiro Privado, a construção e doação de uma creche, uma escola, um posto de saúde e um posto policial à Administração Distrital.

Entretanto, tais equipamentos não constaram do Edital da Concorrência nº 01/2008 – CODHAB, vencida pelo Consórcio Vida Nova Mangueiral e no respectivo contrato.

Conforme informações disponibilizadas pela CODHAB e dados presentes no Sistema de Gestão Governamental – SIGGO, não houve a inclusão de qualquer ação orçamentária específica referente ao empreendimento Jardins Mangueiral nas Leis Orçamentárias Anuais do Distrito Federal vigentes do período de 2008 a 2015, que indicassem a construção de cinco pré-escolas, cinco escolas de 1º grau, uma escola de 2º grau, uma unidade ambulatorial de saúde, uma Delegacia de Polícia Civil, uma unidade do Corpo de Bombeiros Militares do DF e um Viveiro.

Toda vontade emitida pela Administração resulta em impulsão de fatores fáticos ou jurídicos. Logo, mostra-se indevida a prática de ato administrativo sem que tenham sido delineadas as razões de fato ou de direito que resultaram em sua prática.

O órgão de Controle Interno instou a companhia a encaminhar os motivos e/ou justificativas por não constar, no edital de licitação e no Contrato nº 07/2009, a obrigatoriedade do vencedor da Concorrência nº 01/2008 em construir os Equipamentos Públicos e efetivar as construções de ECOL propostas na apresentação do PMI vencedor da PPP, assim como a relação dos gestores responsáveis pela não inclusão de tal obrigação no Edital (indicando nome, matrícula e CPF).



A Companhia não apresentou justificativas para a retirada dos itens indicados, bem como a não implantação dos Equipamentos de Uso Coletivo e sua responsabilidade. De acordo com a empresa, “os motivos que isentaram tal proposta da empresa de executar os equipamentos públicos citados, deverão ser questionados aos ordenadores do período”, sendo eles os ex-diretores-Presidente [REDACTED] (matrícula nº [REDACTED], CPF nº [REDACTED]), e [REDACTED], (matrícula nº [REDACTED], CPF nº [REDACTED]).

O modelo de PPP objetiva tornar atrativa a participação de empresas no desenvolvimento de projetos, com base no aprimoramento de mecanismos jurídicos que assegurem maior agilidade ao desenvolvimento de empreendimentos de grande vulto, convergindo os propósitos do setor público e do setor privado.

A natureza da PPP possibilita que a atribuição de realizar os investimentos, bem como os riscos e as responsabilidades pela execução do projeto possam ser distribuídos de modo a satisfazer os interesses privados e os interesses públicos. Outro aspecto de fundamental importância para o sucesso dos contratos de PPP diz respeito à necessidade de planejamento prévio do contrato, pois o sucesso da parceria passa pela elaboração de estudos e projetos técnicos.

Às fls. 17 e 44 do processo nº 121.000.248/2007 consta a seguinte informação:

[...] Conforme cronograma incluso na proposta, a SPE terá a obrigação de construir e doar ao GDF uma creche, uma escola, um posto de saúde e um posto policial.

[...] As instalações comunitárias (escola, creche, posto policial e posto de saúde) e as áreas verdes serão entregues ao Poder Público, devidamente estruturados do ponto de vista urbanístico.

Quando se fala em PPP, esta se inicia razoavelmente antes da publicação dos Editais de Concorrência, face à importância dos estudos técnicos presentes no PMI para o sucesso do empreendimento. Observa-se que houve falhas no desenvolvimento da parceria, pois ocorreu a simples retirada de equipamentos públicos do projeto, como uma creche, uma escola, um posto de saúde e um posto policial a serem construídos por parte do Parceiro Privado e disponibilizado à população da localidade (estimada inicialmente em 30.000 habitantes).

Há de se ressaltar que uma das vantagens da contratação mediante PPP refere-se à maior agilidade e eficiência da execução e desenvolvimento do objeto formalizado por parte do particular, além do investimento e financiamento da obra com recursos privados.

Historicamente, a realização de obras por parte do Estado é mais lenta. Ainda que ausente na formação contratual, ressalta-se a importância dos equipamentos públicos comunitários visando manter a qualidade de vida dos moradores do Jardins Mangueiral, pois a não implantação dos aparelhos públicos descritos atinge o dia-dia dos moradores. Diante



disso, a PPP tratou tão somente da construção de unidades habitacionais e da estrutura de água, esgoto e energia elétrica.

Ademais, enfatiza-se que a Administração guia-se por princípios norteadores, podendo destacar a Supremacia do Interesse Público e a Moralidade Administrativa. Salienta-se também o Código Civil, que estabelece paradigmas a serem seguidos nas diversas relações envolvendo direitos e obrigações, como a socialidade, a eticidade e a operabilidade, considerando a função social dos contratos vai além do que está escrito.

Conclui-se que, se houve a intenção de implementar uma PPP, não existiu o prévio planejamento por parte do GDF. De fato, o procedimento tratou-se tão somente da contratação de construção de unidades habitacionais.

Constata-se que as decisões necessárias ao regular andamento do empreendimento e implantação da proposta da PPP carecem de efetividade pela CODHAB, considerando a necessidade de implantar o empreendimento conforme o projeto inicialmente previsto, e não apenas mediante a construção de unidades habitacionais como se demonstrou até o presente momento.

No que tange à não implantação integral do projeto de PPP, nos termos do PMI previamente à realização da licitação, a CODHAB por meio do Ofício nº 100.002.859/2016 - PRESI/CODHAB assim se manifestou:

[...] O contrato nº 007/2009, desde seu início, não prevê, por parte do Consórcio, a construção de Equipamentos Públicos e sim a preparação de áreas destinadas a estes Equipamentos.

Cláusula Quarta - Do Objeto da Concessão Administrativa

4.1. O CONTRATO tem por objeto a outorga de Parceria Público-Privada, na modalidade administrativa, para a implantação e gestão de EMPREENDIMENTO, que engloba as OBRAS de construção de UNIDADES DOMICILIARES ECONÔMICAS, a execução de INFRAESTRUTURA URBANA e de ÁREAS VERDES do PROJETO MANGUEIRAL, e a prestação de SERVIÇOS de operação e manutenção, compreendendo as seguintes atividades:

4.2. Parcelamento do solo e obtenção da Licença de Instalação e de Operação ou outra licença ambiental admitida, bem como a implantação de UNIDADES DOMICILIARES ECONÔMICAS na área do PROJETO MANGUEIRAL, incluindo a execução das obras de INFRAESTRUTURA URBANA, sendo essas compostas por: sistema de abastecimento de água potável (fornecimento, tratamento, armazenamento em reservatório e distribuição até as UDE's, áreas comerciais e Institucionais, sendo estes, ao final da execução, doados à Concessionária de Água e Esgoto - CAESB), Sistema de Esgotamento Sanitário (sistema para captação e encaminhamento de todo esgoto gerado pelas UDE's, áreas comerciais e Institucionais para a Estação de Tratamento de Esgoto de São Sebastião, sendo estes, ao final da execução, doados à Concessionária de Água e Esgoto - CAESB), Sistema de Drenagem Pluvial (sistema para captação e encaminhamento até sua destinação final, das águas de telhados, sistema viário e áreas comuns), Sistema de Fornecimento de Energia Elétrica (sistema de distribuição de Energia Elétrica até todas as UDE's, áreas comerciais e Institucionais, assim como todo sistema de



Iluminação Pública), e a PREPARAÇÃO DE ÁREAS para instalação de EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS.

5.6.4. EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS:

5.6.4.1. Serão preparados pela CONTRATADA lotes urbanizados para instalação dos seguintes EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS: cinco escolas de primeiro grau, uma escola de segundo grau, cinco pré-escolas/creches, uma unidade ambulatorial, uma unidade de Corpo de Bombeiros, uma delegacia e três edifícios de culto.

Entendemos, portanto, que isso possa ser uma implementação que pode ser estudada em outras PPPs e que, até o presente momento, o GDF está em falta na construção dos equipamentos necessários ao empreendimento.

A CODHAB vem cobrando todas as Secretarias Setoriais do Distrito Federal (Educação, Saúde, Social, Esporte, Cultura, Segurança Pública e Criança) com a intenção de solicitar gestões das Secretarias para definições de equipamentos públicos a serem implantados não só no Jardins Mangueiral, mas em todos os empreendimentos promovidos por esta Companhia, bem como um planejamento quanto à elaboração de projetos, execução das obras, operação e manutenção, o qual não houve, até a presente data, manifestações ou resposta, sendo, esta questão, conduzida pela Casa Civil e Governadoria do Distrito Federal. Em anexo, encaminhamos cópias dos documentos encaminhados.

Mostra-se indispensável implantar os equipamentos públicos necessários à prestação dos serviços públicos em benefício da população que habita o empreendimento, sejam eles de competência do GDF ou da Concessionária, haja vista o objetivo de instituir um bairro de concepção moderna, contendo os aparelhos públicos urbanos (escolas, Corpo de Bombeiro, parques, etc.) capazes de garantir a qualidade de vida aos moradores.

Ademais, faz-se necessário ressaltar a importância de consultar a PGDF, a fim de avaliar se os equipamentos de competência da Concessionária, originalmente prevista no PMI, podem ser construídos mediante o contrato de PPP em andamento, nos termos do art. 111, incisos IV e VI da LODF.

Causa

Implementação do empreendimento objeto da PPP, sem levar em consideração os preceitos do projeto vencedor do Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI, tendo em vista a simples implantação de unidades habitacionais.

Consequência

Inexistência dos equipamentos públicos comunitários no empreendimento a serem implantados por parte dos Parceiros Público e Privado.

Recomendações



a) Instaurar processo disciplinar, como determina o art. 211 da Lei Complementar nº 840/2011, a fim de apurar a responsabilidade dos ordenadores de despesas da CODHAB pela retirada dos equipamentos públicos comunitários do Edital e do contrato, previstos inicialmente no PMI, sem a prévia apresentação de motivos, tendo em vista o projeto aprovado pela Resolução nº 06, de 23/08/2007, do Conselho Gestor de Parcerias Público- Privada – CGPP;

b) Realizar consulta junto à Procuradoria-Geral do DF nos termos do art. 111, inciso VI da Lei Orgânica do DF, visando avaliar a regularidade e a viabilidade jurídica da construção de uma creche, uma escola, um posto de saúde e um posto policial na área do Empreendimento do Mangueiral mediante o Contrato nº 07/2009, por meio de negociação junto às empresas formadoras do consórcio Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A;

c) Efetuar gestões junto aos órgãos estratégicos da Administração Distrital, a fim de garantir a implantação dos aparelhos públicos que lhe cabiam efetivar como obrigação do Poder Público na forma prevista no PMI, no intuito de garantir a efetiva implementação da PPP;

d) Ao realizar uma contratação mediante concessão administrativa por PPP na área de habitação com a oferta de unidades habitacionais, estabelecer, dentre as obrigações do parceiro privado no instrumento convocatório e no contrato, a necessidade de instalação e implantação de infraestrutura e equipamentos de interesse coletivo nas áreas de saúde, educação, segurança, transporte público, dentre outros.

2.5 PISO TÁTIL DIRECIONAL IMPLANTADO EM DESCONFORMIDADE COM A NORMA NBR9050 COM CONSEQUENTE RISCO AOS DEFICIENTES VISUAIS

A Norma Brasileira – NBR 50 aprovada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT trata das normas referentes à acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Segundo NBR 9050 o piso tátil é caracterizado pela diferenciação de textura em relação ao piso adjacente, destinado a constituir alerta ou linha guia, perceptível por pessoas com deficiência visual. Existem dois tipos de piso tátil: piso tátil de alerta e piso tátil direcional.

A função do piso tátil direcional é orientar o trajeto. Este piso deve ser utilizado quando da ausência ou descontinuidade de linha-guia identificável, como guia ou direção em ambientes internos ou externos, ou quando houver caminhos preferenciais, assim como para sinalizar situações que envolvem risco de segurança. Já o piso de alerta visa avisar o portador de necessidades especiais quanto à existência de possível situação de perigo e/ou obstáculo no percurso, como no caso de término de rampas, acesso às calçadas, etc.

Em diversos locais do empreendimento Jardins Mangueiral, verifica-se a ausência do piso tátil direcional, e em alguns lugares, este conduz o deficiente visual a situações de perigos. Ademais, também não há qualquer sinalização para as rampas de transposição e passagem de deficientes em partes do empreendimento, onde há a condução do deficiente a uma área murada e a uma área de grama com um pequeno poste, conforme demonstrado nas fotos abaixo:



Foto 01

Foto 02

Foto 03

A falta de condições de acessibilidade para os portadores de necessidades especiais em partes do empreendimento vai de encontro à proposta do Jardins Mangueiral como um bairro moderno e funcional, com os novos parâmetros de acessibilidade como previsto no projeto.

Em resposta ao questionamento acerca da desconformidade do piso tátil em relação à NBR9050, a CODHAB assim se manifestou:

Em análise ao apontamento, verifica-se que foi observada a norma, NBR9050, na implantação do Piso Tátil, não assistindo razão ao apontado. Informamos que a execução da obra de acessibilidade seguiu a citada NBR, que estabelece como definição de Linha Guia em seu item 3.1.25:

3.1.25 linha-guia

qualquer elemento natural ou edificado que possa ser utilizado como referência de orientação direcional por todas as pessoas, especialmente as com deficiência visual. Portanto, as fotos apresentadas só demonstram que o elemento natural (área gramada), bem como a edificação, é tratado como linha-guia ao deficiente visual, não havendo o que se falar em perigo para os deficientes visuais.



A empresa não informou as providências administrativas adotadas, a fim de adequar as condições de acessibilidade para os portadores de necessidades especiais, principalmente com relação à foto 02. Observa-se a necessidade de demonstrar a alteração de superfície mediante sinalização de alerta indicando a mudança de sentido ou direção, tendo em vista o término da calçada e início da área gramada, levando em consideração inclusive o “poste” ao final do piso tátil direcional. Essa situação pode levar as pessoas a perigo. Ademais, a mudança de superfície (calçada para área gramada), com um poste na transição, não oferece uma orientação segura.

Cabe ressaltar a proposta do Jardim Mangueiral como um bairro moderno e funcional, com os novos parâmetros de acessibilidade como constou no projeto do empreendimento. Não se poderia conjecturar que a linha guia é qualquer elemento, natural ou edificado, que possa ser utilizado como referência de orientação direcional às pessoas com deficiência visual, estando de acordo com a previsão normativa e sem qualquer critério técnico para elaboração.

Causa

Desconsideração dos critérios mínimos de acessibilidade para os portadores de necessidades especiais em parte do empreendimento Jardins Mangueiral.

Consequência

Dificuldade ao trânsito e deslocamento de portadores de necessidades especiais, comprometendo a sua segurança, uma vez que, na execução do projeto urbanístico, não foram observadas integralmente as regras de sinalização e acessibilidade prescritas na norma NBR9050: 2004 - ABNT.

Recomendações

a) Proceder à regularização da situação indicada, com o restabelecimento seguro de trânsito dos portadores de necessidades especiais em todo o empreendimento, nas condições de acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos em conformidade com a NBR 9050 - ABNT.

b) Caso as providências não sejam adotadas por parte da Concessionária visando à regularização do piso tátil direcional, aplicar as sanções previstas no contrato considerando a inexecução parcial do objeto, observados o Devido Processo Legal, Contraditório e Ampla Defesa.



2.6 IMPLANTAÇÃO INCOMPLETA DE PROJETO DE PAISAGISMO NO EMPREENDIMENTO

Verificou-se que o Projeto Paisagístico do empreendimento Jardins Mangueiral, continha, inicialmente, a previsão de 2.517 mudas de árvores de diversas espécies nativas do Cerrado na região do Viveiro do Jardins Mangueiral e demais áreas do empreendimento.

Como função social, o paisagismo se destaca por influenciar a harmonia da população, o relacionamento ou convivência comunitária, que são favorecidos pela existência de parques e praças públicas, reunindo diversas pessoas em suas áreas verdes.

O equilíbrio ecológico das grandes cidades é cada vez mais dependente do paisagismo. As áreas verdes urbanas são um ajuste para o equilíbrio ecológico, favorecendo o meio-ambiente e promovendo o equilíbrio do ecossistema. Ademais, o empreendimento Jardins Mangueiral foi apresentado como ecológico e sustentável, além de estar próximo de reservas do bioma cerrado, como Jardim Botânico de Brasília, Reserva do IBGE e Fazenda Água Limpa da Universidade de Brasília.

Todavia, foi possível observar que o projeto de paisagismo do Jardins Mangueiral não foi integralmente implantado. Em visita ao empreendimento, em 10/03/2016, verificou-se a ausência do plantio de 1.100 espécies nativas. Além disso, das mudas avaliadas (cerca de 1.517, que representa 58% do total do projeto), 90% delas tinham cerca de 50 cm, demonstrando assim que se tratam de mudas novas, embora as obras do empreendimento tenham sido iniciadas em outubro de 2010 e as primeiras quadras tenham sido entregues em agosto em 2011. Diante disso, corrobora-se a informação de incompletude de implantação do Projeto Paisagístico do empreendimento, com a respectiva falta de manutenção adequada das espécies.

Destaca-se que a parceria em análise estabelecia, como finalidade principal da contraprestação pecuniária mensal, a remuneração do Consórcio pela prestação de serviços de operação, manutenção e conservação do empreendimento objeto do contrato nº 07/2009-CODHAB. A referida contraprestação foi paga integralmente ao Consórcio, ainda que 38% do total de espécies previsto não tenham recebido o tratamento recomendado a seu pleno desenvolvimento.

As figuras elencadas abaixo ilustram como foi deficitária a implementação do projeto paisagístico, uma vez que das 430 espécies nativas do cerrado na região do viveiro verifica-se a ausência do plantio de 300 espécies, deficiência também constatada em toda a avenida principal do empreendimento.

a) mapa contendo o plano inicial de plantio das mudas de diversas espécies na área do Viveiro do empreendimento;



b) Área do viveiro do Jardins Mangueiral



Foto 04



Foto 05



Foto 06

Foto 07

c) Avenida Mangueiral - Quadra 7



Foto 08

Ao longo da Avenida principal, verificam-se inúmeros problemas, tais como a falta de plantio de espécies vegetais, falhas na cobertura do solo por grama e ocupação irregular de áreas verdes.



Foto 09

Foto 10

Foto 11



Foto 12

Observa-se que a manutenção de áreas verdes alcança uma área menor que a prevista contratualmente, portanto, deve ter repercussão no valor pago à Concessionária pelos serviços de manutenção.

O segundo Termo Aditivo, de 11/07/2011, data em que se iniciou o pagamento das contraprestações pela realização dos serviços de conservação e manutenção do empreendimento, considerou o valor da contraprestação máximo mensal de R\$ 185.356,35 à época, com a seguinte composição: R\$ 52.451,13 para manutenção de áreas verdes o que corresponde a 28,30 % do valor da contraprestação mensal; R\$ 112.335,78 para limpeza urbana o que corresponde a 60,60 % do valor da contraprestação mensal e 20.569,44 para manutenção do sistema viário o que corresponde a 11,10 %.



Diante do exposto, considerando os documentos componentes do processo nº 121.000.248/2007, os relatórios de execução e a visitação *in loco*, averiguou-se que, das atividades relacionadas à manutenção e conservação das Áreas Verdes, Jardins e Praças Públicas, examinou-se apenas a roçagem mecanizada, haja vista o espaço total sem cobertura por árvores nativas. Além disso, a mortalidade de espécies plantadas (cerrado) e o seu tamanho verificado demonstram a substituição frequente.

No pagamento pela manutenção das áreas verdes, encontra-se a manutenção de árvores inexistentes (38,21% do total previsto), incluídas áreas objeto da manutenção mensal (no viveiro/ núcleo de práticas sustentáveis e viário principal) e ausência de implantação de gramado em diversos trechos do empreendimento.

O órgão de Controle Interno instou a companhia a apresentar justificativas pela não realização de possíveis glosas na contraprestação pecuniária mensal, uma vez que, no valor pago a título de contraprestação pelo Poder Público, encontra-se o plantio e a manutenção de árvores inexistentes. A empresa assim se manifestou:

As glosas não haviam sido aplicadas até o momento, mesmo que todos os relatórios anteriores elaborados pelo executor do contrato apontassem claramente os problemas que levaram aos rebaixamentos das notas QID, que por consequência implicariam nas glosas, não foram aplicadas pelo motivo do contrato ser bem claro nas cláusulas 19.3.2 (fl.1 652 do processo 121.000.248/2007), que descrevem que em caso de divergências entre as partes, a COMISSÃO TÉCNICA que avaliará e proferir a NOTA FINAL DE QID, para somente após ser aplicado ou não sua glosa.

19.3.2. Na hipótese de não haver composição entre a CONTRATADA e a CONTRATANTE com relação à NOTA DE QID, a decisão sobre a NOTA FINAL DE QID ser encaminhada, também até o dia 10 (dez) do mesmo mês, à COMISSÃO TÉCNICA designada na forma estabelecida no CONTRATO, para a solução de divergência técnica.

Diante da morosidade de se criar esta referida comissão em virtude da necessidade de haver participantes, membros indicados de comum acordo, que fossem externos e isentos às partes, viu-se a necessidade, em caso excepcional, de solicitar parecer jurídico à PROJU/CODHAB se poderiam ser aplicadas as glosas pelo executor, enquanto ainda estaria sendo criada a comissão em questão.

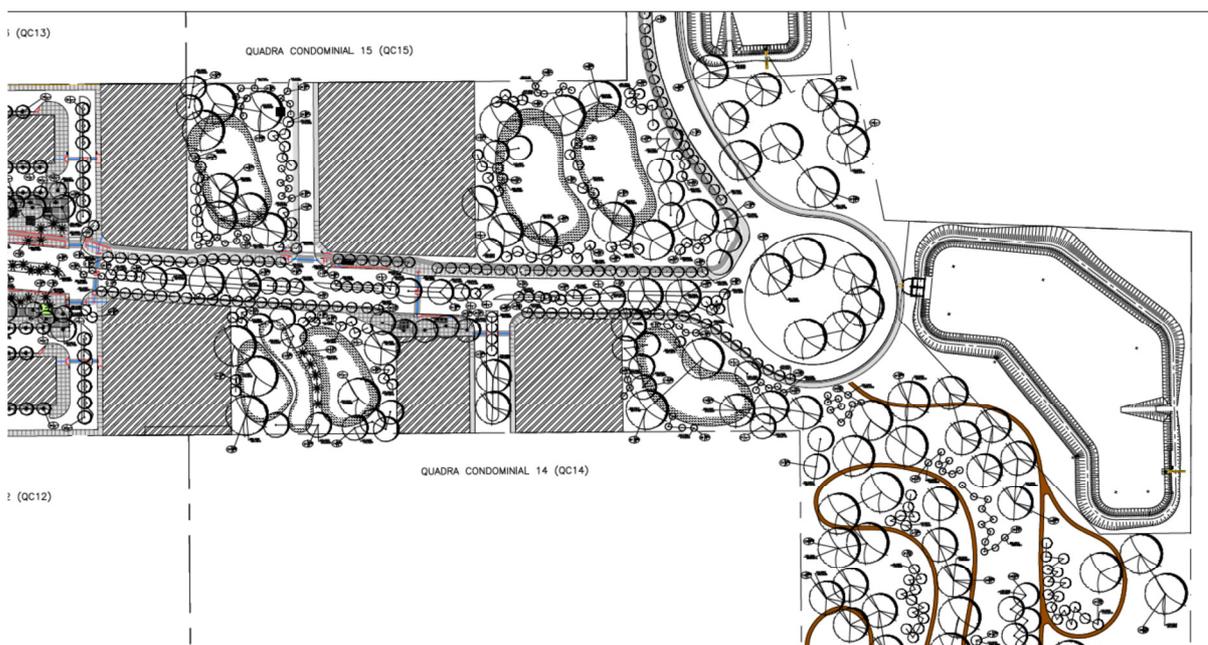
Com isto exposto, em 09 de março de 2016, a Procuradoria Jurídica da CODHAB emitiu parecer favorável à aplicação das glosas enquanto não for efetivada a comissão Técnica.

Outro ponto levantado nesta Solicitação de Auditoria a respeito das árvores foi respondido na Solicitação de Auditoria nº 08/2016 - DIAPC/COAPP/SUBCI/CGDF, pois este ponto em questão refere-se à implantação e aceite não executados, não sendo apontados na lista que gera as Notas do QID - Quadro de Indicadores de Desempenho, sendo um dos motivos que foi solicitado à empresa explicações nos relatórios e de sua



revisão prevista a cada 2 anos, cujo um dos intuitos, foi de incluir tais pontos relevantes a uma boa avaliação da manutenção.

Conforme memorial descritivo de parcelamento urbano: “na extremidade leste do empreendimento está localizada uma área verde denominada Jardins do Mirante. Voltada para a paisagem do vale onde está a cidade de São Sebastião, esta área proporcionará espaços de lazer contemplação”.



Constata-se que o projeto paisagístico não foi implementado também nesta área, conforme verificado no espaço em frente à Avenida do Jardins do Mirante e indicado nas fotos abaixo:



Foto 13



Foto 14



Segundo a CODHAB:

2.7 INCOMPLETA IMPLANTAÇÃO DO PROJETO DE PAISAGISMO NO EMPREENDIMENTO

No projeto inicial, estava previsto o plantio de 2.278 mudas de árvores de diversas espécies e 339 palmeiras. De acordo com o cronograma da obra, o plantio das árvores, fora dos condomínios, estava previsto para ser realizado após a construção das unidades habitacionais e de infraestrutura, o que é o normal para a implantação dos projetos de paisagismo, ocorrendo após a conclusão de toda a obra. Muitas das mudas plantadas morreram, pois não eram espécies apropriadas para o clima da nossa região e estão sendo substituídas.

Tendo em vista o levantamento realizado pelo executor, a Jardins Mangueiral apresentou à CODHAB novo cronograma para conclusão do projeto de paisagismo, com o plantio de aproximadamente 1.000 (mil) mudas de árvores, em duas etapas, no período de seca, plantio nas áreas com acesso de caminhão pipa para irrigação das mudas e, durante o período de chuva, nas demais localidades, sendo a continuidade deste cronograma no período chuvoso, a partir de novembro/2016.

Cumpre-nos informar que não assiste razão, o apontamento de "Aumento do impacto ambiental com a implementação do empreendimento do Setor Mangueiral sobre as áreas do Jardim Botânico dada a não implementação do projeto paisagístico previsto, com diminuição de qualidade de vida dos habitantes".

[...]

No que concerne ao empreendimento, foram emitidas todas as licenças ambientais necessárias, Licença Prévia nº 12/2006, Licença de Instalação nº 029/2011, 032/2013 e Licença de Operação nº 074/2013, logo não há que se falar em que a ausência do plantio de árvores do Jardins Mangueiral aumente os impactos ambientais na região do Jardim Botânico, considerando que o Jardins Mangueiral é classificado como zona URBANA, e não se trata de Área de Preservação Ambiental - APA, e nem Área de Preservação de Manancial - APM, essas áreas, sim, são constantes da margem oposto da rodovia DF-001.

Em que pese o plantio de mudas não ter sido realizado em sua totalidade, até a presente data, foi realizado o plantio de 56% do previsto, não se tendo comprovação técnica de que houve aumento do impacto ambiental sobre as áreas do Jardim Botânico em função de plantio de árvores no Jardins Mangueiral.

Novamente não assiste razão para se afirma que houve "pagamento da manutenção de árvores inexistentes (38,21% do total previsto). Incluídas áreas objeto da manutenção mensal (no viveiro/ núcleo de práticas sustentáveis e viário principal) e ausência de implantação de gramado em diversos trechos do empreendimento. Logo, do montante de R\$ 2.344.257,15 pago pela manutenção das áreas verdes, no período de julho de 2011 a fevereiro de 2016, deve ser devolvido montante equivalente a 38,21% do valor pago, ou seja, R\$ 895.740,66." Verifica-se que não existe um item de manutenção de árvores; o item existente é Manutenção e conservação de áreas verdes, não existindo um valor por unidade de árvore a ser descontado ou acrescido, não se separando o que é indivíduo arbóreo e o que é área verde, enquanto que na solicitação do Auditor, é feita esta separação e, ainda são consideradas todas as árvores não plantadas como sendo o mesmo que área verde, solicitando o seu desconto, não sendo estes itens semelhantes e nem existindo essa alegação em



previsão contratual. Desta forma, não há de se falar em devolução de 38,21% do valor pago, ou seja, R\$ 895.740,66.

A resposta da CODHAB ao questionamento acerca da incompleta implantação do projeto paisagístico não apresentou justificativa para o pagamento de manutenção de espécies vegetais inexistentes e áreas verdes sem a cobertura vegetal, contrariando previsão em projeto paisagístico aprovado para o empreendimento dos Jardins Mangueiral. Por outro lado, como afirmado pelo gestor, “não existe um item específico de manutenção e conservação de áreas verdes, não existindo um valor por unidade de árvore a ser descontado ou acrescido, não se separando o que é indivíduo arbóreo e o que é área verde”. Entretanto, o projeto paisagístico previsto não se constitui em uma faculdade a ser efetivada pela Jardins Mangueiral, cabendo, pois a implementação dos itens previstos no projeto em sua totalidade.

Salienta-se que o projeto refere-se a uma Parceria Público-Privada, sendo indispensável que cada parte envolvida no empreendimento execute suas atividades conforme previsto no contrato firmado, para que se tenha sucesso na realização do projeto.

Logo, dos R\$ 2.344.257,15 pagos à Concessionária pela manutenção das áreas verdes, no período de julho de 2011 a fevereiro de 2016, configura-se prejuízo em montante equivalente a 38,21% do valor pago, totalizando R\$ 895.740,66, sem contar a atualização do valor no período.

Causa

Desconsideração da importância do Projeto Paisagístico do Empreendimento;

Morosidade com relação aos procedimentos de constituição de Comissão Técnica designada à solução de divergências técnicas;

Atrasos na implantação do projeto paisagístico previsto no contrato da PPP do empreendimento do Setor Habitacional do Mangueiral.

Consequência

Aumento do impacto ambiental com a implementação do empreendimento do Setor Habitacional do Mangueiral sobre as áreas da Região Administrativa e da estação ecológica do Jardim Botânico;

Possível prejuízo por pagamento integral da contraprestação mensal, sem considerar a incompleta implantação do projeto paisagístico no empreendimento.



Recomendações

a) Efetuar a glosa do valor indevidamente pago à Concessionária R\$ 895.740,66, tendo por fim restituir o Erário e observados os Princípios do Contraditório e Ampla Defesa, uma vez que o projeto paisagístico do empreendimento não foi efetivado em sua totalidade;

b) Caso não seja efetuada a glosa do valor pago indevidamente à Concessionária, instaurar procedimento de Tomada de Contas Especial objetivando apurar a responsabilidade pela ocorrência dos referidos pagamentos, bem como obter o ressarcimento de R\$ 895.740,66 ao Erário;

c) Determinar ao Consórcio a imediata regularização e finalização do projeto paisagístico, nos termos inicialmente previstos no contrato de PPP formalizado entre a CODHAB e o Consórcio Jardins Mangueiral;

d) Efetuar a instauração de Procedimento para Apuração de Responsabilidade, em face das irregularidades identificadas na execução do objeto contratual da PPP por parte do Consórcio Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A.

2.7 PAGAMENTOS POR ITENS EM PRAZO LEGAL DE GARANTIA CONTRATUAL PELO PARCEIRO PÚBLICO

Constata-se que os atos necessários ao regular andamento do empreendimento carecem da compreensão da natureza do ajuste firmado por PPP. Observa-se, dentre outras características, que não se trata tão somente da contratação de uma obra, mas também da concessão da prestação de serviços aos moradores do empreendimento, contendo a apropriada denominação de parceria.

Reitera-se que o parceiro privado foi remunerado pelos investimentos realizados no âmbito do empreendimento, conforme indicado abaixo:

- 1) Foi oferecida ao parceiro privado, como remuneração pelas obras e serviços objeto do contrato correspondente, a cessão do direito de exploração econômica do empreendimento, obtendo proveito econômico;
- 2) O valor da gleba de 200,11 Ha avaliada em R\$ 44.548.000,00, conforme o Laudo de Avaliação nº 141/2008, elaborado pela Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, acostado à fl.595 do processo nº 121.000.248/2007 foi repassado ao Consórcio Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A responsável pela implantação da PPP, não onerando o valor das unidades habitacionais;
- 3) Outra contrapartida não pecuniária prevista no Projeto dizia respeito à parcela do terreno que seria destinada para implantação de estabelecimentos



comerciais seriam transferidos ao particular e o direito de exploração unidades comerciais (farmácias, padarias, lanchonetes, locais de compras, etc.);

4) Todo o custo da infraestrutura urbana foi pago pelos adquirentes das unidades habitacionais conforme fl. 1.326 do processo nº 121.000.248/2007 consta a seguinte informação:

Além do custo da residência em si, outro componente na formação do preço de venda foram os referentes à implantação da infraestrutura urbana, que compreende os seguintes sistemas: viário, água, esgoto, águas pluviais e urbanização, estimados em R\$ 82 milhões.

Às fls. 1.426-1.443 do processo nº 121.000.248/2007, o TCDF por meio do Ofício nº 8425/2008-GP encaminhou a Decisão Liminar nº 221/2008- P/AT em 22/12/2008 a qual autorizou com base na Informação nº 227/2008-3ª ICE/Divisão de Contas, o pagamento por serviços não executados na mesma proporção da realização, mas por estimativas dos serviços de manutenção a serem realizados no período.

A CODHAB foi instada pelo órgão de Controle Interno a informar o prazo de garantia da manta asfáltica, porém não houve resposta a este questionamento. Entretanto, a companhia não soube informar se o sistema viário tem garantia de 5 ou 10 anos e, de igual modo, efetua o pagamento pela manutenção sem saber a composição dos custos dos serviços executados e quais serviços de manutenção do sistema viário são executados. Consta à fl. 1.424 do processo nº 121.000.248/2007, Acórdão do Tribunal de Contas da União a respeito da possibilidade de pagamento por estimativa de serviços em uma Concessão de Rodovia Federal, a saber:

[...] Ora, não se trata aqui de uma licitação para aquisição de serviços, mas de uma licitação de concessão, de modo que não há que se falar em pagamento em face de medições realizadas. Tal fenômeno ocorre igualmente nas concessões de rodovias remuneradas por tarifa do usuário (pedágio), hipótese em que, independentemente da manutenção maior ou menor realizada no período, a remuneração permanecerá a mesma.

Ademais, tais custos não incluem inúmeros serviços que implicam em garantia de 5 anos. Porém, considera aqueles que possuem um período de garantia menor, tais como, exemplificadamente: pintura de guias, sinalização horizontal, tachas refletivas, recuperação de passeios, quebras de meios-fios, danos por chuvas torrenciais, etc. Como se vê, a lista não é exaustiva, ao contrário, as hipóteses de intervenções futuras são imponderáveis e constituem risco exclusivo do parceiro privado, que com elas deverá arcar. [...]

A forma como estão distribuídos os “valores máximos mensais dos serviços de manutenção realmente não é proporcional aos valores dos orçamentos dos referidos serviços. Porém, a toda evidência, tal fato afigura-se absolutamente irrelevante” Foi a maneira encontrada para garantir a remuneração mínima adequada do investidor, cobrindo custos e os riscos envolvidos, numa fórmula que nos parece razoável.



[...] Mas os pagamentos são realizados não por medição, mas pela manutenção dos estados das rodovias em condições adequadas. E o que podemos observar das conclusões do relatório de avaliação financeira da PPP da BR - 116/324 (BA), do Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão (fis. 1 a 6 do anexo 12 do Processo TCU nº 014. 654/2006- 5)

Carece de justificativa o pagamento pela manutenção do sistema viário, sem considerar o prazo de garantia mínima do asfalto e de serviços como: pintura de guias, sinalização horizontal, tachas refletivas, recuperação de passeios, quebras de meios-fios, danos por chuvas torrenciais. Não se exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço. Entende-se que a parcela referente manutenção do sistema viário só pode ser incluída nos serviços decorridos 5 anos da entrega da fase a qual se refere.

Para fundamentar tal posicionamento, veja-se a previsão do art. 73 § 2º, da Lei nº 8.666/1993, acerca da garantia quanto à obra executada diz que:

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

§2º O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

O art. 618 do Código Civil estabelece que:

Art. 618. Os contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.

Faz-se necessário mencionar Acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios com relação à responsabilidade pela edificação do empreendimento no prazo estabelecido no art. 618 do Código Civil:

DIREITO CIVIL E DO CONSUMIDOR. APELAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL. VÍCIO EM EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. PRETENSÃO DIRECIONADA CONTRA A CONSTRUTORA RESPONSÁVEL PELA EDIFICAÇÃO DO IMÓVEL. REJEIÇÃO. DECADENCIA. ART. 26 DO CDC, NÃO INCIDÊNCIA. VÍCIO AFETO À SOLIDEZ E SEGURANÇA DO EMPREENDIMENTO. PRAZO DECADENCIAL QUINQUENAL. ART. 618 DO CÓDIGO CIVIL. CDC E CÓDIGO CIVIL. APLICABILIDADE. RESPONSABILIDADE OBJETIVA PELOS PREJUÍZOS DECORRENTES DA CONSTRUÇÃO DO EDIFÍCIO. MÁ EXECUÇÃO DA OBRA. ÁREA COMUM. CONSTATAÇÃO. SENTENÇA CONDENATÓRIA MANTIDA.



[...]

4. Havendo a constatação de vício que comprometa a solidez e à segurança do imóvel dentro do decurso do prazo de garantia previsto nos art. 618, caput, do CC/2002, a responsabilidade do construtor é objetiva, máxime em se tratando de relação de consumo, ante ao que dispõe o art. 12 §1º, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor. (APC 20140111623230 – 3ª Turma Cível. Rel. Desembargador Alfeu Machado. Julgado em 06/05/2015).

Não houve parâmetros para quantificar os serviços prestados e os pagamentos realizados a título de contraprestação mensal em favor do Consórcio Jardins Mangueiral, no que se refere à manutenção do sistema viário.

Além disso, o Relatório de Vistoria Técnica nº 250-000.007/2014 – GECON-CODHAB, datado de 16/07/2014, já apontava falhas, pois indicava que o pavimento asfáltico não apresentava a qualidade e durabilidade exigidos, além de existirem os seguintes defeitos: remendos, desgastes, escorregamento de massa, trincas longitudinais curtas e longas, trincas de retração, erosão nas bordas, buracos, ondulações, trincas transversais ocorridas devido aos recalques de base.

Reitera-se que o Segundo Termo Aditivo, de 11/07/2011, data em que se iniciou o pagamento das contraprestações pela realização dos serviços de conservação e manutenção do empreendimento, considerou o valor máximo mensal R\$ 185.356,35 à época, com a seguinte composição: R\$ 52.451,13 para manutenção de áreas verdes, o que corresponde a 28,30 % do valor da contraprestação mensal; R\$ 112.335,78 para limpeza urbana, o que corresponde a 60,60 % do valor da contraprestação mensal e R\$ 20.569,44 para manutenção do sistema viário, o que corresponde a 11,10 %.

No período de julho de 2011 a fevereiro de 2016, pagou-se R\$ 8.283.594,17 pelos serviços de manutenção do empreendimento. Desse valor, R\$ 919.478,95 (o que equivale a 11,10 % do valor pago) correspondeu à manutenção do sistema viário.

Por meio do Ofício nº 100.002.859/2016 - PRESI/CODHAB, a entidade assim se manifestou:

PAGAMENTO POR ITENS EM PRAZO LEGAL DE GARANTIA CONTRATUAL POR PARTE DO PARCEIRO PÚBLICO

Não assiste razão ao questionamento, já que a Garantia e Manutenção são coisas distintas e que, para a compreensão do apontamento é necessário, primeiramente, entender as suas definições.

Um exemplo conhecido e bem simples é o da compra de um veículo, onde temos a garantia por um prazo pré-determinado e ainda temos que pagar pela manutenção periódica. Da mesma forma ocorre no caso do Jardins Mangueiral.

Primeiramente, temos, novamente, que esclarecer que as condições do contrato foram estabelecidas pelo Conselho Gestor de Parceria Público Privada - CGP e que não se encontra, nem no Edital e nem no Contrato, o detalhamento de como se estabeleceram os valores de manutenção estipulados, nem tão pouco detalhamento



sobre possível desconto de valores dos serviços de garantia, que não sejam escopo da manutenção.

Para o entendimento da explicação, descrevemos abaixo a definição de Garantia e Manutenção:

Garantia: Documento que assegura junto de um comprador a qualidade de um produto ou serviço, responsabilizando o fabricante ou vendedor pelo seu funcionamento, durante um determinado período de tempo.

Manutenção: Manutenção é a ação de manter, sustentar, consertar ou conservar alguma coisa ou algo.

No caso do Mangueiral, é visível o serviço de manutenção realizado, podendo ser comparado com outras áreas residenciais, entregues à população, como Riacho Fundo, Paranoá Parque e outras áreas do DF, onde observamos pichações, meio fios quebrados, sujeira e lixos espalhados, entupimento dos bueiros e tubulações e vários outros problemas, principalmente por falta de manutenção.

[...] A manutenção também está relacionada com a conservação periódica, ou seja, com os cuidados e consertos que são realizados periodicamente com o intuito de preservar o funcionamento correto das instalações.

No que concerne à Garantia, para os contratos de construção, os empreiteiros têm a seguinte obrigação legal do Código Civil:

"Art. 618. Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções Consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo. (GARANTIA)".

Com base no acima exposto, o edital determina que seja feito a manutenção em todo sistema viário, bem como ficar a cargo da empresa todos os defeitos identificados pelo executor e devendo o mesmo sanar tais problemas sem onerar o contrato (garantia), salvo os casos de mau uso pelos usuários do empreendimento como um todo, onde, quando não se identifica o causador do dano, ele é consertado, a custo da empresa, sem repasse para o governo ou condomínio.

Tanto a garantia como a manutenção, são procedimentos que andam lado a lado, sendo diferenciado pela sua origem, defeito de execução, onde se aplica a garantia ou defeito de uso ou desgaste natural, onde se aplica a manutenção.

Desta forma, não há de se falar em pagamento por itens cobertos em garantia, visto que são, claramente, serviços distintos e que somente os serviços de manutenção contratados são efetivamente pagos, sendo estabelecida a forma de medição através do Quadro de Indicador de Desempenho-QID.

A CODHAB não demonstrou a diferenciação dos serviços de manutenção realizados pela Concessionária, daqueles cobertos pela garantia contratual. Como afirmado pelo gestor, “tanto a garantia como a manutenção são procedimentos que andam lado a lado, sendo diferenciado pela sua origem; defeito de execução, onde se aplica a garantia, ou defeito de uso ou desgaste natural, onde se aplica a manutenção.”

No entanto, a ausência de descrição dos serviços e atividades efetuados por parte do Parceiro Privado com a consequente caracterização dos mesmos, impossibilita avaliar se as atividades desempenhadas mensalmente se tratam de garantia ou de manutenção do sistema viário.

Esta dificuldade é corroborada pela afirmação do gestor em resposta Solicitação de Auditoria nº 07/2016 - DIAPC/COAPP/SUBCI/CGDF:



Informamos que esta Companhia de Habitação não tem subsídios para avaliar a composição analítica dos custos por medição dos serviços de manutenção do sistema viário, de áreas verdes e de limpeza urbana na área do empreendimento imobiliário Mangueiral, portanto encaminhamos o pleito para a NOVACAP através do ofício nº 100.000.976/2016-PRESI/CODHAB/DF, em anexo, pois esta possui contratos afins e semelhantes aos realizados pela contraprestação pecuniária em questão.”

Nota-se que os pagamentos realizados pelos serviços de manutenção foram efetuados por estimativa de serviços realizados, sem indicar a composição analítica dos custos dos pagamentos e sem descrever quais foram os serviços prestados. Além disso, não houve a descrição e caracterização do montante pago em razão de atividades de manutenção do sistema viário, no intuito de distingui-las das atividades caracterizadas como garantia.

Ressalta-se que a manutenção viária das áreas internas das quadras do empreendimento Jardins Mangueiral é de responsabilidade de cada condômino, não onerando o valor pago a título de contraprestação mensal, em conformidade com o Segundo Termo Aditivo ao contrato, em sua cláusula 3.1.

Causa

Desconsideração da responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra do empreendimento durante a vigência da garantia, sem avaliar o prazo indicado no art. 618 do Código Civil.

Consequência

Possível pagamento por itens cobertos em garantia, conforme previsão legal;

Pagamento efetuado por serviços não quantificados e não especificados previamente.

Recomendações

a) Verificar a possibilidade e viabilidade jurídica da suspensão dos pagamentos efetuados pela CODHAB ao Consórcio, referente à execução dos serviços caracterizados como manutenção do sistema viário da área do empreendimento durante o período de 5 anos previsto no Código Civil, face à possível caracterização das ações da concessionária como atividades inerentes à garantia das vias do Jardins Mangueiral;

b) Instaurar procedimento de Tomada de Contas Especial objetivando obter o ressarcimento do dano quantificado ao Erário, (R\$ 919.478,95), ao se averiguar que tais atividades desempenhadas caracterizem-se por serem relacionadas à garantia do empreendimento e se enquadrem no art. 618 do Código Civil, bem como apurar os fatos e



identificar os responsáveis, nos termos da Resolução nº 102/1998, do Tribunal de Contas do DF;

c) Nas próximas contratações realizadas mediante Concessão ou PPP, abster-se de incluir no objeto a realização de atividades de conservação e manutenção de itens, como o sistema viário, sem considerar o prazo de garantia mínima previsto na legislação, caso a remuneração do empreendimento não seja efetuada mediante tarifa paga pelo usuário.

2.8 DESEQUILÍBRIOS NOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS ENTRE OS ENTES PÚBLICOS E PRIVADOS TENDO EM VISTA OS PAGAMENTOS FEITOS À CONCESSIONÁRIA FACE AO NÃO DETALHAMENTO DE CUSTOS DOS SERVIÇOS REALIZADOS

A PPP representa um novo modelo de concessão de serviços públicos à Administração e à sociedade, visando fomentar a participação do setor privado na realização de grandes empreendimentos, com a consequente prestação de serviços por parte do parceiro privado. Objetiva-se assim o alcance de resultados estabelecidos contratualmente, a partir de uma gestão de utilidades com relativa autonomia gerencial ao particular.

Entretanto, prevalece o desequilíbrio entre os serviços prestados e o valor da contraprestação mensal paga pelo Poder Público no referido contrato. A análise é restrita ao valor pago pelos serviços de operação, manutenção e conservação do empreendimento, uma vez que informações básicas e essenciais à avaliação de possíveis vantagens obtidas pelo parceiro privado não foram fornecidas pela CODHAB à época dos trabalhos de Inspeção.

A companhia foi instada a informar a média do lucro obtido pelo parceiro privado e se este obteve condições contratuais que desequilibram a comutatividade da avença, implicando ganhos e vantagens que descaracterizam o estabelecimento de uma parceria, em desconformidade com a Proposta Econômica e com o Plano de Negócios apresentados. Tais questionamentos foram respondidos nos seguintes termos:

Em referência ao item nº 04 da Solicitação de Auditoria nº 01/2016, informo que foi enviado ao Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários, Ofício nº 100.001.015/2016, de 18 de abril de 2016, solicitando informações acerca da obtenção de lucros, em conformidade com as cláusulas 25.1, 25.2 e 25.3 do Contrato no 007/2009.

Prevalece à ausência de informação necessária à avaliação econômica da PPP pelo Estado.

As notas individuais resultantes de cada um dos quatro itens de desempenho de serviços avaliados são transportadas para a planilha de consolidação, sendo posteriormente convertidas em um percentual de faturamento. Os itens de desempenho (1. Avaliação de



Gerenciamento Geral e Recursos Humanos; 2. Avaliação da Manutenção Viária; 3. Avaliação dos Serviços de Jardinagem e 4. Avaliação dos Serviços de Limpeza e Conservação de Áreas Comuns) são constituídos de alguns parâmetros que não se relacionam com os serviços prestados, como por exemplo:

Relação de Empregados lotados no Empreendimento, Dossiê do Colaborador, Cartão e/ou Folha de Ponto do Mês Anterior, Protocolo de entrega do Seguro Desemprego, Comprovante de Entrega de Vale Transporte, Comprovante de Entrega de Vale Refeição, Relação de Férias vencidas ou a vencer, Uso de uniforme pelos funcionários, Existência de plano ou cronograma de manutenção viária e Utilização de cones de sinalização na via, quando houver funcionários trabalhando a menos de 0,5 metros da via, ou na própria via.

O Quadro de Indicadores de Desempenho de uma PPP deve ser estruturado com itens aptos a quantificar e avaliar de forma direta a qualidade dos serviços prestados pelo Concessionário. No período de julho de 2011 a Fevereiro de 2016 foram pagos R\$8.283.594,17 (fonte 100 – Tesouro do DF), para manutenção e conservação do empreendimento.

Consta do processo nº 121.000.248/2007 (fl. 3.027), que os serviços de operação, manutenção e conservação do empreendimento tiveram seu início efetivo em 08/07/2011 compreendendo:

- a) Conservação e manutenção do Sistema Viário Urbano Público Principal e Secundário: vias, meio fios, sarjetas, calçadas, passeios, ciclovias, sinalizações verticais e sinalizações horizontais com pintura de meio- fios, serviços estes executados em uma área de 172.734,42 m²;
- b) Manutenção e Conservação das Áreas Verdes, Jardins e Praças Públicas: roçada regular das áreas gramadas; reforma de gramados com fornecimento de água, adubo e demais produtos necessários a sua conservação; regularização manual das áreas que apresentarem erosão; poda de árvores, arbustos e trepadeiras, arranjos ornamentais e jardins; controle fitossanitário com aplicação de produtos para defesa vegetal; irrigação das áreas gramadas, canteiros, jardins, árvores, arbustos e demais áreas verdes públicas e assessoramento técnico incluindo análise de solo. Serviços estes executados em uma área de 356.616,57 m²;
- c) Serviços de Limpeza Urbana das áreas públicas: limpeza e desentupimento do Sistema de Drenagem de águas Pluviais do Viário incluindo de valas, canaletas, bueiros e galerias; limpeza e varrição de todo Sistema Viário Urbano Público; limpeza, conservação e substituição dos mobiliários urbanos existentes; limpeza e varrição das calçadas, passeios, parques, praças e demais áreas públicas; remoção de galhos secos e detritos das áreas verdes e coleta, carregamento e transporte dos vegetais cortados, folhas,

entulhos e demais materiais gerados pelos serviços de jardinagem bem como sua deposição em lugar destinado. Serviços estes executados em uma área de 529.350,99 m².

Em análise à documentação que compõe a PPP e processo n° 121.000.248/2007, como já informado no presente Relatório, foram constatados problemas quanto à prestação de serviços de Manutenção e Conservação das áreas verdes, jardins e praças públicas, e dos serviços de conservação e manutenção do sistema viário urbano público principal e secundário. Essa informação foi ratificada pelo Relatório de Vistoria Técnica n° 250-000.007/2014 – GECON-CODHAB, datado de 16/07/2014, em que já se apontavam falhas que indicavam que o pavimento não apresentou a qualidade e durabilidade exigida, sendo encontrados os seguintes defeitos no sistema viário e calçadas: remendos, desgastes, escorregamento de massa, trincas longitudinais curtas e longas, trincas de retração, erosão nas bordas, buracos, ondulações, trincas transversais ocorridas devido aos recalques de base.

Os serviços executados e remunerados pelas contraprestações mensais, após a construção das 15 quinze quadras condominiais do Jardim Mangueiral com as respectivas áreas, alcançam: Grama/calçadas - 215.825 m², sendo 52.557 m² referente a calçadas e ciclovias e 163.268 m² de áreas verdes; pavimentação asfáltica - 109.800 m², conforme ilustração abaixo:



A CODHAB foi instada a:

- a) informar se os pagamentos referentes à contraprestação mensal são realizados por serviços executados na mesma proporção da realização;
- b) justificar a inclusão de serviços de manutenção do sistema viário antes de decorridos 5 anos da entrega de cada etapa da obra;
- c) informar qual o prazo de garantia da manta asfáltica objeto da contraprestação mensal;



d) informar se os serviços de manutenção do sistema viário, de áreas verdes e de limpeza urbana na área do empreendimento imobiliário Mangueiral que ensejaram o pagamento de R\$ 3.090.892,74 no exercício de 2015 estão de acordo com os valores de mercado;

e) especificar a composição analítica de cada serviço.

Conforme manifestação da CODHAB, a empresa não soube informar o prazo de garantia do asfalto e não forneceu parâmetros mínimos para a precificação quanto ao valor dos serviços de manutenção do sistema viário, de áreas verdes e de limpeza urbana na área do empreendimento que ensejam pagamento mensal, serviços estes que compõem a contraprestação mensal de manutenção e conservação do empreendimento, a saber:

Informamos que esta Companhia de Habitação não tem subsídios para avaliar a Composição analítica dos custos por medição dos serviços de manutenção do sistema viário, de áreas verdes e de limpeza urbana na área do empreendimento imobiliário Mangueiral, portanto encaminhamos o pleito para a NOVACAP através do ofício nº 100.000.976/2016-PRESI/CODHAB/DF, em anexo, pois esta possui contratos afins e semelhantes aos realizados pela contraprestação pecuniária em questão.

Vale observar que os serviços de operação, manutenção e conservação do empreendimento constituem-se em roçagem mecanizada (código 4618 – tabela NOVACAP), limpeza superficial de camada vegetal (código 4110 – tabela NOVACAP), Tratamento fitossanitário (código 4625 – tabela NOVACAP), varrição de vias e logradouros públicos (código 422 – tabela SLU) e execução de Limpeza de bocas de lobo (código 4143 – tabela SLU).

Utilizando-se como referência as Tabelas de Preços e Serviços da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP e do Serviço de Limpeza Urbana - SLU de fevereiro de 2016, conclui-se que os serviços referentes à composição da contraprestação mensal seriam remunerados no montante de R\$ 81.015,50, e não os R\$ 255.811,39 constantes da Planilha de Recebimento - Brasília “Jardins Mangueiral - JM1 + Dente” conforme indicado abaixo:

REFERÊNCIA TABELA DE PRODUTOS E SERVIÇOS OFERTADOS PELO SLU FEVEREIRO 2016						
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UNID.	Preço (R\$)	Área	Freq. mês	Valor serv.(R\$)
422	Varrição e catação em vias e logradouros públicos	HA	2.432,50	16,32 ha	30	39.698,40
4143	Execução de limpeza de bocas de lobo na via principal, com obstrução de até 50% de seu volume (a cada 60 metros)	100 unidades	30,02	3.000 metros	2	6.004,00
A tabela de referência do SLU define que os serviços de varrição manual e catação de papéis em vias, logradouros públicos e áreas gramadas são definidos em função da região administrativa. Na região de São Sebastião, o valor mensal por equipe é R\$48.649,88, tendo sido contratada pelo Serviço de Limpeza Urbana a empresa Sustentare Serviços Ambientais S/A (CNPJ 02.592.658/0001-65). Composição da equipe: 10 garis Extensão de trabalho: 02 hectares por gari.						
TABELA DE REFERÊNCIA BASE NOVACAP FEVEREIRO 2016						
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UNID.	Preço (R\$)	Área	Freq. mês	Valor serv.(R\$)



4101	Limpeza de camada vegetal	M ²	0,20	16,32 ha ou 163.200 m ²	1	32.653,60
4618	Roçagem mecanizada	HA	31,13		2	1.016,08
4625	Tratamento fitossanitário	HA	50,35		2	1.643,42
VALOR TOTAL DAS TABELAS SLU E NOVACAP						81.015,50

Observa-se que os preços indicados no referido contrato estão superiores aos praticados por outros órgãos e entidades do GDF (diferença de R\$ 174.795,89 ao mês). A CODHAB, por intermédio do Ofício nº 100.002.859/2016 PRESI/CODHAB, assim se manifestou:

2.8 DESEQUILÍBRIO DOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS DOS ENTES PÚBLICO PRIVADO

Novamente esclarecemos que as condições da PPP foram estabelecidas pelo CGP não cabendo a verificação da lucratividade da empresa, visto que o lucro não é proibitivo, porém ele deve ser objeto de apreciação, por parte do gestor, objetivando a contratação da proposta mais vantajosa aos cofres públicos, atendendo ao seu interesse. Neste sentido, o BDI, busca mensurar o lucro, despesas e tributos que incidem indiretamente na execução do objeto, os quais são discriminados na composição do BDI da proposta do Particular. Não cabe a esta administração dizer se o lucro obtido pelo empreendimento é justo, visto que a empresa participou de uma licitação pública onde venceu a melhor proposta.

Além disso, em 2007, houve uma auditoria do Tribunal de Contas do DF - TCDF nº 35357/2007, onde foram analisados os valores de todos os serviços, na tentativa de se reduzir o prazo contratual de 15 (quinze) para 5 (cinco) anos, e concluiu-se pela vantajosidade na manutenção do prazo original, prestando os seguintes serviços de Manutenção:

- Conservação e manutenção do sistema viário urbano secundário.
- Conservação e manutenção das guias, sarjetas e meio-fio de todo o sistema viário urbano.
- Manutenção da sinalização horizontal de todo o sistema viário urbano, incluída pintura de meio-fio.
- Manutenção das calçadas, passeios e ciclovias (quando houver).
- Limpeza e desentupimento do sistema de drenagem de águas pluviais do sistema viário, incluindo valas, canaletas, bueiros e galerias.
- Limpeza e varrição de todo o sistema viário urbano.
- Limpeza, conservação e substituição do mobiliário urbano, com ponto de ônibus, bancos, recipientes de lixo, vasos, jardineiras.
- Limpeza e varrição das calçadas, passeios, parques, praças e demais áreas públicas do empreendimento com recolhimento de folhas, papéis, copinhos, vegetação cortada e outros detritos.
- Roçada regular das áreas gramadas, como aparo ou capinagem das arestas.
- Remoção de galhos secos e detritos das áreas verdes.
- Manutenção e reforma de gramados, canteiros e jardins existentes, com fornecimento de água, adubo e demais produtos necessários para sua conservação. Regularização manual das áreas que apresentarem erosão, efetuando corte e aterro, remoção ou complementação de terra, bem como recuperação da vegetação.
- Poda de árvores, arbustos e trepadeiras, com remoção e destinação dos detritos gerados.
- Manutenção dos arranjos ornamentais e jardineiras, remanejando as planas e trocando a terra sempre que se fizer necessário.



- Controle fitossanitário com aplicação de produtos específicos para defesa vegetal.

Outrossim, as atribuições de serviço de manutenção é muito mais do que somente os cinco itens abordados pelo DD Auditor: (1) à varrição e catação em vias e logradouros públicos, (2) limpeza de bocas de lobo, (3) limpeza da camada vegetal, (4) roçagem e (5) tratamento fitossanitário; não tendo sido verificados os itens e quantitativos dos demais, de obrigação da empresa.

Além da melhor qualidade dos serviços, na tabela abaixo, estimamos os valores arrecadados em IPTU nas unidades habitacionais, tendo como fonte dos valores unitários, a Secretaria da Fazenda. Este valor foi estimado em R\$ 3.708.225,01 sem considerar as unidades comerciais que elevam, ainda mais, este valor:

Descrição	Qtd	2015/2016	Vir Unit	Vir Total
Casa 3 dormitórios	3200	R\$ 192.951,19	R\$ 528,21	R\$ 1.690.272,00
Casa 2 dormitórios	1600	R\$ 161.375,31	R\$ 440,63	R\$ 705.008,00
Apartamentos	3200	R\$ 142.960,04	R\$ 410,30	R\$ 1.312.945,01
	8000			R\$ 3.708.225,01

Fonte: Secretaria da Fazenda DF-10/2016

Atualmente, na área do Mangueiral, se gasta, aproximadamente, R\$ 3.424.858,8 por ano com a manutenção do contrato do Jardins Mangueiral, ou seja, com um custo de R\$ 283.366,93 abaixo do arrecadado em IPTU, somente computando a receita apurada para habitação, sem considerar as unidades comerciais.

Para termos uma ideia do potencial de arrecadação, o valor do IPTU da unidade habitacional mais cara é de R\$ 528,21 nas unidades de 03 quartos, enquanto de uma sala comercial de 82m² é de R\$ 2.154,00 (dado fornecido pela Secretaria da Fazenda do DF). O potencial de salas é de, aproximadamente, 2500 unidades, em uma área de 108.000 m², o que daria uma arrecadação estimada de mais de R\$ 5.668.366,93 ao GDF, após o pagamento dos serviços de contraprestação.

Desta forma, concluímos que não existe prejuízo para a Administração Pública com o pagamento dos serviços de operação e manutenção do empreendimento do Setor Habitacional do Jardins Mangueiral.

Em resposta ao questionamento do órgão de Controle Interno, a CODHAB mediante Ofício nº 100.002.859/2016 PRESI/CODHAB, não apresentou qualquer justificativa plausível que motivasse a realização do pagamento de manutenção sem a quantificação dos custos envolvidos, baseado em estimativa de serviços a serem prestados.

A mensuração de valores apresentada à companhia tomou como referência as tabelas de serviços do SLU e NOVACAP vigentes em 2016, avaliando em R\$ 81.015,50 a contraprestação mensal a ser paga, e não os R\$ 255.811,39 constantes da Planilha de Recebimento - Brasília (Jardins Mangueiral - JM1 + DENTE), pagos mensalmente até o final do exercício 2015.

Destaca-se a seguinte parte da afirmação do gestor



Outrossim, as atribuições de serviço de manutenção é muito mais do que somente os cinco itens abordados pelo DD Auditor: (1) à varrição e catação em vias e logradouros públicos, (2) limpeza de bocas de lobo, (3) limpeza da camada vegetal, (4) roçagem e (5) tratamento fitossanitário; não tendo sido verificados os itens e quantitativos dos demais, de obrigação da empresa.”

Entretanto, as respostas da unidade não trazem qualquer fato que detalhe ou descreva os serviços e que possibilite avaliar a composição de custos do que é pago em manutenção de áreas verdes e do sistema viário, assim como no que tange aos serviços de limpeza. Esta dificuldade é corroborada pela afirmação do gestor em resposta à Solicitação de Auditoria nº 07/20 16 - DIAPC/COAPP/SUBCI/CGDF, ao indicar “não ter subsídios para avaliar a composição analítica dos custos por medição dos serviços de manutenção do sistema viário, de áreas verdes e de limpeza urbana na área do empreendimento imobiliário Manguelral”.

Averiguou-se que, caso os serviços de manutenção sejam em quantidade maior do que os informados pela equipe de auditoria, faltou indicar quais são os serviços e os respectivos custos de realização no empreendimento, fim de avaliar a metodologia dos pagamentos e se estes estão de acordo com o contrato firmado.

Causa

Pagamento por estimativa de serviços a serem prestados por parte do parceiro privado sem parâmetros de precificação, no intuito de comprovar sua compatibilidade com os preços praticados no mercado;

Quadro de Indicadores de Desempenho - QID inadequado para avaliar os serviços de operação, manutenção e conservação do empreendimento.

Consequência

Possíveis prejuízos para a Administração Pública com o pagamento dos serviços de operação, manutenção e conservação do empreendimento do Setor Habitacional do Jardins Manguelral, sem um parâmetro dos preços de mercado praticados atualmente por outros órgãos e entidades do GDF, bem como as metas de desempenho adequadas.

Recomendações

a) Providenciar a reavaliação dos indicadores do Quadro de Indicadores de Desempenho – QID a fim de tornar a avaliação de desempenho compatível com a realidade dos serviços necessários a conservação e manutenção do empreendimento Jardim Manguelral;

b) Efetuar ajuste do valor mensal de pagamento do contrato para 81.015,50 até que o parceiro privado demonstre a composição analítica dos custos dos serviços de



conservação e manutenção do empreendimento do Jardim Mangueiral, levando-se em consideração a necessidade de análise pela Câmara Arbitral conforme previsto em contrato;

c) Instaurar procedimento de Tomada de Contas Especial no intuito de quantificar os pagamentos irregulares realizados e indicação dos agentes públicos responsáveis, objetivando o ressarcimento do montante de R\$ 174.795,89 pagos a maior mensalmente, desde a entrega da última fase do empreendimento.

2.9 – AUSÊNCIA DE COMPARTILHAMENTO RELACIONADO A POSSÍVEL GANHO GERADO À CONCESSIONÁRIA EM RAZÃO DA MUDANÇA DA METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO, BEM COMO INSERÇÃO DE VALORES RELATIVOS A ITENS DE MARKETING E PUBLICIDADE NA COMPOSIÇÃO DOS PREÇOS EM PERCENTUAIS ACIMA DO VERIFICADO EM EMPREENDIMENTOS DE CONSTRUÇÃO E INCORPORAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS

A Lei nº 3.877/2006 versa a respeito da política habitacional do Distrito Federal. O art. 3º da referida lei prevê orientações a respeito do seu desenvolvimento, especialmente quanto:

Art. 3º A ação do Governo do Distrito Federal na política habitacional será orientada em consonância com os planos diretores de ordenamento territorial e locais, especialmente quanto:

I – à oferta de lotes com infraestrutura básica;

II – ao incentivo para o desenvolvimento de tecnologias de construção de baixo custo, adequadas às condições urbana e rural;

III – à implementação de sistema de planejamento para acompanhamento e avaliação de programas habitacionais;

IV – ao atendimento prioritário às comunidades localizadas em áreas de maior concentração de baixa renda, garantido o financiamento para habitação;

[...]

VII – ao aumento da oferta de áreas destinadas à construção habitacional;

VIII – ao atendimento do banco de dados dos inscritos nos programas habitacionais da SEDUH e do Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – IDHAB; [...].

Enfatiza-se que o projeto Jardins Mangueiral foi a primeira Parceria Público-Privada realizada na área de habitação em âmbito nacional. Ademais, a escolha dos mutuários contemplados com unidade habitacional foi feita com base em listagem de beneficiários em condições de habilitação encaminhada pela CODHAB à Concessionária, sendo esta responsável pelos procedimentos de comercialização das habitações.



O item 2.4.1 do Projeto indicado na PMI permitiu a escolha de critério do método construtivo pela Jardins Mangueiral. Entretanto, o contrato não fez menção à distribuição das vantagens econômicas junto aos mutuários, ao empregar metodologia construtiva mais econômica por parte da Concessionária, com a utilização de elementos pré-moldados e processo construtivo em alvenaria estrutural, em substituição a alvenaria mediante blocos cerâmicos.

Soma-se a isso o fato do tempo de execução da construção das unidades com elementos pré-moldados ser mais célere, acarretando menores custos fixos para a construtora ao reduzir o desperdício de materiais e permitir que a execução seja mais rápida e sustentável em comparação com os sistemas convencionais de concreto moldado.

Considerando os valores pagos pelos mutuários, verifica-se que o valor do m² praticado na venda das unidades habitacionais econômicas não considerou a mudança da metodologia construtiva, pois a Proposta de Metodologia de Execução item 2.4 previa: “Metodologia Construtiva: As Unidades Domiciliares Econômicas devem ser construídas em alvenaria de tijolos cerâmicos com estrutura em concreto armado, alvenaria estrutural em blocos de concreto ou paredes de concreto armado”. De modo que o cálculo do custo de cada tipologia a partir do CUB (Custo Unitário Básico do Distrito Federal), conforme fl. 1.417 do processo nº 121.000.248/2007, leva em consideração esta metodologia.

Contudo, a Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários empregou metodologia mais econômica, com a utilização de placas pré-moldadas. Entende-se que parte deste ganho (economia com o método construtivo) deveria ser repassada aos adquirentes das unidades habitacionais.

Segundo publicações em sítios especializados em construção civil, a vantagem logística das placas de concreto pré-moldadas possibilita uma economia nos custos de material e redução do tempo dispendido na construção, em comparação ao método ordinário de construção previsto originalmente no contrato (Fonte: site da editora especializada PINI - <http://construcaomercado.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/96/artigo298972-1.aspx>).

Às fls. 1409 a 1425 do processo nº 121.000.248/2007, consta informação da CODHAB de que o custo médio de vendas, composto basicamente por custos, tributos, despesas, marketing e publicidade de venda, representa 61,3% do Valor Geral de Vendas do empreendimento, considerando a metodologia aplicada por outras empresas de construção e do mercado imobiliário no Brasil. Neste sentido, 17% do preço da unidade habitacional representa o percentual da despesa com marketing e publicidade de vendas no empreendimento.

Levantamento feito pela Folha Online, publicado no portal VGV – (<http://www.portalvgv.com.br/site/o-que-e-vgv-saiba-o-significado-deste-termo-tao-comum-no-mercado-imobiliario>), em 2006, informa que as incorporadoras do município de São Paulo



gastaram, em média, entre de 3% a 6% do VGV de um empreendimento em atividades marketing e publicidade.

A gleba de 200,11 Ha, avaliada em R\$ 44.548.000,00 conforme Laudo de Avaliação nº 141/2008 elaborado pela Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, foi repassada gratuitamente ao empreendimento Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A.

Com base na Informação nº 220/2008 – 3ª Inspeção de Controle Interno do Tribunal de Contas do DF, item 121, determinou-se que os cálculos de preços máximos de venda das unidades habitacionais fossem realizados com a eliminação do percentual do valor referente ao terreno, em cada tipo de imóvel disponível à comercialização.

Cabe lembrar que, à época da construção do empreendimento, havia lista de compradores registrados junto à CODHAB, interessados e em condições de habilitação. Diante disso, houve a indicação dos preços máximos de venda de cada unidade habitacional, sendo desconsiderado o valor de avaliação da área, conforme descrito abaixo:

Unidade	Quantidade	Valor (R\$)	Metragem
Casa- 3 Dormitórios	3200	111.797,90	68 m ²
Casa - 2 Dormitórios	1600	93.379,11	53,4 m ²
Apartamento	3200	82.823,06	46,4 m ²

No custo de infraestrutura do empreendimento, foi contemplada a construção de quadras de múltiplo uso e demais áreas de lazer. Contudo, conforme cópia de contrato de aquisição de unidade habitacional no empreendimento Jardim Mangueiral formalizados pelas Senhoras [REDACTED] (CPF nº [REDACTED]), [REDACTED] (CPF nº [REDACTED]) e [REDACTED] (CPF nº [REDACTED]), verificou-se que o valor do terreno poderia estar previsto no contrato (representando 42,85% do preço final de cada unidade) conforme dados reproduzidos a seguir:

Quadro resumo do Instrumento Particular de Promessa de compra e venda da unidade autônoma

- a) Condomínio Jardins dos Tapiriris: Unidade autônoma nº 27
Rua/Torre: Rua F
Tipologia: Casa de 3 dormitórios

Preço total da unidade incluindo a vaga de estacionamento e áreas comuns (R\$)	
146.166,07	
Preço da fração ideal do terreno (R\$)	Preço das acessões (R\$)
43.849,82	102.316,25



b) Condomínio Jardins dos Jacarandás: Unidade autônoma nº 01
Rua/Torre: Torre G2
Tipologia: Apartamento

Preço total da unidade incluindo a vaga de estacionamento e áreas comuns (R\$)	
115.768,59	
Preço da fração ideal do terreno (R\$)	Preço das acessões (R\$)
34.730,58	81.038,01

c) Condomínio Jardins das Quaresmeiras
Rua/Torre: Rua E
Tipologia: Casa de 2 dormitórios

Preço total da unidade incluindo a vaga de estacionamento e áreas comuns (R\$)	
131.016,17	
Preço da fração ideal do terreno (R\$)	Preço das acessões (R\$)
39.304,85	91.711,32

Em resposta, a CODHAB informou que

[...] 2.9 INSERÇÃO DE VALOR NO PREÇO DA UNIDADE RELATIVO AO TERRENO TRANSFERIDO GRATUITAMENTE À CONCESSIONÁRIA DA PPP RESULTANDO EM PREJUÍZO AOS ADQUIRENTES DE UNIDADES HABITACIONAIS

De acordo com a resposta encaminhada ao TCDF, sobre questionamentos feitos ao processo TCDF nº 935357/2007, foram apresentados, neste documento, os cálculos dos preços máximos, relativos ao primeiro trimestre de 2008, de venda das unidades habitacionais, levando-se em consideração a doação direta aos mutuários dos terrenos. Nestes cálculos, concluiu-se que os valores máximos para venda se estruturaram como a tabela (1) abaixo:

Imóvel	Vir Calculado Unit (R\$) c/ terreno em dez/2008	Vir do Terreno em dez/2008 (R\$)	Vir Max de venda Calculado em dez/2008 (R\$)	INCC jan/2008 a jan/2009	Vir Max da unid s/ o terreno jan/2009	Vir de venda da unid pela JM em jan/2009
Casa 3D	122.327,96	10.530,03	111.797,90	11,80%	124.990,16	120.559,14
Casa 2D	102.174,31	8.795,20	93.379,11	11,80%	104.397,94	100.830,00
Apts	90.624,00	7.800,94	82.823,06	11,80%	92.596,26	89.323,83



Verifica-se que os valores cobrados das unidades pelo Concessionário, em janeiro de 2009, identificados na coluna em destaque, tem um valor menor que o valor máximo calculado, reajustado pelo INCC para jan/2009, descontando-se o valor do terreno.

A Lei de Incorporação- Lei nº 4.591, estabelece que:

[...] a cada unidade caberá, como parte inseparável, uma fração ideal do terreno e coisas comuns, expressa sob forma decimal ou ordinária (art. 1, §29).

Em seguida, a mesma Lei, em seu art. 56, prevê que em toda publicidade ou propaganda escrita, destinada a promover a venda da incorporação, com construção pelo regime de empreitada reajustável, em que conste preço, serão discriminados, explicitamente, o preço da fração ideal do terreno e o preço da construção, com indicação expressa da reajustabilidade. No mesmo sentido, o § 19 do art. 56 dispõe que as mesmas indicações deverão constar em todos os papéis utilizados para a realização da incorporação, tais como cartas, propostas, escrituras, contratos e documentos semelhantes.

Trata-se de uma exigência legal, que, se não for atendida, os contratos não são passíveis de registro pelo Cartório de Registro de Imóveis competente.

Ademais, o preço atribuído a cada um dos imóveis obedeceu, estritamente, os valores indicados na Cláusula 17.2.1 do Contrato de PPP nº 007/2009, os quais foram devidamente analisados e aprovados. Não há que se falar que a empresa imputou valores de terreno na composição dos custos das unidades, o que jamais poderia ser feito, já que o terreno, onde são edificadas as unidades, é objeto de doação do poder público.

Para esclarecimento dos três exemplos citados, de cobrança do valor do terreno, analisamos abaixo, o primeiro exemplo, seguindo, os outros, o mesmo raciocínio:

Exemplo 1

████ (CPF nº █████) Rua/Torre: Rua F Casa de 3 dormitórios

Preço total da unidade incluindo a vaga de estacionamento e áreas comuns (R\$)	
146.166,07	
Preço da fração ideal do terreno (R\$)	Preço das acessões (R\$)
43.849,82	102.316,25

Em levantamento feito junto à área de vendas das unidades, constatamos que a unidade mencionada foi vendida em nov./2012 para Ricardo Alves Veloso - RG 01.537.168 SSP/DF e Elaine Alves Veloso (Documento em anexo), pelo valor supracitado e que este valor corresponde ao valor atualizado, para as unidades 03 quartos, no período de abr./2012 a mar/2013, já computando o valor da unidade com o reajuste pelo INCC. Ver tabela (2) de vendas abaixo do período mencionado:

Período	1		2		3		4	
Vigência	Jan/2009 - Mar/2010		Abr/2010 - Mar/2011		Abr/2011 - Mar/2012		Abr/2012 - Mar/2013	
Unidades	Valor contratual	Com Habite-se	Sem Habite-se	Com Habite-se	Sem Habite-se	Com Habite-se	Sem Habite-se	
Casas 30	R\$ 120.559,14	.	R\$126.248,12	R\$ 140.069,54	R\$ 135.209,82	R\$ 144.610,93	R\$146.166,08	
Casas 2D	R\$ 100.830,00	.	R\$105.588,00	R\$ 117.147,58	R\$ 113.083,14	R\$ 120.945,79	R\$ 122.246,44	
Apartamento	R\$89.323,83	.	RS 93.538,87	RS 103.779,34	RS 100.178,71	RS 107.144,11	RS 108.296,34	



Índices a	Variação IGPM		Variação INCC		Variação IGPM		Variação INCC	
	-		1,047188302		1,109478186		1,070984774	
5	6				7		8	
Abr/2013 - Mar/2014		Abr/2014 - Mar/2015		Abr/2015 - Mar/2016		Abr/2016 - Mar/2017		
Com Habite-se	Sem Habite-se							
RS 156.251,27	RS 156.651,88	RS 167.671,19	RS 168.882,02	RS 172.944,57	RS 181.258,84	RS 192.951,19	RS 194.301,95	
RS 130.681,22	RS 131.016,27	RS 140.232,30	RS 141.244,99	RS 144.642,71	RS 151.596,38	RS 161.375,31	RS 162.505,02	
RS 115.768,59	RS 116.065,41	RS 124.229,76	RS 125.126,88	RS 128.136,87	RS 134.297,03	RS 142.960,04	RS 143.960,83	
Variação IGPM	Variação INCC							
1,080494159	1,071738921	1,073086914	1,078072117	1,031450704	1,073286783	1,115682313	1,071958457	

NO QUADRO RESUMO DO "INSTRUMENTO PARTICULAR DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA DA UNIDADE AUTONOMA E OUTRAS AVENÇAS" da unidade exemplificada, o valor dado à fração ideal do terreno é, simplesmente, para se cumprir a exigência legal, estabelecida pela Lei nº 4.591/1964.

Visto que o valor cobrado pela unidade está de acordo com o valor da tabela (2) e que este não inclui o valor do terreno, como demonstrado pela tabela (1), concluímos que não houve locupletamento indevido da concessionária, nem, tão pouco exorbitância do lucro obtido pela venda dos terrenos.

Verifica-se, pela análise do Ofício nº 100.002.859/2016-PRESI/CODHAB, que a inclusão do valor da fração ideal do terreno no quadro resumo do "Instrumento Particular de promessa de compra e venda da unidade autônoma e outras avenças" tomou como referência o art. 56 da Lei nº 4.591/1964, a qual dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.

Por se tratar de uma PPP com a cessão por parte do poder público do terreno para a realização do empreendimento imobiliário, a discriminação explícita do preço da fração ideal do terreno no instrumento particular de promessa de compra, levou ao entendimento de que o preço cobrado incluiu o valor do terreno. Todavia, o referido Ofício demonstra que o preço da fração ideal do terreno não compôs o custo das unidades habitacionais.

Entretanto, destaca-se o percentual/valor referente à publicidade, que pode estar fora do valor de mercado para empreendimentos que envolvam construção e incorporação de unidades habitacionais, assim como a ausência de previsão contratual quanto à possibilidade de reequilíbrio dos valores cobrados junto aos mutuários pelas unidades, após utilização de tecnologia mais econômica no empreendimento.

Causa

Realização de mudança no projeto da PPP, com alteração do método construtivo das unidades habitacionais;

Definição do preço das unidades habitacionais, com a metodologia de cálculo utilizando a previsão do percentual 61,3% de Valor Geral de Vendas, sendo 17% referente ao custo médio relativo à publicidade e marketing do empreendimento.



Consequência

Ausência de compartilhamento dos ganhos oriundos da mudança de metodologia de construção junto aos mutuários das unidades habitacionais.

Previsão de percentual do custo médio relativo à publicidade e marketing do empreendimento em proporção superior ao percentual médio praticado por outras incorporadoras, à época da execução do empreendimento.

Recomendações

a) Aprimorar os procedimentos de gestão e fiscalização de contratos resultantes de programas habitacionais, que envolvam o Poder Público, Associações, Concessionárias e mutuários, no intuito de assegurar a sua regular execução e o atingimento do propósito do projeto perante os mutuários;

b) Estabelecer expressamente, nos contratos envolvendo PPP, a previsão de compartilhamento dos ganhos econômicos com os mutuários, em função da alteração do método construtivo com consequente redução dos custos nos contratos em que a CODHAB participe;

c) Compatibilizar o percentual do custo destinado à publicidade e marketing dos empreendimentos imobiliários realizados pela entidade a padrões utilizados por outras empresas incorporadoras, haja vista a “fila da CODHAB”, que contem os diversos interessados registrados e aptos à compra de imóveis.

2.10 - INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NOS PROCEDIMENTOS DE VENDAS DAS UNIDADES HABITACIONAIS

Conforme mencionado neste relatório, os mutuários contemplados com unidades habitacionais do empreendimento Jardins Mangueiral eram escolhidos com base na listagem de candidatos a Programas Habitacionais de Interesse Social da CODHAB.

De acordo com a listagem de candidatos da CODHAB, os interessados são inscritos em uma Relação de Inscritos por Entidades (RIE) em geral composta por Associações e Cooperativas Habitacionais, em uma Relação de Inscritos Individuais (RII) ou em uma Relação dos demais programas que atende idosos, pessoas com deficiência ou pessoas em situação de vulnerabilidade social.

A divisão das unidades habitacionais de projetos habitacionais, por Relação de Inscritos, decorre da aplicação do art. 5º da Lei nº 3.877/2006, que estabelece:



anuência da referida Federação para se candidatar como mutuária ao empreendimento habitacional Jardins Manguelral.

No intuito de obter a carta de anuência a ser fornecida pela Federação, a interessada teve que pagar a quantia de R\$ 3.500,00 em 07/07/2013, visando à confecção do documento que fazia parte do *check list* de documentos a serem apresentados por interessados registrados na Relação de Inscritos por Entidades. De acordo com a mutuária:

Fui compelida a demonstrar uma carta de anuência da Federação dos Feirantes e Ambulantes do Distrito Federal, com CNPJ nº 01.802.674/0001-72, entidade esta que desconhecia e nunca fiz parte, ocasião em que descobri que estava filiada a mesma através da própria CODHAB. A habilitação na CODHAB para aquisição de imóvel no Jardins Manguelral ficou condicionada a apresentação da referida Carta de Anuência e, somente após a apresentação de todo *check list*, fui habilitada e pude reservar o imóvel. Diante da imposição, realizei o pagamento, porém, não obtive nenhum recibo da transação. A responsável pelo fornecimento da Carta de Anuência da Federação dos Feirantes e Ambulantes do Distrito Federal foi a Sr.^a [REDACTED] – Procuradora da Entidade. Após o pagamento a Sr.^a [REDACTED] – Procuradora da Entidade informou, por escrito, que eu havia cumprido com todas as suas obrigações estatutárias, razão pela qual passei a ser habilitada junto à CODHAB para aquisição de imóvel no Bairro Jardins Manguelral.

Historicamente, são notórias as falhas no gerenciamento das listas atualizadas de Inscritos Individuais e de Inscritos por Entidades no âmbito da CODHAB, o que contribui consideravelmente para a ocorrência de problemas junto aos interessados em participar dos programas habitacionais.

Ressalta-se que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, por meio da Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social – PRODEP, ajuizou Ação Civil Pública (processo nº 2016.01.1.071379-2, em andamento na Oitava Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios) em face da CODHAB. A ação objetiva a unificação das listas de candidatos a programas habitacionais de interesse social, visando proporcionar maior transparência, isonomia, eficiência e impessoalidade ao processo, evitando falhas que beneficiam categorias de candidatos, haja vista as distorções verificadas em procedimentos de concessão de moradias por parte da empresa.

Em resposta, a CODHAB se manifestou da seguinte forma:

Encaminhamos, abaixo, as informações referentes aos dois casos citados.

1º Caso: [REDACTED]:

A candidata foi convocada para se habilitar no Projeto Jardins Manguelral no DODF nº 198 do dia 13/10/2009, portanto anterior ao Programa Morar Bem, sendo a convocação específica para este empreendimento.



Naquela época, o candidato, após a entrega da documentação para análise, podia realizar a reserva do imóvel pretendido, pagando a entrada do mesmo, no valor de 10%.

Ocorre que a candidata não foi habilitada de imediato, tendo em vista não ter atendido aos requisitos da Lei nº 3.877/2006, pois a mesma era proprietária de 33% do imóvel sito: apartamento 105, Bloco F da 415 Norte, conforme certidão cartorária do 2º Ofício. No entanto, após ingresso de recurso pela candidata, esta comprovou ser o mesmo objeto de herança, tendo ela direito a 1/3 do mesmo, se enquadrando, portanto na exceção da Lei nº 3.877/2006, art. 49, parágrafo único, sendo habilitada no dia 03/09/2013, conforme DODF nº 183, Edital nº 78/2013.

Dessa forma, ao dar continuidade no processo de aquisição junto a Jardins Mangueiral e ao Agente financeiro, a candidata possuía prazo de 30 dias para fechar o financiamento, conforme a Cláusula nº 3.3.1.1 do Contrato "Normas Gerais do Instrumento Particular de Promessa de Concessão de Direito Real de Uso de Unidade Autônoma e Outras Avenças" (Contrato Beneficiário, Jardins Mangueiral e CODHAB). Entretanto, foi concedido prazo de 90 (noventa) dias para mutuários do Jardins Mangueiral. Como a candidata não conseguiu concluir o financiamento dentro do prazo foi realizado o distrato unilateral do contrato, lhe sendo devolvido o valor da entrada.

Saliento que a obrigatoriedade em conseguir o financiamento é do beneficiário, conforme previsto em Contrato (Cláusula 3.3.1.2), portanto, sendo de sua obrigação cobrar o agente financeiro quanto ao prazo para concessão do financiamento.

Logo, não houve irregularidade no procedimento de venda da unidade habitacional.

2º Caso: ■■■:

A referida candidata se inscreveu no Programa Habitacional do DF no ano de 2011, pela relação de inscrição individual, no entanto, no recadastramento de 2012, esta se vinculou à entidade FEDERAÇÃO DOS FEIRANTES E AMBULANTES DO DISTRITO FEDERAL, CNPJ nº 01802674000172.

Ao ser convocada para comprovar os dados declarados no cadastro, um dos requisitos era a comprovação da filiação a referida entidade, a qual se realizava por meio de Carta de Anuência. No entanto, esta Companhia veda qualquer tipo de cobrança indevida pela entidade que não esteja prevista em seu estatuto, conforme dispõe no art. 17 da Lei nº 3.877/2006, *in verbis*:

"Art. 17. Às cooperativas e associações habitacionais, é vedada a cobrança de qualquer tipo de contribuição de seus associados para fins de aquisição de unidades imobiliárias de programa habitacional do Distrito Federal, excetuadas as taxas previstas em seus estatutos, em lei ou em seus regulamentos."

Logo, ao perceber que a cobrança realizada pela entidade era indevida, a candidata deveria ter formalizado uma denúncia junto à Companhia para apuração dos fatos e aplicação de penalidade.

A resposta apresentada pela empresa não informa as providências administrativas adotadas, a fim de apurar as irregularidades verificadas acerca da seleção de mutuários sem observar os princípios da Impessoalidade e Supremacia do Interesse Público. Ao invés de apresentar soluções, a CODHAB nega a existência de qualquer falha com relação aos procedimentos de escolha dos mutuários a serem contemplados por unidades habitacionais no Jardins Mangueiral.

Adverte-se que o art. 11 da Lei nº 8.429/1992 prevê que:



Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

Causa

Possíveis falhas no que tange à escolha de mutuários contemplados no empreendimento Jardins Mangueiral.

Consequência

Indícios de irregularidade na negociação de unidades habitacionais associadas a programa habitacional do Distrito Federal.

Recomendações

a) Comunicar tal fato à Divisão Especial de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública - DECAP da Polícia Civil do DF e ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, para que seja avaliada a instauração de procedimento de investigação no âmbito destes órgãos;

b) Instaurar processo administrativo, caso comprovados os indícios de irregularidade, nos termos do art. 211 da Lei Complementar nº 840/2011, visando à apuração de responsabilidade de gestores da empresa pelas falhas relatadas quanto ao procedimento de seleção de mutuários contemplados com unidades habitacionais no Jardins Mangueiral;

c) Aperfeiçoar os procedimentos de gestão, controle e fiscalização das Relações de Inscritos existentes no âmbito da CODHAB, no intuito de assegurar a escolha dos mutuários contemplados em Programas Habitacionais do GDF, conforme parâmetros legais e obedecidos os requisitos para registros dos candidatos de acordo com a Relação de Inscritos, a ordem cronológica das inscrições, observados os Princípios da Impessoalidade e da Supremacia do Interesse Público.

IV - CONCLUSÃO

A finalidade desta Inspeção é avaliar os atos e fatos relacionados à contratação para incorporação, construção, venda e gestão das unidades habitacionais construídas, operação e manutenção do empreendimento imobiliário conhecido como Jardins Mangueiral, por meio de PPP.



Da leitura do relatório, conclui-se que houve falhas de planejamento que comprometem o espírito e a essência da Parceria Público-Privada, uma vez que há situações que ensejam desequilíbrio da avença em favor do parceiro privado.

Além disso, tanto no procedimento licitatório, como na formalização e execução do contrato, verificam-se falhas que comprometem a implementação do objeto delineado inicialmente. Nessa linha, o problema focal do trabalho foi respondido da seguinte forma:

- As normas e princípios da Administração Pública não foram integralmente observados e cumpridos na realização da Parceria Público-Privada – PPP firmada entre o Governo do Distrito Federal, por intermédio da CODHAB, e a SPE Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S/A, responsável pela construção das unidades imobiliárias, gestão, operação e manutenção do empreendimento Jardins Mangueiral, comprometendo sua legalidade, eficiência e eficácia, podendo resultar em prejuízos ao Erário como Parceiro Público e aos mutuários do empreendimento, caso não sejam adotadas as medidas saneadoras necessárias à compatibilização do contrato em atendimento aos Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Economicidade, Eficiência e Interesse Público.

Logo, em função do desvirtuamento da natureza da incorporação, construção, venda e gestão das unidades construídas, assim como da operação e manutenção de empreendimento imobiliário, cabe aos parceiros a busca por soluções tendo em vista a necessidade de se restabelecer o real sentido da celebração da Parceria Público-Privada, levando-se em consideração inclusive os projetos, estudos e levantamentos técnicos inicialmente apresentados.

As falhas constatadas comprometeram a boa e regular gestão do projeto no âmbito da Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN (entidade responsável pela realização da PPP à época da concepção do projeto) e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB.

As falhas identificadas nesta Inspeção corroboraram dano ao Erário público, detalhado conforme quadro a seguir, no montante de R\$ 1.815.219,61.

Constatação da Auditoria	Valor do prejuízo estimado
Item 2.7	R\$ 895.740,66
Item 2.8	R\$ 919.478,95
TOTAL	R\$ 1.815.219,61



Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatadas:

Gestão	Subitem	Classificação
Falhas no procedimento licitatório	1.1, 1.2, 1.3, 1.4	Falhas médias
Falhas na formalização contratual e execução contratual	2.1, 2.2, 2.3, 2.5, 2.8, 2.9	Falhas médias
	2.4, 2.6, 2.7, 2.10	Falhas graves

Brasília, 12 de abril de 2017.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL