



**Governo do Distrito Federal**  
Controladoria-Geral do Distrito Federal  
Subcontroladoria de Controle Interno

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**Nº 02/2022 - DIAPC/COATP/SUBCI/CGDF**

**Unidade:** Companhia Imobiliária de Brasília e Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação  
**Processo nº:** 00480-00001454/2021-67  
**Assunto:** Execução do contrato de concessão do Pontão do Lago Sul entre a TERRACAP e a empresa EMSA S/A  
**Ordem de Serviço:** 29/2021-SUBCI/CGDF de 06/04/2021  
**Nº SAEWEB:** 0000021934

## 1 - INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada no(a) Companhia Imobiliária de Brasília e Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, durante o período de 19/04/2021 a 09/06/2021, objetivando análise da execução do contrato de concessão do Pontão do Lago Sul, entre a TERRACAP e a empresa EMSA S.A..

A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: *Foram cumpridas todas as obrigações da concessionária ao longo da execução do contrato, inclusive questões de urbanismo e ambientais, conforme cláusulas contratuais da concessão de direito real de uso do Pontão do Lago Sul?*

A seguir são apresentados os processos analisados:

Processo	Credor	Objeto	Termos
----------	--------	--------	--------

Processo	Credor	Objeto	Termos
1110-001378/1996	EMSA - Empresa Sul Americana de Montagens S/A. (17.393.547/0001-05)	Concessão de Direito Real de Uso, com desenvolvimento e detalhamento do projeto básico, implantação, operação e exploração comercial do Pontão do Lago Sul (imóvel de propriedade da TERRACAP) cuja caracterização encontra-se delineada no Anexo 02 do Edital de Concorrência Pública nº 006/1996. Concessionária tem a obrigação de construir, implantar e dar início à exploração comercial do empreendimento no prazo máximo de quinze (15) meses, contados da assinatura.	O Contrato de Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso do Pontão do Lago Sul, celebrado em 23/10/1996, entre a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP (Concedente) e a EMSA - EMPRESA SUL AMERICANA DE MONTAGENS S/A (Concessionária), tendo como Interviente o Distrito Federal. A área total edificável de 4.734,00 m2, incluída na superfície de 134.000,00m2, correspondentes a 30(trinta) unidades imobiliárias, constituídas pelos Lotes nº de 01 a 30, prazo de 30 anos, cujo valor Mensal da Operação: R\$ 15.000,00 ou 6% do faturamento bruto, atualizado monetariamente a cada 12 meses, o que, em atualmente equivale a aproximadamente R\$ 73.000,00. Prazo concedido para conclusão de todas as benfeitorias do empreendimento Pontão do Lago Sul, expirou em 28/12/2002. Valor Total: R\$ 745.295,00
00111-00001257/2021-18	EMSA - Empresa Sul Americana de Montagens S/A. (17.393.547/0001-05)	Auditoria do Projeto de Remodelagem do Pontão do Lago Sul.	Notas técnicas da situação contratual. Valor Total: R\$ 0,00
00111-00009238/2019-15	EMSA - Empresa Sul Americana de Montagens S/A. (17.393.547/0001-05)	Solicitação de informações internas - Levantamento Topográfico com vistas ao Projeto de Remodelagem do Pontão do Lago Sul.	PARECER TÉCNICO 98/2019 – SAT/URB /MPDFT, verificação regularidade das edificações, áreas previstas para serem construídas. Valor Total: R\$ 0,00
0111-002057/2015	EMSA - Empresa Sul Americana de Montagens S/A. (17.393.547/0001-05)	Processo da Remodelagem do Pontão do Lago Sul.	Estudos de viabilidade, situação atual do empreendimento. Valor Total: R\$ 0,00

Em 1995 foi apresentado ao GDF, pela Associação de Amigos do Lago Sul, o Projeto Pontão do Lago Sul, integrante do Projeto Orla, cuja finalidade foi definir ocupações de áreas destinadas a lazer, esportes, comércio e cultura.

A proposta, após analisada pela Assessoria de Planejamento da Região Administrativa do Lago Sul, na qual estava inserido o imóvel, foi considerada viável.

Em consequência, em 15 de maio de 1996, foi sancionada a Lei 1073/1996 que desafetou área pública de 4.734m2, para implantação do Projeto pela Terracap. Em seguida, foi lançado o edital de Concorrência Pública 006/1996, na modalidade Técnica e Preço, para Concessão do Direito Real de Uso, visando o desenvolvimento e implantação de operação e exploração comercial do pontão do Lago Sul.

A Empresa Sul Americana de Montagens S/A-EMSA, vencedora do processo licitatório, tornou-se concessionária do empreendimento em 23/10/1996, mediante Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso, cujo o prazo total da concessão é de 30 anos podendo ser prorrogada por igual período. Pelo contrato, no valor de R\$ 745.295,00, firmado a Terracap concedeu os imóveis por meio de Concessão de Direito Real de Uso e o GDF concedeu

a área pública, por Concessão de Direito de Uso, resultando numa área total edificável de 4.734,00m<sup>2</sup>, incluída na superfície de 134.000,00m<sup>2</sup>, correspondentes a 30(trinta) unidades imobiliárias, constituídas pelos Lotes nº de 01 a 30, com obrigação de construir, implantar e dar início à exploração comercial do empreendimento no prazo máximo de quinze (15) meses, contados da assinatura do contrato.

O prazo para construção, operação e implantação do empreendimento definido no Edital, Escritura Pública e Proposta de Preços expirou em 23/01/1997. No entanto, o prazo de edificação foi prorrogado por 03 vezes, sendo a última, por decisão do senhor Presidente da TERRACAP, em 13/09/2001, por 15 meses a contar da renovação da Licença de Instalação que se deu em 28/09/2001. Portanto o último prazo concedido para conclusão de todas as benfeitorias do empreendimento Pontão do Lago Sul, expirou em 28/12/2002. O prazo total da concessão é de 30 anos podendo ser prorrogada por igual período.

Entretanto, as áreas edificáveis destinadas à concessão não foram todas implantadas e não foram utilizadas no tempo/prazo e na força prevista no instrumento contratual, não estão de acordo com as normas de urbanismo e nem atendeu suas obrigações junto aos órgãos governamentais.

Durante a execução contratual houve inação gerencial e ainda falta de procedimento de aplicação de sanções/penalidades administrativas previstas nas Clausulas XXV, XXVII, XXIX, pelo descumprimento de obrigações contratuais e inexecução parcial do contrato, decorrente de não implantação do empreendimento com falta de execução de obras conforme previsto, do atraso injustificado na execução da implantação do projeto objeto da proposta apresentada e/ou execução em desconformidade com o contrato, Projeto Básico e Proposta Técnica da Concessionária, durante o período de vigência contratual (26/10/1996 a 31/05/2021).

## 2. QUESTÕES DE AUDITORIA E RESPOSTAS

Em alinhamento com o problema focal, foi realizado um conjunto de exames previstos no planejamento do trabalho com a finalidade de obter informações que permitam responder as seguintes questões de auditoria.

Questão 01 - *O contrato de concessão do direito real de uso do Pontão do Lago Sul está sendo executado de acordo com as cláusulas contratuais previstas?*

Parcialmente, pois há diversas falhas/irregularidades que configuram a inexecução parcial do contrato e o descumprimento de cláusulas contratuais.

---

As considerações sobre esse assunto estão elencados nos pontos 3.1.1, 3.1.2 e 3.2.1 da Seção RESULTADOS DOS EXAMES.

Questão 02 - *Os estudos que estão em andamento para a remodelagem do negócio do Pontão do Lago Sul são compatíveis com o prazo de execução de vigência do contrato, sem caracterizar necessidade de nova licitação?*

Não. A Remodelagem do Projeto ainda está em estudo, mas observou-se que o estudo em andamento não é compatível com o prazo de vigência do contrato em vigor.

As considerações sobre esse assunto estão elencados na informação 3.5.1 da Seção RESULTADOS DOS EXAMES.

Questão 03 - *Há estudo de impacto ambiental, bem como a devida licença ambiental do empreendimento, atualizados, conforme normas e cláusulas contratuais?*

Sim. As considerações sobre esse assunto estão elencados na informação 3.6.1 da Seção RESULTADOS DOS EXAMES.

Questão 04 - *As edificações implantadas no Pontão do Lago Sul estão de acordo com as normas de urbanismo presentes na escritura pública do contrato de concessão?*

Não, pois a maioria das edificações foram implantadas em desacordo com as normas de urbanismo e/ou previsão contratual. E outras edificações não foram implantadas.

As considerações sobre esse assunto estão elencados no ponto 3.2.1 da Seção RESULTADOS DOS EXAMES.

Questão 05 - *Há plano de fiscalização com ações periódicas realizadas pelo poder concedente?*

Não.

As considerações sobre esse assunto estão elencados no ponto 3.3.1 da Seção RESULTADOS DOS EXAMES.

*Questão 06 - A execução do contrato de concessão de direito real de uso está de acordo com o previsto nas cláusulas contratuais, inclusive quanto à execução do cronograma de investimentos?*

Parcialmente. A maioria das edificações foram implantadas em desacordo com o previsto na Escritura Pública de Concessão de Uso. E outras edificações não foram implantadas. Além disso, não houve a disponibilização de um cronograma físico-financeiro de investimentos.

As considerações sobre esse assunto estão elencados no ponto 3.4.1 da Seção RESULTADOS DOS EXAMES.

### 3 - RESULTADOS DOS EXAMES

#### Execução do Contrato ou Termo de Parceria

*3.1. O contrato de concessão de direito real de uso do Pontão do Lago Sul está sendo executado de acordo com as cláusulas contratuais previstas?*

##### 3.1.1. DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULA CONTRATUAL POR AUSÊNCIA DE RELATÓRIO DE AUDITORIA INDEPENDENTE

Classificação da falha: Média

#### Fato

Ao analisar o contrato de concessão de direito real de uso no Processo 00480-00000369/2021-81 (SEI nº 56088935), observa-se a que está previsto, na Cláusula XXIII, Parágrafo Único, que a Concessionária deve apresentar anualmente relatório circunstanciado preparado por auditores independentes:

XXIII (...)

PARÁGRAFO ÚNICO - A CONCESSIONÁRIA se obriga ainda, a apresentar até no máximo 90 (noventa) dias, após o encerramento do ano fiscal, relatório circunstanciado preparado por **auditores independentes**, relativo ao demonstrativo das receitas brutas auferidas pelo empreendimento no **decorrer do ano fiscal findo**. (grifo nosso)

Nesse sentido, a equipe de auditoria solicitou a disponibilização dos pareceres de auditoria independente realizados ao longo da vigência contratual, por meio da Solicitação de Informação nº 65 (SEI nº 60281526). No entanto, após disponibilização, observou-se que consta apenas o Relatório de Auditoria Independente (SEI nº 60512084) da BDO RCS Auditores Independentes, CRC 2 SP 01384610-1-S, referente ao ano de 2017, no qual está relatado os procedimentos aplicados e as constatações alcançadas.

Ressalta-se que no relatório não consta o número do registro da empresa de auditoria independente junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), conforme é previsto no art. 1º da Resolução CVM nº 23, de 25/02/2021.

Assim, constatou-se descumprimento contratual, visto que o relatório de auditoria independente deveria ter sido emitido no encerramento de cada ano fiscal. No entanto, durante 22 anos de vigência contratual, observou-se a existência de apenas um relatório de auditoria independente, conforme foi disponibilizado pela TERRACAP.

Salienta-se que a auditoria independente sobre as demonstrações financeiras configura recurso para boa prática de governança e transparência nas corporações empresariais modernas. Nesse sentido, de modo a diminuir a assimetria informacional e melhorar as boas práticas a CVM instituiu a necessidade de rodízio de auditoria, conforme art. 31 da Resolução CVM Nº 23, de 25/02/2021 (efeitos a partir de 01/04/2021), que revogou a então Instrução CVM Nº 308, de 14/05/1999, deve haver rodízio da empresa de auditoria independente.

Art. 31. O Auditor Independente - Pessoa Natural e o Auditor Independente - Pessoa Jurídica não podem prestar serviços para um mesmo cliente, por prazo superior a cinco exercícios sociais consecutivos, exigindo-se um intervalo mínimo de três exercícios sociais para a sua recontração.

### **Manifestação do Gestor**

A Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap por meio do Ofício nº 41/2021 - TERRACAP/CONAD/AUDIT (SEI nº 73011627), de 29/10/2021, encaminhou respostas consolidadas no Despacho - TERRACAP/CONAD/AUDIT (SEI nº 72989329), de 27/10/2021, conforme segue:

#### Manifestação Comissão:

**Parcialmente procedente.** Em que pese no Despacho - TERRACAP/PRESI/DIRAF /GEFIN - [60608724](#) ter sido informado somente um relatório de auditoria independente, o fato é que a EMSA apresentou nos anos de 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2017, o quais estão devidamente disponíveis no google drive para o acesso dos auditores. A informação anterior se deu apenas a título demonstrativo. Além disso, a previsão do art. 1º da Resolução CVM nº 23, de 25/02/2021 é quanto a obrigatoriedade do auditor independente ter o registro na CVM, a

ausência do número do registro da empresa no relatório, não implica em dizer necessariamente no descumprimento da previsão normativa, tal irregularidade pode ser sanada a partir do momento em que a empresa comprovar que, naquele momento, tinha o registro.

No entanto, apesar disso, a Comissão atenderá a recomendação feita.

**R.1)** Oficiar à Concessionária, em cumprimento as boas práticas contábeis e cláusula contratual, para que realize auditorias independentes em todo final do ano fiscal.

Resposta Comissão: **ATENDIDO**. Foi autuado o processo SEI nº [00111-00010784/2021-13](#) e emitida a Notificação n.º 2/2021 - TERRACAP/PRESI/DIRAF/ADRAF ([72855886](#)) à Concessionária EMSA na forma recomendada pela CGDF.

**R.2)** Aprimorar o acompanhamento da execução contratual quanto à realização de auditorias independentes.

Resposta Comissão: **ATENDIDO**. A Comissão de Fiscalização apresentou um Plano de Procedimento Operacional - POP ([72512834](#)) no processo SEI nº [0111-001033/2015](#), tendo sido submetido à DIRAF para apreciação.

**R.3)** Avaliar a aplicação das penalidades cabíveis à Concessionária EMSA, pela ausência de relatórios circunstanciados que comprovem a realização de auditorias independentes anualmente, descumprindo a Cláusula Contratual XXIII.

Resposta Comissão: **ATENDIDO PARCIALMENTE**. Considerando as informações acima, e a emissão da Notificação n.º 2/2021 - TERRACAP/PRESI/DIRAF/ADRAF ([72855886](#)), a Comissão aguarda manifestação da Concessionária para análise e, se o caso, abrir procedimento apuratório. Além disso, foi inserido no Plano de Procedimento Operacional ([72512834](#)) a regularidade do cumprimento desse quesito.

**R.4)** Exigir que a empresa de auditoria independente seja devidamente registrada na CVM, conforme Resolução CVM nº 23, de 25/02/2021.

Resposta Comissão: **ATENDIDO**. Conforme consta na a Notificação n.º 2/2021 - TERRACAP/PRESI/DIRAF/ADRAF ([72855886](#)).

**R.5)** Exigir que a cada 5 anos deva ser contratada uma nova empresa especializada em auditoria independente, de acordo com o Art. 31 da Resolução CVM nº 23, de 25/02/2021.

Resposta Comissão: **ATENDIDO**. Conforme consta na a Notificação n.º 2/2021 - TERRACAP/PRESI/DIRAF/ADRAF ([72855886](#)).

## **Análise do Controle Interno**

A Terracap tomou providências para regularizar as falhas apontadas, notificou a Concessionária EMSA e criou o Plano de Procedimento Operacional - POP para melhorar a fiscalização do contrato, porém as recomendações ainda estão pendentes de cumprimento efetivo, haja vista que as ações estão em andamento.

Assim, mantém-se as recomendações.

## **Causa**

**Em 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021:**

Descumprimento das boas práticas da contabilidade na averiguação das receitas anuais da concessão.

Falta de acompanhamento das cláusulas contratuais.

### **Consequência**

Risco na diminuição da independência e objetividade na análise das receitas anuais da concessionária.

Risco na redução da qualidade das auditorias realizadas, não reportando possíveis problemas encontrados.

### **Recomendações**

#### **Companhia Imobiliária de Brasília:**

- R.1) Oficiar à Concessionária, em cumprimento as boas práticas contábeis e cláusula contratual, para que realize auditorias independentes em todo final do ano fiscal.
- R.2) Implementar rotina de fiscalização que verifique:
- a) a realização anual de auditorias independentes, conforme previsto no Parágrafo Único da Cláusula XXIII da Escritura Pública de Concessão;
  - b) se a empresa de auditoria independente está devidamente registrada na CVM, conforme Resolução CVM nº 23, de 25/02/2021;
  - c) se a mesma empresa de auditoria independente presta o serviço a, no máximo, 5 anos, de acordo com o Art. 31 da Resolução CVM nº 23, de 25/02/2021.
- R.3) Avaliar a aplicação das penalidades cabíveis à Concessionária EMSA, pela ausência de relatórios circunstanciados que comprovem à realização de auditorias independentes anualmente, em especial quanto aos exercícios de 2011, 2016, 2018, 2019, 2020 e outros que sejam evidenciados, descumprindo a Cláusula Contratual XXIII.

### **3.1.2. INEXECUÇÃO PARCIAL E DEFICIÊNCIAS NA EXECUÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DO PONTÃO DO LAGO SUL SEM APLICAÇÃO DE PENALIDADES**

Classificação da falha: Grave

## Fato

O Contrato de Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso do Pontão do Lago Sul, **dado no valor de R\$ 745.295,00**, proveniente da Concorrência Pública nº 06/1996-Terracap, celebrado em 23/10/1996, entre a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP (Concedente) e a EMSA - EMPRESA SUL AMERICANA DE MONTAGENS S/A (Concessionária), tendo como Interveniante o Distrito Federal, impôs à concessionária a obrigação de construir, implantar e dar início à exploração comercial do empreendimento no prazo máximo de quinze (15) meses, contados da assinatura --- conforme cláusula IV. A área total edificável de 4.734,00m<sup>2</sup>, incluída na superfície de 134.000,00m<sup>2</sup>, correspondentes a 30 (trinta) unidades imobiliárias, constituídas pelos Lotes nº de 01 a 30.

Pelo contrato firmado, a Terracap concedeu os imóveis por meio de Concessão de Direito Real de Uso e o GDF concedeu a área pública, por Concessão de Direito de Uso, resultando numa área total do empreendimento de 134 mil m<sup>2</sup> para implantação, operação e exploração comercial do Pontão do Lago Sul, pelo prazo de 30 anos. O valor mensal da operação era de R\$ 15.000,00 ou 6% do faturamento bruto, atualizado monetariamente a cada 12 meses, o que equivale a aproximadamente R\$ 73.000,00 (nos dias de hoje).

O prazo máximo de edificação do empreendimento definido no Edital, Escritura Pública e Proposta de Preços era de 15 meses a contar da assinatura da Escritura Pública, que ocorreu em 23/10/1996. Ou seja, o prazo inicial expirou em 23/01/1997.

No entanto, o prazo de edificação foi prorrogado por 03 vezes, sendo a última, por decisão do Presidente da TERRACAP, em 13/09/2001 (SEI nº 64076320), por 15 meses a contar da renovação da Licença de Instalação que se deu em 28/09/2001 (SEI nº 64076426). **Portanto o último prazo concedido para conclusão de todas as benfeitorias do empreendimento Pontão do Lago Sul expirou em 28/12/2002.**

O Contrato de Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso do Pontão do Lago Sul prevê diversas obrigações e responsabilidades contratuais para que sejam cumpridas pela concessionária. A seguir, cita-se algumas delas:

CLAUSULA IV) A CONCESSIONÁRIA se obriga a construir, implantar e dar início à exploração comercial do empreendimento de que trata esta escritura, no prazo máximo de 15 (quinze) meses, contados a partir da data de sua assinatura, devendo as obras serem aprovadas e executadas de conformidade com as **GNB's 71/95 e 72/95**;

CLAUSULA V) As áreas objeto da presente escritura destinam-se ao cumprimento dos objetivos nelas previstos;

(...)

CLAUSULA XVI) - Integra esta escritura para todos os fins, a proposta técnica da CONCESSIONÁRIA, cujo Plano de Utilização da área apresentada no processo licitatório será obrigatório na execução e exploração comercial empreendimento;

CLAUSULA XVII) - A CONCESSIONÁRIA se responsabiliza às suas expensas pelo custeio das obras de infraestrutura definidas no projeto básico, e pelas obras similares constante de sua Proposta Técnica e do Edital de Concorrência Pública;

CLAUSULA XVIII) A CONCESSIONÁRIA obriga-se pelo cumprimento rigoroso de todas as recomendações, determinações e Normas Técnicas, Urbanísticas e Ambientais, emanadas dos órgãos Públicos competentes;

Sobre a execução efetiva da implantação do empreendimento, conforme cláusulas contratuais, editalícias, projeto básico e Proposta Técnica, observou-se que a Concessionária EMSA não cumpriu a cláusula de implantação do empreendimento. Dos lotes cedidos, apenas 4 (quatro) estavam efetivamente ocupados, e ainda assim de forma não prescrita no contrato de concessão e nem nas NGBs, conforme consta do Relatório SEI-GDF n.º 1/2019 - TERRACAP /PRESI/DINEG/GEFOR, de 26/02/2019 (Doc. SEI/GDF 18979630 do Processo SEI 0111-002057/2015):

Entretanto, a EMSA não cumpriu a cláusula de implantação do empreendimento, conforme avaliado pelo **Relatório 0001- GEPRE de junho de 2011**, e pelo grupo de trabalho indicado pela Portaria- PRESI 146/2012, para examinar a execução dos projetos e ocupações do Pontão do Lago à luz do contrato constante do processo 111.001.378/1996, que expôs a seguinte situação:

*“Conforme solicitação, procedemos a análise dos projetos e ocupações referentes à área do Projeto Pontão Lago Sul ou Projeto Orla - Polo 11 com o propósito de identificar o que foi efetivamente construído tendo como referência os lotes regulares e registrados do setor e o Projeto Básico para ocupação do pontão apresentado pela empresa EMSA na Concorrência Pública N° 006/96.*

*A referida Comissão conclui seu relatório, nos seguintes termos:*

*Assim transcorridos mais de 15 anos, contados da assinatura do instrumento contratual, e mais de 10 anos do vencimento da última prorrogação, **dos lotes cedidos apenas 4 (quatro) estão efetivamente ocupados, e ainda assim de forma não prescrita no contrato de concessão e nem nas NGBs presentes no processo administrativo n° 111.001.378/96-3.***

*Resta hialino o veemente descumprimento contratual pela empresa EMSA.*

*De todo modo, mesmo em vista do veemente descumprimento contratual da cláusula em apreço, se a falta do contratado poder ser corrigida, isto é, se ela não é irreversível, se não comprometer o contrato como um todo, a Administração, antes de optar pela rescisão, deve dar oportunidade ao contratado para corrigi-la em atenção ao princípio da proporcionalidade aliado ao da economicidade. **No entanto se persistir o erro, descumprindo suas obrigações, ainda que a falta não seja tão grave, é imperativa a rescisão.** (grifo nosso).*

Além disso, verificou-se que a EMSA elaborou vários contratos onde pactua a cessão das áreas com terceiros para a exploração comercial, com a Terracap interveniente anuente assinando estes contratos. Neste caso não há como se falar em

desconhecimento de atuação da EMSA, nem da forma como ela se relaciona com os locatários. Em todos os casos, a área locada excede os limites dos lotes de propriedade da TERRACAP, estendendo-se para as áreas públicas.

Nos demais casos, geralmente para a realização de eventos, o contrato tem conotação temporária e se refere integralmente a áreas públicas. Nem todos estes contratos tem a anuência da TERRACAP, ficando nestes casos a autorização formal concedida pela Administração Regional do Lago Sul para ocupação de área pública sem qualquer retribuição.

Para melhor compreender e dar transparência sobre a efetiva execução do referido Contrato de Concessão, durante o período de 23/10/1996 a 31/05/2021, a Equipe de Auditoria emitiu as Solicitações de Informações nº 73 e 74/2021 - CGDF/SUBCI/COATP/DIAPC (SEI nº [63236914](#) e nº [63289979](#)), cujo o teor visa levantar informações que demonstrem eventuais desvios entre as obrigações contratuais e a efetiva execução, no que se refere ao Contrato de Concessão, a proposta técnica, o projeto básico e o plano de utilização da área.

Sobre os elementos previstos no Contrato, projeto Básico e Proposta, para execução do objeto contratual, durante o período de 23/10/1996 a 31/05/2021, conforme Despacho - TERRACAP/PRESI/DITEC/GEREN (SEI nº 64076532), de 16/06/2021, foi informado o seguinte:

No ANEXO IV (Projeto Básico) do Edital de Concorrência Pública 006/96 da TERRACAP, constou a relação dos elementos a serem desenvolvidos no Projeto Pontão do Lago sul, a saber:

1. O Módulo Construtivo n. 20 (simples) deveria ser ocupado ou por restaurante em toda a sua área, ou por lojas ou por dois bares
2. O Módulo Construtivo n. 16 (“sur le lac”) deveria ser ocupado por restaurante em toda a sua área
3. O Módulo Construtivo n. 4/5 (geminado) deveria ser ocupado por restaurante em toda a sua área
4. O Módulo Construtivo n. 17 (duplo) deveria ser ocupado por restaurante em toda a sua área
5. O Módulo Construtivo n. 1 (jet-ski) deveria ser destinado a aluguel, venda e manutenção de jet-skis e equipamentos náuticos
6. O Módulo Construtivo n. 10 (sanitários) deveria ser ocupado por sanitários
7. O Módulo Construtivo n. 9 (museu) deveria ser ocupado por museu contendo áreas para exposições, dois sanitários, balcão de portaria e sala para administração.
8. Deveria ser construído calçadão e deck
9. Deveria ser construído Memorial com iluminação noturna
10. Deveria ser construído Pórtico de entrada com previsão de instalações para distribuição de tickets para veículos
11. E deveria ser implantação toda a infraestrutura de água, esgoto e eletricidade para toda a área do Pontão

Já na Proposta Técnica apresentada pela empresa EMSA, quando de sua participação da licitação, aquela empresa informou o seguinte:

- a) Que o Pontão do Lago Sul teria 17 unidades (módulos construtivos) destinadas a restaurantes, bares, lanchonetes, lojas e delicatessens, os quais teriam estrutura de concreto armado.
- b) Que seriam implantados equipamentos culturais como anfiteatro para 800 espectadores, o Museu do Lago, localizado próximo ao playground existente que seria preservado e reformado, um marco arquitetônico, um Memorial e um Coreto para pequenas apresentações artísticas.
- c) Que a faixa da orla seria constituída de elementos complementares, tais como calçadão para pedestres, um deck e uma bancada para a apreciação da paisagem e que serviria também como local de descanso.
- d) Que alguns elementos existentes, tais como o campo de futebol e o playground seriam recuperados. Seriam instalados, além dos equipamentos existentes, novas quadras poliesportivas, pista de cooper e churrasqueiras.
- e) Que a via interna seria ampliada na sua largura e receberia acesso às áreas de estacionamento e vias de circulação secundárias.
- f) Que ao longo do calçadão seriam construídos quiosques de uso múltiplo e guaritas visando a segurança do local e dos usuários, que seriam instaladas também ao longo do calçadão e nos estacionamentos. Estavam previstos 05 sanitários coletivo que seriam implantados de maneira uniforme na área.
- g) Que estavam também previstos equipamentos de apoio aos esportes e ao lazer náuticos como a pesca, com a construção de trapiches novos e a recuperação de um existente; pedalinhos com a instalação de um deck apropriado; vela & motor, com a instalação de uma marina para mais de 50 embarcações e jet-skis, com locais de estacionamentos de embarcações, rampas e instalações para a locação, guarda e oficina de jet-skis e equipamentos náuticos.

Sobre o cumprimento do objeto contratual, durante o período de 23/10/1996 a 31/05/2021, a TERRACAP informou que “**não foi possível precisar a data da efetiva execução de realização de cada benfeitoria do empreendimento, contudo, de acordo com as imagens extraídas do software Google Earth é possível estimar uma cronologia de conclusão dos itens previstos na proposta técnica e projeto básico**”, conforme demonstra-se nos quadros seguintes:

**Quadro 01: Itens previstos no projeto básico e Proposta Técnica para execução e executados dentro do prazo previsto de execução, sem indicação de desconformidades**

Itens executados	Período de conclusão /execução	Atraso na conclusão, após 28/12/2002	Observações
Módulo construtivo n.6 (sanitário);	Agosto de 2002	Executado dentro do prazo	
Módulo construtivo n. 8 (restaurante);	Agosto de 2002	Executado dentro do prazo	
Calçadão em parte da orla;	Agosto de 2002	Executado dentro do prazo	
2 Parquinhos infantis;	Agosto de 2002	Executado dentro do prazo	
Pórtico de entrada;			

	Agosto de 2002	Executado dentro do prazo	
Infraestrutura básica;	Agosto de 2002	Executado dentro do prazo	
Restaurante no lote pontão.	Agosto de 2002	Executado dentro do prazo	

**Quadro 02: Itens executados em desconformidade com os documentos iniciais, cláusulas contratuais, mas dentro da vigência do prazo de conclusão, até 28/12/2002**

Itens executados	Período de conclusão /execução	Atraso na conclusão, após 28 /12/2002	Observações
Tenda sobre os módulos construtivos n. 2, 3, 4 e 5;	Agosto de 2002	Executado dentro do prazo	Executado em desconformidade com cláusulas contratuais
Restaurante edificado sobre o módulo construtivo n. 9 destinado ao museu.	Agosto de 2002	Executado dentro do prazo	Executado em desconformidade com cláusulas contratuais
1 dos 6 decks previstos inicialmente executado em local não previsto inicialmente.	Agosto de 2002	Executado dentro do prazo	Executado em desconformidade com cláusulas contratuais

**Quadro 03: Itens executados em desconformidade com os documentos iniciais, cláusulas contratuais, e após o prazo previsto para conclusão, após 28/12/2002**

Itens executados	Período de conclusão /execução	Atraso na conclusão, após 28 /12/2002	Observações
Trapiche executado em local diferente do previsto;	Setembro de 2003	09 meses.	Executado em desconformidade com cláusulas contratuais e com atraso
Anfiteatro com dimensões inferiores e em local diferente ao previsto;	Setembro de 2003	09 meses.	Executado em desconformidade com cláusulas contratuais e com atraso
Fonte de água construída sobre o módulo n. 10 destinado a sanitário.	Setembro de 2003	09 meses.	Executado em desconformidade com cláusulas contratuais e com atraso
Itens executados	Período de conclusão /execução	Atraso na conclusão, após 28 /12/2002	Observações
Trapiche executado em local diferente do previsto.	Mai de 2008	05 anos e 05 meses.	Executado em desconformidade com cláusulas contratuais e com atraso
Itens executados	Período de conclusão /execução	Atraso na conclusão, após 28 /12/2002	Observações
Módulo construtivo n.21 (restaurante);	Setembro de 2011	10 anos e 09 meses	Executado com atraso

Módulo construtivo n. 22 (restaurante);	Setembro de 2011	10 anos e 09 meses	Executado com atraso
Calçadão e paisagismo da face leste da orla.	Setembro de 2011	10 anos e 09 meses	Executado com atraso
Edificação de quiosque em área pública não prevista inicialmente.	Setembro de 2011	10 anos e 09 meses	Executado em desconformidade com cláusulas contratuais e com atraso
<b>Itens executados</b>	<b>Período de conclusão /execução</b>	<b>Atraso na conclusão, após 28 /12/2002</b>	<b>Observações</b>
Central de informações edificada no módulo construtivo n. 15 cuja destinação prevista era para restaurante.	Junho de 2014	13 anos e 06 meses	Executado em desconformidade com cláusulas contratuais e com atraso
<b>Itens executados</b>	<b>Período de conclusão /execução</b>	<b>Atraso na conclusão, após 28 /12/2002</b>	<b>Observações</b>
Módulo construtivo n.18 (quiosque).	Julho de 2018	15 anos e 07 meses	Executado com atraso
Módulo construtivo n.11 (quiosque).	Outubro de 2018	15 anos e 10 meses	Executado com atraso
Módulo construtivo n. 20 ocupada por estrutura de contêineres.	Outubro de 2018	15 anos e 10 meses	Executado em desconformidade com cláusulas contratuais e com atraso
<b>Itens executados</b>	<b>Período de conclusão /execução</b>	<b>Atraso na conclusão, após 28 /12/2002</b>	<b>Observações</b>
Módulo construtivo n.22 (restaurante).	Outubro de 2019	16 anos e 10 meses	Executado com atraso

A Equipe de Auditoria, ainda questionou a TERRACAP nos itens 2 e 3, da Solicitação de Informação nº 73/2021, sobre as atividades com respectivos valores previstos e executados:

**2. Detalhar as atividades previstas para implantação com respectivos valores dos investimentos previstos para a execução do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso, em confronto com as atividades realizadas e seus respectivos valores efetivamente investidos/executados, conforme à execução do cronograma dos investimentos das atividades/obrigações cumpridas.**

**3. Especificar as atividades/obrigações não realizadas com respectivos valores não executados/não investidos.**

Sobre o assunto, a TERRACAP informa que:

Com base na documentação original da licitação 06/1996, bem como a apresentada pela Concessionária EMSA quando de sua participação no processo licitatório, **não foram**

**exigidos dos licitantes, e tão pouco apresentado pela vencedora do certame, planilha com valores a serem investidos para a implantação do empreendimento. (grifo nosso)**

Dessa forma não foi possível mensurar e comparar os valores previstos para investimento e executados/investidos, haja vista que a TERRACAP não informou os respectivos valores.

Por meio do Despacho - TERRACAP/PRESI/DIRAF/GEFIN (SEI 65713637), de 12/07/2021, a Terracap complementou resposta à Solicitação de Informações nº 78/2021 - CGDF /SUBCI/COATP/DIAPC (65452565), no qual informou sobre os itens que não foram executados, após confronto com o que foi efetivamente implementado com base no Relatório Fotográfico de 03/03/2020:

**Quadro 04:** Itens que não foram executados pela Concessionária

Itens previstos para execução da Concessionária	Situação com base em vistoria realizada no dia 03/03/2020
<p>1. O Pontão do Lago Sul contaria com 17 unidades (módulos construtivos) destinadas a restaurantes, bares, lanchonetes, lojas e delicatessen. Estes módulos seriam construídos em concreto armado, fechamento externo em tijolos, blocos ou esquadrias metálicas e vidro, cobertura com telhas metálicas. Comportariam térreo, sobreloja e subsolo sendo que os tipos “Sur Le Lex” teriam ainda um terraço na cobertura. Os módulos construtivos simples (8, 15, 20, 21, 22, 23 e 24) incluíam versões para 01 restaurante, 02 bares, 1 loja, 2 lojas, 3 lojas e 6 lojas ou qualquer combinação de lojas bares e delicatessen. Os módulos duplos 2/3 e 4/5 seriam aproveitados para amplos restaurantes. Os módulos construtivos geminados (2 e 17) teriam sua destinação mais provável para bar/restaurante e lojas de conveniência. Os módulos do tipo “Sur Le Lac” (13 e 16) seriam destinados a bares e restaurantes.</p>	<p>- Os Módulos 08, 21, 22 foram ocupados por restaurantes construídos com o material previsto; - Os Módulos 2/3, 4/5, 13, 15, 16, 17, 20, 23, 24 não foram construídos em conformidade; sendo que nos módulos 13, 15, 16, 17 e 23 não há edificações; nos módulos 2/3 e 4/5 foram ocupados por uma única estrutura para feiras e exposições (cobertura e piso); e nos módulos 20 e 24 as edificações existentes estão em desacordo com o previsto.</p>
<p>2. No Pontão seriam implantados equipamentos culturais como um anfiteatro para 800 espectadores. Este anfiteatro seria localizado próximo às quadras poliesportivas e estaria localizado sobre a poligonal 28 e capacidade de 474 espectadores sentados. Um Memorial e um coreto para apresentações artísticas em formato hexagonal. O museu teria uma localização privilegiada, próximo ao playground. Ele teria um destaque visual desde a entrada, seria cercado por amplo espaço ajardinado provido de estacionamento lateral para carga e descarga. No nível térreo contaria com um salão de exposições temporárias, sala de administração, depósito e sanitário e estacionamento para carga e descarga. O pavimento superior acomodaria o salão de exposições permanente.</p>	<p>- O anfiteatro não foi edificado no local previamente definido; - O Memorial, o Museu e o coreto não foram construídos; - No módulo 09 destinado à construção de museu foi edificado um restaurante;</p>
<p>3. No projeto básico consta a recuperação do campo de futebol existente e o Playground com instalação de quadras poliesportivas, pistas de Cooper e churrasqueiras.</p>	<p>- Estes itens não foram implementados.</p>

4. Seriam construídos quiosques de uso múltiplo e guaritas para segurança local nos calçadões. Os quiosques nas poligonais 7, 11, 14, 18, 23 e 25 e as guaritas teriam dispositivo de alarme e interfone.	- Nos Módulos 11 e 18 foram edificados quiosques; - Nos Módulos 7, 14, 23 e 25 não foram edificados.
5. Sanitários coletivos de maneira uniforme em toda área nas poligonais 6, 10, 19, 27 e 29.	- Somente foi construído sanitário público no Módulo 06; - Já no módulo 10, também destinado a banheiro, foi edificado uma fonte; - Nos módulos 19, 27 e 29 não foram edificados.
6. Equipamentos de apoio aos esportes e o lazer náutico como a pesca e a construção de trapiches novos com recuperação do já existente.	- Foi verificado que não há equipamentos de apoio aos esportes e o lazer náutico como a pesca. - Foram construídos trapiches em locais distintos ao inicialmente previsto.
7. Pedalinhos, com instalação de um deck apropriado sendo que um trecho seria um píer flutuante acompanhado a variação do nível das águas do lago.	- Foi verificado que foi construído píer flutuante para pratica de <i>stand-up paddle</i> ; - Não foram construídos pedalinhos, com instalação de deck apropriado.
8. Instalação de uma marina para mais de 50 embarcações de vela, motor e jet-skis com dois trapiches de maneira com capacidade para acomodar qualquer tipo de embarcação que circule pelo lago.	- Foi verificado que a marina não foi construída.
9. Estacionamento de embarcações com rampas e instalações para locação, guarda e oficina de jet-skis e equipamentos náuticos com pátio de manobra de carretas de transporte e rampa de descida e saída de embarcações e vagas para estacionamento de jet skis reservando-se um módulo construtivo para atividade de venda, aluguel, guarda e manutenção de equipamentos náuticos.	- Foi verificado que tais benfeitorias não foram construídas.
10. Uma ciclovia com dois metros de largura em mão única e pavimentação asfáltica, num total de 1.500 metros.	- Foi verificado que a ciclovia não foi construída.
11. O restaurante existente (bargaço) seria incorporado ao calçadão, a feira de artesanato seria incrementada com estacionamento de veículos e perimetrada para que suas atividades não ultrapassem suas reais necessidades. O quiosque de venda de água de coco seria transferido.	- Foi verificado existe acesso do restaurante bargaço ao calçadão, <b>porém não identificamos a feira de artesanato.</b>
12. O módulo 30 seria reservado para a administração do Pontão com entrada coberta, recepção, atendimento, enfermaria, sala de administração, sala de reunião e/ou trabalho e lavabo.	- Foi verificado que não foi construída nenhuma edificação no módulo 30, o qual localiza-se no estacionamento existente.
13. Criação de uma área de manutenção com cobertura para proteção de máquinas de corte e um pequeno depósito para guardar material de reposição, ferramentas, equipamentos de jardinagem, uma composteira e lixeira geral.	- Não possível identificar construção específica para tal finalidade.

Ademais, a Divisão de Análise Processual do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural e Ordem Urbanística do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), por meio do PARECER TÉCNICO 98/2019 – SAT/URB (SEI 27524696 – Proc. 00111-00009238/2019-15), de 21/08/2019, apontou as seguintes falhas na verificação quanto à regularidade de edificações no Pontão do Lago Sul acerca das normas urbanísticas aplicáveis:

3 Originalmente, o projeto do Pontão do Lago Sul foi previsto com 17 unidades (módulos construtivos), destinadas a restaurantes, bares, lanchonetes, lojas e delicatessens, as quais poderiam receber mais de uma atividade em um mesmo módulo ou mesmo a combinação de duas ou mais unidades, em módulos duplos. Entre alguns usos estariam um museu, anfiteatro, local para equipamentos náuticos, coreto, churrasqueiras, ciclovia e demais proposituras que não vingaram, sobretudo pela estimativa de público, onde a previsão era superior ao que encontramos hoje.

4 A realidade, diferentemente do proposto, apresenta algumas das edificações que não guardam relação com o projeto original e determinadas ocupações sequer seguem a indicação de localização em projeto, pois ocupam a área pública, em que pese haver unidades imobiliárias desocupadas, além de não possuírem o projeto aprovado, nem o licenciamento devido.

(...)

7 A Norma de Edificação, Uso e Gabarito – NGB 72/95 dispõe os usos permitidos para os lotes 6,9,10,19,27,28,29 e 30, inseridos no Projeto Orla Polo 11 – Pontão Sul, a qual segue em síntese:

• USO

lote 9 (uso principal - institucional ou comunitários com atividade cultural, do tipo museu. Usos secundários – bares, restaurantes, galeria de arte, loja de souvenirs) – ocupação atual: Bierfass;

lote 28 (uso institucional ou comunitário, com atividade cultural, do tipo anfiteatro - **desocupado**;

lotes 6,10,19,27e 29 (uso institucional ou comunitário, com atividade de mobiliário urbano em unidades imobiliárias, do tipo sanitários públicos – ocupação do lote 6 : banheiros públicos, **demais desocupados**;

lote 30 (uso institucional ou comunitário, com atividade de mobiliários urbano em unidade imobiliária, do tipo Administração de quadra – ADQ - **desocupado**.

(...)

8 Observa-se que entre os lotes dispostos na NGB 72/95, apenas o lote 9 teve o uso secundário aplicado e de todos os cinco lotes destinados a mobiliário urbano do tipo sanitários público, **apenas um – lote 6 – foi edificado**.

(...)

9 A NGB 71/95 dispõe as normativas dos outros lotes 1,2,3,4,5,7,8,11,12,13,14,15,16,17,18,20,21,22,23,24,25 e 26, os quais possuem o uso comercial com atividade de comércio de bens (mercadorias) de diversos tipos, como consumo alimentar, consumo pessoal e de saúde, consumo eventual e consumo excepcional. Além disso, prevê atividades de prestação de serviços dos tipos bares, restaurantes, serviços financeiros, serviços pessoais e domiciliares, além dos usos relacionados com atividades culturais e de lazer.

10 Especificamente para o lote 1 prevê o uso comercial, com atividade de comércio de bens relacionados a revendedores de barcos, aluguel de veículos e oficinas de barcos /lanchas. Direciona ainda para os lotes 7, 11, 14, 18, 23 e 25, destinados a quiosques, a

atividade de comércio de bens de consumo alimentar e prestação de serviços de restaurantes e congêneres.

(...)

12 Observa-se que, de todos seis lotes destinados a quiosques, **apenas dois – lotes 11 (ocupado pelo La Paleta) e 18 (ocupado pelo Geleia Burger), possuem ocupações nas indicações das áreas em projeto**, muito embora, **existam tantos outros em atividade em desenvolvimento em área pública**. Ainda assim, **ambos não respeitam o limite de um pavimento**.

13 A maioria dos outros lotes seguem a localização e usos a que foram destinados, prevalecendo os usos de bares/restaurantes, **não tendo sido adotado a diversidade de atividades previstas**. A exceção se dá nos lotes ocupados por toldos, nas ocupações que **excedem os limites** da unidade imobiliária e em alguns lotes desocupados que ressaltam a assimetria do planejamento proposto.

(...)

16 Como se extrai do teor da Lei Complementar nº 948, de 16 de janeiro de 2019, a vigência da LUOS não afeta os termos do contrato de concessão de direito real de uso de 23/10/1996, referente ao Pontão do Lago Sul (área elencada como Unidade Especial), permanecendo hígidas as seguintes NGB's e URB's: NGB 71/95 e NGB 72/95 e URB 71/95 e URB 71/01(revisada). **Não há, portanto, “vácuo normativo” em relação aos parâmetros urbanísticos aplicáveis aos lotes inseridos no Pontão do Lago Sul**.

(...)

20 Dessa forma, **é incompreensível a razão dos estabelecimentos comerciais instalados no Pontão do Lago Sul não possuírem o licenciamento das edificações**. A esse respeito, cabe informar que **apenas um estabelecimento comercial possui a carta de habite-se, ainda assim, sem corresponder ao que foi edificado**. Todos os outros estabelecimentos, desde a sua construção, possuem apenas o alvará de construção, em que pese o tempo decorrido e ainda a sua desconformidade com o respectivo licenciamento, por terem expandido suas edificações em área pública, conforme ilustração em anexo.

O MPDFT demonstra em quadro resumo os estabelecimentos comerciais que possuem projeto aprovado e o licenciamento. Revela o descumprimento da norma urbanística, além da desconsideração dos termos dispostos na escritura pública, em que a concessionária não atendeu suas obrigações junto aos órgãos governamentais. Ainda aponta as seguintes falhas decorrentes de vistoria técnica:

### II.III - DA VISTORIA TÉCNICA

22 Em vistoria técnica realizada no Pontão do Lago Sul **constatou-se que a implantação do projeto do Pontão do Lago Sul não corresponde, na íntegra, ao que foi idealizado**. A relação se atém à disposição dos empreendimentos aos lotes previstos e aos usos, em alguns casos, onde a **permanência de lotes vazios e a pouca diversidade de atividades comerciais** dão outros moldes ao Polo II.

23 A maioria das edificações extrapolam a área definida como unidade imobiliária, com a ocupação sistemática da área pública, e a exemplo de alguns estabelecimentos comerciais, nem mesmo possuem a localização adequada.

24 Observa-se também que os quiosques existentes, em que pese haver lotes vazios com essa destinação, **a maioria está localizada em área verde**.

25 Além disso, verificou-se alguns equipamentos, semelhantes a geradores, **implantados em determinados locais, sem sinalização alguma**, os quais supostamente **não atendem as formas técnicas de segurança estipuladas**.

(...)

### III - CONCLUSÃO

26 Em verdade, embora o Pontão do Lago Sul mantenha sua função precípua de lazer atendida, fato é que as ocupações existentes descumprem as normas urbanísticas e edilícias, devendo a concessionária ENSA buscar a regularidade das edificações, a fim de reestabelecer o ordenamento urbano do Polo 11 – Pontão do Lago Sul.

Diante do exposto, observou-se as seguintes falhas:

a) há descumprimento de obrigações contratuais e inexecução contratual, que é causa de inadimplência com relação às obrigações assumidas pela Concessionária, conforme se observa das cláusulas previstas na Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso;

b) houve abandono de áreas destinadas ao projeto e/ou desvio das finalidades para quais foram concedidas, podendo ser motivo de extinção do direito real de uso, conforme Cláusula XXV da Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso;

c) as áreas destinadas à concessão não foram todas implantadas e não foram utilizadas no tempo/prazo e na força prevista no instrumento contratual, sendo considerado inadimplemento, ensejando a rescisão da presente Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso, conforme Cláusula XXVII. Nesse aspecto, observa-se que a concessionária não utilizou as áreas no tempo e na forma prevista no instrumento contratual, dando ensejo à aplicação das hipóteses de rescisão contratual, preceituada nos artigos 77 e 78 da Lei 8.666/1993, conforme consta do Despacho nº 1260/2016-ACJUR, de 21/07/2016 (Doc SEI 63775865), fls. 565 a 567 do PROCESSO: 111.002.057/2015.

d) as edificações previstas no Pontão do Lago Sul não foram todas construídas, conforme o Contrato de Escritura Pública de Direito Real de Uso, atendendo as finalidades previstas.

e) há edificações implantadas no Pontão do Lago Sul que não estão de acordo com as normas de urbanismo presentes na Escritura Pública do Contrato de Concessão.

Ainda, observou-se a falta de procedimento de aplicação de sanções/penalidades administrativas previstas nas Cláusulas XXV, XXVII, XXIX, pelo descumprimento de obrigações contratuais e inexecução parcial do contrato, e decorrente do atraso injustificado na

execução da implantação do projeto objeto da proposta apresentada e/ou execução em desconformidade com o contrato, Projeto Básico e Proposta Técnica da Concessionária, durante o período de vigência contratual (26/10/1996 a 31/05/2021).

**CLAUSULA XXIX** - Os casos de rescisão do presente contrato são ainda os arrolados no art. 78, da Lei nº 8.666/93. As sanções administrativas decorrentes do atraso injustificado na execução da implantação do projeto objeto da proposta apresentada na Concorrência Pública nº 06/96-TERRACAP, ou sua inexecução total ou parcial são as arroladas nos artigos 86, 87 e 88, da Lei 8.666, assegurado, sempre, o direito de defesa à **CONCESSIONÁRIA**;

Ressalta-se que, conforme consta da Nota Técnica N.º 5/2021 - TERRACAP /PRESI/DINEG/GEFOR, de 13/05/2021 (SEI nº60300751, Processo SEI 00111-00001257/2021-18), somente após ultrapassado o prazo de implantação do empreendimento, a Concessionária apresentou, em diversos momentos, pedidos de alteração do projeto original do Pontão junto à Concedente, mediante propostas, que se fundamentavam com base nas Cláusulas XVI e XXII da Escritura Pública de Concessão (SEI nº 61813685), e para tanto, alegava ainda que razões técnicas, de estética, econômicas e comerciais impediam a execução integral do projeto básico.

Entretanto, até 2015, conforme consta da Nota Técnica N.º 5/2021 - TERRACAP /PRESI/DINEG/GEFOR, de 13/05/2021 (Doc. SEI/GDF 60300751, Processo SEI 00111-00001257/2021-18), **tais solicitações não foram avaliadas como suficientes, oportunas ou viáveis pela Concedente. Em 22 de dezembro de 2015, após expedição da Notificação Administrativa nº 02/2015 (SEI 16507704, fls. 177/183), a Concessionária apresentou uma nova proposta, daquela vez mais completa**, na qual buscava a alteração no parcelamento e usos, na governança e nas modelagens econômico-financeira e jurídico-institucional, nos termos da Cláusula XVI da Escritura de Concessão de Direito Real. Para tanto, justificou que tais mudanças se faziam necessárias principalmente porque o projeto básico licitado em 1996 tornou-se mercadologicamente inviável para a conclusão da implantação do empreendimento, o que teria impedido a Terracap, a EMSA e a Sociedade de usufruírem dos resultados de toda a potencialidade do empreendimento.

### **Manifestação da Unidade**

A Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap por meio do Ofício N° 41/2021 - TERRACAP/CONAD/AUDIT (73011627), de 29/10/2021, encaminhou respostas consolidadas no Despacho - TERRACAP/CONAD/AUDIT (72989329), de 27/10/2021, conforme segue:

Manifestação Comissão:

**Parcialmente procedente.** De fato a concessionária não cumpriu com todas as obrigações previstas no contrato. No entanto, não se pode deixar de notar que o objetivo agregado ao contrato, quais sejam, ocupação, manutenção, valoração e principalmente o social, restaram alcançados. Além disso, a Terracap nunca deixou de acompanhar a execução e evolução do contrato de concessão. Há situações para cumprimento e/ou adequação apresentadas pela empresa que impactam na implementação de todos os equipamentos, condicionantes essas que, por vezes, dependem de outros órgãos.

**R.6)** Realizar levantamento das atividades/obrigações e seus respectivos valores, previstas no Contrato, Projeto Básico e Proposta Técnica da Concessionária, que estão pendentes de cumprimento e exigir da Concessionária o seu cumprimento regular conforme cláusulas contratuais, projeto básico, proposta técnica e normas aplicáveis, sem prejuízo de aplicar as penalidades devidas.

Resposta Comissão: **ATENDIDO PARCIALMENTE.** Esse levantamento foi realizado conforme se verifica do Despacho - TERRACAP/PRESI/DIRAF/GEFIN - 65713637, e atualizado em nova vistoria foi realizada esse mês, conforme relatórios fotográficos nºs 72855296 e 72855660, inserido no processo SEI nº 00111-00010784/2021-13. Além disso, foi emitida a Notificação nº 3/2021 - TERRACAP/PRESI/DIRAF/ADRAF (72857868) à Concessionária EMSA, com base nas informações presentes na tabela abaixo:

R.6 Pendentes de Cumprimento - Proposta Técnica e Projeto Básico

ENDEREÇO	Proposta Técnica	Projeto Básico	SITUAÇÃO	status
Lote 01	VENDA, ALUGUEL, GUARDA E MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS NAÚTICOS	MÓDULO CONSTRUTIVO - JET SKY	não edificado	vazio
Lote 07	QUIOSQUE	-	não edificado	jardim
Lote 10	SANITÁRIO	SANITÁRIO	não edificado.	Realizada obra de paisagismo no local (espelho d'água)
Lote 12	MÓDULO CONSTRUTIVO DUPLO - RESTAURANTE	-	não edificado	vazio
Lote 13	MÓDULO CONSTRUTIVO DUPLO SUR LE LAC - SUR LE LAC	-	não edificado (parte do imóvel se encontra dentro do lago Paranoá)	vazio
Lote 14	QUIOSQUE	-	não edificado	vazio
Lote 16	MÓDULO CONSTRUTIVO SUR LE LAC - SUR LE LAC	MÓDULO CONSTRUTIVO SUR LE LAC - SUR LE LAC (Restaurante Ocupando toda sua área)	não edificado (parte do imóvel se encontra dentro do lago Paranoá)	calçamento
Lote 17	MÓDULO CONSTRUTIVO GEMINADO - RESTAURANTE	MÓDULO CONSTRUTIVO DUPLO - RESTAURANTE	não edificado	vazio
Lote 19	SANITÁRIO	-	não edificado	vazio
Lote 23	MÓDULO CONSTRUTIVO SIMPLES	-	não edificado (obstruído parcialmente pela edificação do lote 24)	jardim
Lote 25	QUIOSQUE	-	não edificado	jardim
Lote 26	MÓDULO CONSTRUTIVO SUR LE LAC	-	não edificado	jardim
Lote 27	SANITÁRIO	-	não edificado	jardim
Lote 28	ARQUITETADO	-	não edificado - existe anfiteatro em outro local, área ocupada por estacionamento público	estacionamento
Lote 29	SANITÁRIO	-	não edificado - área ocupada por estacionamento público	estacionamento
Lote 30	ADMINISTRACAO	-	não edificado - área ocupada por estacionamento público	estacionamento

Dito isso, esta Comissão aguarda manifestação da empresa para análise e encaminhamentos subsequentes.

**R.7)** Examinar os itens executados em desconformidade com o Contrato de Concessão e avaliar a viabilidade/razoabilidade de exigir da Concessionária as correções devidas, conforme parâmetros e requisitos previstos no Projeto Básico e Proposta Técnica e seguintes NGB's e URB's: NGB 71/95 e NGB 72/95 e URB 71/95 e URB 71/01 (revisada), sem prejuízo de aplicar as penalidades devidas pelas desconformidades existentes.

Resposta Comissão: **ATENDIDO PARCIALMENTE.** Esse levantamento foi realizado conforme se verifica do Despacho - TERRACAP/PRESI/DIRAF/GEFIN - 65713637, e atualizado em nova vistoria foi realizada esse mês, conforme relatórios fotográficos nºs 72855296 e 72855660, inserido no processo SEI nº 00111-00010784/2021-13. Além disso, foi emitida a Notificação nº 3/2021 - TERRACAP/PRESI

/DIRAF/ADRAF (72857868) à Concessionária EMSA, com base nas informações presentes na tabela abaixo:

Dito isso, esta Comissão aguarda manifestação da empresa para análise e encaminhamentos subsequentes.

**R.8)** Abrir procedimento administrativo para apurar a responsabilidade da Concessionária quanto à inexecução parcial do contrato, execução de obrigações e/ou edificações fora do prazo previsto e/ou em desconformidade com as cláusulas contratuais, Projeto Básico e Proposta Técnica da Concessionária, aplicando as penalidades cabíveis conforme cláusulas XXV, XXVII, XXIX, cujo inadimplemento é motivo inclusive de rescisão da presente Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso

Resposta Comissão: **ATENDIDO PARCIALMENTE.** Foi emitida a Notificação n.º 3 /2021 - TERRACAP/PRESI/DIRAF/ADRAF (72857868) à Concessionária EMSA. A Comissão aguarda manifestação da empresa para análise e encaminhamentos subsequentes.

**R.9)** Abrir procedimento correcional para apurar a responsabilidade de quem deu causa à falta de acompanhamento adequado no cumprimento das obrigações contratuais, oportunizando uma execução deficiente e/ou atrasos injustificados.

Resposta Comissão: **ATENDIDO.** Foi iniciado o processo SEI n.º 00111-00010787 /2021-49 e submetido à COINT.

### **Análise do Controle Interno**

A Terracap confirma que a concessionária não cumpriu com todas as obrigações previstas no contrato, não cumpriu o prazo de construção, implantação e início da exploração comercial, do empreendimento objeto da Concessão de Direito Real de Uso, não utilizou as áreas no tempo e na força prevista na Escritura Pública de Concessão, sendo causa inclusive de rescisão conforme Cláusula XXVII.

Nesse sentido, apesar de não ter sido definida a forma de investimento, a Terracap deve buscar realizar levantamento estimativo de eventual perda econômica decorrida do descumprimento das obrigações previstas no contrato e exigir o ressarcimento, reparação aos cofres públicos pelo prejuízo, bem como exigir as correções possíveis, haja vista que conforme Cláusula XVII a Concessionária responsabiliza-se às suas expensas pelo custeio das obras de infraestrutura definidas no projeto básico, e pelas obras similares constante de sua Proposta Técnica e do Edital de Concorrência Pública.

A Terracap notificou a Concessionária EMSA e abriu procedimento de apuração, mas aguarda manifestação da empresa para análise e encaminhamentos subsequentes.

Assim, mantem-se as recomendações, haja vista que ainda estão pendentes de cumprimento efetivo, e que as providências estão em andamento.

## **Causa**

### **Em 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 e 2003:**

Inadimplência da Concessionária no cumprimento de suas obrigações contratuais.

Deficiência na supervisão, acompanhamento e fiscalização do contrato de concessão de direito real de uso.

## **Consequência**

Execução de obrigações em desconformidade com o previsto no Contrato, Projeto Básico e Proposta Técnica.

Deficiência no desenvolvimento da área de concessão do Pontão do Lago Sul.

Possível prejuízo ao Erário Distrital.

Inexecução parcial de obrigações contratuais.

## **Recomendações**

### **Companhia Imobiliária de Brasília:**

- R.4) Realizar levantamento das atividades/obrigações e seus respectivos valores, previstas no Contrato, Projeto Básico e Proposta Técnica da Concessionária, que estão pendentes de cumprimento e exigir da Concessionária o seu cumprimento regular e/ou ressarcimento do prejuízo, haja vista que conforme Cláusulas XVII, XXXVII, a Concessionária se responsabiliza às suas expensas pelo custeio das obras de infraestrutura definidas no projeto básico, e pelas obras similares constante de sua Proposta Técnica e do Edital de Concorrência Pública, sem prejuízo de aplicar as penalidades devidas.
- R.5) Examinar os itens executados em desconformidade com o Contrato de Concessão e avaliar a viabilidade/razoabilidade de exigir da Concessionária as correções devidas, conforme parâmetros e requisitos previstos no Projeto Básico e Proposta Técnica e seguintes NGB's e URB's: NGB 71/95 e NGB 72/95 e URB 71/95 e URB 71/01(revisada), sem prejuízo de aplicar as penalidades devidas pelas desconformidades existentes.
- R.6) Abrir procedimento administrativo para apurar a responsabilidade da Concessionária quanto à inexecução parcial do contrato, execução de obrigações e/ou edificações fora do prazo previsto e/ou em desconformidade com as cláusulas contratuais, Projeto Básico e Proposta Técnica da Concessionária, aplicando as penalidades cabíveis conforme

clausulas XXV, XXVII, XXIX, cujo inadimplemento é motivo inclusive de rescisão da presente Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso.

- R.7) Abrir procedimento correccional para apurar a responsabilidade de quem deu causa à falta de acompanhamento adequado no cumprimento das obrigações contratuais, oportunizando uma execução deficiente e/ou atrasos injustificados.
- R.8) Dar celeridade no processo de apuração de infrações pelo descumprimento de obrigações contratuais e inexecução parcial do contrato, bem como daquelas decorrentes do atraso injustificado na execução da implantação do projeto, objeto da proposta apresentada e/ou execução em desconformidade com o contrato, Projeto Básico e Proposta Técnica da Concessionária, durante o período de vigência contratual (26/10/1996 a 31/05/2021), e aplicar as penalidades devidas.

### ***3.2. As edificações implantadas no Pontão do Lago Sul estão de acordo com as normas de urbanismo presentes na Escritura Pública do Contrato de Concessão?***

#### **3.2.1. INAÇÃO NO CUMPRIMENTO DAS NORMAS URBANAS NAS EDIFICAÇÕES IMPLANTADAS NO PONTÃO DO LAGO SUL**

Classificação da falha: Média

##### **Fato**

O início da concessão do Pontão do Lago Sul foi efetivada com a Escritura Pública da Concessão do Direito Real de Uso (SEI nº 56088935), expedida pelo Cartório do 1º Ofício de Notas e Protesto, constante do Processo SEI nº 00480-00000369/2021-81, em que faz referência à área edificável com seus referidos lotes e as respectivas normas de urbanismo a serem seguidas para construção.

CLÁUSULA I) Que é senhora única e legítima possuidora, em mansa e pacífica posse da área destinada ao Projeto Pontão do Lago Sul, conforme planta anexa à Concorrência Pública nº 06/96, situada no Setor de Habitações Individuais Sul - SHI/SUL, na QL-3, do trecho 03, desta capital, Região Administrativa RA- XVI, com **área edificável de 4.734,00m<sup>2</sup>, incluída na superfície de 134.000,00m<sup>2</sup>, correspondente a 30 (trinta) unidades imobiliárias**, constituídas pelos lotes nº 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 e 30 da QL 03 (numeração predial QL 10 do SHI/SUL - Pontão Sul, desta capital, descritos e caracterizados nas matrículas nº 102681,102682,102683,102684,102685,102686,102687,102688,102689,102700,102701,1 e 102710 do Cartório do 1º Ofício do Registro de Imóveis desta Capital

CLÁUSULA IV) A CONCESSIONÁRIA se obriga a construir, implantar e dar início à exploração comercial do empreendimento de que trata esta escritura, no **prazo máximo**

**de 15 (quinze) meses**, contados a partir da data de sua assinatura, devendo as obras as obras serem aprovadas e executadas de conformidade com a (GNBs 71/95 e 72/95). (grifo nosso)

Ao analisar o Processo SEI nº 0111-002057/2015, processo digitalizado volume 1 (SEI nº 16507351), contém histórico (fl 56/66) das tratativas iniciais, inclusive com as Re-Ratificações da Escritura Pública cujo prazo máximo de 15 meses passou a ser 29/04/1999. Observa-se que desde a assinatura do contrato havia um descompasso em relação às normas de urbanismo e implantação da concessão do Pontão do Lago Sul. (Processo 111.001.378/96)

A Empresa Sul Americana de Montagens S. A - EMSA, na qualidade de concessionária de Direito Real de Uso da área denominada Polo II do Projeto Orla: - Pontão do Lago Sul, apresentou; à TERRACAP, **em 11/02/01, -proposta de alteração da versão original do plano de ocupação da área, para análise e aprovação.**

A referida empresa foi vencedora de uma licitação que compreendia uma área de 134.000,00m² (cento e trinta e quatro mil metros quadrados) dos quais 4.734,00m² (quatro mil setecentos e trinta e quatro metros quadrados) seriam destinados a edificações, distribuídas em 30(trinta) unidades imobiliárias, destinadas a bares, restaurantes, galeria de arte, lojas de souvenirs, anfiteatro, museu, memorial, quadras de esportes etc. Segundo a empresa, para que o projeto não viesse a nascer obsoleto, visto que pelos aspectos .. apurados através de estudos mercadológicos a audiência de consultorias, constatou-se a necessidade de otimização de seu aproveitamento, tanto econômico quanto comercial e estético, tornou-se necessária a sua alteração. (grifo nosso)

Para analisar a proposta de alteração da versão original do plano de ocupação, foi constituído um grupo de trabalho (Portaria 149, 31/05/2012) cujo relatório culminou com uma Notificação Administrativa nº 02/2015.

(...)

**CONSIDERANDO** que a concessionária não observou a cláusula contratual IX, uma vez que não edificou ou implantou os empreendimentos nos lotes concedidos ou mesmo obedeceu as destinações e limites dos imóveis ( conforme se verifica no processo administrativo 111.001.378/1996), haja vista que dos 30 (trinta) lotes cedidos a concessionária apenas ocupou 4(quatro) imóveis efetivamente;

**CONSIDERANDO** que a concessionária, em total dissonância e desrespeito ao contrato de concessão de direito real de uso celebrado em 1996, utilizou os lotes 2,3,4 e 5 com cobertura de lona plástica para realização de eventos temporários;

**CONSIDERANDO** que no lote 7 foi edificado um conjunto de sanitários, cuja previsão era para quiosque;

**CONSIDERANDO** que no lote 8 está construída edificação em que funciona o Restaurante Mormaia, que extrapola os limites de construção permitida;

**CONSIDERANDO** que no lote 9 , cuja destinação na NGB 71/95 é para Museu, mas restou ocupado em sua totalidade pelo Restaurante Bier Fass, que também tem construção além dos limites do lote, com invasão de área pública de uso comum do povo.

**CONSIDERANDO** que no lote 10, onde deveriam ser construídos sanitários existe uma fonte de água

**CONSIDERANDO** que, de acordo com o parecer técnico 030/2001, constante no processo administrativo 111.001.378/1996, que evidencia o descumprimento por parte da concessionária, caracterizado pela inexistência de todas as ocupações, ou seja, a apuração da existência de vários lotes desocupados, sinalizando que o projeto não fora implementado;

(...)

O Diretor de Prospecção e Formatação de Novos Empreendimentos desta empresa pública **DOUGLAS RAMIRO CAPELA**, no uso de suas atribuições estatutárias, **NOTIFICA a referida concessionária EMSA S/A** na pessoa do respectivo representante legal, ou quem lhe fizer as vezes, para, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar do recebimento da presente notificação, apresentar proposta para o fiel cumprimento do que consta no contrato de concessão que trata a ocupação dos lotes propostos na escritura, e ainda, a implantação do projeto dos demais módulos construtivos previstos na escritura pública de concessão do direito real de uso, **alertando que se (após a notificação) for mantida a inadimplência da NOTIFICADA serão adotadas medidas cabíveis, inclusive, após o prazo concedido o não cumprimento do relatado nesta notificação poderá ensejar a propositura de ação da rescisão contratual.**

Em ato contínuo, a EMSA protocolou a resposta e a nova proposta para necessária adequação do projeto, entretanto não houve medidas efetivas para o cumprimento do contrato de concessão quanto à ocupação dos lotes propostos na escritura.

Como contrapartida, foi dada sequência a estudos de remodelação do Pontão, com desenvolvimentos de projetos em consonância com outros parâmetros urbanísticos da Lei Complementar nº 948/2019 ( LUOS - Lei de Uso e Ocupação do Solo) e do PUOC (Plano de Uso e Ocupação do Pontão do Lago Sul), aprovado pelo COPLAN (Conselho de Planejamento Territorial e Urbano) em 02/07/2020.

As questões urbanísticas do Pontão do Lago Sul foram objeto de fiscalização do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (Processo SEI nº 00111-00009238/2019-15) e se posicionou no Parecer Técnico nº 98/2019- SAT/URB/MPDFT (SEI nº 27524696) em 21/08/2019, conforme teor que se encontra transcrito no item **3.1.2.** deste documento.

O Parecer Técnico nº 98/2019- SAT/URB/MPDFT (SEI nº 27524696) fez o paralelo entre a Lei Complementar nº 948/2019 , 16/01/2019, e a Concessão do Direito Real de Uso do Pontão do Lago Sul, 23/10/1996.

**14.** A Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS classifica os lotes inseridos no Pontão do Lago Sul como Unidades Especiais – UE, cuja situação específica não se enquadra nas definições das UOS - Unidades de Uso e Ocupação do Solo, conforme segue:

Art. 38. Ficam estabelecidas Unidades Especiais – UE, aplicadas à situações específicas, nos lotes que não se enquadram nas definições das UOS descritas no art. 5º, assim designadas:

(...) IV – UE 4 – Polo 1 da Região Administrativa do Lago Norte e Polo 11 da Região Administrativa do Lago Sul; (...)

15 O art. 40. da LUOS dispõe que os parâmetros de uso e ocupação do Polo 11 da Região Administrativa do Lago Sul são os estabelecidos no contrato de concessão de uso firmado com a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap, passível de revisão, motivada por interesse público. In verbis:

Art. 40. Os parâmetros de uso e ocupação do Polo 11 da Região Administrativa do Lago Sul são os estabelecidos no contrato de concessão de uso firmado com a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap, passível de revisão, motivada por interesse público.

16. Como se extrai do teor da Lei Complementar nº 948, de 16 de janeiro de 2019, a vigência da LUOS não afeta os termos do contrato de concessão de direito real de uso de 23/10/1996, referente ao Pontão do Lago Sul (área elencada como Unidade Especial), **permanecendo híidas** as seguintes NGB's e URB's: NGB 71/95 e NGB 72/95 e URB 71/95 e URB 71/01(revisada). **Não há, portanto, “vácuo normativo” em relação aos parâmetros urbanísticos aplicáveis aos lotes inseridos no Pontão do Lago Sul.** (grifo nosso)

E ainda se aborda irregularidades no licenciamento das edificações

#### II.II - DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

18. Acerca da exploração, a escritura pública prevê o desenvolvimento prévio de detalhamento do Projeto Básico do que se denominou Pontão do Lago Sul, esclarecendo que as obras devem ser aprovadas e executadas em conformidade com as NGB's 71/95 e 72/95, **sendo obrigação da concessionária o atendimento às exigências necessárias à obtenção junto aos órgãos governamentais responsáveis, todas as licenças e alvarás necessários ao regular andamento das obras e posterior funcionamento do empreendimento**

19. Dessa forma, é incompreensível a razão dos estabelecimentos comerciais instalados no Pontão do Lago Sul não possuírem o licenciamento das edificações. A esse respeito, **cabe informar que apenas um estabelecimento comercial possui a carta de habite-se, ainda assim, sem corresponder ao que foi edificado.** Todos os outros estabelecimentos, desde a sua construção, possuem apenas o alvará de construção, em que pese o tempo decorrido e ainda a sua desconformidade com o respectivo licenciamento, por terem expandido suas edificações em área pública (grifo nosso)

E o Parecer pontua na sua conclusão um encaminhamento a ser realizado.

#### III - CONCLUSÃO

26 Em verdade, embora o Pontão do Lago Sul mantenha sua função precípua de lazer atendida, fato é que as ocupações existentes descumprem as normas urbanísticas e edilícias, devendo a concessionária ENSA **buscar a regularidade das edificações, a fim de reestabelecer o ordenamento urbano do Polo 11 – Pontão do Lago Sul.** (grifo nosso)

Considerando o Parecer do MPDFT, a Terracap realizou algumas providências como realização de um levantamento topográfico Planta (SEI nº 29830631) em resposta ao

Despacho (SEI nº 27525119), cálculo da taxa de permeabilidade Planta (SEI nº 30470272) conforme solicitado no Despacho (SEI nº 30026978) e por fim, em fevereiro de 2021, Relatório e o quadro de áreas edificáveis (SEI nº 55888107).

Embora - durante os 25 anos do período de execução do contrato - tenha havido propostas de mudança no plano de ocupação urbanística, não foi efetivada nenhuma alteração no contrato de concessão. A consequência é a presença de áreas edificáveis não ocupadas e as ocupações existentes descumprindo as normas urbanísticas e contratuais, restando 5 anos para conclusão da concessão real de uso do Pontão.

### **Manifestação do Gestor**

A Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap por meio do Ofício Nº 41/2021 - TERRACAP/CONAD/AUDIT (SEI nº 73011627), de 29/10/2021, encaminhou respostas consolidadas no Despacho - TERRACAP/CONAD/AUDIT (SEI nº 72989329), de 27/10/2021, conforme segue:

#### Manifestação Comissão:

**Parcialmente procedente.** Conforme explicações constantes no item 3.1.2.

**R.10)** Instituir instrumento formal de controle para intensificar a fiscalização, para que não haja novas áreas ocupadas irregularmente.

Resposta Comissão: **ATENDIDO.** A Comissão de Fiscalização apresentou um Plano de Procedimento Operacional (72512834) no processo SEI nº 0111-001033/2015, tendo sido submetido à DIRAF para apreciação.

#### **Recomendações Companhia Imobiliária de Brasília e Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação:**

**R.11)** Providenciar o licenciamento urbano dos equipamentos urbanos edificados.

Resposta Comissão: **ATENDIDO PARCIALMENTE.** Foi emitida a Notificação n.º 4 /2021 - TERRACAP/PRESI/DIRAF/ADRAF (72860529) à Concessionária EMSA. A Comissão aguarda manifestação da empresa para análise e encaminhamentos subsequentes.

Sobre a Recomendação "R.11" foi dado conhecimento, também, à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal - SEDUH, de modo a que se procedesse a adoção das medidas corretivas e/ou ação quanto às constatações antes da emissão do relato final de ação de controle, conforme Ofício Nº 1152/2021 - CGDF/SUBCI (SEI nº 71539336).

A SEDUH encaminhou resposta por meio do Ofício Nº 3978/2021 - SEDUH /GAB (SEI nº 72467607), conforme segue:

Sobre o tema, a Diretoria Das Unidades de Planejamento Territorial Central Adjacente I emitiu o Despacho - SEDUH/SEGEST/COGEST/DICAD-I (71650324), devidamente ratificado pela Subsecretaria de Desenvolvimento Das Cidades no Despacho - SEDUH/SEGEST/SUDEC (72334689), informando que a área do Pontão compreende lotes registrados em cartório e dispostos conforme o Mapa 8A –Uso do Solo, denominados Unidades Especiais pela LEI COMPLEMENTAR Nº 948, DE 16 DE JANEIRO DE 2019 - LUOS. Verifica-se que, a partir de 2019, os parâmetros de uso e ocupação do solo para aquelas UEs são os estabelecidos em contrato de concessão de uso firmado entre a empresa e a Terracap.

Ressalta-se que o Plano de Uso e Ocupação - PUOC para o Polo 11 está em processo de elaboração no processo 00111-00010054/2019-90. O referido plano foi aprovado pelo Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do DF - CONPLAN, através da Decisão nº 14/2020 (42834483) do CONPLAN, como pode ser observado na Ata da 73ª Reunião Extraordinária do CONPLAN de 25 de junho de 2020 (54528873).?

Em complementação, a Central de Aprovação de Projetos manifestou-se por meio do Despacho - SEDUH/SELIC/CAP (72437723), destacando a existência de três processos de aprovação de projeto de arquitetura em trâmite, referente ao Pontão do Lago Sul, quais sejam:

NUMERO DO PROCESSO	ENDEREÇO	INTERESSADO	SITUAÇÃO
0429-005088/2015	SHIS QL 10 LOTE 01	EMSA - EMPRESA SUL AMERICANA DE MONTAGEM	Emitida a Notificação de Exigência nº 1935/2016. Aguardando cumprimento de exigências
0146-000036/2018	SHIS QL 10 LOTE 18	GELÉIA FOOD TRUCK EIRELI EPP	Emitida a Notificação de Exigência nº 3328/2020. Aguardando cumprimento de exigências
00390-00004395/2018-92	SHIS TRECHO 3 QL 03 LOTE 20	EMSA – EMPRESA SUL AMERICANA DE MONTAGENS S/A	Emitido Comunicado Nº 1799/2021. Aguardando cumprimento do solicitado no comunicado

### Análise do Controle Interno

A Terracap notificou a Concessionária EMSA e criou o Plano de Procedimento Operacional - POP para melhorar a fiscalização do contrato, porém aguarda manifestação da empresa EMSA para análise e encaminhamentos subsequentes.

Sobre o licenciamento urbano dos equipamentos edificados, a SEDUH manifestou-se informando que há em trâmite 03 processos de aprovação de projeto.

Assim, mantem-se as recomendações, pois ainda estão pendentes de cumprimento efetivo, haja vista que as providências ainda estão em andamento.

### **Causa**

**Em 1999, 2002, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021:**

Ausência de tempestividade na adequação à normas de urbanismo.

**Em 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021:**

Ausência de fiscalização da execução do contrato na implantação das áreas edificáveis.

### **Consequência**

Possível frustração de receita da concessão pela não implantação do equipamentos.

Não cumprimento do contrato com implicações na eficiência econômica e financeira do contrato.

Edificações sem licenciamento urbano com possibilidade de invasão de áreas, inclusive com comprometimento ambiental.

### **Recomendações**

#### **Companhia Imobiliária de Brasília:**

- R.9) Instituir instrumento formal de controle para intensificar a fiscalização, para que não haja novas áreas ocupadas irregularmente.
- R.10) Exigir da Concessionária que providencie o licenciamento urbano dos equipamentos urbanos edificados, sem prejuízo de apuração das infrações e aplicação das penalidades cabíveis, por deixar de requerer e atender as exigências necessárias à obtenção, junto aos órgãos governamentais responsáveis, todas as licenças e alvarás necessários ao regular andamento das obras e posterior funcionamento do empreendimento, incluindo o licenciamento ambiental no cumprimento das normas urbanas para as edificações implantadas no pontão do lago sul.

***3.3. Há um plano de fiscalização com ações periódicas realizadas pelo poder concedente?***

#### **3.3.1. DEFICIÊNCIAS NO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DO PONTÃO DO LAGO SUL**

Classificação da falha: Média

### Fato

Está previsto na Cláusula VI) da Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso, que a execução do presente ajuste será supervisionada, acompanhada e fiscalizada, por dois representantes da CONCEDENTE especialmente designados, sendo um da Diretoria Técnica e outro da Diretoria Administrativa e Financeira, responsáveis pelo acompanhamento das obras e pela fiscalização e acompanhamento da parte financeira do empreendimento, respectivamente.

Nesse sentido, em análise aos Processos 00111.001.378/1996, 00111.00001257/2021-18, 00111.00009238/2019-15, observou-se que houve deficiência na supervisão, acompanhamento e fiscalização da execução contratual, pois conforme já relatado neste trabalho de auditoria, houve descumprimento das obrigações contratuais previstas, haja vista que teve inexecução parcial da implantação do empreendimento, edificações executadas em desconformidade com o Projeto Básico e Proposta Técnica da Concessionária. Além de áreas destinadas à concessão que não foram totalmente implantadas e que não foram utilizadas no tempo/prazo previstos, incluindo abandono de áreas destinadas ao projeto e/ou desvio das finalidades para quais foram concedidas.

Ainda, conforme consta da Nota Técnica nº 6/2021 TERRACAP/PRESI/DINEG /GEFOR, de 17/05/2021 (SEI nº 61901068 do Processo 00111-00001257/2021-18), podem ser observados aspectos de fragilidade no acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato de Concessão:

(...)

A partir desses encaminhamentos, **foram constatados aspectos frágeis da escritura original que dificultaram as auditorias e fiscalização do contrato** ao longo da concessão. Um exemplo de fragilidade é o fato de que os **dados que lastream as auditorias independentes eram os fornecidos pela própria Concessionária** através de demonstrativos mensais, planilhas de *Excel*, cópias de contratos de locação e informativos mensais de faturamento bruto fornecidos por locatários **sem protocolo de recebimento, razão que suplanta a necessidade de mecanismos de governança com o fim de aperfeiçoar a execução e fiscalização do contrato.**

Nesse ponto, é importante registrar que nos novos modelos de gestão há necessidade de tornar os contratos mais transparentes, ou seja, exige-se tanto do poder público como do parceiro privado a divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização, inclusive situação financeira, desempenho, composição e governança da concessão, de modo a permitir monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento das obrigações pactuadas, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Outra situação importante identificada foi a **ocupação do espaço em desconformidade com o projeto original, algumas vezes ultrapassando os limites dos lotes.** Para isso,

verificou-se a necessidade de adequação dos usos e da distribuição das ocupações, incluindo novas áreas para exploração.

(...)

Diante desses fatos, por meio da Solicitação de Informação Nº 71/2021 - CGDF /SUBCI/COATP/DIAPC (SEI nº [63072909](#)), foi solicitado *"1. informar se há um plano de fiscalização com ações periódicas realizadas pelo poder concedente"*. Por meio do Despacho - TERRACAP/PRESI/DIRAF/GEFIN, de 09/06/2021 (SEI nº [63465628](#)) a TERRACAP informou:

Historicamente os executores e as comissões de execução realizam vistorias e relatórios referentes à concessão do Pontão do Lago Sul, contudo estes não foram padronizados com a classificação de *"plano de fiscalização"*, sendo que estas vistorias e relatórios foram confeccionados, à medida que os responsáveis eram designados para o acompanhamento da concessão.

Desta forma, dentro do histórico da execução da concessão do Pontão do Lago Sul, há uma série de documentos com diferentes acompanhamentos realizados pelos diversos executores e comissões de execução ao longo dos anos, conforme descreve as Portarias listas do Despacho - TERRACAP/PRESI/DIRAF/GEFIN (SEI [63408042](#))

*"2. Apresentar e/ou detalhar as ações do plano de fiscalização, se existir o referido plano."*

Com relação a este questionamento acima, informamos que disponibilizamos através do Google Drive do empregado [REDACTED], na pasta *"Levantamento Pontão Comissão Atual"*, o último Relatório Fotográfico realizado pela Comissão Executora atual, o qual foi realizado em 03/03/2020, objetivando atualizar as edificações definitivas presentes no Pontão.

*"3. Apresentar os controles adotados pelo gestor/comissão executora para supervisionar, acompanhar e fiscalizar o contrato de concessão do Pontão do Lago Sul."*

Com relação a este questionamento referente aos *"controles adotados pelo gestor/comissão executora"*, reiteramos as informações prestadas no processo [00480-00000369/2021-81](#), mais especificamente, o que prevê o Despacho - TERRACAP /PRESI/DIRAF/GEFIN - [56096055](#), o qual respondia os questionamentos da Solicitação de Informação Nº 20/2021 - CGDF/SUBCI/COATP/DIAPC - [55888745](#), em que apresentamos o levantamento dos pagamentos das alienações através dos extratos de alienações, os quais fazem o controle automático da cobrança, e além disso realizam a atualização monetária anual todo mês de novembro, e caso haja atraso no pagamento, também realiza a incidência de juros na cobrança.

Sendo que, o controle da adimplência é feito, com base nos extratos de alienação periodicamente, através do Relatório de Controle de Pagamentos, conforme exemplos do 1º Semestre de 2018 ([56095790](#)), 2º Semestre de 2018 ([56095842](#)), 1º Semestre de 2019 ([56095916](#)), 2º Semestre de 2019 ([56095956](#)), 1º Semestre de 2020 ([56095991](#)) e 2º Semestre de 2020 ([56096038](#)), no qual são listados todos os pagamentos mensais por alienação, a fim de acompanhar a adimplência da concessão. Ressaltamos que, esse acompanhamento vem sendo feito desde abril de 2012, e que os documentos listados estão presentes no processo [00480-00000369/2021-81](#).

Além disso, a título de exemplo anexamos ao processo [00480-00000369/2021-81](#) Relatório de Prestação de Contas Financeiro do Pontão do Lago Sul [56093779](#), a fim de apresentar o acompanhamento feito com relação à adimplência da concessão.

Diante das respostas da TERRACAP, observa-se que não há um plano de fiscalização com ações periódicas realizadas pelo Poder Concedente, haja vista que as vistorias e relatórios foram confeccionados à medida que os responsáveis eram designados para o acompanhamento da concessão, não havendo uma rotina de ações padronizadas para o acompanhamento e fiscalização da execução contratual.

Ainda, observou-se a ausência de notificações à Concessionária sobre procedimento de aplicação de sanções/penalidades administrativas previstas nas Cláusulas XXV, XXVII, XXIX, pelo descumprimento de obrigações contratuais e inexecução parcial do contrato, e decorrente do atraso injustificado na execução da implantação do projeto objeto da proposta apresentada e/ou execução em desconformidade com o contrato, Projeto Básico e Proposta Técnica da Concessionária, durante o período de vigência contratual (26/10/1996 a 31/05/2021).

**CLAUSULA XXIX** - Os casos de rescisão do presente contrato são ainda os arrolados no art. 78, da Lei nº 8.666/93. As sanções administrativas decorrentes do atraso injustificado na execução da implantação do projeto objeto da proposta apresentada na Concorrência Pública nº 06/96-TERRACAP, ou sua inexecução total ou parcial são as arroladas nos artigos 86, 87 e 88, da Lei 8.666, assegurado, sempre, o direito de defesa à **CONCESSIONÁRIA**;

### **Manifestação do Gestor**

A Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap por meio do Ofício Nº 41/2021 - TERRACAP/CONAD/AUDIT (SEI nº 73011627), de 29/10/2021, encaminhou respostas consolidadas no Despacho - TERRACAP/CONAD/AUDIT (SEI nº 72989329), de 27/10/2021, conforme segue:

#### Manifestação? Comissão:

**Parcialmente procedente.** Nesse ponto, reitera-se o Despacho - TERRACAP/PRESI /DIRAF/GEFIN - [63465628](#), assim como o item 3.1.2. Acrescenta-se que ao longo de todos esses anos a rotatividade de colaboradores, os mecanismos até então precário de acompanhamento e fiscalização, contribuíram para a condição relatada.

**R.12)** Implementar plano de fiscalização (Procedimento Operacional Padrão - POP) com detalhamento de ações periódicas padronizadas pelo poder concedente, para supervisionar, acompanhar e fiscalizar a execução de obrigações contratuais, bem como para aplicar penalidades cabíveis, de forma a evitar a execução de obrigações e responsabilidades em desconformidade com as cláusulas contratuais e sem aplicação de sanções administrativas.

Resposta Comissão: **ATENDIDO**. A Comissão de Fiscalização apresentou um Plano de Procedimento Operacional - POP ([72512834](#)) no processo SEI nº [0111-001033/2015](#), tendo sido submetido à DIRAF para apreciação. Vide R.2, R.3 e R.8.

### **Análise do Controle Interno**

A Terracap confirma as deficiências no acompanhamento e fiscalização do contrato de concessão, bem como a causa como a falta de um Plano de Procedimento Operacional - POP de fiscalização.

A Comissão de Fiscalização (Executores) apresentou, em 2015, um Plano de Procedimento Operacional - POP para melhorar a fiscalização do contrato, porém, ainda, aguarda apreciação da Diretoria de Administração e Finanças, área competente. Dessa forma, as recomendações ainda não foram atendidas.

Assim, mantém-se as recomendações e acrescenta-se que a Terracap deve dar celeridade na apreciação e aprovação do Plano de Procedimento Operacional - POP (SEI nº [72512834](#)) de fiscalização.

### **Causa**

**Em 2000, 2001, 2002, 2003, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021:**

Ausência de um plano de fiscalização com detalhamento de ações periódicas padronizadas realizadas pelo poder concedente para supervisionar, acompanhar e fiscalizar a execução das obrigações contratuais.

### **Consequência**

Execução de obrigações em desconformidade com o previsto no Contrato, Projeto Básico e Proposta Técnica.

Deficiência no desenvolvimento da área de concessão do Pontão do Lago Sul.

Possibilidade de Prejuízo ao Erário Distrital.

### **Recomendações**

#### **Companhia Imobiliária de Brasília:**

R.11) Implementar plano de fiscalização (Procedimento Operacional Padrão - POP) com detalhamento de ações periódicas padronizadas pelo poder concedente, para supervisionar,

acompanhar e fiscalizar a execução de obrigações contratuais, bem como para aplicar penalidades cabíveis, de forma a evitar a execução de obrigações e responsabilidades em desconformidade com as cláusulas contratuais e sem aplicação de sanções administrativas.

R.12) Imprimir celeridade na apreciação e aprovação do plano de fiscalização.

**3.4. A execução do contrato de concessão de direito real de uso está de acordo com o previsto nas cláusulas contratuais, inclusive quanto à execução do cronograma dos investimentos?**

#### **3.4.1. AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO QUANTO À EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS VALORES PREVISTOS PARA OS INVESTIMENTOS DO CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DO PONTÃO DO LAGO SUL**

Classificação da falha: Grave

##### **Fato**

O Contrato de Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso do Pontão do Lago Sul, **dado no valor de R\$ 745.295,00**, proveniente da Concorrência Pública nº 06/1996-Terracap, celebrado em 23/10/1996, entre a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP (Concedente) e a EMSA - EMPRESA SUL AMERICANA DE MONTAGENS S/A (Concessionária), tendo como Interveniente o Distrito Federal, impôs à concessionária a obrigação de construir, implantar e dar início à exploração comercial do empreendimento no prazo máximo de quinze (15) meses, contados da assinatura - conforme cláusula IV. A área total edificável de 4.734,00m<sup>2</sup>, incluída na superfície de 134.000,00m<sup>2</sup>, correspondentes a 30(trinta) unidades imobiliárias, constituídas pelos Lotes nº de 01 a 30.

O prazo de edificação foi prorrogado por 03 vezes, sendo a última, por decisão do senhor Presidente da TERRACAP, em 13/09/2001 (SEI nº 64076320), por 15 meses a contar da renovação da Licença de Instalação que se deu em 28/09/2001 (SEI nº 64076426). **Portanto o último prazo concedido para conclusão de todas as benfeitorias do empreendimento Pontão do Lago Sul, expirou em 28/12/2002.**

O Contrato de Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso do Pontão do Lago Sul prevê diversas obrigações e responsabilidades contratuais para que sejam cumpridas pela concessionária, inclusive a obrigação e responsabilização integral pelo custeio das obras de infraestrutura, e demais custos e investimentos necessários, constantes da Proposta Técnica e do Edital de Concorrência Pública 06/1996:

(...)

CLAUSULA XVI) - Integra esta escritura para todos os fins, a proposta técnica da CONCESSIONÁRIA, cujo Plano de Utilização da área apresentada no processo licitatório será obrigatório na execução e exploração comercial empreendimento;

CLAUSULA XVII) - A CONCESSIONÁRIA se responsabiliza às suas expensas pelo custeio das obras de infraestrutura definidas no projeto básico, e pelas obras similares constante de sua Proposta Técnica e do Edital de Concorrência Pública;

Para melhor compreender e dar transparência sobre a efetiva execução do referido Contrato de Concessão, conforme previsto nas cláusulas contratuais, Projeto Básico e Proposta Técnica da Concessionária, a Equipe de Auditoria emitiu as Solicitações de Informações nº 73 e 74/2021 - CGDF/SUBCI/COATP/DIAPC (SEI nº [63236914](#) e nº [63289979](#)), e questionou a TERRACAP nos itens 2 e 3, sobre as atividades com respectivos valores previstos e executados:

Solicitação de Informação nº 73/2021:

(...)

**2. Detalhar as atividades previstas para implantação com respectivos valores dos investimentos previstos** para a execução do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso, **em confronto com as atividades realizadas e seus respectivos valores efetivamente investidos/executados**, conforme à execução do cronograma dos investimentos das atividades/obrigações cumpridas.

**3. Especificar as atividades/obrigações não realizadas com respectivos valores não executados/não investidos.**

Sobre o assunto, a TERRACAP por meio do Despacho - TERRACAP/PRESI /DITEC/GEREN (SEI 64076532), de 16/06/2021, informa que:

Com base na documentação original da licitação 06/1996, bem como a apresentada pela Concessionária EMSA quando de sua participação no processo licitatório, **não foram exigidos dos licitantes, e tão pouco apresentado pela vencedora do certame,** planilha com valores a serem investidos para a implantação do empreendimento. (grifo nosso)

Dessa forma não foi possível mensurar e comparar os valores previstos para investimento e executados/investidos, haja vista que a TERRACAP não informou os respectivos valores.

Além disso, não foram informados os valores estimados sobre as atividades /obrigações que deixaram de ser cumpridas/não realizadas, valores não executados/não investidos, não sendo possível mensurar o prejuízo decorrente da inexecução contratual.

### **Manifestação do Gestor**

A Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap por meio do Ofício Nº 41/2021 - TERRACAP/CONAD/AUDIT (73011627), de 29/10/2021, encaminhou respostas consolidadas no Despacho - TERRACAP/CONAD/AUDIT (72989329), de 27/10/2021, conforme segue:

Manifestação Comissão:

**Parcialmente procedente.** Nesse ponto, reitera-se o Despacho - TERRACAP/PRESI /DITEC/GEREN - 64076532, assim como o item 3.1.2. No entanto, a Comissão aguarda manifestação da empresa quanto às notificações mencionadas acima e concomitantemente realiza levantamentos e estudos para verificar eventual perda econômica.

**R.13)** Realizar levantamento das atividades/obrigações, previstas no Contrato, Projeto Básico e Proposta Técnica da Concessionária, que foram cumpridas parcialmente e/ou que estão pendentes de cumprimento, e estimar seus respectivos valores, inclusive avaliar os valores estimados do prejuízo referente aos recursos financeiros que deixaram de ser investidos decorrente do inadimplemento contratual.

Resposta Comissão: **ATENDIDO PARCIALMENTE.** Aguarda-se manifestação da Concessionária EMSA quanto às notificações emitidas no processo SEI nº 00111-00010784/2021-13. Além disso, a Comissão realiza levantamentos e estudos para verificar eventual perda econômica.

### **Análise do Controle Interno**

A Terracap informou que notificou a Concessionária EMSA, porém aguarda manifestação da empresa quanto às notificações mencionadas acima e concomitantemente realiza levantamentos e estudos para verificar eventual perda econômica.

Assim, mantêm-se as recomendações, pois ainda estão pendentes de cumprimento efetivo, haja vista que as ações estão em andamento, aguardando manifestação da empresa EMSA para análise e encaminhamentos subsequentes.

Acrescenta-se às recomendações a necessidade de a Terracap exigir da Concessionária EMSA o ressarcimento aos cofres públicos referente aos prejuízos decorrentes do descumprimento das obrigações contratuais, pois conforme CLAUSULA XVII) a Concessionária EMSA é responsável por custear todas as obras previstas para o empreendimento: "*A CONCESSIONÁRIA se responsabiliza às suas expensas pelo custeio das obras de infraestrutura definidas no projeto básico, e pelas obras similares constante de sua Proposta Técnica e do Edital de Concorrência Pública.*"

### **Causa**

**Em 1996 e 1997:**

Deficiência no processo de Licitação nº 006/1996-TERRACAP, no Projeto Básico e Proposta Técnica que não estimaram valores de cada etapa/atividade e não detalharam cronograma de investimento com os valores de cada atividade, descumprimento da alínea f do inc. IX do Art. 6º, inc. II do § 2º da Lei nº 8.666/1993.

**Em 1998, 1999, 2001 e 2002:**

Deficiência na supervisão, acompanhamento e fiscalização do contrato de concessão de direito real de uso.

**Consequência**

Inexecução de obrigações previstas no Contrato, Projeto Básico e Proposta Técnica e/ou deficiência de execução sem mensurar os valores que deixaram de ser investidos.

Ausência de avaliação de valores que compõem possível Prejuízo ao Erário Distrital.

**Recomendações**

**Companhia Imobiliária de Brasília:**

- R.13) Realizar levantamento das atividades/obrigações, previstas no Contrato, Projeto Básico e Proposta Técnica da Concessionária, que foram cumpridas parcialmente e/ou que estão pendentes de cumprimento, e estimar seus respectivos valores, inclusive avaliar os valores estimados do prejuízo referente aos recursos financeiros que deixaram de ser investidos decorrente do inadimplemento contratual.
- R.14) Exigir da Concessionária EMSA, após realizar o levantamento estimativo dos valores referentes às obrigações não cumpridas, o ressarcimento aos cofres públicos dos prejuízos decorrentes da não implementação das obras previstas, pois conforme CLAUSULA XVII) - "A CONCESSIONÁRIA se responsabiliza às suas expensas pelo custeio das obras de infraestrutura definidas no projeto básico, e pelas obras similares constante de sua Proposta Técnica e do Edital de Concorrência Pública."
- R.15) Aprimorar os procedimentos na fase licitatória, de modo a realizar o detalhamento de cada atividade/etapa e seus respectivos valores em cronograma físico-financeiro de investimentos, para melhoria nos controles, supervisão, acompanhamento e fiscalização dos contratos.

**Execução do Contrato ou Termo de Parceria**

**3.5. Os estudos que estão em andamento para a Remodelagem do Negócio do Pontão do Lago Sul são compatíveis com o prazo de execução de vigência do contrato, sem caracterizar necessidade de nova licitação?**

### **3.5.1. DURANTE A EXECUÇÃO DO CONTRATO - DESENVOLVIMENTO DO ESTUDO DO PROJETO DE REMODELAGEM DO PONTÃO DO LAGO SUL**

#### **Informação**

Ao analisar o Processo SEI n° 0111. 002057/2015, observa-se que desde o período inicial da concessão, a EMSA S/A (concessionária do Pontão) vem pleiteando aprimoramento da concessão a fim de potencializar o aproveitamento econômico. Os argumentos do aprimoramento do estudo constam do Despacho TERRACAP/PRESI/DINEG /GEFOR (SEI n° 62864260), no Processo SEI n° 00480-00001454/2021-67.

Com o advento da Lei Complementar n° 948/2019 - LUOS, a área destinada ao Pontão passou a ser Unidade Especial e necessita de elaboração de plano de ocupação para disciplinar o uso e ocupação da área.

(...)

Art. 38. Ficam estabelecidas **Unidades Especiais - UE**, aplicadas a situações específicas, nos lotes que não se enquadram nas definições das UOS descritas no art. 5º, assim designadas:

IV - UE 4 - Polo 1 da Região Administrativa do Lago Norte e **Polo 11 da Região Administrativa do Lago Sul;**

§ 1º Os **planos de ocupação** previstos no caput devem ser elaborados pelo responsável da respectiva UE de acordo com o estabelecido no **termo de referência emitido pelo órgão gestor do planejamento territorial e urbano.**

§ 2º A forma de ocupação e distribuição de atividades prevista no plano de ocupação deve ser compatível com o desenvolvimento de sua função precípua.

§ 4º Os planos de ocupação previstos no caput devem ser submetidos à **aprovação do COPLAN.**

(...)

Art. 40. Os parâmetros de uso e ocupação do Polo 11 da Região Administrativa do Lago Sul são os estabelecidos no contrato de concessão de uso firmado com a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - Terracap, passível de revisão, motivada por interesse público. (grifo nosso)

No Processo 00111-00010054/2019-90, constam o Termo de Referência emitido pela SEDUH (SEI nº 38107585) e o Plano de Uso e Ocupação - PUOC (41945388). O PUOC entrou na pauta da 73ª Reunião do CONPLAN (SEI nº 42524252), Decisão de Aprovação do CONPLAN nº 14/2020 (SEI nº 42834483), publicada no DODF nº 123 em 02/07/2020.

Está sendo desenvolvido um estudo pela concessionária, acompanhado por comitê de técnicos da Terracap, que analisam necessidades de correções e/ou melhores justificativas, e as inconsistências que embasam a modelagem, no intuito de amadurecer os estudos de viabilidade técnica, econômica e jurídica. Contém uma nova abordagem de mercado, modelo de negócio com constituição de SPE e matriz de risco.

No Processo SEI nº 00480-00001454/2021-67, a equipe de auditoria solicita informações (SI 67 - SEI nº 62211955) de como será remunerado esse estudo da remodelação do Pontão, em resposta Despacho TERRACAP/PRESI/DINEG/GEFOR (SEI nº 62870926)

A Terracap não possui informações de como se dá a remuneração dos estudos desenvolvidos pela atual concessionária, já que eles são por conta e risco da concessionária, a título de proposta, e não possui vinculação com qualquer espécie de ato administrativo.

Em que pese a Terracap ter destacado, ao longo das discussões, o caráter não vinculativo dos estudos, diante da presente Solicitação de Informações, a GEFOR solicitou (62878709) uma declaração da atual concessionária, a qual se encontra anexa aos autos do processo (62891890).

### ***3.6. Há estudo de impacto ambiental, bem como a devida licença ambiental do Empreendimento, atualizados, conforme normas e cláusulas contratuais?***

#### **3.6.1. LICENÇA AMBIENTAL DE OPERAÇÃO ATUALIZADA**

##### **Informação**

Ao analisar o Processo SEI nº 00111-0011454/2019-12, foi observado a Informação Técnica nº 134/2019 (SEI nº 31841450) quanto à necessidade de atualização do licenciamento ambiental.

Cabe ressaltar que o empreendimento possui a **Licença de Operação - LO nº 27/2015 que encontra-se vencida**. Entretanto, já foi requerida a renovação da referida licença, e a mesma se encontra tacitamente válida até o fim da análise do requerimento. Desta forma, as construções no interior do Pontão poderão ser passíveis de Autorização Ambiental de acordo com a Resolução CONAM nº 09, de 20 de dezembro de 2017:

*Art. 1º. Instituir a Autorização Ambiental como instrumento de gestão dos empreendimentos, atividades, pesquisas, serviços e obras de caráter temporário que necessitam de controle pelo órgão ambiental em função da sua natureza,*

*peculiaridades, especificidades ou localização, e estabelece procedimentos para a sua realização no âmbito do Distrito Federal.*

*§ 1º. Ficam sujeitos à autorização ambiental os empreendimentos, atividades, pesquisas, serviços e obras de caráter temporário previstos no Anexo Único, cujo conteúdo é parte integrante desta Resolução. (grifo nosso)*

Diante da necessidade de licenciamento ambiental adequado para o projeto existente no Pontão do Lago Sul, decorrente do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso, a equipe de auditoria solicitou informações SI 68 (SEI nº 62287784) acerca da renovação da LO.

No Despacho TERRACAP/PRESI/DIRAF/GEFIN (SEI nº 62485573) foram prestados os esclarecimentos quanto aos questionamentos do licenciamento ambiental.

A análise da Licença de Operação do empreendimento foi concluída, conforme documentos anexados a este processo.

Parecer Técnico n.º 347/2020 - IBRAM/PRESI/SULAM/DILAM-III (62484997);

Licença de Operação SEI-GDF n.º 22/2021 - IBRAM/PRESI (62485246).

Cabe ressaltar o prazo de validade da LO nº 22/2021 é de 10 anos e ressaltamos que durante esse período é obrigatória a observância às condicionantes, exigências e restrições estabelecidas.

#### 4 - CONCLUSÃO

A gestão da execução do contrato de concessão do Pontão do Lago Sul foi deficiente, porque a EMSA não cumpriu as obrigações contratuais do empreendimento, apresentando lacunas na área edificável, cujas as edificações não foram totalmente implantadas e nem observados os critérios urbanísticos. A Terracap não aplicou sanções/penalidades administrativas pelo descumprimento de obrigações contratuais e inexecução parcial do contrato, durante o período de vigência contratual (26/10/1996 a 31/05/2021).

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

DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	3.1.2 e 3.4.1	Grave
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	3.1.1, 3.2.1 e 3.3.1	Média

Brasília, 19/01/2022.

Diretoria de Auditoria em Parcerias e Concessões-DIAPC



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 06 /05/2022, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **77D5F2E6.48A537C5.515BBF22.F8D7899D**