



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Controladoria-Geral do Distrito Federal

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 01/2019 – DINPC/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF

Unidade: Administração Regional do Guar´ – RA X
Processo: 480.000.551/2016
Assunto: Inspeção – Autorização de Uso de ´rea P´blica (Kart´dromo Ayrton Senna)

Folha: Proc.: 480.000.551/2016 Rub.:..... Mat.
--

Senhor Diretor,

Apresentamos o Relatório de Inspeção, que trata dos atos e fatos relacionados ao uso e operação da ´rea p´blica do Kart´dromo Ayrton Senna, situado na Região Administrativa do Guar´, na ´rea Especial do CAVE – Guar´ II, considerando o Convênio n 05/2011.

A ao de controle foi realizada conforme determinao desta Subcontroladoria de Controle Interno, consoante Ordem de Serviço 017/2016–SUBCI/CGDF, de 27/01/2016.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de Inspeo foram realizados na sede da Administrao Regional do Guar´ (RA-X), no per´odo de 24/07 a 12/08/2016, objetivando levantar informaes para análise, sob os aspectos de legalidade, legitimidade e eficiência, da contratao efetuada por meio de Termo de Convênio firmado entre a referida Administrao Regional e o Guar´ Motor Clube (CNPJ n 02.856.191/0001-13), para utilizao da ´rea do Kart´dromo Ayrton Senna.

Não foram impostas restries quanto ao método ou  extensão de nossos trabalhos. A Inspeo foi realizada por amostragem, com base em análise processual e documental.

II - INTRODUÇÃO

A administração dos bens públicos rege-se pelas normas de Direito Público, com aplicação supletiva dos preceitos de Direito Privado no que aquelas forem omissas, ficando os agentes públicos sujeitos ao regime administrativo de seu uso, conservação e alienação.

De acordo com o art. 98 do Código Civil, são públicos “os bens do domínio nacional, pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

Para melhor situar o tema, há de se ressaltar que o art. 99 do Código Civil Brasileiro classifica os bens públicos em três modalidades, quais sejam:

Art. 99. São bens públicos:

- I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
- III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

O Kartódromo Ayrton Senna caracteriza-se pela natureza jurídica de bem público de uso especial. Observa-se que tais bens são destinados a uma finalidade específica, sendo o Kartódromo a localidade apropriada para realização de eventos relacionados ao kartismo e automobilismo no âmbito do Distrito Federal.

Segundo o doutrinador CARVALHO FILHO

Bens de uso especial são aqueles que visam à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral. A denominação não é muito precisa, mas indica que tais bens constituem o aparelhamento material da Administração para atingir os seus fins. Da mesma forma que os de uso comum do povo, podem ser federais, estaduais e municipais.

[...] Registre-se, ainda, que não perdem a característica de bens de uso especial aqueles que, objetivando a prestação de serviços públicos, estejam sendo utilizados por particulares, sobretudo sob regime de delegação. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015 p.1187-1188).

O direito público rege-se por princípios fundamentais, tais como a legalidade, a impessoalidade e a supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Cabe ressaltar também a indisponibilidade do interesse público, considerando que os bens e interesses públicos não pertencem ao administrador público, cabendo a este a sua gestão, conservação e utilização em prol da coletividade.

Ressalta-se que, em 14/02/2017, foi encaminhado à Administração Regional o Informativo de Ação de Controle nº 07/2016 – DIAPC/COAPP/SUBCI/CGDF por meio do Ofício nº 195/2017 – GAB/CGDF, no intuito de dar ciência ao órgão acerca das falhas identificadas pelo Órgão de Controle Interno durante a realização dos trabalhos de inspeção, bem como possibilitar à Administração Regional que informasse as providências a serem adotadas a fim de sanar tais falhas.

O Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, por meio da Resolução nº 85, de 06/09/2017, autorizou a abertura de procedimento licitatório para a Concessão do Complexo Esportivo e de Lazer do Guará - Grupo 1 (Kartódromo Ayrton Senna) e Grupo 2 (Estádio Antônio Otoni Filho, Ginásio de esportes e o Clube Vizinhança), considerando a aprovação dos Procedimentos de Manifestação de Interesse PMI's apresentados, respectivamente, pelo Consórcio Novo Kartódromo do Guará e Consórcio Novo CAVE.

III – IMPACTOS NA GESTÃO

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas pela equipe de Inspeção.

1. FALHAS ENCONTRADAS NO PROCESSO DE AUTORIZAÇÃO DE USO DA ÁREA DO KARTÓDROMO AYRTON SENNA

Fato:

O processo nº 137.002.082/1998 refere-se à autorização de uso do espaço público denominado Kartódromo Ayrton Senna, localizado na Área Especial do CAVE – Guará/DF, incluídos 59 boxes, loja de peças automotivas e 02 lanchonetes existentes no espaço. Tal ato objetivou o incentivo e desenvolvimento social e turístico da prática de automobilismo. A área vem sendo ocupada pela entidade denominada Guará Motor Clube - GMC.

Em 09/10/1998, foi assinado o Termo de Autorização de Uso nº 226 entre a Administração Regional do Guará e o Guará Motor Clube-GMC com o objetivo de conceder autorização de uso da área pública do kartódromo, com a finalidade de locação/parceria com terceiros, conforme fls. 18 a 20 dos autos. O valor anual foi estipulado, originalmente, em R\$ 1.344,00 ao ano pela ocupação da área, com prazo inicial de vigência do referido termo de 12 meses. Todavia, não consta nos autos nenhum pagamento do Guará Motor Clube referente à ocupação da área durante os 12 meses de vigência desta Autorização de Uso.

O Termo de Autorização de Uso nº 226/1998 venceu no dia 09/10/1999 e, até a assinatura do Convênio nº 01/2001, em 18/09/2001, a ocupação da área por parte do Guará Motor Clube não apresentava respaldo contratual.

Analisando citado processo, cabe destacar as seguintes situações:

- 1) Em 14/06/2000, a Procuradoria Geral do Distrito Federal – PGDF emitiu o Parecer nº 292/2000 - CCCL/GAB/PRG, opinando pela possibilidade de formalização da ocupação pretendida, utilizando-se o instrumento Convênio;
- 2) O Centro de Contratos, Convênio e Licitações/GAB/PGR da PGDF sobrestou o Parecer nº 292, solicitando esclarecimentos a respeito da Inexigibilidade de Licitação, com respaldos documentais que demonstrassem a entidade Guará Motor Clube como único clube credenciado para organizar e realizar todos os eventos relativos ao kartismo no DF;
- 3) Às fls. 108 a 113 dos autos, consta Parecer da Procuradoria Geral do DF nº 128/2001–CCCL/PRG, o qual opinou pela aprovação da minuta de convênio, condicionada, todavia, à prévia realização das diligências apontadas, citadas abaixo, devendo também serem observadas as formalidades e os requisitos consignados no Parecer nº 292/2000 – CCCL/PRG, assim como os dispositivos do art. 116 da Lei nº 8.666/1993:
 - I. Elaboração do Plano de Trabalho proposto pela organização interessada;
 - II. Cópia da inscrição da entidade junto ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, para caracterizar a entidade como sem fins lucrativos;
 - III. Ato de delegação do Senhor Governador para o Senhor Administrador Regional do Guará para a celebração do convênio;
 - IV. Esclarecer na minuta do convênio que a entidade conveniente não terá direito à indenização pelas benfeitorias realizadas;
 - V. Prazo do convênio demasiadamente longo, sugerindo que tenha por vigência o prazo de 60 meses, sendo possível prorrogação, mediante interesse das duas partes.
- 4) Em 18/09/2001, foi assinado o Convênio de Cooperação nº 01/2001, com vigência de 60 meses (publicado no DODF de 20/09/2001);
- 5) Às fls. 173 e 174 dos autos, consta Carta do Guará Motor Clube ao Administrador Regional do Guará, na data de 30/06/2004, solicitando a realização de estudos a respeito de possível aditivo ao Convênio, introduzindo cláusula de locação dos boxes e lanchonetes, assim como dos espaços destinados à publicidade. Assevera o Guará Motor Clube que “os custos de manutenção e conservação da área vêm exigindo dispêndios superiores às minguadas arrecadações entre os praticantes do kartismo”;
- 6) Em 15/06/2005, foi celebrado o Termo Aditivo ao Convênio de Cooperação nº 01/2001, autorizando o Guará Motor Clube, a título precário e provisório, e por tempo indeterminado (respeitada a data limite do convênio), a efetuar a locação

dos boxes e lanchonetes existentes no Kartódromo, assim como os espaços destinados à publicidade, conforme fls. 179 e 180;

- 7) No mesmo dia da assinatura do Termo Aditivo supracitado, o Administrador Regional do Guará encaminhou o processo para a então Secretaria de Coordenação das Administrações Regionais - SUCAR, solicitando a remessa dos autos à Procuradoria-Geral do DF, conforme fl. 182;
- 8) Em 06/06/2006, o Guará Motor Clube apresentou solicitação de prorrogação do convênio por mais 60 meses, à fl. 186;
- 9) Às fls. 189 e 190, consta novo Termo Aditivo ao Convênio de Cooperação nº 01/2001, assinado em 20/06/2006, prorrogando a sua vigência por mais 60 meses;
- 10) Em 11/10/2011, foi celebrado um novo Convênio conforme termo acostado às fls. 232 a 239 (Convênio nº 05/2011), com vigência de 24 meses e com o mesmo objeto do Convênio anterior, conforme transcrição a seguir:

O Convênio tem por objeto a autorização de uso de espaço público denominado KARTÓDROMO AYRTON SENNA, localizado na Área Especial do CAVE – Guará/DF, incluídos 59 boxes (frente e fundos), 01 loja e 02 lanchonetes, visando incentivar e desenvolver, social e turisticamente a prática de AUTOMOBILISMO, entre seus aficionados e adeptos, em todas as suas formas, direta e indiretamente.

- 11) Em 11/10/2013, foi assinado Termo Aditivo ao Convênio nº 05/2011, renovando a sua vigência por mais 60 meses, acostado às fls. 247 e 248.
- 12) À fl. 252, consta o Ofício nº 314/2015-Gabinete da Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal, de 07/07/2015, encaminhando o Requerimento nº 699/2015 de autoria do Deputado Distrital Rodrigo Delmasso, o qual solicita informações da Administração Regional do Guará a respeito do processo de Concessão da área pública do kartódromo, bem como a cópia do referido processo. No entanto, não consta nos autos que tal informação tenha sido encaminhada pela Administração Regional à CLDF.
- 13) Às fls. 258 a 266, acostou-se aos autos o Parecer nº 796/2006 – PROCAD/PGDF, de 29/09/2006, que avaliou a possibilidade de prorrogação do Convênio nº 01/2001. A Procuradoria, à época, opinou contrariamente à prorrogação do citado Convênio de Cooperação nº 01/2001, em razão de não estar evidenciada a situação de inviabilidade de competição para uso do bem público (no caso a área do Kartódromo) por outras entidades além da GMC, nos termos do art. 25, inciso I da Lei nº 8.666/1993.
- 14) A Assessoria Técnica da Administração Regional do Guará - ASTEC, em 29/07/2015, elaborou o Despacho nº 18/2015 – ASTEC/RA X, destacando que o Parecer nº 796/2006 – PROCAD/PGDF não estava acostado aos autos e

demonstrou a importância da PGDF ter conhecimento da supressão do referido documento.

- 15) Às fls. 277 a 279, consta Nota Técnica nº 530.000.182/2015-AJL/SEGETH, de 02/12/2015, da Assessoria Jurídico-Legislativa da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH, dispensando o envio dos autos à PGDF, pois esta já havia se posicionado sobre a inviabilidade da prorrogação do Convênio. Ademais, a SEGETH sugere que a Administração Regional do Guará tome as seguintes providências:

Considerando que o Parecer nº 796/2006/PROCAD-PGDF foi suprimido dos autos por razões desconhecidas, sugerimos que a Administração Regional do Guará tome as seguintes providências:

Instaurar sindicância objetivando identificar os responsáveis pela supressão do parecer supracitado;
Elaborar ofício objetivando prestar as informações solicitadas pela Câmara Legislativa do Distrito Federal;
Encaminhar expediente à Agência de Fiscalização do Distrito Federal, para que realize diligências no local no uso de suas atribuições institucionais a fim de identificar eventual utilização irregular do espaço público.

- 16) Por meio do Despacho nº 01/2016 - GABINETE, o Administrador Regional do Guará solicitou a publicação da Ordem de Serviço nº 41/2016, anulando o Convênio nº 05/2011 e concedendo prazo de 60 dias para desocupação da área, bem como a notificação da associação Guará Motor Clube;
- 17) À fl. 284, consta a notificação emitida pela Administração Regional do Guará em 07/06/2016, para desocupação do kartódromo do Guará no prazo máximo de 60 dias, a contar do recebimento dessa notificação. A Guará Motor Clube recebeu o documento em 13/06/2016.

Diante de todas as informações supracitadas, constatamos a existência de falhas nos atos constantes do processo nº 137.002.082/1998. Destaca-se a supressão do Parecer nº 796/2006 - PROCAD/PGDF da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, datado em 29/09/2006. Esse documento concluía pela impossibilidade da prorrogação do convênio em tela, uma vez que a outorga do uso do bem público em questão deveria ser por Concessão, Permissão ou Autorização (precedida de licitação), conforme disposto no artigo 48 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Com relação à assinatura do Convênio nº 05/2011, em outubro de 2011, bem como na formalização do aditivo de prorrogação de prazo em outubro de 2013, apurou-se não haver, nos autos, a evidenciação da situação de inviabilidade de competição para uso do bem público (Kartódromo Ayrton Senna) e a consequente prática do kartismo por outras entidades além da GMC, nos termos do art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.

Ademais, esse Convênio foi formalizado sem a prévia avaliação necessária por parte da Procuradoria-Geral do DF, conforme art. 38 parágrafo único da Lei nº 8.666/1993.

A Administração Regional do Guará foi instada a responder sobre as providências adotadas quanto à instauração de procedimento apuratório com o objetivo de identificar os responsáveis pela supressão do Parecer da PGDF supracitado, dentre outras indagações constantes da Nota Técnica nº 530.000.182/2015-AJL/SEGETH, de 02/12/2015. A Administração Regional encaminhou Ofício nº 014/2016-ASTEC/RA-X, em 04/08/2016, informando não ter adotado as providências cabíveis, cabendo transcrever o seguinte:

Conforme Nota Técnica nº 530.000.182/2015-AJL/SEGETH, de 02/12/2015, emitida pela AJL – Assessoria Jurídica-Legislativa da Secretaria de Estado e Gestão do Território e Habitação que aponta as medidas que devem ser tomadas, visto as irregularidades constantes no referido processo, informamos que esta gestão iniciou seus trabalhos há pouco e devido ao volume significativo de processos que temos em nossa carga em análise e sob auditoria técnica, aguardamos a conclusão do cumprimento do programa presente para posteriormente tomarmos as providências cabíveis ao pleito [...]

Em que pese as recomendações existentes no IAC nº 07/2016 – DIAPC/COAPP/SUBCI/CGDF, emitido em dezembro de 2016, a Administração Regional contestou, parcialmente, à Solicitação de Informação nº 01/2017–DINPC/COAPP/COGEI/SUBCI/CGDF, de 06/10/2017, por intermédio do Ofício nº 222/2018-GABINETE-RA X, recebido nesta Controladoria em 23/03/2018, que, “após o cancelamento, a área, ainda, não foi desocupada pelo permissionário; não foi realizado licitação para concessão de uso ou permissão qualificada de uso; e por fim, não houve o Chamamento Público para celebração de Acordo de Cooperação, conforme orientação da Ementa Parecer nº 1.192/2016-PRCON/PGDF.”

Assim, a GMC permanece na gestão do espaço, ainda que 20 meses após a Ordem de Serviço nº 41/2016 determinar o cancelamento do Convênio nº 05/2011.

Causa:

Falhas nos procedimentos adotados pela Administração, à época da formalização do Convênio nº 05/2011.

Ausência de providências adotadas com relação às indagações da Nota Técnica nº 530.000.182/2015-AJL/SEGETH, de 02/12/2015.

Consequência:

Convênio formalizado sem demonstração da situação de inviabilidade da disputa, a fim de justificar a sua formalização mediante contratação direta, nos termos do art. 25, inciso I da Lei nº 8.666/1993.

Recomendações:

a) Instaurar procedimento de apuração, nos termos do art. 211 da Lei Complementar nº 840/2011, objetivando identificar os responsáveis pela supressão dos autos do Parecer nº 796/2006 – PROCAD/PGDF;

b) Elaborar ofício objetivando prestar as informações solicitadas pela Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal, acerca do processo nº 137.002.082/1998, em resposta ao Ofício nº 314/2015-GMD.

2. NECESSIDADE DE REGULARIZAÇÃO DA OCUPAÇÃO DA ÁREA DO KARTÓDROMO AYRTON SENNA APÓS A ANULAÇÃO DO CONVÊNIO Nº 05/2011**Fato**

O domínio que o Distrito Federal detém e exerce sobre o Kartódromo Ayrton Senna, por meio da Administração Regional do Guará, representa um direito real.

Por outro lado, o gestor público não detém o poder de dispor livremente do patrimônio público em favor de interesse que não seja público, ainda que por meio da formalização de Convênio.

Quando se fala a respeito de gozo do direito de uso do bem, este deve ser concedido à entidade particular observando as regras a que se vincula a Administração Pública.

A princípio, a prorrogação do prazo de vigência do Convênio nº 01/2001, a partir de 13/07/2006, constituiu-se de forma indevida considerando o Parecer nº 796/2006 – PROCAD/PGDF, que opinava pela inviabilidade da prorrogação pretendida em razão da necessidade de prévia licitação, tendo em vista a não demonstração da situação, à época, que comprovasse a inviabilidade da realização do certame licitatório.

A concessão de direito de uso permite atribuir a utilização e disponibilização de um bem público a particulares, para que estes o explorem por sua conta e risco, respeitando a sua destinação específica bem como as condições avençadas com a Administração. Para tanto, ordinariamente requer-se especial procedimento licitatório mediante Concorrência, conforme previsão no art. 23, §3º da Lei nº 8.666/1993.

O Superior Tribunal de Justiça – STJ apresenta entendimento similar com relação à necessidade de prévia licitação no que tange à exploração de bem ou espaço público por particulares, a saber:

ADMINISTRATIVO – CONCESSÃO PARA EXPLORAÇÃO DE ESTACIONAMENTO – LICITAÇÃO.

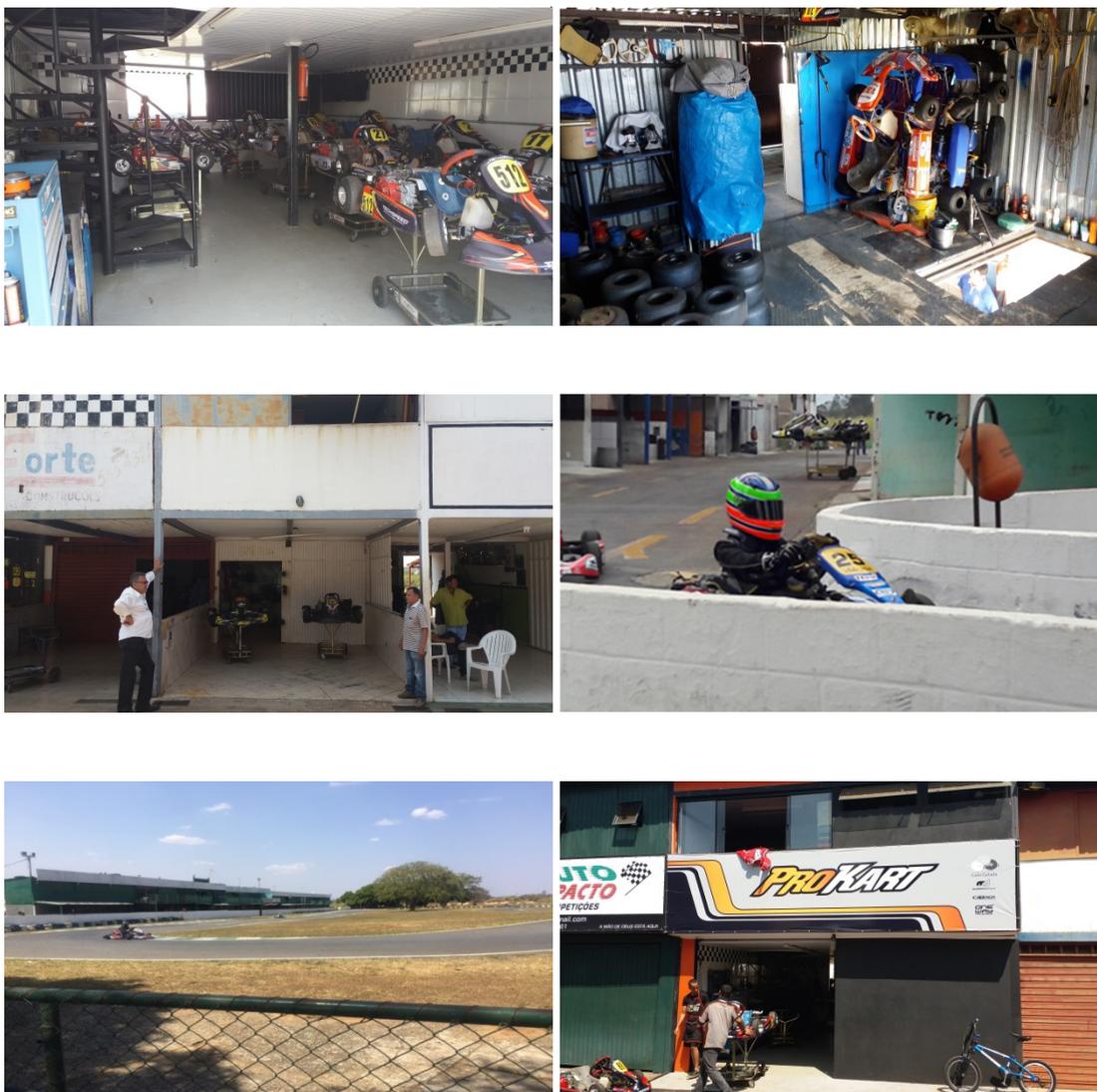
1. Contrato de concessão para um lapso temporal, não atendido pela Infraero, que esvaziou a avença ao construir um novo aeroporto, com estacionamento.
2. Necessidade de licitação para exploração do novo estacionamento.
3. Impossibilidade de prorrogação do contrato de exploração para novo aeroporto, sob pena de quebra da regra da licitação.
4. Recurso especial parcialmente provido (Resp. 524811 CE 2003/0042093-7. Rel. Min. Eliana Calmon. 2ª Turma. Julgamento em 14/12/2014).

Ao analisar o processo de ocupação da área do Kartódromo Ayrton Senna pelo Guará Moto Clube (CNPJ nº 02.856.191/001-13), composta por 59 boxes (frente e fundos), loja de peças automotivas e 02 lanchonetes, verificou-se a ausência de controle da real situação do patrimônio público por parte da Administração Regional do Guará - RA X. Questionada pelo Órgão de Controle Interno com relação à situação do complexo do Kartódromo, à época, a Administração Regional não apresentou informações no que tange às seguintes indagações:

- 1) A forma prevista em lei para a autorização de uso e exploração econômica do Kartódromo;
- 2) O valor mensal vigente em 2016, pagos à Guará Moto Clube-GMC por cada um dos ocupantes, considerando a ocupação dos boxes, loja de peças automotivas e lanchonetes existentes no Kartódromo;
- 3) Quais foram as benfeitorias realizadas pelo GMC no Kartódromo Ayrton Senna?;
- 4) Quais os procedimentos adotados após 21/08/2016, data prevista para saída da entidade que administra o Kartódromo Ayrton Senna?;
- 5) Informar qualquer valor repassado pelo conveniente, para aplicação na manutenção e melhoria do Kartódromo Ayrton Senna, desde 1998.

A Administração não apresentou informações ou registros relativos a pagamentos que tenham sido efetuados pelos ocupantes dos boxes, lojas e lanchonetes ao Guará Moto Clube, durante a vigência do Termo de Uso nº 226/1998, bem como dos Convênios nºs 01/2001 e 05/2011.

As fotografias datadas de 18/08/2016 comprovam que o espaço público se mantém em plena operação, demonstrando-se a permanência de particulares em espaço público com *Animus Domini* e sem cobertura por termo contratual previamente formalizado, conforme demonstrado abaixo:



Ressalta-se que tal situação resulta em insegurança jurídica, face à ausência de termo contratual vigente para uso e ocupação do espaço pelos particulares, assim como para execução e exploração econômica de atividades na área pública, englobando os boxes, loja de peças automotivas e lanchonetes existentes.

Destaca-se que a Controladoria-Geral do DF e a Administração Regional do Guará efetuaram consulta à Procuradoria – Geral do DF, conforme Ofício nº 242/2016 – GAB/CGDF, de 14/11/2016, a respeito das alternativas legais a serem adotadas por parte da citada Administração, com o objetivo de regularizar a ocupação do kartódromo, viabilizando a utilização e continuidade das atividades esportivas desempenhadas na área pública enquanto perdurarem os procedimentos relativos à Concessão do Centro Esportivo do CAVE, em andamento no Escritório de Parcerias Público-Privadas (EPPP), da Secretaria de Projetos Estratégicos/SPE, a saber:

- a) Em face da extinção do instrumento do Convênio celebrado com a GMC, credenciado pela Federação Brasileira de Automobilismo e

pela Confederação Brasileira de Automobilismo para realizar os eventos relativos ao kartismo no DF, que certamente terá como consequência o vácuo deixado pela rescisão até a concretização da Parceria em andamento, o que irá impactar na realização de eventos desta natureza, qual seria o instrumento legal aplicável ao caso, a ser utilizado pela Administração para dar continuidade às práticas esportivas executadas pela GMC na promoção do kartismo naquele espaço público, em especial à formação de pilotos?

b) Com a vigência da Lei nº 13.019/2014, considerando que as parcerias voluntárias representam o instituto jurídico a ser utilizado para a formalização de parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil (entidades privadas sem fins lucrativos), a Administração poderia utilizar tal instrumento com a GMC, até a finalização da contratação da Concessão ou Parceria Público-Privada, considerando a reciprocidade de interesses do GDF e do parceiro?

Em resposta à consulta efetuada, a Doutra PGDF, por intermédio do Parecer nº 1.192/2016 – PRCON/PGDF, manifestou-se no seguinte sentido:

[...]

Logo, assim poderiam ser resumidas as possibilidades do gestor:

- a) Explorar diretamente a área;
- b) Realizar licitação para concessão de uso ou permissão qualificada de uso, com ampla participação, como já ressaltado no Parecer nº 796/2006-PROCAD/PGDF;
- c) Caso supere todas as recomendações e ressalvas do opinativo em exame e as desta cota de aprovação, o órgão deverá realizar chamamento público para a celebração de Acordo de Cooperação.

A Administração Regional contestou, parcialmente, a Solicitação de Informação nº 01/2017–DINPC/COAPP/COGEI/SUBCI/CGDF, de 06/10/2017, por intermédio do Ofício nº 222/2018-GABINETE-RA X, que, “após o cancelamento, a área, ainda, não foi desocupada pelo permissionário; não foi realizada licitação para concessão de uso ou permissão qualificada de uso; e por fim, não houve o Chamamento Público para celebração de Acordo de Cooperação, conforme orientação da Ementa Parecer nº 1.192/2016-PRCON/PGDF.”

Destaca-se que o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal, por meio da Resolução nº 85, de 06/09/2017, autorizou a abertura de procedimento licitatório para a Concessão do Complexo Esportivo e de Lazer do Guará - Grupo 1 (Kartódromo Ayrton Senna) e Grupo 2 (Estádio Antônio Otoni Filho, Ginásio de esportes e o Clube Vizinhança), considerando a aprovação dos Procedimentos de Manifestação de Interesse PMI's apresentados, respectivamente, pelo Consórcio Novo Kartódromo do Guará e Consórcio Novo CAVE.

Tal documento apresentou os estudos de modelagem técnica, econômico-financeira e jurídica por parte dos Consórcios, tendo em vista a revitalização, modernização, manutenção e operação do referido Complexo Esportivo.

De acordo com o projeto técnico de Concessão do CAVE referente ao Grupo 1 (apresentado pelo Consórcio Novo Kartódromo do Guará), a minuta do contrato prevê, dentre as obrigações do Poder Concedente (cláusula 12ª, item 12.1):

b) Disponibilizar à CONCESSIONÁRIA, na emissão da ORDEM DE SERVIÇO da CONCESSÃO, toda área da CONCESSÃO completamente livre e desimpedida de qualquer ocupação, regular ou irregular, bem como sem quaisquer ônus ou encargos decorrentes da utilização anterior à CONCESSIONÁRIA.

Causa

Inobservância dos preceitos legais necessários à transferência do direito real de uso de espaço público a particulares.

Ausência de mecanismos de fiscalização e controle da real situação do patrimônio público por parte da Administração Regional do Guará, durante a vigência dos Convênios.

Consequência

Ocupação, por particulares, de todo complexo do Kartódromo Ayrton Senna, composto por 59 boxes, lojas de peças automotivas e 02 lanchonetes, sem termo contratual vigente.

Disponibilidade do interesse público.

Insegurança jurídica ao processo de Concessão da área.

Prática de atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário previstos no art.10, incisos I e II, da Lei nº 8.429/92:

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

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

Recomendações

a) Adotar medidas, conforme resultado da consulta feita à Procuradoria-Geral do DF, com o fim de garantir a manutenção do uso e ocupação do espaço do kartódromo para atividades esportivas, enquanto perdurarem os procedimentos em andamento na SUBPPP, relativos à concessão do CAVE;

b) Caso a outorga para concessão do direito de uso e exploração do espaço público (processo atualmente em desenvolvimento pela EPPP/SPE) não apresente viabilidade econômico-financeira, técnica e/ou jurídica, efetuar a regularização da ocupação de todo o complexo do Kartódromo Ayrton Senna por meio de regular procedimento licitatório à Concessão de Uso, ou chamamento público para celebração de Acordo de Cooperação por parte da Administração Pública com a consequente celebração de Acordo de Cooperação para exploração econômica da área.

3. FALHAS POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO QUANTO À FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DAS ATIVIDADES DE CONSERVAÇÃO, MELHORAMENTO E MANUTENÇÃO DO KARTÓDROMO AYRTON SENNA

Ao analisar o processo relativo ao convênio que autoriza o uso e ocupação da área do Kartódromo Ayrton Senna, convém destacar que não há, nos autos, informações a respeito dos eventos voltados à prática do kartismo, durante a vigência dos termos de Convênio.

A Administração Regional do Guará comunicou que não detém o cronograma ou calendário de provas realizadas no Kartódromo durante a vigência dos referidos termos, no intuito de demonstrar, inclusive, que estes eram necessários à continuidade da prática de atividades relacionadas ao automobilismo.

Ressalva-se que a manutenção e conservação do complexo do Kartódromo do Guará não seguiram um planejamento técnico previamente indicado e aprovado pelo órgão. Além disso, não consta dos autos os registros de obras de construção e reformas realizadas por parte da entidade conveniada, durante o período em que esta geriu, utilizou e explorou comercialmente a referida área.

Destacam-se algumas fotografias presentes nos autos, como registros disponíveis para avaliar as possíveis benfeitorias existentes, comparadas à situação do espaço público em março de 1994 e agosto de 2016:

Fotos em 01/03/1994



Fotos em 05/08/2016



De acordo com informações apresentadas pela Administração Regional, não existe qualquer documentação ou registro que comprove o estado atual de conservação das instalações da área, bem como o inventário dos bens, serviços, reformas, benfeitorias úteis ou necessárias e utilidades constantes do Kartódromo Ayrton Senna, que tenham sido realizadas pelo então conveniente em benefício da prática do kartismo e da comunidade.

Além disso, a Administração comunicou que não detém informações ou registros relativos aos pagamentos efetuados pelos ocupantes dos boxes, lojas e lanchonetes à entidade conveniada, em razão de sua ocupação e consequente exploração econômica.

Adverte-se que essa situação contraria a cláusula 4^a, item III do Termo de Convênio nº 05/2011, vigente até junho de 2016.

Em resposta à Solicitação de Informação nº 01/2017–DINPC/COAPP/COGEI/SUBCI/CGDF, de 06/10/2017, a Administração Regional, por intermédio do Ofício nº 222/2018-GABINETE-RA X, informou que “já foram feitos os cálculos retroativos dos preços públicos referente a ocupação da área em comento e os ocupantes das áreas notificados”, e que, “até o momento, não houve pagamento de área pública efetuados pelas casas noturnas”. Às fls. 471 a 490, do processo 137.002082/1998, foi informada inscrição em dívida ativa, referente aos débitos de utilização de área pública por parte do Guará Motor Clube, quanto aos exercícios de 2009 a 2017.

A RA X informou, ainda, que, em janeiro de 2018, foi feita topografia da área dos 9 (nove) quiosques.

Causa

Falha da Administração Regional, no que tange aos procedimentos de fiscalização e controle das atividades de conservação, melhoramento e manutenção do Kartódromo Ayrton Senna.

Consequência

Ausência de comprovantes referentes às atividades de manutenção do espaço, reformas e melhorias realizadas no complexo do Kartódromo Ayrton Senna, demonstrando a sua execução ajustada à finalidade de promoção da prática desportiva do kartismo no Distrito Federal.

Prática de atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário previstos no art.10, inciso X, da Lei nº 8.429/92:

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

Recomendação

Efetuar o levantamento de bens existentes, por meio de Inventário patrimonial e de serviços, indicando inclusive as reformas e benfeitorias úteis ou necessárias que tenham sido realizadas no complexo do Kartódromo Ayrton Senna durante o período de vigência dos convênios com a GMC.

IV - CONCLUSÃO

A finalidade desta Inspeção é avaliar os atos e fatos relacionados ao uso da área do Kartódromo Ayrton Senna, situado na Região Administrativa do Guará, na Área Especial do CAVE – Guará II.

Da leitura do Relatório de Inspeção, conclui-se que houve falhas na formalização e na execução do Termo de Convênio nº 05/2011, firmado entre a referida Administração Regional do Guará e o Guará Motor Clube (CNPJ nº 02.856.191/0001-13) para uso do referido espaço público, o que resultou na anulação do referido Convênio. Além disso, constatou-se que a entidade Guará Motor Clube mantém as atividades de gestão e exploração econômica no espaço, ainda que o Convênio nº 05/2011 tenha sido cancelado em junho de 2016, conforme Ordem de Serviço nº 41/2016 do então Administrador Regional do Guará.

A exploração da atividade esportiva no espaço público demanda regularização, enquanto se desenvolvem os procedimentos da Concessão do Complexo

Esportivo e de Lazer do CAVE no âmbito do Escritório de Parcerias Público-Privadas (EPPP), da Secretaria de Projetos Estratégicos/SPE.

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

Subitem	Classificação
1,3	Falhas Médias
2	Falha Grave

Destaca-se que o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do DF, por meio da Resolução nº 85, de 06/09/2017, autorizou a abertura de procedimento licitatório para a Concessão do Complexo Esportivo e de Lazer do Guará - Grupo 1 (Kartódromo Ayrton Senna) e Grupo 2 (Estádio Antônio Otoni Filho, Ginásio de esportes e o Clube Vizinhança), considerando a aprovação dos Procedimentos de Manifestação de Interesse PMI's apresentados, respectivamente, pelo Consórcio Novo Kartódromo do Guará e Consórcio Novo CAVE.

Entretanto, prorrogações de prazo para apresentação, por parte das empresas, da entrega final dos estudos referentes à revitalização, modernização, manutenção e operação do Complexo Esportivo e de Lazer do Guará foram publicadas e, em 28/06/2018 (DODF nº 44, pg. 2), houve a publicação de Aviso de Suspensão de Licitação em que a Concorrência nº 001/2018-SEPE – Kartódromo Ayrton Senna está suspensa, *sine die*, para revisão de ordem técnica no Projeto.

Brasília, 21 de fevereiro de 2019

Controladoria Geral do Distrito Federal