



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

PROCESSO N.º 9.758/2017-e

PARECER N.º 693/2017-DA

EMENTA: Concorrência. Companhia Imobiliária de Brasília. Concessão de uso de bem público. Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto. Representações. Associação dos Criadores do Planalto. Escritório Dias & Lopes Advogados. Informação. Índícios de irregularidades. Despacho Singular. Decisão. Suspensão cautelar. Nesta fase: Exame de mérito. Corpo Técnico pela procedência parcial das Representações, determinações à TERRACAP e manutenção da suspensão cautelar, até ulterior deliberação. MPCDF aquiesce parcialmente com a Unidade Técnica. Parcial procedência da Representação oferecida pela Associação dos Criadores do Planalto e procedência da Representação oferecida pelo Escritório Dias & Lopes Advogados. Natureza jurídica do objeto. Complexidade. Vultosas obras públicas. Construções e reformas. Impossibilidade jurídica de simples concessão de bem público. LODF. Inexistência de lei específica. Absorção e prevalência das características do instituto jurídico da concessão de obra pública. Segurança jurídica. Interesse público. Leis de regência. Adesão ao entendimento da Instrução e do Despacho Singular precedentes. Pelo descumprimento da Resolução do TCDF aplicável, relevando, porém, a irregularidade. Necessidade de substanciais ajustes no Edital e no Termo de Referência. Pela manutenção da suspensão do certame e procedência parcial das justificativas apresentadas pela Jurisdicionada. Determinações.

Os autos tratam de Representações – com pedidos cautelares – ofertadas pela Associação dos Criadores do Planalto – ACP e pelo Escritório Dias & Lopes Advogados, acerca de supostas irregularidades envolvendo o Edital de Concorrência e o Termo de Referência que subsidia a realização da concorrência pública para a concessão de uso da área denominada Parque de Exposições Agropecuária da Granja do Torto – PAGT (e-doc 520DEA4C-c).

2. Em fase anterior, examinada a impugnação oferecida pela Associação dos Criadores do Planalto – ACP e as irregularidades apontadas na Informação n.º 50/2017–SEACOMP (peça 5), restou suspenso o certame na forma determinada no Despacho Singular n.º 182/2017–GCPM (peça 7), ratificado a teor da Decisão n.º 1.578/2017 (peça 14), para:

I. conhecer da Representação formulada pela Associação dos Criadores do Planalto (e-doc 520DEA4C-c);

II. determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal que:

a) com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93 c/c o art. 277 do Regimento Interno do TCDF, suspenda, ad cautelam, o certame em tela até ulterior decisão deste Tribunal;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

b) presente, no prazo de 15 (quinze) dias, **os esclarecimentos acerca do teor da inicial¹**, nos termos do § 7º do art. 230 do RI/TCDF, bem como as **devidas justificativas acerca dos seguintes indícios de irregularidades²**:

1) **não classificação da licitação na modalidade concessão de obra pública, nos termos da Lei Federal nº 8.987/95 e da Lei Distrital nº 1.137/96, haja vista os investimentos previstos para serem realizados no Parque de Exposições Agropecuária da Granja do Torto - PAGT, bem assim sua exploração econômica por parceiro privado;**

2) **ausência de aferição da outorga mínima por meio de modelagem econômico-financeira que contemple os investimentos, os custos operacionais e as receitas do parceiro privado, haja vista a inaplicabilidade da Lei nº 5.803, de 11.1.2017, ao tipo de empreendimento objeto do certame;**

3) **descumprimento dos arts. 8º e 9º da Resolução TCDF nº 290, de 14.4.2016, que determina o envio de vasta documentação, relativa ao primeiro estágio de fiscalização, a esta Corte no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias antes da publicação do edital;**

III. dar ciência do teor deste despacho à representante, informando-a de que as futuras tramitações destes autos poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPush (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por email);

IV. autorizar:

a) o envio de cópia deste Despacho Singular, das fls. 01/14 da Representação (e-doc 520DEA4C-c) e da Informação nº 50/17 - SEACOMP (e-doc B2943476-e) à jurisdicionada e ao pregoeiro responsável pelo certame, a fim de subsidiar o cumprimento do inciso II;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para análise de mérito da inicial. (Destaquei).

3. Na sequência, conhecida a Representação do Escritório Dias & Lopes Advogados, a Corte, em complemento, deliberou na forma da Decisão n.º 1.667/2017:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

I) tomar conhecimento:

a) da Representação constante do e-doc 4316B9DD-c, formulada pela Dias & Lopes Advogados, **considerando prejudicado, por perda de objeto, o pedido de cautelar;**

b) do pedido de cópia formulado pela Associação dos Criadores do Planalto, concedendo as cópias requeridas (e-doc 7137C25D-c);

II) **conceder à Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap a oportunidade de manifestar-se acerca da representação em exame até a data de envio dos esclarecimentos e justificativas relacionados ao cumprimento da determinação imposta pelo item II.b do Despacho Singular nº 182/2017-GCPM, ratificado pela Decisão nº 1.578/2017;**

III) informar ao representante que:

a) o tema representado está sendo tratado de forma ampla no âmbito do Processo nº 9.758/2017-e, em trâmite nesta Corte;

b) as futuras tramitações dos autos poderão ser acompanhadas mediante cadastramento no sistema TCDFPush (www.tc.df.gov.br – Espaço do Cidadão – Acompanhamento por email);

IV) autorizar:

a) o envio de cópia das fls. 01/18 do e-doc 4316B9DD-c à jurisdicionada para subsidiar a sua manifestação;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins. (Destaquei).

¹ Representação formulada pela Associação dos Criadores do Planalto.

² Informação n.º 50/2017–SEACOMP.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

4. Examinando as circunstâncias que envolvem os autos, a competente Unidade Técnica, em laboriosa Peça de Instrução, contextualiza os fatos indicando que, de acordo com as informações constantes do processo relativo à concorrência pública (Processo n.º 111.001.188/2015, fls. 40/1002-peça 3), em 03.03.1989 foi firmado o Termo de Permissão de Uso n.º 10/1989 entre o Distrito Federal e a Associação dos Criadores do Planalto – ACP, com interveniência da Fundação Zoobotânica do Distrito Federal, outorgando-se à associação privada, a título precário e por prazo indeterminado, o uso do imóvel denominado, à época, *Granja Modelo de Produção – GM3*, ou seja, o Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto – PAGT.

5. Ressalta que, mais recentemente, após o Tribunal apontar a irregularidade do termo de permissão e determinar a realização de licitação visando à formalização de Termo de Permissão de Uso Qualificada da área do PAGT, como medida necessária ao cumprimento da lei, em 15.01.2014, restou revogado o aludido Termo, com fixação de prazo de 30 dias para desocupação do imóvel.

6. Sublinha que a Associação dos Criadores do Planalto, alegando prejuízos à comunidade pecuária do Distrito Federal, solicitou a reconsideração do ato de revogação, o que possibilitaria, de maneira provisória, a manutenção das atividades do Parque da forma como vinha ocorrendo, até que se realizasse o necessário procedimento licitatório.

7. Registra que, acolhendo parecer da Consultoria Jurídica, em 27.06.2014, foi concedido, em caráter excepcional, efeito suspensivo à revogação do Termo de Permissão, e determinado que a Terracap, em conjunto com a Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – SEAGRI ou isoladamente, no prazo de 12 meses, adotasse as providências indicadas na Decisão n.º 3.174/2007³ (Processo n.º 225/2003) ou iniciasse a exploração direta do espaço, com a prestação dos serviços voltados ao desenvolvimento da atividade agropecuária no DF.

³ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, Conselheiro RONALDO COSTA COUTO, com o qual concorda a Revisora, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, tendo em conta a sugestão do Inspetor da 2ª ICE e o parecer do Ministério Público, decidiu: I – tomar conhecimento: a) dos Ofícios n.ºs 2847/GAB-CGDF, 064-GAB/SEAPA-DF, 530/MPDFT/PRODEP e 092/2005 – AUDIT/TERRACAP (fls. 361/364, 375/379, 385/389 e 413/420); b) do Relatório de Inspeção n.º 2.0020.05; c) da Representação n.º 04/2004-PM; d) do Ofício n.º 530/MPDFT/PRODEP, do Promotor de Justiça Adjunto, Marcelo da Silva Barenco e do Termo de Recomendação n.º 05/2005, dirigido ao Sr. Secretário da Agricultura do Distrito Federal; II – determinar à Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do DF que, à luz do entendimento firmado pelo Tribunal na Decisão n.º 131/2003, adote, imediatamente, as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, consistente na **realização de licitação visando à formalização de Termo de Permissão de Uso Qualificada da área do Parque de Exposições da Granja do Torto**; III - **admitir, em caráter excepcional, o prosseguimento do termo em vigor, apenas até que seja ultimada a providência antes indicada**; IV – converter os autos em tomada de contas especial, nos termos do art. 46 da Lei Complementar n.º 01/94, no tocante às irregularidades relatadas nos §§ 109/112 do Relatório de Auditoria n.º 2.00010.03, autorizando, desde já, em homenagem ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, a citação do servidor Luciano Rodrigues Fonseca, para que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, defesa quanto aos fatos referidos no mencionado trecho do Relatório de Auditoria, ou, querendo, recolha, no mesmo prazo, a importância de R\$ 13.067,91 (treze mil, sessenta e sete reais e noventa e um centavos), devidamente atualizada; V – autorizar a remessa de cópia do Relatório n.º 2.00010.03 às 1ª e 3ª Inspetorias, para as providências pertinentes. (Destaquei).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

8. Indica que o Distrito Federal, reassumindo a gestão do Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto, nos termos do Decreto n.º 36.644/2015⁴ e do Termo de Cooperação Técnica n.º 23/2015, celebrado entre a Terracap e a SEAGRI, passou a desembolsar cerca de R\$ 124.330,02/mês para a manutenção do espaço.

9. Diante disso, aduz o competente Corpo Técnico, restaram iniciados os procedimentos licitatórios sob exame, sob o fundamento de, cumprindo as determinações da Corte, desonerar o Distrito Federal das despesas de manutenção e oferecer à população serviços de entretenimento, com foco na área agropecuária.

10. Conforme registra a Instrução, a abertura do certame, na modalidade concorrência, estava prevista para o dia **06.04.2017**, com o seguinte objeto⁵:

3- Do objeto

A presente Licitação tem por objeto a **Concessão de uso da área de 745.188,37** (setecentos e quarenta e cinco mil, cento e oitenta e oito e trinta e sete) **metros quadrados**, correspondente a **74,5188 hectares**, localizado no setor habitacional da granja do torto, em Brasília/DF, cuja **propriedade é da Terracap** - Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal **para gestão e implantação de equipamentos envolvendo:**

3.1- Reforma das Instalações Existentes no PAGT (Demolição e Desmontagens, Restauração das Vias do PAGT, Construção de Novas Vias Internas, Reforma de Edificações Remanescentes - Pavilhões de Animais, Alojamento, Associações, Administração - Sistema de Drenagem de Águas Pluviais, Rede Elétrica de Distribuição, Execução de Calçadas de Concreto [Padrão NOVACAP], Construção de Gradil Eletrofundido no Perímetro do Parque e Sinalização Viária);

3.2- Novos Empreendimentos do PAGT (Implantação do Parque Vivencial, Novas Vias e Estacionamentos em Blocos Intertravados, Faculdade de Tecnologia e Centro de Excelência);

3.3- Edificações do Complexo de Ensino (Faculdade de Tecnologia e Centro de Excelência, Centro de Capacitação, Formação e Extensão, Instalações para as Instituições, Instalações para empresas parceiras, Alojamento com 160 Unidades Habitacionais, Vitrine Tecnológica da Agropecuária e Pavilhão de Feiras Multiuso e Shows). (Destaquei).

11. Aduz que as justificativas para a reestruturação do Parque de Exposições e a especificação dos novos empreendimentos propostos constam do item 6 do Termo de Referência:

6 – Justificativa

Ao longo do ano de 2015 foram desenvolvidos esforços para a reestruturação do PAGT, com o objetivo de melhorar a ocupação das áreas do Parque bem como para promover atividades durante o ano todo e não somente atreladas aos eventos pontuais.

Nesta nova roupagem do que poderíamos chamar de novos usos do PAGT, a Feira Agropecuária deverá retornar ao seu espaço original com maior importância e significado e assim deverá permanecer pelos próximos anos. Contudo, existem áreas do PAGT que podem ser melhor utilizadas através de novos usos.

Esta ideia vem sendo estudada através de **uma modelagem dos espaços internos para**

⁴ Dispõe sobre o Parque de Exposições Agropecuárias Granja do Torto - PAGT, sobre o Regulamento do PAGT e sobre o Conselho Gestor.

⁵ Processo n.º 111.001.188/2015 às fls. 679/717 (peça 3, página 900).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

melhor ocupação. A área destinada à realização da exposição propriamente dita, acredita-se que deverá passar por alguns arranjos conceituais e representará um grande avanço de melhor ocupação. Setores vinculados ao agronegócio manifestaram interesse para desenvolver projetos específicos.

Os esforços para se conceber a ideia de "novos usos" apontaram para o desenvolvimento da área do PAGT que **promova o desenvolvimento da agropecuária no Distrito Federal**, mediante o **estabelecimento de Centros de Ensino e Capacitação em Tecnologia Agropecuária, através do fomento de atividades de produção e comercialização de insumos e serviços relacionados ao setor agropecuário**. Com o propósito de requalificação do PAGT na perspectiva do que se poderia chamar de novos usos, mantendo-se, entretanto, a sua finalidade fim, **deverá se incorporar a ideia de:**

(1) "parque vivencial" com aproximadamente **12 (doze) ha**, destinado ao ócio e à contemplação, voltado para receber a população do Distrito Federal como um todo, estará integrado ao espaço destinado ao (2) **pavilhão de feiras multiuso e shows** bem como ao **espaço destinado a "food trucks" e uma Equovia**. Outro uso a ser integrado ao ambiente do PAGT envolve o **ingresso de instituições que promovam educação seriada e não seriada, voltada para fortalecimento educacional e tecnológico da agropecuária** no Distrito Federal.

(3) Desta forma, pretende-se que nas dependências do PAGT instale-se também **um Complexo de Ensino** envolvendo uma **Faculdade de Tecnologia** voltada para **atender as demandas do setor agropecuário**, oferecendo cursos presenciais de **nível superior, extensão e pós-graduação em áreas afins**, com o objetivo central em promover a qualificação dos produtores e trabalhadores rurais e demais públicos envolvidos com o agronegócio.

(4) **Um Centro de Excelência em Gestão Agropecuária e Equideocultura**, destinado a oferecer cursos de formação inicial e continuada, formação técnica de nível médio, instrução técnica de nível superior, fomento e incentivo à pesquisa, empreendedorismo e inovação.

(5) **Um Centro de Eventos cuja função é operar como um centro de convenções** com espaço destinado ao treinamento e capacitação de produtores, instrutores e técnicos do agronegócio. Seu uso deverá ser franqueado a outras instituições e empresas, criando assim possibilidades de negócios ao concessionário.

(6) **Um pavilhão de feiras Multiuso**, destinado a cumprir a função de receber feiras, congressos, shows, eventos históricos e culturais.

(7) **Um Alojamento com 160 Unidades Habitacionais**, destinado a acomodar e facilitar o **atendimento de visitantes, estudantes, palestrantes e outros**, nesta fase de novos usos do PAGT.

(8) Uma **Vitrine Tecnológica que funcionará como um espaço socioeducativo sobre o agronegócio brasileiro**, onde o visitante poderá interagir e adquirir conhecimento sobre tecnologias sustentáveis e competitivas para a produção de alimentos no Brasil.

Portanto, a reestruturação do PAGT através de concorrência pública será mediante **concessão de uso às empresas e/ou instituições que operam no mercado e que estejam dispostas a efetuarem os investimentos devidamente descritos neste Termo de Referência** cujo detalhamento encontram-se nas tabelas "G" e "H". (Destaquei)

12. Enfatiza que, para estabelecimento da outorga anual mínima no valor de R\$ **294.000,00**, correspondente a 0,5% do valor de avaliação do imóvel, a Companhia Imobiliária de Brasília lançou mão, **por analogia**, da regra inserta no art. 12 da Lei n.º 5.803/2017⁶.

13. Anotando que o prazo da concessão foi fixado em **30 anos**, com **prorrogação**

⁶ Institui a Política de Regularização de **Terras Públicas Rurais** pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - Terracap e dá outras providências.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

autorizada por igual período, registra que os investimentos previstos em obras de infraestrutura e na construção de novos equipamentos foram orçados em R\$ **71 milhões**, enquanto as **receitas e despesas** do parceiro privado foram estimadas em, respectivamente, R\$ **26,3** e R\$ **8,5** milhões **anuais** (itens 9, 11, 12, 13 e 15 do Termo de Referência).

14. Nesta fase, portanto, examina-se o mérito das Representações oferecidas, bem como a pertinência dos indícios de irregularidades apontados na Informação n.º 50/2017–SEACOMP, ao cotejo dos esclarecimentos apresentados pela Jurisdicionada, conforme determinação da Corte, a teor da Decisão n.º 1.667/2017.

15. Os autos vêm ao exame do **Parquet** especializado nos termos do Despacho Singular n.º 422/2017, da lavra do Conselheiro Paiva Martins (peça 51). Ressalto que o **MPCDF** inaugura, nesse momento, sua participação nos autos.

IRREGULARIDADES APONTADAS NA INFORMAÇÃO N.º 50/2017–SEACOMP/TCDF

16. Acerca dos itens **II.b.1**⁷ e **II.b.3**⁸ do Despacho Singular n.º 182/2017–GCPM, a Instrução lembra que as determinações tiveram origem em análise preliminar empreendida no bojo da Informação n.º 50/2017–SEACOMP (peça 5), por meio da qual a Unidade Técnica apontou possível falha na classificação do empreendimento e descumprimento da Resolução TCDF n.º 290/2016⁹, nos seguintes termos:

[...]

A licitação em comento **foi concebida na modalidade concessão de uso conforme item 3 do Termo de Referência fls. 679/697** do Processo n.º 111.001.188/2015 (PEÇA 03). Conforme item 12 desse Termo de Referência, a Outorga mínima anual é de R\$ 294.000,00 (duzentos e noventa e quatro mil reais), **correspondente a 0,5%** (zero vírgula cinco pontos percentuais) **do valor estimado do terreno e edificações existentes** no Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto–PAGT. Tal valor foi respaldado nos termos do artigo 12 da Lei n.º 5.803 de 11 de janeiro de 2017, que instituiu a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap.

[...]

Ocorre que o item 9 do aludido Termo prevê investimentos no PAGT da ordem de 71.000.000,00 (setenta e um milhões de reais) em obras de infraestrutura e na construção de novos equipamentos, envolvendo reforma das atuais instalações e construção de novos empreendimentos de educação e eventos, além de obras viárias e do parque vivencial. Adiante no item 11 estipula-se que o **parceiro privado obtenha receitas diretas através das mensalidades de uma Faculdade a ser erigida**, bem assim outras **advindas de eventuais parcerias com as empresas que irão explorar a**

⁷ Não classificação da licitação na modalidade concessão de obra pública, nos termos da Lei Federal n.º 8.987/95 e da Lei Distrital n.º 1.137/96, haja vista os investimentos previstos para serem realizados no Parque de Exposições Agropecuária da Granja do Torto - PAGT, bem assim sua exploração econômica por parceiro privado.

⁸ Descumprimento dos arts. 8º e 9º da Resolução TCDF n.º 290, de 14.4.2016, que determina o envio de vasta documentação, relativa ao primeiro estágio de fiscalização, a esta Corte no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias antes da publicação do edital

⁹ Que dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Concessões Comuns, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

operação dos alojamentos, pavilhão de feira multiuso, restaurantes e outros espaços. Anualmente, essas receitas somariam em torno de R\$ 26.300.000,00 (vinte e seis milhões e trezentos mil reais) e as despesas alcançariam R\$ 8.500.000,00 (oito milhões e quinhentos mil reais).

Causa espécie que esses investimentos, custos operacionais e receitas não figurem como insumos de uma modelagem econômico-financeira, que defina de forma técnica o valor mínimo da outorga, que foi calculada pela Terracap por intermédio da aplicação de percentual ao terreno e inversões existentes, **como se fosse uma mera exploração rural de terra nua de propriedade do GDF**.

As características do empreendimento acenam para sua classificação como concessão de obra pública, nos termos da Lei Federal nº 8.987/95 e Lei Distrital nº 1.137/1996, que exigem a observância dos ditames da Resolução TCDF nº 290, de 14/04/2016, cujos arts. 8º e 9º determinam o envio, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias antes da publicação do edital, do primeiro estágio de fiscalização de licitações do tipo. Referido estágio se debruça sobre o exame de vários documentos tais como:

[...]

A Terracap publicou o edital em 07/03/2017, classificando a licitação como mera concessão de uso, sem ter encaminhado os referidos documentos. Dessa forma, entende-se que nessa oportunidade deva a jurisdicionada apresentar as devidas justificativas. (Destaquei).

17. Sobre os temas, traz à colação os esclarecimentos da empresa pública, na forma do Ofício n.º 413/2017–PRESI (peça 27):

[...]

6. Com a devida *vênia*, esta Consultoria Jurídica entende que o instrumento adequado ao trespassse do uso do Parque de Exposições Granja do Torto **é, sim, a concessão de uso**, pelas razões que passaremos a expor, **de modo que não se aplica a Resolução 290/16-TCDF**, tendo em vista que, nesse caso, **não há se falar em aplicação da Lei nº 8.987/95**.

7. De plano, é preciso deixar claro que **não se está a discutir a existência ou não do instrumento da concessão de obra pública**, construção jurídica derivada de sua possibilidade fática e da menção, na Lei n.º 8.987/95, da concessão de serviço precedido de obra pública.

8. Nesse sentido, pede-se *vênia* para transcrever o seguinte excerto do Parecer n.º 66/13-ACJUR, lavrado no Processo n.º 111.000.971/2013, que cuidou da PPP do Parque Tecnológico Capital Digital, já revogada, cuja tese, diga-se, converge com a apresentada pelo órgão técnico do TCDF:

[...]

9. Portanto, concorda-se com a equipe técnica do TCDF quanto à existência do contrato de concessão de obra pública, porém, **discorda-se de sua conclusão no sentido de que esse instrumento seria o mais adequado para a licitação em destaque**.

10. O órgão instrutivo do TCDF apega-se, em apertada síntese, a duas características para concluir pela obrigatoriedade do uso da concessão de obra pública: os investimentos previstos para serem realizados no Parque de Exposições Agropecuária da Granja do Torto - PAGT, **bem assim sua exploração econômica por parceiro privado**.

11. Ora, **tais características, com a devida *vênia*, são também totalmente albergadas na concessão de uso de bem público, a teor, inclusive, do entendimento firmado pelo TCDF mediante Decisão n.º 131/03**:

[...]

II) adotar o entendimento a seguir exposto quando do exame de atos e contratos de outorga de uso de bens públicos do Distrito Federal e de sua Administração Indireta:

1) em relação a concessão, permissão e autorização de uso:

[...]



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

1.2) a **concessão de uso e a permissão qualificada de uso de bem público sujeitam-se à prévia licitação** (art. 2º da Lei nº 8666/93);

1.4) a **outorga do uso de bens distritais mediante os instrumentos de concessão de uso, permissão e autorização de uso exige autorização legislativa, que pode ser genérica** (art. 47, §1º, e 48 da LODF);

1.5) a definição sobre a modalidade de licitação a ser utilizada na outorga do uso de bens públicos a terceiros mediante concessão administrativa de uso e permissão de uso cabe ao legislador local e, na falta de lei disciplinadora, ao administrador público;

[...]

1.7) embora do ponto de vista doutrinário seja possível estabelecer critérios tais como o **volume de investimentos envolvidos e a destinação do bem**, para diferenciar a concessão de uso e a permissão de uso qualificada, de forma a permitir uma definição quanto à utilização de um ou outro instituto em cada caso, o caráter contratual de ambos os instrumentos e a exigência de prévia licitação os aproximam de tal forma a não justificar a necessidade de um enquadramento rígido segundo os moldes doutrinários, de tal forma que os dois institutos podem ser utilizados indistintamente para a outorga do uso de bens públicos;

[...]

5.4) aos instrumentos de outorga de uso de bens públicos não se aplicam as limitações de prazo a que se refere o art. 57 da Lei nº 8666/93, por não envolverem créditos orçamentários e nem acarretarem, de regra, dever de a Administração desembolsar recursos.'

12. Então, reconhecidamente, inclusive pelo próprio TCDF, **a Concessão de Uso pode envolver a necessidade de investimentos visando à reforma, adequação, melhoramentos, a fim de (que) o uso seja mais proveitoso e atraia o interesse privado.**

13. Recentemente, ao analisar o procedimento de concessão do Centro de Convenções (Concorrência nº 001/16 - SEF/DF, para seleção de empresa para receber, reformar e explorar, na forma de Concessão Comum, o Centro de Convenções Ulysses Guimarães, por um período de 20 (vinte) anos), o Tribunal, no Processo nº 17013/16, **entendeu que poderiam ser adotados tanto o instituto da concessão de uso quanto da concessão de obra.** Vejamos, nesse sentido, o seguinte excerto da Informação 159/16 - Acolhida pelo DESPACHO SINGULAR 306/2016-GCMM, ratificado pela DECISÃO n.º 5530/2016:

'37. Para o caso, dois outros institutos afiguram-se passíveis de utilização, a saber: a concessão de uso e a concessão de obra pública.

38. A **concessão de uso** é a modalidade pela qual o Estado atribui ao particular o uso privativo de um bem público. Para Floriano de Azevedo Marques Neto, a distinção entre a concessão de serviço público e a de uso de bem público está na utilidade pública específica predominante explorada no âmbito da concessão. **Se é o bem público que dá margem econômica à exploração concedida, trata-se de concessão de uso.**

39. Ao seu turno, Celso Antônio Bandeira de Mello assevera que:

a concessão de uso pressupõe um bem público cuja utilização ou exploração não se preordena a satisfazer necessidades ou conveniências do público em geral, mas as do próprio interessado ou de alguns singulares indivíduos. O objeto da relação não é, pois, a prestação de serviço à universalidade do público, mas pelo contrário, ensejar um uso do próprio bem ou da exploração que este comporte.

40. Característica que difere a concessão de uso dos demais institutos é o fato de o Poder Público permitir ao concessionário usar o bem, ainda que tenha que obedecer à destinação determinada pelo Poder Concedente, **sem o intuito de satisfazer as necessidades do público em geral, mesmo que o bem possa ser utilizado pela coletividade. As concessões de uso de bem público são reguladas pelas normas da Lei nº 8.666/93.**

41. Já a figura da **concessão de obra pública consiste em transferir ao particular a execução de uma obra pública, bem como a gestão desta por um período de tempo,**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

sem a necessidade de prestar um serviço público. Esse tipo de concessão rege-se pela Lei nº 8.987/95.

[...]

45. No âmbito distrital, a concessão de obras públicas é regulada pela Lei nº 1.137/96 que, em seu art. 3º, define o instituto como sendo:

contrato administrativo mediante o qual a Administração, sem qualquer ônus, delega a particular a execução, total ou parcial, a reforma, ampliação ou melhoramento de uma obra pública ou de interesse público, por sua conta e risco, para uso da coletividade, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado pela exploração total ou parcial da própria obra, ou pela concessão de direito real de uso ou concessão de uso de outro bem móvel ou imóvel, por prazo determinado e nas condições regulamentares estabelecidas pelo poder concedente.

46. O edital ora examinado demonstra a **opção** da jurisdicionada pela realização de concessão de obra pública. A partir das considerações tecidas nos parágrafos precedentes, **não vislumbramos óbice à escolha da figura jurídica para o projeto relacionado ao Centro de Convenções Ulysses Guimarães, uma vez que o interesse público almejado é a reforma e modernização do equipamento público, sendo o concessionário remunerado com a exploração do imóvel para realização de eventos, ou seja, sem qualquer contraprestação pecuniária do ente público.**⁷

14. O que distinguiria, portanto, a **concessão de uso** da **concessão de obra** seria o interesse público almejado com a contratação. **Neste, o interesse primordial é a obra em si, ou a reforma, adaptação, etc. Naquele, o interesse é o uso, ou seja, a gestão de um bem público existente, enquanto eventuais reformas e adaptações seriam eventos coadjuvantes, secundários, destinados a tornar o uso atrativo ao parceiro privado.**

15. Nesse sentido, o seguinte apanhado doutrinário (**Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**. Belo Horizonte, ano 7, n. 73, jan. 2008. Concessão e permissão de serviços públicos. Novos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais - Primeira parte. José Maria Pinheiro Madeira e Jansen Amadeu do Carmo Madeira):

[...]

16. No caso da concorrência em questão, claro está que o interesse público primordial está na outorga de uso de uma área de 74,51 ha onde se situa o Parque Agropecuário já composto de diversas edificações. O objetivo principal é o uso e a gestão da área e do Parque pelo parceiro privado. As reformas e adaptações destinam-se a tornar essa gestão atrativa economicamente ao parceiro privado, mas não são, essencialmente, o objetivo principal da concessão, que, inclusive, poderia ocorrer apenas com a manutenção do que lá existe, sem a necessidade de obras novas.

17. Na verdade o que se tem por objeto na licitação questionada é **a concessão de uso com pacto adjeto de obrigação de fazer**, onde o uso, a gestão, é o objeto principal, e as reformas, adaptações, complementações são objetos secundários, destinados a conferir viabilidade ao objeto principal.

17. **Não há falar em concessão de obra pública porque a obra não é o objeto de interesse público primordial, mas, sim, repita-se, o uso de bem pré-existente.**

18. De se concluir, portanto, que a licitação em tela cuida de fato e **na essência de concessão de uso**, tendo em vista que o **interesse público primordial não é a implementação de obra pública, mas, sim, a gestão e melhoramento de bem público pré-existente**, em consonância, ressalte-se, com os entendimentos do TCDF expressos nas Decisões 131/03 e 5530/16, de modo que não se aplica ao caso os termos da Resolução n.º 290/16-TCDF.¹⁰

[...]

Modestamente entende-se que **a aludida Resolução não se aplica a parceria com o Setor Privado na modalidade de concessões de uso de bens públicos objeto do Edital**

¹⁰ Despacho nº 516/2017-ACJUR (fls. 153/162-peça 27).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

do Parque de Exposições Agropecuária da Granja do Torto-PAGT, mas, somente, no sentido estrito de PPP's - **Parceria Público-Privadas e Concessões Comuns**, essas consideradas concessões de serviços públicos precedidos ou não de obras públicas, conforme texto da Resolução 290/2016:

[...]

Cabe ressaltar que os investimentos previstos no Termo de Referência, Edital e Minuta do Contrato, referem-se exclusivamente ao desembolso do parceiro privado sem nenhuma contrapartida do setor público, longe assim, de ser caracterizado como concessão de obra pública. Ressalte-se que ao final da concessão todas as obras previstas para serem erigidas pelo parceiro privado **reverter-se-ão automaticamente ao patrimônio da Terracap**, conforme previsto no Termo de Referência, Edital e Minuta do Contrato.¹¹ (Destaquei).

18. Em análise, o competente Corpo Técnico aduz que, em seu entendimento, o ajuste pretendido, na forma da concorrência lançada pela Terracap para a implementação de melhorias e delegação da gestão, operação e manutenção do Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto, visando a garantir melhor aproveitamento e exploração da área e, de outro lado, retorno financeiro à Terracap¹², apresenta contornos híbridos.

19. Esclarece o entendimento salientando que o projeto prevê investimentos do parceiro privado em reforma das instalações já existentes, obras de infraestrutura e construção de novas edificações, voltadas para o uso da coletividade, delegando ao concessionário a execução de obras públicas e garantindo-lhe, em contrapartida, sua exploração econômica durante determinado período de tempo, por sua conta e risco.

20. Dessa forma, pondera que, sob essa restrita ótica, a outorga almejada apresenta aspectos inerentes ao instituto da **concessão de obra pública**, a teor da Lei n.º 8.987/1995 e na Lei Distrital n.º 1.137/1996¹³. Anota que os aspectos que circundam esse modelo de concessão (de obra pública) foram extensamente abordados no âmbito da Informação n.º 159/2016-Diacomp1/Secretaria de Acompanhamento (Processo n.º 17013/2016)¹⁴.

21. A despeito disso, sob outro ângulo e na esteira dos argumentos da jurisdicionada, vislumbra possível classificar a parceria pretendida como uma **concessão de uso de bem público**

¹¹ Despacho n.º 0055/2017-GENEP (fls. 24/28-peça 27).

¹² Tais objetivos para a parceria foram expressos, por exemplo, no Despacho n.º 190/2017-ACJUR – fl. 340 do Processo n.º 111.001.188/2015 (peça 3).

¹³ Art. 1º Poderá a Administração firmar contrato administrativo com particular, pessoa física ou jurídica, delegando-lhe a execução e a exploração de obra pública para uso da coletividade, mediante prévia licitação, quando o interesse público justificar a outorga de concessão.

[...]

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se concessão de obra pública o contrato administrativo mediante o qual a Administração, sem qualquer ônus, delega a particular a execução, total ou parcial, a reforma, ampliação ou melhoramento de uma obra pública ou de interesse público, por sua conta e risco, para uso da coletividade, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado pela exploração total ou parcial da própria obra, ou pela concessão de direito real de uso ou concessão de uso de outro bem móvel ou imóvel, por prazo determinado e nas condições regulamentares estabelecidas pelo poder concedente.

¹⁴ O citado processo trata do controle e fiscalização dos procedimentos de licitação, contratação e execução contratual da Concessão do Centro de Convenções Ulisses Guimarães, nos termos da Resolução TCDF n.º 290/2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

(ou concessão administrativa de uso), porquanto as mencionadas obras representariam apenas parte do negócio que se intenta firmar, o que implica, em essência, a outorga de uso de uma área de 74,51 ha, denominada Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto.

22. Sendo assim, registra que as obras, reformas e adaptações entabuladas seriam objetos secundários, destinados a promover as melhorias perseguidas pela Administração e conferir viabilidade econômica ao objeto principal.

23. Logo, citando Hely Lopes Meirelles, define concessão de uso de bem público como contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica¹⁵. Salienta que o aludido autor classifica os contratos de concessão em três espécies: concessão de serviço público, concessão de obra pública e concessão de uso de bem público, todas consubstanciadas em contrato administrativo bilateral, comutativo, remunerado e realizado *intuitu personae*.

24. Nessa linha, prossegue fundamentando com base no entendimento de doutrinadores de estirpe:

[...]

35. [...] Cita, como exemplos de concessão de uso de bem público: um hotel, um restaurante, um logradouro turístico ou uma área de mercado pertencente ao Poder Público concedente.

36. Di Pietro, por sua vez, comparando-o com outros instrumentos de outorga de uso privativo de bem público (autorização e permissão de uso), assinala que o instituto da concessão de uso se mostra como o mais apropriado nos casos em que a utilização do bem público objetiva o exercício de atividades públicas de maior vulto, em relação às quais o concessionário assume obrigações perante terceiros e encargos financeiros elevados, que somente se justificam se ele for beneficiado com a fixação de prazos mais prolongados, assegurando-se um mínimo de estabilidade no exercício de suas atividades.

37. Em outra frente, a autora pondera que “Não existe uniformidade de pensamento entre os doutrinadores na definição do instituto da concessão” e que, no tocante ao objeto das concessões, existem várias modalidades sujeitas a regime jurídico parcialmente diferenciado, entre as quais: concessão de serviço público (disciplinada pela Lei nº 8.987/1995), concessão patrocinada, concessão administrativa (instituídas pela Lei nº 11.079/2004), concessão de obra pública (nas modalidades disciplinadas pela Lei nº 8.987/1995 ou pela Lei nº 11.079/2004) e, por fim, concessão de uso de bem público (com ou sem exploração do bem – disciplinada por legislação esparsa).

38. A renomada professora também destaca:

Em muitos contratos, existe a conjugação de diferentes modalidades, em que uma constitui o objeto principal e, a outra, o acessório. É o que ocorre, por exemplo, na concessão de rodovia, em que o objeto é a construção, ampliação ou reforma de obra pública, acompanhada da exploração comercial da obra para fins de remuneração do concessionário; mas o mesmo contrato envolve, em regra, a utilização de bens do patrimônio público. Também é o que ocorre nas várias modalidades de concessão de serviço público (e vai ocorrer nas parcerias público-privadas), em que a execução do serviço depende da utilização concomitante do uso de bem público.

[...]

À vista do que foi dito, pode-se definir concessão, em sentido amplo, como o **contrato administrativo** pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada

¹⁵ Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. – São Paulo: Malheiros, 2016.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

de serviço público, de obra pública ou **de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ou lhe cede o uso de bem público**, para que o explore pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais.

39. E, em obra mais específica, assevera que:

[...] ao lado do uso comum, existe o chamado uso privativo (de bem público), que se caracteriza pela exclusividade de uso garantida a um usuário e pela necessidade de título jurídico de outorga pelo poder público. (...) Ele também pode incidir sobre qualquer modalidade de bem público: uma pessoa pode obter o consentimento para uso privativo de parcela definida de bem de uso comum do povo, como ocorre com as bancas de jornal; pode incidir sobre um bem de uso especial, como é o caso dos postos bancários, livrarias, lanchonetes, instalados em repartições públicas; podem incidir sobre um bem dominical, como é o caso de um terreno para fins de urbanização, industrialização, cultivo etc.

[...]

A permissão qualificada é dotada da mesma estabilidade de que se reveste a concessão de uso, pois no ato de outorga não haverá o traço da precariedade; os dois institutos, nesse caso, assemelham-se, no sentido de que o permissionário adquire, da mesma forma que o concessionário, **direito subjetivo à indenização em caso de revogação antes do prazo determinado**. [...]

Diante do direito positivo brasileiro não há como negar a existência da concessão de uso privativo de bem público, como instituto independente da concessão de serviço público. Ambas constituem espécies do gênero concessão. Sob o aspecto formal, as duas modalidades constituem contratos administrativos sujeitos a regime jurídico administrativo. Sob o aspecto material, de seu conteúdo, assim se distinguem: na concessão de serviços públicos (e também na de obra pública) o Estado delega ao concessionário a execução de um serviço público ou de uma obra que seriam de sua atribuição; é uma parcela de poderes, direitos, vantagens ou utilidades que se destacam da Administração e se transferem ao concessionário; na concessão de uso privativo o Estado consente que o particular se utilize de parcela de bem público, mas o direito que o concessionário vai exercer sobre o bem público é de natureza diversa daquele que o concedente exerce sobre o mesmo bem; uma pequena parcela do bem é destinada ao uso privativo do concessionário. Na concessão de serviço público e de obra pública, os direitos ou poderes transferidos ao particular preexistem na entidade concedente; na concessão de uso, eles derivam do ato de concessão.

[...]

Na concessão de uso [...]: (a) existe acordo de vontades sobre determinado objeto – o uso de bem público para fins de interesse público; esse acordo se processa mediante oferta de determinadas condições, aceitas pelo particular; (b) os interesses do concedente e do concessionário são contraditórios e condicionantes, pois a Administração outorga o uso, sob a condição de que o particular o exerça para atender a determinado fim preestabelecido; do mesmo modo, a fixação de prazo (e a estabilidade que dela decorre) constitui, muitas vezes, condição sem a qual o particular não aceita a concessão; (c) do acordo resultam efeitos jurídicos para ambas as partes: o concessionário adquire o direito de uso de bem público, com a obrigação de cumprir as condições estipuladas no contrato; a Administração assume a obrigação de respeitar e não perturbar o uso concedido, reservando-se os direitos e prerrogativas decorrentes de seu poder de império, inclusive a possibilidade de alterar ou rescindir unilateralmente o contrato, desde que assegurado o equilíbrio econômico-financeiro. Sendo onerosa a concessão, o concessionário torna-se devedor, e o concedente, credor da remuneração estipulada no contrato.

[...]

No direito positivo brasileiro não se encontram muitas hipóteses de concessão de uso; as principais são a de uso de águas públicas, a de terreno em cemitério, a de áreas no porto organizado, a de moradia, a de florestas. **Às vezes, o legislador refere-se a outra figura, de denominação diversa, mas que na realidade corresponde à concessão**, como ocorre no caso de “arrendamento” nas áreas portuárias.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

[...]

A concessão é contrato de direito público, sinalagmático, oneroso ou gratuito, comutativo e realizado *intuitu personae*. **É a forma mais recomendável nas utilizações privativas com empresa e naquelas que exigem empreendimentos de grande vulto**, por isso mesmo mais adequada para os usos normais, exercidos em consonância com a finalidade precípua a que o bem está afetado, o que abrange principalmente os bens de uso especial (como mercados, cemitérios, abatedouros, aeroportos, parcialmente afetados ao uso privativo) e os bens dominicais postos no comércio jurídico para fins de moradia, cultivo da terra, exploração agrícola ou industrial.

40. Por seu turno, Carvalho Filho aduz que as concessões de uso de bem público visam a consentir a utilização dos bens públicos por particulares, resultando da atividade normal de gestão que os entes públicos desenvolvem sobre os bens integrantes de seu acervo. Nessa esteira, entende que os concessionários de uso, contrariamente ao que ocorre nas concessões de serviços públicos, podem executar atividades de caráter público e de caráter privado, dependendo da destinação do uso do bem público que lhes tiver sido autorizada. Como exemplos de concessão de uso, o autor menciona boxes de mercado municipal, exploração de hotel situado em prédio público, imóveis públicos para moradia de servidores.

41. A respeito do assunto vale citar, ainda, a visão de Marçal Justen Filho. O autor defende que “a concessão de uso não exige a utilização do bem objeto da concessão para a realização do interesse coletivo. Assim, pode-se ceder o uso privativo de certas áreas no âmbito de prédios públicos para o estabelecimento de restaurantes, por exemplo.” Também pondera que “Rigorosamente, a atividade de fornecimento de refeições se caracteriza como exploração econômica, mas é inegável a necessidade de alimentação para os trabalhadores da região”.

42. E prossegue:

Mas também **não há impedimento a que a concessão de uso seja uma via para propiciar a implantação de empreendimentos de interesse social ou coletivo. Assim, pode-se imaginar a concessão de uso de uma área deserta, visando à edificação de prédios e outras acessões, de modo a incentivar a atividade econômica, a criação de empregos e assim por diante**. Nesse caso, o bem público será utilizado para fins de desenvolvimento da atividade econômica por um particular, sem que se configure própria e diretamente satisfação de interesses coletivos ou difusos.

[...]

A grande diferença entre concessão de serviço e concessão de uso reside na posição jurídica do concessionário. Em um caso, o concessionário desempenha função pública e assume encargos próprios e típicos do Estado. Já na hipótese da concessão de uso, o particular não assume nenhum interesse público específico e definido, até se admitindo que lhe seja facultado valer-se do bem para satisfação exclusiva e privativa de seus interesses egoísticos. Logo, os deveres impostos ao concessionário de serviço público são extremamente mais sérios e graves do que aqueles que recaem sobre o concessionário de uso.

A concessão de uso de bem público depende de licitação. Trata-se de um contrato administrativo, ainda que seu objeto seja específico. Ademais, a concessão envolve diversas alternativas de remuneração ao poder público e de exploração dos bens outorgados. Portanto, é necessário um procedimento prévio destinado a selecionar a proposta mais vantajosa e a garantir a observância do princípio da isonomia. (Destques do original).

25. Diante dos argumentos doutrinários reproduzidos acima, registra que, a despeito de o tema relativo à concessão de uso de bens públicos **carecer de contornos legais específicos**, como ocorre com outras formas de concessão (comum de serviços públicos, PPPs, de obras



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

públicas)¹⁶, não encontrou precedentes jurisprudenciais que sinalizem não ser possível a utilização do referido instituto jurídico para a parceria pretendida pela jurisdicionada – apesar de ela apresentar, conforme relatado, contornos híbridos¹⁷.

26. Assim, salienta que a utilização da concessão de uso de bem público, no presente caso, **guarda consonância com deliberações pretéritas desta Corte** em que se determinou fossem adotadas medidas consistentes na realização de licitação visando à formalização de Termo de Permissão de Uso Qualificada da área do Parque de Exposições Agropecuária da Granja do Torto¹⁸.

27. Portanto, o zeloso Corpo Técnico, embora salientando que a concessão almejada também apresenta características atinentes à modalidade concessão de obra pública, consigna entendimento de que **não há impossibilidade jurídica** de utilização de modelo de outorga em forma de concessão de uso de bem público.

28. Em consequência, a Unidade Técnica entende que a aludida modalidade não está abrangida pela Resolução n.º 290/2016 do Tribunal, não havendo, portanto, de se falar em descumprimento do normativo pela Jurisdicionada, a teor do que dispôs o item III.b.3 do Despacho Singular n.º 182/2017–GCPM.

29. O **Ministério Público de Contas**, no mérito, está apenas parcialmente de acordo com o Corpo Técnico quanto a este tema.

30. O objeto descrito pela Jurisdicionada no Termo de Referência¹⁹ e as finalidades ali apregoadas indicam a intenção de promover a **concessão de uso de bem público**, qual seja a área de **74,5188 hectares**, localizado no Setor Habitacional da Granja do Torto, denominada Parque de Exposições Agropecuária da Granja do Torto – PAGT (Matrícula R.22112.757-2º CRI/DF, URB-RP²⁰ 015/12), com o fim de que se promova, por conta e risco do concessionário, a **exploração econômica** dos equipamentos existentes e daqueles a serem reformados e construídos, durante o prazo fixado, na forma arquitetada.

31. Por outro lado, o item 3 do Termo de Referência deixa claro que a outorga do bem dominial se dará [...] **PARA GESTÃO E IMPLANTAÇÃO de equipamentos envolvendo** [...] *3.1-Reforma das Instalações Existentes no PAGT [...]; Novos Empreendimentos do PAGT; e Edificações do Complexo de Ensino*; o que deu margem ao entendimento inicial aduzido a partir

¹⁶ Disciplinadas, precipuamente, pelas Leis n.ºs 8.987/1995 e 11.079/2004 e pelas Leis Distritais n.ºs 1.137/1996 e 3.792/2006.

¹⁷ Na verdade, nota-se que a maior parte dos precedentes jurisprudenciais acerca do assunto cuida de concessões de uso de pequenas áreas comerciais em aeroportos e entrepostos de distribuição de alimentos, de cantinas, lanchonetes e restaurantes em prédios públicos (a exemplo dos Processos TC 011.355/2010-7, TC 012.613/2013-4, TC 018.739/2004-6 e TC 019.436/2014-9, do Tribunal de Contas da União). De objetos semelhantes também tratam os Pareceres n.º 830/2014, 502/2014, 401/2014 e 74/2014, da Procuradoria Administrativa da Procuradoria-Geral do DF.

¹⁸ Vide Decisões n.ºs 3.174/2007 e 5.952/2010, do Processo n.º 225/2003, e Decisão n.º 131/2003, do Processo n.º 3.564/1997.

¹⁹ Última versão consta às fls. 679/697 do Processo n.º 111.001.188/2015 (peça 3, página 900).

²⁰ Projeto Urbanístico de Regularização de Parcelamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

da Informação n.º 50/2017–SEACOMP e corroborado pela Corte na Decisão n.º 1.578/2017, já citada, no sentido de que os motivos da Jurisdicionada albergaria uma **concessão de obra pública (concessão comum)**, disciplinada a teor Lei n.º 8.987/1995²¹ e, no Distrito Federal, nos termos da Lei n.º 1.137/1996²², por esse motivo, teria havido descumprimento dos artigos 8º e 9º da Resolução n.º 290/2016²³.

32. De fato, assiste razão ao competente Corpo Técnico, na medida em que há hibridez de intenções e de institutos na formação do Ajuste pretendido pela Companhia Imobiliária de Brasília. Tal circunstância, no entanto, não aventa discricionariedade da Jurisdicionada na utilização dos institutos jurídicos disponíveis para consecução dos objetivos propostos, senão aquele que melhor se amolda à situação fática, adere com razoabilidade aos motivos determinantes, permite o controle eficiente dos órgãos competentes, oferece maior segurança jurídica e satisfaz o interesse público.

33. Tratando das modalidades de concessão, Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁴ reconhece o fenômeno e afirma que, em muitos contratos, existe conjugação de diferentes modalidades, em que uma constitui o objeto principal e a(s) outra(s), o acessório, **exempli gratia** do que ocorre na concessão de rodovia (concessão de obra pública), em que o objeto principal é a construção, ampliação ou reforma de obra pública, acompanhada de exploração comercial da obra para fins de remuneração do concessionário, mas o mesmo contrato envolve, em regra, a utilização de bens do patrimônio público (concessão de uso). Salienta, ainda, que é o que ocorre, também, nas modalidades de concessão de serviço público (inclusive nas parcerias público-privadas), em que a execução do serviço depende da utilização concomitante do uso de bem público.

34. Com vênua da competente Instrução²⁵, o **Ministério Público de Contas** entende que a hipótese suscitada nos autos, a despeito de ensejar a necessária concessão de bem imóvel de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília para concretização do objeto, adere motivo e móvel dominantes à **execução de obras** a serem erigidas sobre a propriedade pública, fazendo

²¹ Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Art. 175 da CF:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

²² Estabelece normas sobre contratos de concessão de obras públicas.

²³ Dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de **Parcerias Público-Privadas (PPPs)** e **Concessões Comuns**, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso Privativo de Bem Público por Particular**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 109.

²⁵ Informação n.º 120/2017 – 1ª DIACOMP/SEACOMP.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

sobressair a intenção de exploração econômica dos equipamentos erguidos, sob o rótulo de **novos usos atrelados ao agronegócio**, como forma de remuneração da concessionária, durante o prazo de concessão. Observe-se excerto da justificativa agregada²⁶ e as obrigações da contratada no item 8 do Termo de Referência:

Esta ideia vem sendo estudada através de uma modelagem dos espaços internos para melhor ocupação. A área destinada à realização da exposição propriamente dita, acredita-se que deverá passar por alguns arranjos conceituais e representará um grande avanço de melhor ocupação. **Setores vinculados ao agronegócio** manifestaram interesse para desenvolver projetos específicos.

Os esforços para se conceber a ideia de "novos usos" apontaram para o desenvolvimento da área do PAGT **que promova o desenvolvimento da agropecuária no Distrito Federal, mediante o estabelecimento de Centros de Ensino e Capacitação em Tecnologia Agropecuária, através do fomento de atividades de produção e comercialização de insumos e serviços relacionados ao setor agropecuário.**

[...]

8. Obrigações da Contratada

[...]

8.5 – O empreendimento deverá ser construído de forma a **atender atividades sinérgicas ao agronegócio** e contemplar: [...] (Destaquei).

35. Consoante Termo de Referência²⁷ serão **construídos 64.520,00 m²**, cerca de 68% da área total construída atualmente existente, para uma área de intenção concessória de **745.188,37 m²** (74,5188 ha), com incorporação, segundo consta, das seguintes **novas destinações, in verbis**:

(1) “**parque vivencial**” com aproximadamente 12 (doze) ha, destinado ao ócio e à contemplação, voltado para receber a população do Distrito Federal como um todo, estará integrado ao espaço destinado ao (2) **pavilhão de feiras multiuso e shows** bem como ao espaço destinado a “food trucks” e uma Equovia. Outro uso a ser integrado ao ambiente do PAGT envolve o ingresso de instituições que promovam educação seriada e não seriada, voltada para **fortalecimento educacional e tecnológico da agropecuária no Distrito Federal.**

(3) Desta forma, pretende-se que nas dependências do PAGT instale-se também um **Complexo de Ensino** envolvendo uma **Faculdade de Tecnologia** voltada para atender as **demandas do setor agropecuário**, oferecendo cursos presenciais de nível superior, extensão e pós-graduação em áreas afins, com objetivo central em promover a **qualificação dos produtores e trabalhadores rurais e demais públicos envolvidos com o agronegócio;**

(4) Um **Centro de Excelência em Gestão Agropecuária e Equideocultura**, destinado a oferecer cursos de formação inicial e continuada, formação técnica de nível médio, instrução técnica de nível superior, **fomento e incentivo à pesquisa, empreendedorismo e inovação;**

²⁶ (Peça 3, página 910, folha 684 do Processo n.º 111.001.188/2015).

²⁷ Tabela “F” Dimensionamento dos Empreendimentos (Peça 3, página 912, folha 686 do Processo n.º 111.001.188/2015).

Descrição	Área a ser construída m ²
Faculdade de Tecnologia e Centro de Excelência em Gestão Agropecuária	6.000,00
Centro de Eventos	4.000,00
Vitrine Tecnológica da Agropecuária	7.000,00
Centro de Capacitação	4.000,00
Acomodação para empresas parceiras	6.500,00
Alojamento (160 UH)	7.020,00
Pavilhão de Feiras Multiuso	30.000,00
Total	64.520,00



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

(5) Um **Centro de Eventos** cuja função é operar como um **centro de convenções** com espaço destinado ao **treinamento e capacitação de produtores, instrutores e técnicos do agronegócio**. Seu uso deverá ser franqueado a outras instituições e empresas, criando assim possibilidades de negócios ao concessionário;

(6) Um **pavilhão de feiras Multiuso**, destinado a cumprir a função de receber, **feiras, congressos, shows, eventos históricos e culturais**.

(7) Um **Alojamento com 160 Unidades Habitacionais**, destinado a acomodar e facilitar o atendimento de visitantes, estudantes, palestrantes e outros, nesta fase de novos usos do PAGT.

(8) Uma **Vitrine Tecnológica** que funcionará como um espaço **socioeducativo sobre o agronegócio brasileiro**, onde o visitante poderá interagir e adquirir conhecimento sobre tecnologias sustentáveis e competitivas para a produção de alimentos no Brasil.

[...]

8 – Obrigações da Contratada

[...]

8.5 – O empreendimento deverá ser construído de forma a **atender atividades sinérgicas ao agronegócio** e contemplar: **(1) Reforma das Instalações Existentes no PAGT** (Demolição e Desmontagens, Restauração das Vias do PAGT, Construção de Novas Vias Internas, Reforma de Edificações Remanescentes - Pavilhões de Animais, Alojamento, Associações, Administração - Sistema de Drenagem de Aguas Pluviais, Rede Elétrica de Distribuição, Execução de Calçadas de Concreto (Padrão NOVACAP), Construção de Gradil Eletrofundido no Perímetro do Parque e Sinalização Viária); **(2) Novos Empreendimentos do PAGT** (Implantação do Parque Vivencial com aproximadamente 12 (doze) ha, Novas Vias e Estacionamentos em Blocos Intertravados, Faculdade de Tecnologia e Centro de Excelência) e **(3) Edificações do Complexo de Ensino** (Faculdade de Tecnologia e Centro de Excelência, Centro de Capacitação, Formação e Extensão, Instalações para as Instituições, Instalações para empresas parceiras, Alojamento com 160 Unidades Habitacionais, Vitrine Tecnológica da Agropecuária e Pavilhão de Feiras Multiuso e Shows), cujo detalhamento aproximado, incluindo receitas, despesas, investimentos bem como cronograma de execução física, encontram-se exarados nas tabelas G, H, I, J, K, L, M, O e P, respectivamente. (Destaquei).

36. Contrário do que alega a Jurisdicionada, a complexidade do objeto licitado e a atenção conferida ao assunto, no próprio Termo, não deixam dúvidas quanto à medular inserção das **obras e reformas** pretendidas. Embora materialmente imprescindível à consecução do objeto principal, porquanto a outorga do imóvel, obviamente, é necessária para erigir as obras e reformas pretendidas **naquela área; a concessão de uso**, na hipótese, verifica-se, no caso, meramente instrumental **às construções e à exploração econômica almejadas**; circunstâncias, portanto, completamente **diversas** daquelas examinadas pela Corte quando, no passado, recomendou a utilização da permissão qualificada de uso para regularização do uso privativo do Parque de Exposições Agropecuária da Granja do Torto por particulares (parágrafo 26, retro).

37. Foi essa, inclusive, em circunstâncias similares, a opção adotada pelo Distrito Federal – Secretaria de Estado de Fazenda – para **concessão de obra pública** do Centro de Convenções Ulysses Guimarães²⁸, após orientação, **no caso concreto**, da Procuradoria Geral do Distrito Federal²⁹, a teor das justificativas do órgão concedente³⁰, **afastando-se**, naquela hipótese,

²⁸ Em exame pela Corte a teor do Processo n.º 17.013/2016.

²⁹ Parecer n.º 704/2016–PRCON/PGDF.

³⁰ A estrutura sofisticada e a diversidade de espaços oferecida pelo Centro de Convenções o habilitam a sediar uma gama ampla de eventos: empresariais, políticos, sociais, esportivos, gastronômicos, culturais, técnicos, turísticos,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

após investigação do conceito de **serviço público**, a sua subjacente prestação, para registrar que a exploração de um Centro de Convenções não poderia ser, propriamente, na forma da lei, de responsabilidade do Estado. Reproduzo o excerto de importância:

É possível recusar a afirmação de que somente seriam serviços públicos aqueles descritos explicitamente na Constituição Federal, como os abrangidos no art. 21, XII; no art. 23; no art. 30, V e nos artigos 196 e 205 (serviços públicos impróprios), bastando notar que a própria dinâmica social pode exigir do Estado que assuma, por lei, **a titularidade de novas formas de serviços públicos, além daqueles contemplados na Carta Política de 1988.**

Mas não há mesmo uniformidade sobre o conceito de "serviço público", embora se deva admitir **que uma de suas características essenciais seria a de ser, por lei, um serviço de responsabilidade do Estado - exclusivo ou não.**

E diante desse requisito específico que, a nosso ver, **timbra um serviço com a qualidade de "público" para os fins do art. 175 da Constituição Federal, parece notório que a exploração de um Centro de Convenções não é, propriamente, essencialmente e legalmente, de responsabilidade do Estado.** Isto é: não se insere na sua órbita regular de atribuição, mas constitui atividade anômala, mais aproximada da exploração direta de atividade econômica, a que o art. 173 da Constituição estigmatiza como excepcional.

Retirando dessa utilidade (serviço prestado pelo Centro de Convenções) a natureza de serviço público, afasta-se, por isso e a nosso ver corretamente, a possibilidade de sua concessão (do serviço) ao particular na forma preconizada no art. 2º, da Lei n.º 8.987/95.

38. Na hipótese do autos, entretanto, o mosaico jurídico é ainda mais evidente, porquanto é possível enxergar, na intenção da Jurisdicionada, o propósito de, pela via transversa, proceder, agregada à **concessão da obra**, até mesmo à **concessão de serviço público**, uma vez que, nos termos do art. 191, X e XI³¹, da Lei Orgânica do Distrito Federal **são atribuições do Poder Público promover a formação e aperfeiçoamento dos recursos humanos em agricultura e abastecimento e manter serviço de pesquisa e difusão de tecnologias agropecuárias, voltadas para as peculiaridades do Distrito Federal**; serviços, à toda evidência, também destinados à concessão no bojo do robusto e dilatado Termo de Referência sob exame.

39. De todo modo, seja pela nítida intenção de **conceder a execução de complexas**

feiras, dentre outros de finalidades e portes variados. Além disso, a sua localização representa uma vantagem estratégica a ser explorada para atrair eventos nacionais e internacionais.

Para que esse potencial possa ser plenamente explorado, duas condições principais precisam ser priorizadas na gestão: a manutenção de uma estrutura adequada, moderna, de qualidade e visualmente atraente e a operação de uma estratégia de captação de eventos arrojada. O que se evidencia atualmente é que ambas essas condições são trabalhadas de forma bastante limitada dentro da gestão do CCUG pelo poder público.

Além dos problemas estruturais e técnicos, um equipamento com o porte e a diversidade de espaços do Centro de Convenções demanda uma estratégia ousada e complexa de promoção comercial, que coloque o Centro de Convenções dentro do mercado como o equipamento completo e diferenciado. Para isso, é necessário que se invista em promoção diversificada e profissional, o que hoje também é uma grande dificuldade da gestão.

³¹ Art. 191. **São atribuições do Poder Público**, entre outras:

[...]

X - promover a formação e aperfeiçoamento dos recursos humanos em agricultura e abastecimento;

XI - manter serviço de pesquisa e difusão de tecnologias agropecuárias, voltadas para as peculiaridades do Distrito Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

obras no valor milionário de R\$ **71.598.579,32** para **desenvolvimento do agronegócio (concessão de obras)**, com utilização da área pretendida (**concessão de uso de bem público**), seja porque o objeto contempla, ao mesmo tempo, traços da **concessão de serviços** do Estado, **entendo**, na hipótese, **inapropriada a utilização de simples concessão de uso de bem público** para execução do objeto pretendido.

40. O **Ministério Público de Contas** entende, assim, que semelhantes pretensões devem estar albergadas sob o esteio de instituto que outorgue maior segurança jurídica possível e proporcione o mais eficiente controle do Estado na cura do interesse público envolvido e garantia de reversibilidade da obra construída ao patrimônio público, a teor da **concessão de obra**, conforme expressamente previsto no art. 2º, III, da Lei n.º 8.987/1995 c/c art. 3º³² da Lei n.º 1.137/1996 e Resolução n.º 290/2016–TCDF; e não o contrário, como quer a Jurisdicionada, por meio de simples **concessão de uso de bem público**, instituto jurídico – a despeito do hercúleo esforço da Corte no bojo do Processo n.º 3.567/1997, que deu origem à paradigmática Decisão n.º 131/2003 – de contornos ainda claudicantes no ordenamento jurídico distrital, como, inclusive, nesta assentada, fez questão de registrar o competente Corpo Técnico.

41. De mais a mais, o **Parquet** especializado entende juridicamente impossível o processamento do certame nos moldes intencionados pela Jurisdicionada, porquanto o art. 60, XXVIII³³, da Lei Orgânica do Distrito Federal impõe expressamente, para a hipótese, sem distinção entre áreas rurais e urbanas, terras nuas ou edificadas, **autorização legislativa específica para concessão de uso de áreas superiores a 50 ha. Os autos, como se vê, não contemplam o assentimento do Legislador ordinário.**

42. Além disso, registre-se que causa espécie ao **MPCDF** a intenção concessória, nos moldes pretendidos pela Companhia Imobiliária de Brasília para **exploração e avanço de novas atividades jungidas ao agronegócio** na região – inclusive mediante a construção de uma faculdade e de alojamentos habitacionais – sob o rótulo de **novos usos**, com suporte no **uso multifuncional** admitido para o denominado Polo Multifuncional do Torto – PM 9, quando existe, no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal³⁴, duas outras áreas destinadas, exclusivamente, a essa singular destinação: Polo Agronegócios – Área I (D07a) e Polo Agronegócios – Área II (D07b).

43. Portanto, o **Ministério Público de Contas**, neste ponto **parcialmente de acordo** com o competente Corpo Técnico, adere à Informação n.º 50/2017–SEACOMP e ao Despacho

³² Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se concessão de obra pública o contrato administrativo mediante o qual a Administração, sem qualquer ônus, delega a particular a execução, total ou parcial, a reforma, ampliação ou melhoramento de uma obra pública ou de interesse público, por sua conta e risco, para uso da coletividade, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado pela exploração total ou parcial da própria obra, ou pela concessão de direito real de uso ou concessão de uso de outro bem móvel ou imóvel, por prazo determinado e nas condições regulamentares estabelecidas pelo poder concedente.

³³ Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:

[...]

XXVIII – aprovar previamente a alienação de terras públicas com área superior a vinte e cinco hectares e, **no caso de concessão de uso, com área superior a cinquenta hectares;**

³⁴ LC n.º 803/2009, alterada pela LC n.º 854/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

Singular n.º 182/2017, da lavra do Conselheiro Paiva Martins que, na assenta anterior, deu origem às determinações constantes da Decisão n.º 1.578/2017; para entender **improcedentes as justificativas** apresentadas pela Companhia Imobiliária de Brasília a teor do item III, “b”, 1 e 3, do aludido Despacho Singular, na medida em que, de fato, **houve irregular enquadramento da licitação na modalidade concessão de uso de bem público**, dando azo, em consequência, ao descumprimento dos artigos 8º e 9º da Resolução n.º 290/2016–TCDF.

44. Em complemento, a despeito das falhas apontadas, considerando a significativa controvérsia jurídica instalada em torno da utilização do instituto adequado, o **MPCDF** sugere à Corte que, **relevando a irregularidade**, determine à Companhia Imobiliária de Brasília que **promova os ajustes necessários** no Edital e no Termo de Referência, com vistas aos reenquadramento do certame na modalidade **concessão de obra pública**, observada a Lei n.º 8.987/1995 c/c a Lei n.º 1.137/1996, especialmente curando pela integral reversibilidade das obras ao patrimônio público e, na sequência, observados os prazos fixados na norma de esteio, remeta à Corte os documentos previstos na Resolução n.º 290/2016 do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

45. Sobre os esclarecimentos remetidos pela Companhia Imobiliária de Brasília acerca do item **III.b.2**³⁵, o Corpo Técnico, após registrar a cronologia dos procedimentos, bem como os meandros da decisão³⁶ que ensejou a aplicação, por analogia, da regra inserta no art. 12 da Lei n.º 5.803/2017 e a consequente incidência do percentual de 0,5% ao ano, sobre o valor da terra nua³⁷, para fixação do valor da outorga; reproduziu as justificativas enviadas pela empresa pública³⁸, **in verbis**:

Assim, é possível afirmar que se está analisando e implementando um modelo de negócio em imóvel com características híbridas, **localizado na área urbana de Brasília**, conforme folhas 585 e 586 do Termo de Referência, **porém com absolutas características de uso rural**, fato expressado no laudo de avaliação acostado às folhas 349 a 385.

Adicionalmente, conforme previsto nas tabelas G, H, I, J, K, L, M, N, O e P do Termo de Referências (*sic*) e os tópicos F, G, H, I, J, K, L, M, e N do Edital, o futuro concessionário terá obrigação de investir na reforma e construção de equipamentos 71 milhões de reais em prazo não superior a 2 (dois) anos e 6 (seis) meses, com especificações no edital e contrato de pesadas multas caso haja descumprimento na execução das obras previstas na tabelas mencionadas. Ressalte-se que o valor do investimento exigido é maior que o valor da avaliação do imóvel sem, contudo, que o poder público tenha qualquer obrigação com gastos, revestindo-se em vantajosidade ao erário.

A guisa de ilustração acerca da pertinência e viabilidade econômica e social do modelo de negócio adotado, pleiteia-se com este projeto aproximadamente 1.200 matrículas anuais,

³⁵ Ausência de aferição da outorga mínima por meio de modelagem econômico-financeira que contemple os investimentos, os custos operacionais e as receitas do parceiro privado, haja vista a inaplicabilidade da Lei n.º 5.803, de 11.1.2017, ao tipo de empreendimento objeto do certame.

³⁶ O Corpo Técnico registra, **in verbis**: Apesar da ausência de fundamentação, por meio da Decisão n.º 147 a Diretoria Colegiada da Terracap, acolhendo o Voto prolatado pelo Relator, André Gomyde Porto, aprovou a adoção do referido valor mínimo de outorga anual, calculado em R\$ 294.000,00, com base no art. 12 da Lei n.º 5.803/2017³⁶. E, nesses termos, publicou o edital ora em exame.

³⁷ Correspondente a R\$ 294.000,00, levando em consideração apenas o valor da terra nua, no montante de R\$ 58.800.000,00.

³⁸ Ofício n.º 413/2017–PRESI (peça 27).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

de ensino no nível superior em graduação e pós-graduação na área do agronegócio, conforme tabela I do Termo de Referência e tópico H do edital, sendo cedo, entretanto, para se falar do impacto positivo no incremento de capital intelectual bem como vantagem comparativa na cadeia produtiva do setor do agronegócio nesta região do planalto central do Brasil.

Importante mencionar também que o concessionário estará obrigado a construir e manter um Parque Vivencial, medindo aproximadamente 12 hectares de uso da população do Distrito Federal. Na implantação do aludido parque será investido pelo concessionário aproximadamente um milhão de reais, constituindo-se, desta forma, como uma das previsões do macrozoneamento estabelecido pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT/2009 (Lei Complementar n° 803/09), para esta Região Administrativa de Brasília.

O Termo de Referência, Edital e Minuta do Contrato foram analisados e aprovados pela ACJUR por meio dos pareceres 0451/2016 (fl. 321 a 325) e 0034/2017 (fl. 564 a 568), respectivamente.³⁹ (Destques no original).

46. Registra, ainda, que, como esclarecimentos adicionais, a Companhia referenciou expressamente os fundamentos expostos no Despacho n.º 190/2017-ACJUR, produzido em resposta à consulta formulada pela Diretoria de Prospecção e Formatação de Novos Empreendimentos – DIPRE, **in verbis**:

Nos termos do Parecer n° 451/2016 (fls. 321/325), esta ACJUR ofertou entendimento de que o procedimento conduzido pela DIPRE atendeu ao disposto no Decreto n.º 36.554/15 (PMI, MIP, PPP, Permissões e Concessões) e recomendou, no que se refere à apresentação de maiores estudos quanto aos seguintes pontos: (i) o prazo de duração do contrato, (ii) as exigências de habilitação jurídica, fiscal e trabalhista, assim como (iii) na ausência de definição de critérios específicos de cálculo da retribuição pela ocupação dos imóveis, conforme estudo de viabilidade técnica e econômica a ser elaborado.

Nos termos da Decisão DIRET n° 753, proferida na sessão n° 3111^a, realizada em 01/12/2016 (fl. 334), acolhendo o voto da DICOM (fls. 331/333), a Diretoria Colegiada propõe o encaminhamento dos autos ao CONAD para fins de deliberação acerca da adoção do percentual de 0,3% mensais a título de retribuição pela concessão, invocando os termos da Resolução CONAD n.º 242/2016.

Considerando o natureza do zoneamento da área (características rurais, embora esteja inserida na macrozona urbana - Termo de Referência), a DIPRE formulou consulta a esta ACJUR acerca da possibilidade de aplicação, ao presente caso, da Lei n° 5.803/2017 que instituiu a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Terracap, para fins do estabelecimento de condições específicas de prazo e parâmetro para o cálculo de outorga anual, considerando a terra nua, com taxa de concessão de 0,5% ao ano.

Em seu arrazoado, a DIPRE afirmou inexistir, até então, parâmetro para a definição de valores e prazos.

Desta forma, entende-se que **há possibilidade jurídica de aplicação da referida Lei n° 5.803/2017, por analogia, no que se refere especificamente ao cálculo da taxa de concessão, utilizando-se como referência o percentual de 0,5% ao ano, na forma do art. 12, da citada lei,** conquanto, esse percentual perpassa a análise meritória da adequação da referida modelagem.

Em outras palavras, não há óbice à utilização do referido percentual se **houver manifestação pela área técnica pertinente acerca do mérito da modelagem econômica do empreendimento**, considerando que a área a ser concedida possui

³⁹ Despacho n° 0055/2017-GENEP (Fls. 24/28-peça 27).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

características rurais, embora esteja inserida na macrozona urbana (informação constante do Termo de Referência).

Em face do exposto, restituo os autos a essa Diretoria para análise técnica e submissão da matéria à deliberação da Diretoria Colegiada desta Companhia.⁴⁰ (Destaquei).

47. Examinando os fatos ao cotejo dos esclarecimentos apresentados, a competente Unidade Técnica, de pronto, assenta que a Lei n.º 5.803/2017 institui política de regularização de **terras rurais** pertencentes ao Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília e, portanto, visa a atender o interesse público e social, tendo como objetivos promover a regularização de ocupações em **terras públicas rurais**, promover a regularização fundiária das **terras públicas rurais** e ordenar a ocupação e a exploração do **território rural** do Distrito Federal.

48. Após reproduzir dispositivos da aludida norma para elucidar a aplicação da regra disposta no art. 12, nas específicas circunstâncias a que alude, a fim de promover a fixação da retribuição anual correspondente a 0,5% sobre o valor da terra nua naquele caso; o Corpo Técnico destaca que resta nítido que a concessão de uso proposta para a área correspondente ao Parque de Exposições Granja do Torto **difere em larga escala** – em objeto, requisitos, objetivos e valores envolvidos – daquela prevista na Lei n.º 5.803/2017, **não sendo razoável a utilização, por analogia, da forma de remuneração prevista pelo art. 12 da referida lei**⁴¹ – **consideravelmente benéfica para o particular** – no que toca à estipulação do valor mínimo da outorga relativa à parceria sob exame.

49. No mesmo sentido, apregoa que as características da parceria a ser firmada pela TERRACAP, mediante concessão de uso, não dispensa a Jurisdicionada, titular do poder concedente, da elaboração de modelagem econômico-financeira **adequadamente fundamentada e apta à definição do montante mínimo a ser pago pelo parceiro privado**, bem como do prazo da outorga.

50. Salaria que, em seu entendimento, os autos não demonstram que **o valor e o prazo da outorga** fixados pela Jurisdicionada **guardam relação com os investimentos que serão realizados pelo parceiro privado**, de modo a **possibilitar a amortização dos investimentos e a aferição de lucro razoável** (e não exorbitante) do concessionário, levando-se em conta as receitas e despesas previstas.

51. No mesmo sentido, lembra que o estudo apresentado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural–SENAR previa, inclusive, *a transmissão do domínio do imóvel, em que se permita a exploração econômica de suas áreas comerciais, hoteleira e de ensino, por um prazo pré-determinado, de modo a viabilizar a obtenção de recursos para amortizar os investimentos aportados na realização das obras de infraestrutura, edificação, reforma predial e de urbanismo, revertendo-se, ao final, todas as benfeitorias ao patrimônio público do Distrito Federal.*

52. Assim, destaca que o dever escanteado pela Jurisdicionada deriva da obrigação de

⁴⁰ Fl. 340 do Processo n° 111.001.188/2015 (peça 3).

⁴¹ Art. 12. O valor da retribuição anual da CDU ou da CDRU citadas, respectivamente, no art. 8º, I, e no art. 8º, II, a, corresponde a 0,5% sobre o valor da terra nua.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

motivar os atos administrativos e, em igual modo, do princípio da indisponibilidade do interesse público, um dos preceitos basilares do regime jurídico administrativo.

53. Registra que a própria Assessoria Jurídica da TERRACAP no âmbito do Parecer n.º 451/2016-ACJUR⁴², de 01.12.16 – que examinou a primeira versão do Termo de Referência –, acertadamente apontou que a peça-base do procedimento se ressentia de aprimoramentos relativos a tais aspectos. Reproduziu:

20. De qualquer sorte, **o prazo de duração da concessão deve decorrer de parâmetros objetivos que levem em consideração o dimensionamento do projeto no que concerne a projeções de investimentos, custos e retorno.** Nesse prisma, **não se verificou, no termo de referência, qualquer justificativa para o dimensionamento do prazo de duração do contrato.** Há que se estabelecer, também, eventual possibilidade de prorrogação.

21. No mesmo sentido, **não se observam, no termo de referência, parâmetros objetivos para definição do valor da remuneração pela outorga de uso.** Note-se, a esse respeito, que a Resolução CONAD n.º 242/16 confere àquele Conselho a atribuição de, em casos excepcionais, aprovar critérios específicos de cálculo da retribuição pela ocupação de imóveis da TERRACAP, **conforme estudo de viabilidade técnica e econômica.** (Destacou-se).

54. A despeito da aludida ressalva, destaca que, nas versões subsequentes do termo de referência, não se observam os ajustes reclamados, implicando a estipulação do valor mínimo e do prazo da outorga apartados de **qualquer estudo ou modelagem de natureza econômico-financeira que contemple os valores relativos aos investimentos, receitas e custos previstos.**

55. Sobre o tema, alude aos seguintes julgados oriundos do Tribunal de Contas da União:

Acórdão n.º 2050/14-Plenário - TC 012.613/2013-4⁴³

113. Conforme pode ser observado nos citados acórdãos do TCU, não cabe a esta Corte determinar o prazo preciso a ser observado nas licitações das áreas da Ceagesp. No entanto, de acordo com a manifestação da Sefid, **o prazo a ser concedido deve ter estreita relação com o necessário à amortização dos investimentos, com fundamento em estudos econômico-financeiros consistentes.** Ao passo que existirão áreas que demandarão investimento considerável, outras consistirão apenas em disponibilizações de pequenos boxes comerciais.

114. Desta forma, a exemplo do caso da Infraero, propõe-se recomendar à Ceagesp que, em conjunto com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, regulamente a concessão de uso de suas áreas comerciais, estabelecendo clara e inequivocamente as hipóteses de uso e os respectivos prazos, de acordo com as peculiaridades da área a ser concedida, da finalidade da concessão e do projeto a ser desenvolvido, atentando, em especial, para o fato de que **o prazo a ser definido para a concessão de cada área deve estar fundamentado por estudos econômico-financeiros consistentes e guardar estreita relação com o tempo necessário à amortização dos investimentos.**

Acórdão n.º 1828/2006-Plenário - TC 013.060/2004-9⁴⁴

⁴² Fls. 320/325 do Processo n.º 111.001.188/2015 (peça 3).

⁴³ Que trata de auditoria operacional em que foram avaliadas concessões de uso de bem público da Companhia de Armazéns Gerais do Entrepósito de São Paulo – Ceagesp.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

24. A Ceasa/MG também não está adstrita aos prazos previstos nas Leis n. 8.987/1995 ou 9.074/1995 que tratam das concessões e permissões de serviços públicos e, portanto, não têm aplicação ao caso concreto, que envolve a outorga de uso de bem público.

25. É certo que a definição do prazo de vigência contratual deverá se ater à natureza do contrato. No caso em tela, se considerarmos que a outorga de uso de bem público envolve de fato a realização de altos investimentos por parte dos contratados, então o instituto de contratação mais adequado será a concessão de uso do bem público **pelo prazo necessário à amortização dos investimentos.**

26. Destacamos que **a definição do prazo de amortização dos investimentos resulta dos estudos de viabilidade econômico-financeira do negócio objeto de contratação. Cabe à Ceasa/MG realizar tais estudos, fundamentado por premissas consistentes, para determinar o prazo adequado de vigência dos contratos de concessão de uso das áreas a serem ocupadas.**

Acórdão nº 1315/2006-Plenário – TC 018.739/2004-6⁴⁵

[...] É oportuno frisar que o art. 2º da Lei 9.784/99 eleva o princípio da motivação como um dos vetores da Administração Pública, o qual deve presidir todos os processos administrativos.

Assim, ao ensejo das providências anunciadas pela empresa pública, cumpre determinar à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária que faça constar de cada processo de contratação ou de aditivação de concessão de uso de áreas comerciais dos aeroportos parecer técnico fundamentado da Diretoria Comercial da Infraero sobre a **razoabilidade do prazo fixado na avença para a viabilização econômico-financeira do empreendimento, considerando a natureza da concessão, a amortização do capital investido pela concessionária, as possibilidades de lucro**, salientando o limite máximo de tempo de duração do ajuste, do qual já não caiba prorrogação e ao término do qual deverá ser realizada licitação pública. (Destaquei).

56. Adverte que, embora conste do termo de referência a previsão de valores relativos aos investimentos a serem executados pelo concessionário, receitas e despesas orçadas para o empreendimento⁴⁶ – todos com base no estudo apresentado pelo SENAR em sede de manifestação de interesse privado – não se demonstrou, nos autos, qualquer relação entre esses montantes, o prazo e o valor definidos na outorga, cuja fixação pretende-se basear, por analogia, em dispositivos da Lei n.º 5.803/2017.

57. Sobre os valores estimados para reforma da infraestrutura do Parque e construção dos novos equipamentos, registra que, a despeito de – reproduzindo o estudo do SENAR – constarem no termo de referência; entende que a afirmação de que *foram obtidos com base em planilhas de custos de outras obras públicas do DF, de edificações e infraestrutura urbana, a partir de sistemas de custos públicos notadamente as planilhas da Novacap (GDF), Sincro² (DNIT) e Sinapi (CEF), considerando, ainda, planilha do Sinduscon Goiás referente a novembro de 2015*⁴⁷, **não encontra comprovação nos autos**, inexistindo demonstração de que a Jurisdicionada examinou a correção e o cabimento dos referidos valores.

⁴⁴ Que trata de auditoria de regularidade em que foram avaliados contratos de concessão e de permissão nas Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A - Ceasa/MG.

⁴⁵ Que trata de auditoria realizada na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

⁴⁶ Fls. 689/694 do Processo nº 111.001.188/2015 (peça 3).

⁴⁷ Fl. 689 do Processo nº 111.001.188/2015 (peça 3).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

58. Além disso, enfatiza que as previsões de receitas – do mesmo modo originadas do projeto apresentado pelo SENAR – não foram analisadas pela Companhia. Ademais registra que prováveis rendas não foram incluídas nos orçamentos, a exemplo daquelas que poderão advir da exploração de *food trucks*, restaurantes, quiosques e outros serviços⁴⁸.

59. Destaca, assim, que as questões inerentes aos investimentos suportados pelo parceiro privado e ao prazo da concessão ganham maior relevo no caso em tela em face do caráter não precário da outorga⁴⁹, que pode implicar indenização ao concessionário em relação aos investimentos não amortizados, a depender da forma e do momento em que ocorrer a sua extinção

60. Nesse sentido, alerta que, no atual modelo de remuneração proposto, a aferição subestimada de receitas, sucedida de eventual majoração futura, reverteria exclusivamente ao parceiro privado.

61. Assim, assegurando **imprópria a analogia empreendida a teor da Lei nº 5.803/2017** para estipulação do valor mínimo da outorga em análise, enfatiza a necessidade de inclusão de modelagem econômico-financeira que adequadamente fundamente o montante a ser fixado como contrapartida do parceiro privado, bem como o prazo adequado para concessão de uso do bem público.

62. Por fim destaca imperioso que tal estudo seja pautado em valores atuais, constantes dos sistemas de preço oficiais e que o poder concedente promova a fiscalização rigorosa dos desembolsos por parte do concessionário, de modo a garantir o cumprimento das obrigações contratuais e prevenir o ônus decorrente de valores que não reflitam a realidade em caso de eventual indenização pelos investimentos não amortizados.

63. Sobre o tema, o **Ministério Público de Contas**, no mérito, **está de acordo** com o Corpo Técnico, entende **inapropriada a analogia** pretendida pela Jurisdicionada a teor da Lei n.º 5.803/2017 e, portanto, **improcedentes as justificativas** oferecidas. Conforme registrado pela própria Jurisdicionada, o Parque de Exposições da Granja do Torto, a teor da Lei Complementar n.º 803/2009⁵⁰, está localizado na Região Administrativa I – Brasília, em Zona Urbana, portanto região com características que não esteiam o suporte fático necessário à analogia empreendida.

64. Logo, na esteira da Unidade Técnica, o **MPCDF** entende necessária a realização de modelagem econômico-financeira com vista à fixação do montante a ser definido como contrapartida a cargo do parceiro privado, bem como o prazo adequado de concessão, observadas, na hipótese, a Lei n.º 8.987/1995 e a Lei n.º 1.137/1996, por trata-se, na essência, de concessão de obra pública que absorve a apêndice concessão de uso de bem.

REPRESENTAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS CRIADORES DO PLANALTO-ACP

65. No que toca à Representação oferecida pela ASSOCIAÇÃO DOS CRIADORES

⁴⁸ Tal ressalva consta do próprio termo de referência, à fl. 693-v do Processo nº 111.001.188/2015 (peça 3).

⁴⁹ A Instrução refere-se à concessão de uso de bem.

⁵⁰ Alterada pela Lei Complementar n.º 854/2012.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

DO PLANALTO-ACP (peça 3), o Corpo Técnico reproduz os argumentos iniciais da Representante, nos termos a seguir expostos:

a) sobre o **domínio do imóvel** objeto da concessão em que a Representante alega que a Companhia Imobiliária de Brasília não é proprietária da área do Parque de Exposições da Granja do Torto:

7. Com efeito, há muito tempo se discute tanto em âmbito judicial quanto extrajudicialmente – e até hoje sem uma solução definitiva –, de que grande parte da área ocupada pelo PAGT não é e nunca foi propriedade da TERRACAP.

8. O primeiro ponto a que se chama atenção é o seguinte: analisando-se a suposta Certidão de Matrícula do PAGT (R.22/12.757 – 2º CRI/DF), é de se constatar que o edital não contempla as coordenadas ali mencionadas, tendo em vista que tal registro refere-se apenas à "área remanescente objeto desta matrícula". Qual seria, então, esta "área remanescente"?

9. Nada obstante, ao se examinar a averbação de nº 31/12757 – posterior, portanto, ao registro R.22/12.757 –, verifica-se que foi excluída desta matrícula a Transcrição de nº 12182, a qual corresponde justamente à área da Fazenda denominada "TORTO" ou "BREJO". Confira-se:

[...]

10. Em outras palavras, se a área correspondente ao PAGT foi retirada da matrícula, obviamente esta "área remanescente" a que se refere o R.22/12757 fora drasticamente reduzida, levando à conclusão de que a área do Parque possa não pertencer à TERRACAP. E, não pertencendo à TERRACAP, não pode ela licitá-lo, pelo que o presente certame deve ser imediatamente revogado.

11. Aliás, conforme se verá mais adiante, existem processos judiciais envolvendo as terras correspondentes ao PAGT, ao contrário do que se afirma no item 14 do edital. Isto mostra, mais uma vez, o quão duvidosa é a propriedade sobre o bem.

12. Assim, deve ser determinada a revogação desta licitação até que seja resolvida, em definitivo, a quem cabe a propriedade sobre o PAGT.⁵¹ (Destques no original).

b) acerca das **supostas afrontas à Lei de Registros Públicos, normatização ambiental, Decisão TCDF n.º 3.174/07 e recomendações do MPDFT:**

14. **Por meio do Termo de Recomendação nº 09/2010 (fls. 27 à 28-v da licitação), o MPDFT alertou a TERRACAP sobre a necessidade de regularização da área do PAGT:**

(...)

RESOLVE RECOMENDAR À TERRACAP que adote todas as medidas pertinentes ao desmembramento imobiliário da área em que está localizado o Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto, nos termos do parágrafo único do art. 235 da Lei nº 6.015/77, inclusive do ponto de vista urbanístico, fundiário e ambiental [...]" (fl. 03 dos autos da licitação).

15. No entanto, para o completo espanto desta representante, o presente procedimento licitatório continuou a todo vapor, a despeito de os projetos de urbanismo, os estudos e as licenças ambientais não terem sido obtidas – vide fls. 06, 249, 265, 295, 679-v e 683-v da licitação). A propósito, confira-se o que fora consignado na fl. 683-v dos próprios autos da licitação:

"Quanto às etapas já realizadas para a criação da unidade imobiliária referente ao Parque de Exposições foi elaborado um estudo ambiental, houve audiência pública, foi

⁵¹ Fls. 2/3-peça 3.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

*elaborado projeto urbanismo, houve análise do projeto pelo GRUPAR e correções realizadas pela GREF/Terracap, **no entanto, o projeto não chegou a ser aprovado.***

16. O que consta à fl. 232 destes autos é ainda mais esclarecedor:

“Licenças/autorizações para operação: A Sra. Adriana Salles [da SEGETH] informou que o Parque realmente não é regularizado e que existe um processo na SEGETH, que tem por responsabilidade emitir as diretrizes urbanísticas para toda a região da Granja do Torto. Contudo, antes mesmo de se definir as diretrizes ambientais, é necessário haver o licenciamento ambiental da região, responsabilidade do IBRAM. Segundo a Sra. Adriana, há uma ação civil pública referente à situação fundiária da região, a qual exige que a regularização ambiental e urbanística seja solucionada até dia 29/03/2016. Informou que com a LP (licença prévia ambiental) emitida o projeto pode ser desenvolvido pela TERRACAP e serem realizados os necessários desmembramentos das unidades imobiliárias a ser aprovado pela SEGETH e registrado em cartório. O Sr. Wenceslau [representante da TERRACAP] questionou a possibilidade de se realizar o registro da unidade imobiliária no cartório só com a LP, pois o mesmo exige a Licença de Instalação – LI.”

17. **A individualização dos registros cartorários, ademais, nunca de concretizou, até mesmo porque não se sabe ao certo a quem pertence a propriedade do PAGT.**

18. Sobre este tema, realça-se o que está escrito ao final da fl. 224 da licitação:

“Regularização fundiária: o PAGT ainda não é regularizado.”

19. A par disso, tem-se que houve uma nítida **alteração na destinação da área, pois o novo projeto passou a prever a construção de faculdades e, inclusive, de um hotel, o que não guarda correlação alguma com o escopo do PAGT.**

20. Noutra ponta, vale destacar que, **como o PAGT confronta o Parque Nacional de Brasília, que é área de proteção ambiental, todo e qualquer projeto ali proposto deve, antes, atender à legislação ambiental, nos termos do art. 5º da Portaria nº 68, expedida em 15 de fevereiro de 2012, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN.** Nada disso, entretanto, fora providenciado.

21. Verifica-se, assim, a existência de uma série de providências que devem ser tomadas pela administração pública antes de promover a licitação da referida área, sob pena de violar as diretrizes urbanísticas e, sobretudo, de danificar o meio ambiente.⁵² (Destaques do original).

c) em relação à **existência de ações judiciais cujo objeto de litígio diria respeito à área que se pretende conceder:**

22. O item 14 do edital da licitação dispõe que, até a data da de (sic) sua respectiva publicação, a TERRACAP *“não tem ciência da existência de qualquer ação judicial sobre a área objeto da licitação”*.

23. No entanto, tal informação não é verídica: **existem, sim, ações judiciais cujo objeto é justamente a área do PAGT e que sequer transitaram em julgado.**

24. **Uma demanda tramita, atualmente, na 2ª instância do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios sob o nº 2014.01.1.084258-6, figurando como parte autora a pessoa física ROLDINEY ROY RODRIGUES e, como parte ré, as pessoas jurídicas ASSOCIAÇÃO DOS CRIADORES DO PLANALTO - ACP, ora representante, e a própria TERRACAP.**

⁵² Fls. 3/5-peça 3.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

25. Para se ter uma noção sobre o que se discute no referido processo, reproduz-se, abaixo, trecho da sentença exarada pelo juízo da 17ª Vara Cível da Circunscrição Judiciária de Brasília:

“Alega o requerente [ROLDINEY ROY RODRIGUES], em apertada síntese, que se tornou cessionário de direitos hereditários de uma porção de terras localizada dentro da Fazenda Brejo ou Torto, relativa à área objeto da matrícula nº 4.304. Narra ter adquirido uma fração ideal junto à (...).

Afirma ter ocorrido análise e estudo da cadeia dominial da área em questão pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU-DF), tendo sido reconhecidos os seus direitos, bem como que vem exercendo a posse mansa e pacífica da área desde 09/08/2010. Argumenta ter justo título e boa-fé.”

26. Há, ainda, outro processo, este em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região: o de n.º 53447-44.2014.4.01.0000-DF, originário do 0010220-86.2014.4.01.3400/JFDF.

27. A existência de tais processos vem a confirmar justamente o argumento lançado no capítulo anterior: não há segurança jurídica alguma para a realização deste procedimento licitatório, na medida em que pairam fundadas dúvidas acerca da real propriedade da TERRACAP sobre o PAGT.

28. Dessa forma, este certame deve ser revogado de plano até uma definitiva resolução dos litígios judiciais que versam sobre a área do Parque de Exposições da Granja do Torto.⁵³ (Destaques no original).

66. Salienta que a aludida Representação traz impugnação específica **acerca do valor da caução previsto no instrumento convocatório de concessão**. Destaca que, segundo a Representante, o montante fixado seria excessivo e sem amparo legal, em violação ao art. 56, §2º, da Lei nº 8.666/1993. Assim reproduz excerto de relevância:

30. Conforme se extrai de seu item 8.3. “O valor da caução é de R\$ 2.940.000,00 (dois milhões, novecentos e quarenta mil reais)”.

31. Ocorre que, além de tal montante não encontrar qualquer justificativa legal ou mesmo técnica, tampouco guarda correlação com o próprio valor do contrato – que é a base de cálculo para a sua estipulação -, em flagrante violação ao art. 56, §2º da Lei nº 8.666/93.

32. Explica-se:

33. Nos termos do item 01 do edital, o valor mínimo da taxa de concessão é de R\$ 294.000,00 (duzentos e noventa e quatro mil reais) **anuais**. Ora, sabendo-se que esta concessão de uso tem o seu prazo de vigência fixado em **30 (trinta) anos**, consoante previsto no item 70, resulta que o valor total do contrato é de **R\$ 8.820.000,00** (oito milhões, oitocentos e vinte mil reais).

34. **Assim, nos exatos moldes do art. 56, §2º da Lei de Licitações, a caução jamais poderia ultrapassar a quantia de R\$ 441.000,00** (quatrocentos e quarenta e um mil reais), **que corresponde exatamente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do contrato.**

35. In casu, entretanto, o valor da caução está equivalendo à 30% (trinta por cento) do valor total do contrato, sendo quase sete vezes superior ao teto legal. Isto não só confronta um dos princípios mais basilares da Administração Pública – o da legalidade – como também reduz drasticamente a concorrência.

36. Vale lembrar que, de acordo com o art. 3º, §1º, inciso I da Lei nº 8.666/93, *“é vedado ao gestor público: admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo”.*

⁵³ Fls. 5/6-peça 3.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

37. Portanto, as cláusulas editalícias concernentes à caução hão de ser adequadas aos termos da Lei de Licitações. (Destques no original).

67. Destaca, também, que a Associação dos Criadores do Planalto **questionou o item 96 do instrumento convocatório**, cujo teor apresenta a seguinte redação:

96. O CONCESSIONÁRIO deverá oferecer a oportunidade de permanência no PAGT de associações sem fins lucrativos, núcleo e demais entidades representativas de criadores ou promotoras de raças de animais de criação que já estejam instaladas no PAGT até a data da publicação deste Edital. As entidades sem fins lucrativos que desejarem permanecer no PAGT deverão adequarem-se às regras de rateio de despesas comuns bem como aos regulamentos estabelecidos pelo CONCESSIONÁRIO para a gestão do PAGT.

68. Aduz que, segundo alega a Representante, o referido dispositivo, inserido no bojo do Capítulo XII, “E”, da Peça – OBRIGAÇÕES DO CONCESSIONÁRIO – *seria demasiadamente singelo, sendo possível identificar, a partir de sua leitura, uma série de questões omitidas cujas consequências são gravíssimas*, com destaque para:

a) sob a ótica jurídica, o que vem a ser *deverá oferecer a oportunidade de permanência no PAGT?*

b) como se operaria esta *oportunidade de permanência?*

c) qual seria a relação jurídica firmada entre o concessionário e tais entidades? Comodato? Locação? Condomínio?

69. Sublinha que, ao esteio dos argumentos da Representante, o item traria insegurança jurídica e prejudicaria tanto os licitantes como as entidades sem fins lucrativos que há anos mantêm o Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto com suas próprias receitas, bem como afrontaria o art. 54, §1º, da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual *os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam*.

70. Registra que a Representante, com base na doutrina de Marçal Justen Filho, sustenta que a Administração deve estabelecer de modo preciso as cláusulas da futura contratação, adotando as providências indispensáveis à avaliação adequada e profunda das necessidades e das soluções que serão implementadas posteriormente.

71. Nesses termos, colaciona que a Representante assegura a necessidade de se ter em mente que tais entidades, especialmente ela própria, *exerceram um papel nobre e relevante para toda a agropecuária da região ao longo de todo o período em que, às suas próprias expensas, mantiveram o Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto*, e que o local foi utilizado por aproximadamente 1.500 associados dos mais diversos segmentos da pecuária, subdivididos em Núcleos de Criadores.⁵⁴

⁵⁴ Fl. 10-peça 3.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

72. Assim, a Unidade Técnica registra que a Peça de Representação, ao passo em que elenca diversas entidades que desenvolveram atividades de caráter permanente no Parque, coordenadas pela Associação Representante; salienta que o espaço é utilizado para realização de inúmeros eventos (entre os quais cursos, palestras, provas esportivas, campeonatos morfológicos, julgamentos, treinamentos, leilões) voltados para a divulgação ruralista em todas as suas nuances, o que torna o *Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto o porto seguro do setor pecuário da região*, que nele enxerga a sua principal ferramenta de desenvolvimento, promoção e transmissão de conhecimentos.

73. Ainda sobre esse tema, destaca que a Representante conclui ser temerária a imprecisão do aludido item editalício, *porquanto não há definição alguma sobre a expressão 'deverá oferecer a oportunidade', tampouco especificações mínimas a respeito do regime jurídico a ser entabulado entre o concessionário e tais entidades, o que impossibilitaria, por conseguinte, a própria verificação do cumprimento desta obrigação pelo órgão concedente*⁵⁵.

74. Realça que, adiante, a Representante questiona o fato de **o termo de referência ser, supostamente, mera transcrição do projeto apresentado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural–SENAR** em sede de manifestação de interesse, o que, em sua percepção, caracterizaria possível favorecimento à referida entidade.

75. Na sequência, a Instrução reproduz o seguinte excerto da Representação: *tendo a TERRACAP se utilizado inteiramente do projeto apresentado pelo SENAR na ocasião do PMI, fica claro o prejuízo à ampla concorrência, desencadeando num direcionamento involuntário e ultrajando, por consequência, o princípio administrativo da impessoalidade*.⁵⁶

76. Sobre os **temas inicialmente** abordados⁵⁷ no bojo da Representação, o Corpo Técnico salienta que a Companhia Imobiliária de Brasília rebateu as alegações da Representante, expondo por meio do Ofício n.º 413/2017-PRESI (peça 27) o que segue:

- a Matrícula n.º R. 22/12.757 do Cartório do 2º Ofício de Registro de Imóveis de Brasília demonstraria de 'forma cabal' a propriedade do imóvel – reprodução de tal matrícula foi anexada à resposta da jurisdicionada, juntamente com croquis da área e despachos subscritos por engenheiros agrimensores e pelo Presidente da Companhia (respondendo pela Diretoria Técnica), nos quais se reitera que a área demarcada em tais croquis e objeto da licitação, denominada *URB 015–12*, seria de propriedade da empresa estatal⁵⁸;
- conforme Despacho n.º 147/2017–ACJUR⁵⁹, não há que se falar em violação à Lei de Registros Públicos ou a qualquer outra espécie normativa. Não há indicação do dispositivo da citada lei que estaria sendo violado e, de qualquer sorte, a concessão de uso tem natureza contratual, implicando outorga de uso de bem público, sem transferência de direito real, não incidindo, no caso, qualquer registro em cartório de imóveis, tampouco

⁵⁵ Fl. 12-peça 3.

⁵⁶ Fl. 12-peça 3 (grifo no original).

⁵⁷ a) domínio do imóvel; b) supostas afrontas à Lei de Registros Públicos, normatização ambiental, Decisão TCDF n.º 3.174/07 e recomendações do MPDFT; e c) existência de ações judiciais cujo objeto de litígio diria respeito à área sob exame.

⁵⁸ Fls. 35/56, 30/33, 34 e 57, respectivamente, todas da peça 27.

⁵⁹ Fl. 60/61-peça 27.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

devendo se falar em regularização registral;

- o instrumento da concessão de uso tem sido usado para regularizar ocupação de imóveis rurais de propriedade desta TERRACAP, sem registro imobiliário específico, inclusive com aval do MPDFT, conforme TAC 18/2006 3ª PRODEMA⁶⁰;

- a simples outorga de uso não atrai a necessidade de licenças ambientais e, quanto ao uso, o edital prevê a necessidade de licenciamento ambiental como obrigação do concessionário⁶¹;

- não há qualquer desrespeito à Decisão n.º 3.174/07-TCDF. Pelo contrário, a concorrência em causa busca dar cumprimento àquela deliberação no ponto em que determina a realização de licitação visando à formalização de Termo de Permissão de Uso Qualificada da área do PAGT, à luz do entendimento firmado pela Decisão n.º 131/2003⁶²;

- de acordo com o Despacho n.º 142/2017-ACJUR⁶³, as ações judiciais elencadas pela Representante não possuem o condão de impedir o procedimento licitatório, vez que:

- no tocante ao Processo n.º 2014.01.1.084258-6, em curso na 17ª Vara Cível de Brasília, cuida-se de ação possessória, travada entre particulares, que foi julgada improcedente pelo Juízo inicial, com a sentença sendo mantida por decisão colegiada da 3ª Turma Cível do TJDF cujo acórdão ainda se encontra pendente de publicação. Referida demanda, por se tratar de ação possessória entre particulares, não integrante a TERRACAP de quaisquer dos polos da relação processual, não interfere no patrimônio jurídico da Companhia, tampouco constitui óbice ao fluxo do certame licitatório em ribalta;

- no pertinente ao Processo Judicial n.º 0010220-86.2014.4.01.3400, em curso na 1ª Vara Federal do Distrito Federal, em que pese tenha a parte autora requerido o bloqueio das Matrículas n.º 125887, 128888 e 125889 do 2º Ofício do Registro de Imóveis do DF, o imóvel objetivamente especializado em referidos títulos de propriedade não coincidem (*sic*) com aquele objeto do certame licitatório, porquanto estas têm como título anterior a Transcrição n.º 3431 do Cartório de Registro de Imóveis de Planaltina/GO, origem diversa daquele onde está inserida a poligonal do PAGT. Nessa ordem de ideias, referida demanda não representa obstáculo ao regular trâmite no processo licitatório.

- para o Projeto Urbanístico de Regularização de Parcelamento – URB-RP 015/12, que constitui-se apenas da área destinada ao PAGT, serão permitidos os usos coletivo e comercial de bens e serviços, ordenados e agrupados no projeto de forma a garantir a abrangência das atividades já existentes⁶⁴.

77. Além disso, ressalta que a Assessoria Jurídica da TERRACAP, após ser questionada sobre a necessidade de estudo de impacto ambiental e projeto urbanístico do Setor Habitacional do Torto, conforme Termo de Recomendação n.º 9/2010-MPDFT; a teor do Despacho n.º 641/2016-ACJUR, aduziu, **in verbis**:

Verifica-se, de plano, que a recomendação é para que a TERRACAP adote todas as medidas necessárias ao desmembramento imobiliário da área em que está localizado o Parque de Exposições Agropecuárias, inclusive do ponto de vista urbanístico, fundiário e ambiental.

De fato, a regularização da área é matéria que se impõe, como deve acontecer em qualquer situação e em qualquer área de propriedade da TERRACAP.

⁶⁰ Fl. 60-peça 27.

⁶¹ Fl. 60-peça 27.

⁶² Fl. 61-peça 27.

⁶³ Fls. 62/66-peça 27.

⁶⁴ Fl. 98-peça 27.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

Nada obstante, a ausência da regularização imobiliária não impede a concessão de uso, devidamente precedida de avaliação e licitação, nos termos da Lei nº 8.666/93, art. 17.

Porém, o que se está a falar é da concessão de uso simples e, não, a de direito real, que, conforme bem delineou o Despacho nº 296/16-ACJUR, anexo, pressupõe a existência de unidade imobiliária devidamente registrada.

A concessão de uso, por outro lado, pode ser feita mediante mera delimitação da área e suas benfeitorias, conforme, inclusive, esta Companhia procede com as áreas rurais em processo de regularização.

[...]

Nada obstante a possibilidade de concessão de uso, precedida de avaliação e licitação, o uso que for dado ao imóvel concedido está sujeito às normas ambientais e urbanísticas de regência.⁶⁵

78. Acerca do **valor da caução**, a Unidade Técnica salienta que, em resposta, a Terracap asseverou que o Representante Escritório Dias & Lopes Advogados já havia oferecido impugnação ao edital com questionamento semelhante, rejeitado, à ocasião, pela Comissão Permanente de Licitação da Companhia – COPLI, com subsídio das áreas técnicas envolvidas na elaboração do instrumento convocatório⁶⁶. Transcreveu, nesse sentido, excerto do Despacho n.º 027/2017-COPLI⁶⁷:

Noutro giro, o pedido de retirada da exigência contida no item 15 do Edital, ou seja, de prestação de caução no valor de R\$ 2.940.000,00 (dois milhões, novecentos e quarenta mil reais), não encontra amparo legal, conforme as fortes razões apresentadas no Despacho n.º 253/2017 - DICOM, ou seja, sendo a concessão de uso espécie de alienação a exigência de caução encontra respaldo no artigo 18 da Lei n.º 8.666/1993 e o valor informado no Edital corresponde a 5% (cinco por cento) do valor da avaliação do imóvel conforme expresso na página 33 do Termo de Referência que acompanha o Edital.

Nesses termos rejeita-se o pedido de exclusão da caução, tendo em vista que essa exigência encontra respaldo na lei de licitações, conforme demonstrado.

79. Ainda sobre o assunto, destaca que, no Despacho n.º 253/2017-DICOM⁶⁸, referenciado, foram aportadas as seguintes alegações da área técnica da Companhia:

[...] a concessão de uso constitui espécie de alienação, o que autoriza, à luz do art. 18 da Lei nº 8.666/1993, a exigência de caução, à guisa de condição de avaliação (habilitação), em quantia correspondente a 5% (cinco por cento) da avaliação do imóvel.

Verifica-se que o impugnante traça sua linha de argumentação em critério diverso daquele estipulado no art. 18 da Lei nº 8.666/1993. Deduz o impugnante que a caução não poderia ser superior a 5% (cinco por cento) do valor do contrato, argumento esse que não encontra respaldo no bom direito.

Entretanto, contrariamente ao alegado pelo impugnante, o valor estabelecido no item 8.3 do Edital, corresponde tão somente a 5% (cinco por cento) do valor de avaliação do imóvel, conforme expresso na página 33 do TERMO DE REFERÊNCIA que acompanha o Edital em questão, do qual transcrevemos o trecho a seguir:

[...]

Assim, estando o imóvel avaliado em R\$ 58.800.000,00 (cinquenta e oito milhões e oitocentos mil reais) o valor estabelecido para caução, de acordo com o tópico 8.3 do Edital em questão, de R\$ 2.940.000,00 (dois milhões, novecentos e quarenta mil reais),

⁶⁵ Fls. 272/273 do Processo nº 111.001.188/2015 (peça 3).

⁶⁶ Fl. 4-peça 42.

⁶⁷ Fls. 14/15-peça 42.

⁶⁸ Fls. 68/72-peça 27 e fls. 10/12-peça 42.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

portanto correspondendo a 5% (cinco por cento) do valor do imóvel encontra-se em perfeita consonância com a legislação reguladora do certame.

80. Sobre a impugnação específica do **item 96 do instrumento convocatório**, a Unidade Instrutiva sublinha a manifestação encaminhada por meio do Ofício nº 413/2017-PRESI (peça 27), onde a Companhia limitou-se a afirmar que *Conforme item 12 do Despacho n.º 0142/2017-ACJUR (fl. 865 a 867), o item 96 do edital é autoexplicativo, não merecendo maiores esclarecimentos*⁶⁹.

81. Assim, lembra que, no mencionado despacho, a Jurisdicionada havia asseverado, **in verbis**⁷⁰:

12. Com efeito, o item 96 do Edital é bem claro: ele ressalva a possibilidade de permanência das entidades sem fim lucrativos objetivamente descritas, e aquelas que desejarem permanecer do PAGT (*sic*) deverão se adequar às regras de rateio de despesas comuns, bem como aos regulamentos estabelecidos pelo CONCESSIONÁRIO no seu Plano de Gestão. A eleição do instrumento para operacionalização dessa relação jurídica privada competirá ao CONCESSIONÁRIO, não competindo à CONCEDENTE tão somente apresentar diretrizes básicas a serem observadas, como o fez no Item 96 do Edital em apreço.

82. Em relação à suposta identidade do **termo de referência, como mera transcrição do projeto apresentado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural-SENAR**, a Unidade Técnica ressalta que a Companhia Imobiliária de Brasília rebateu a irregularidade alegando, em síntese, que o princípio da impessoalidade foi atendido pelas seguintes razões⁷¹:

- as Manifestações de Interesse Privado (MIP) acostadas ao Processo nº 111.001.188-2015 foram resultado do atendimento da chamada pública nº 72, de 09.11.15, publicada no DODF nº 216, de 11.11.15;⁷²
- o uso de uma das MIP como fundamento para construção do termo de referência está ancorado no Decreto n.º 36.554/2015, nos **Despachos n.º 296/2016-ACJUR e 451/2016-ACJUR**, bem como na **Ata de Reunião do Grupo de Trabalho** constituído para atuar no âmbito do Projeto Estratégico de Estruturação de Parceria para o PAGT, cumprindo assim os princípios da isonomia e da publicidade;
- o termo de referência foi construído com fundamento nas informações contidas em uma das manifestações de interesse com autorização de seu autor intelectual;
- a informação quanto à origem dos dados para a construção do termo está devidamente assinalada à sua página 4, indicando procedimento de transparência quanto a este procedimento. (Destaquei).

83. Reportando os despachos mencionados pela TERRACAP, a Instrução destaca os seguintes excertos relacionados ao tema:

▪ **Despacho n.º 296/2016-ACJUR**⁷³

32. Analisando-se o ordenamento jurídico distrital e federal, nota-se que o procedimento padrão de manifestação de interesse da iniciativa privada se inicia quando o particular

⁶⁹ Fl. 3-peça 27.

⁷⁰ Fl. 64-peça 27.

⁷¹ Fl. 25-peça 27.

⁷² A jurisdicionada registra em suas justificativas a data de 11.11.16, mas a correta é 11.11.15.

⁷³ Fls. 74/90-peça 27.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

manifesta seu interesse na elaboração de estudos, materializado em requerimento de autorização.

33. Essa manifestação pode ser espontânea ou pode ser decorrente da solicitação do poder público.

34. No âmbito distrital, o Decreto nº 36.554, de 17 de junho de 2015, expressamente dispõe em seu artigo 2º:

Art. 2º A utilização do PMI é **facultativa** para a administração pública e pode ser resultado:

I – da proposta da unidade solicitante;

II – **da apresentação de MIP**;

III – do entendimento do Grupo de Deliberação (GD) ou do Conselho Gestor das Parcerias Público-Privadas (CGP).

§ 1º A proposta da unidade solicitante e a MIP receberão idêntico encaminhamento.

§ 2º Caberá ao GD, coordenado pelo titular da Secretaria de Economia e Desenvolvimento Sustentável (SEDS), decidir por voto da maioria de seus membros quanto à conveniência e oportunidade de utilizar o PMI no caso que lhe foi submetido por MIP ou por proposta da unidade solicitante. (Grifos acrescentados)

[...]

36. Destarte, embora inicialmente facultativa a PMI, tem-se que quando é apresentada a MIP, caso se entenda pela sua utilização, é necessário o chamamento público, oportunidade na qual a PMI passa a ser fase do procedimento. Sobre o tema, o artigo 9º do referido Decreto Distrital: "*O PMI será aberto mediante a publicação de edital de chamamento público, a ser promovido, de ofício **ou por intermédio de MIP**, pelo GD ou CGP, conforme o caso*".

[...]

38. No tocante à necessidade de PMI, **opina-se**, com fulcro na legislação e doutrina sobre o tema, que quando há MIP anterior não descartada pelo Poder Público, tal se perfaz como fase prévia necessária à licitação. (Destques no original)

▪ **Parecer nº 451/2016-ACJUR**⁷⁴

23. Quanto ao uso dos estudos apresentados pelo SENAR em face da Resolução nº 72/15 – CGP, importa tecer algumas considerações.

24. O que se verifica, de plano, em relação à referida Resolução, é que, embora tenha se referido a Manifestação de Interesse Privado – MIP, engendrou procedimento idêntico ao de uma PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse.

25. De início, quanto ao ponto, importante frisar que há, no âmbito distrital, norma específica que estabelece as diretrizes acerca do tema, qual seja, o Decreto Distrital nº 36.554, de 17 de junho de 2015, que "*Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse e sobre a Manifestação de Interesse Privado em parcerias público-privadas e em concessão comum ou permissão de serviços públicos, arrendamento de bens públicos e concessão de direito real de uso no âmbito da administração pública distrital*".

[...]

29. Nesse sentido, de se concluir que o Decreto nº 36.554/15 aplica-se à TERRACAP, mas com temperamentos, ou seja, no que couber, naquilo que não afetar sua autonomia, que também é derivada de lei. Assim, a TERRACAP tem autonomia para definir como receber e deliberar sobre PMIs e MIPs.

30. Isto posto, convém observar que no artigo 4º do Decreto em questão traz conceitos sobre os institutos jurídicos aduzidos na referida norma em interpretação legislativa autêntica. Confira-se:

Art. 4º Para os fins do disposto neste Decreto, considera-se:

⁷⁴ Fls. 81/89-peça 27.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

I - Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) – instrumento que a administração pública pode utilizar, antes do processo licitatório, para obter estudos de viabilidade, levantamentos, investigações ou projetos de pessoa física ou jurídica de direito privado relativos a empreendimento objeto de concessão comum ou permissão de serviços públicos, PPP, arrendamento de bens públicos ou concessão de direito real de uso;

II - Manifestação de Interesse Privado (MIP) – apresentação **espontânea** de propostas, estudos de viabilidade, levantamentos, investigações e projetos formulados por pessoa física ou jurídica de direito privado, para uso na estruturação de empreendimento objeto de concessão comum ou permissão de serviços públicos, PPP, arrendamento de bens públicos ou concessão de direito real de uso;

31. Destarte, como se extrai, há diferenças entre PMI e MIP. PMI ocorre quando a Administração Pública insta particulares para a apresentação de propostas e projetos, mediante publicação de edital de chamamento público (art. 9º). MIP é apresentação espontânea de estudos e pode, a critério da administração pública, ensejar a abertura do PMI (art. 5º). Segundo art. 2º do referido Decreto, a utilização do PMI é **facultativa** para a administração pública e pode ser resultado da apresentação de MIP.

[...]

35. De onde se pode concluir que o procedimento engendrado pela Resolução nº 72/16-CGP, na medida em que encerra chamamento público convocando entidades a apresentarem estudos a serem usados na estruturação de empreendimentos objeto de **concessão comum**, permissão de serviço público, PPP, entre outros instrumentos, dispondo, para tanto, sobre o objeto, prazos, forma e o conteúdo dos estudos a serem apresentados.

36. Nesse sentido, a Resolução atendeu, na essência, ao disposto no artigo 10 do Decreto nº 36.554/15, que cuida do edital de chamamento público de PMI. Salvo, por certo, no que se refere ao valor para ressarcimento dos estudos, o que, no presente caso, se tornou despicando ante a disponibilização, sem custos, dos estudos apresentados em decorrência do chamamento público efetuado por meio da Resolução 72/15-CGP.

37. Não é demais recordar, também, que o uso da MIP para justificar a abertura de uma PMI é uma faculdade que a norma confere à administração pública, conforme disposto no artigo 5º do Decreto nº 36.554/15.

38. Assim, considerando que a MIP apresentada pelo SENAR decorreu de chamamento público que, na essência, atendeu ao disposto na norma de regência para as PMIs, entende-se não haver óbice jurídico para o uso desses estudos como subsídio para elaboração do termo de referência em exame, vez que restaram cumpridos, nesse caso, os princípios da isonomia e da publicidade.

39. Quanto à eventual participação do SENAR no procedimento licitatório, encontra respaldo no disposto no artigo 32 do Decreto nº 36.554/15.

III – CONCLUSÃO

40. Feitas essas considerações, esta ACJUR opina no sentido de não haver óbice jurídico ao prosseguimento dos procedimentos relacionados com a licitação, na modalidade concorrência, para concessão de uso do Parque de Agropecuário da Granja do Torto - PAGT, nos moldes como apresentada no Termo de Referência visto às fis. 304/319, que, no entanto, se ressentem dos aprimoramentos indicados nos parágrafos 20 a 22 do presente opinativo. (Destaques no original).

84. No que toca à mencionada Ata resultante de reunião do grupo de trabalho constituído para atuar no âmbito do Projeto Estratégico de Estruturação de Parceria para o PAGT, o Corpo Técnico reproduz⁷⁵:

⁷⁵ Fls. 91/92-peça 27.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

Aos 20 (vinte) dias do mês de fevereiro do ano de 2017, às 10:00 horas, (...) reuniu-se o grupo de trabalho constituído pela portaria nº 031 /2017-PRESI de 17/02/2017, para analisar e deliberar sobre as MIP's (Manifestação de Interesse Privado) apresentadas em atendimento à Resolução nº 72 de 09/11/2015-CGP (Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas), publicada no DODF nº 216, pag. 2, em 11/11/2015 cujo processo que as recebeu nº 0370.000313/2015 foi encaminhado a esta DIPRE para dar continuidade à sua análise. Durante o mês de março de 2016, no âmbito do mencionado processo foi concluída análise das 3 (Três) MIP's (Manifestação de Interesse Privado) de propriedade intelectual das seguintes Instituições: SENAR-Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (pag. 11 a 68), GOING GLOBAL Consulting (pag. 69 a 98), ACP-Associação de Criadores do Planalto (pag. 99 a 119). Coube a este Grupo de Trabalho a análise das referidas MIP's e também a escolha da MIP a ser adotada como modelo para o procedimento licitatório com vistas a concessão do Parque de Exposições Agropecuária da Granja do Torto-PAGT. Na análise das aludidas MIP's (Manifestação de Interesse Privado) é possível afirmar que a MIP (Manifestação de Interesse Privado) apresentada pelo SENAR-Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, é a que contém, entre as demais, maior qualidade técnica com destaque para: (1) A Descrição de Experiência do SENAR com Projetos Similares; (2) Desenho Conceitual do Modelo de Negócio Proposto; (3) Análise Preliminar Econômico-Financeira, e; (3) Impactos e Benefícios com a implantação do Projeto. Portanto, a MIP (Manifestação de Interesse Privado) apresentada pelo SENAR-Serviço Nacional de Aprendizagem Rural, atende satisfatoriamente ao exarado no Artigo 6º da mencionada Resolução. Por outro lado, a MIP (Manifestação de Interesse Privado) apresentada pela empresa GOING GLOBAL Consulting, trata de Biotecnologia, não guardando relação com o objeto da Resolução nº 72 de 09/11/2015-CGP (Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas). Por fim, a MIP (Manifestação de Interesse Privado) apresentada pela ACP-Associação de Criadores do Planalto, em que pese estar respaldada no Parágrafo Primeiro, do Artigo 6º da aludida Resolução, não contém nenhuma informação técnica. Nada mais havendo a tratar, foi encerrada a reunião.

85. **Examinando as questões impugnadas** na Representação da ASSOCIAÇÃO DOS CRIADORES DO PLANALTO-ACP, ao cotejo dos esclarecimentos ofertados pela Companhia Imobiliária de Brasília, o competente Corpo Técnico aduz, de pronto, que as alegações apresentadas pela Representante não foram capazes de demonstrar de forma consistente que a **propriedade da área** correspondente ao Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto não é da TERRACAP, de modo a afastar a presunção de legitimidade de que desfrutam os atos praticados pela Administração.

86. Salienta que, a par das informações contidas no instrumento convocatório da concorrência e nos despachos subscritos por engenheiros agrimensores e pelo Presidente da Companhia (respondendo pela Diretoria Técnica) – por meio dos quais afirma-se, categoricamente, que a área objeto da licitação é de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília – não se pode olvidar que o Parque foi objeto, por mais de duas décadas, de permissão de uso concedida pelo Poder Público à própria Representante, Associação dos Criadores do Planalto, retornando recentemente à gestão estatal nos termos do Decreto n.º 36.644/2015 e do Termo de Cooperação Técnica n.º 23/2015, celebrado entre a TERRACAP e a SEAGRI. Reproduz a norma referida:

Art. 1º O Parque de Exposições Agropecuárias Granja do Torto – PAGT terá seu funcionamento, ocupação e gestão de acordo com o disposto neste Decreto.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

Parágrafo único. O Parque de Exposições Agropecuárias Granja do Torto - PAGT ocupa 73,9 hectares, **em área de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP**, conforme poligonal descrita no Anexo deste Decreto. (Destacou-se)

87. Destaca que o Termo de Cooperação Técnica n.º 23/2015, por sua vez, teve por objeto viabilizar a gestão compartilhada das instalações do Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto, entre a Companhia Imobiliária de Brasília e a SEAGRI, conforme publicado no DODF de 22.07.15 (p. 36).

88. Ademais, sustenta que a Representante não indicou quem seria, em lugar da TERRACAP, o proprietário da área, tampouco trouxe outros elementos que pudessem sustentar suas alegações.

89. Em igual sentido, a Unidade Técnica entende que não restou demonstrado que as ações judiciais elencadas pela Representante ensejam a paralisação do procedimento licitatório. Desse modo, salienta que não merece prosperar o entendimento defendido pela Representante de que o certame deveria ser revogado para que se aguardasse uma resolução definitiva das mencionadas demandas.

90. Destaca, a respeito do Processo n.º 2014.01.1.084258-6, que, conforme asseverado pela TERRACAP, a sentença que julgou improcedente a pretensão autoral foi mantida em segunda instância, nos termos do Acórdão n.º 1010465 da 3ª Turma Cível do TJDF, com destaque para o seguinte excerto⁷⁶:

A despeito de eventual discussão acerca da titularidade de terra pública, deve-se levar em conta a ‘melhor posse’ sobre a área, sem deixar de frisar que a mera detenção (ou tolerância) não induz à posse.

No caso dos autos, não há que se reconhecer eventual ‘melhor posse’, porquanto não há comprovação de qualquer ato que denote e/ou induza à posse de bem público, cuja proteção poderia ser buscada, desde que única e exclusivamente em face de particulares, eis que inoponível contra o poder público.

Apelação conhecida e desprovida.

91. Enfatiza que, em seu entendimento, a mera **existência de litígio judicial** – de natureza possessória – envolvendo áreas pertencentes à fazenda na qual se encontra inserido o Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto, não possui o condão de, por si só, obstar a continuidade do processo de concessão.

92. Em relação aos outros aspectos abordados, o Corpo Técnico registra que a Representante não evidenciou, **in concreto**, de que forma e sobre quais dispositivos recairia a alegada **afrenta à lei de registros públicos**, à **Decisão n.º 3.174/07** e às **recomendações do MPDFT**; de modo que, diante disso, entende que tais alegações devem ser consideradas improcedentes.

93. **O Ministério Público de Contas não tem adendos** às considerações registradas pela Unidade Técnica, razão pela qual **aquiesce in totum**. Os documentos juntados aos autos

⁷⁶ Referido *decisum* pode ser consultado no sítio eletrônico do TJDF.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

indicam que, à toda evidência, a área objeto de concessão é de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília, circunstância jurídica e fática que a Representante não logrou infirmar.

94. O mesmo se diga em relação às ações judiciais referidas pela ASSOCIAÇÃO DOS CRIADORES DO PLANALTO-ACP posto que, conforme demonstrado pelo Corpo Técnico, não ensejam a paralisação do certame, especialmente por que alheias ao juízo petitorio. Em idêntico sentido, acerca das supostas irregularidades envolvendo a lei de registros públicos, as recomendações do MPCDF e a Decisão n.º 3.174/2007, porquanto carentes de impugnação específica e de suporte probatório.

95. Nesses pontos, portanto, deve ser considerada **improcedente a Representação e procedentes as justificativas** da Companhia Imobiliária de Brasília. É o que sugere o MPCDF ao e. Plenário deliberar.

96. Sobre a suposta **pendência de processos de regularização imobiliária e de licenciamento ambiental** da área a ser concedida, o Corpo Técnico entende, ao contrário, que os argumentos apresentados pela Companhia não se mostraram suficientes para elidir os pontos impugnados pela Representante e para esclarecer os questionamentos a respeito do tema.

97. A Unidade Técnica lembra que a parceria proposta, em contrapartida à concessão da gestão e exploração econômica da área do Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto, impõe investimentos de elevado vulto por parte do parceiro privado. Tais investimentos, aduz o Corpo Técnico, consistem em obras de infraestrutura, reforma das atuais instalações e construção de novas edificações – inclusive de um complexo de ensino e de um hotel – que, tanto justificariam a vantajosidade da concessão, ao promover melhorias de interesse público e possibilitar novos usos ao Parque, como confeririam viabilidade econômica ao empreendimento, nos termos do modelo de negócio proposto.

98. Nesse sentido, o competente Corpo Técnico entende que – a despeito do argumentos da TERRACAP no sentido de que a simples outorga de uso não atrai a necessidade de licenças ambientais e de que a ausência da regularização imobiliária não constitui impedimento a tal modalidade de concessão – é bastante temerário, notadamente *em razão das características da área, os termos da concessão e as obrigações previstas para o parceiro privado, que o Poder Público proceda à celebração da outorga simplesmente transferindo ao futuro concessionário os encargos de aprovação e obtenção das licenças e alvarás necessários à concretização do empreendimento, sem que haja ao menos uma sinalização, por parte dos órgãos competentes, acerca da viabilidade urbanística e ambiental dessas intervenções.*

99. Especificamente sobre o **aspecto ambiental**, a Unidade Técnica registra a existência de dispositivo na Lei n.º 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas) disciplinando que a abertura do processo licitatório para a contratação das parcerias de que trata aquele diploma está condicionada, entre outros aspectos, à licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir (art. 10, inc. VII). Salienta que o mencionado dispositivo foi reproduzido na Lei Distrital n.º 3.792/2006 (também no art. 10, inc. VII), a que faz referência o



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

art. 4º, inc. I, “F”, da Resolução n.º 290/2016 desta Corte de Contas⁷⁷.

100. Assim, entende que, para dar transparência ao certame, é importante que a Jurisdicionada **esclareça o estágio em que se encontram os processos de regularização fundiária e ambiental da área a ser concedida** e se os estudos e projetos relativos à mencionada área, constantes desses processos, contemplaram as obras, reformas e utilizações previstas no edital de concessão.

101. Além disso, entende prudente **prever**, no instrumento convocatório e na minuta contratual, **como se procederá caso as intervenções previstas no edital sejam consideradas inapropriadas pelos órgãos responsáveis** e o parceiro privado encontre-se impedido, por motivos alheios a sua vontade, de cumprir com as obrigações assumidas no contrato de concessão, fato que poderá resultar em relevante impacto no equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

102. Logo, sobre essa específica questão, o zeloso Corpo Técnico, no presente cenário, enxerga a possibilidade de ocorrência de problemas de difícil superação, que podem causar prejuízos ao patrimônio e comprometer o interesse público.

103. O **Ministério Público de Contas**, quanto ao item impugnado, no mérito, **está de acordo** com o zeloso Corpo Técnico e corrobora as sugestões consignadas, entendendo **insuficientes as justificativas** da Companhia Imobiliária de Brasília. A concessão de obras vultosas, agregada de expansão de usos na área em questão enseja desvelo singular do Poder Público em relação às questões ambientais envolvidas.

104. Nesse sentido, registro distinta preocupação, notadamente porque o Parque de Exposições da Granja do Torto está inserido em área Zona Urbana de Uso Controlado II, o que impõe sobre ele cuidados relacionados ao coeficiente de aproveitamento máximo na infraestrutura urbana e no meio ambiente, nos termos do art. 42, III⁷⁸, da Lei Complementar n.º 803/2009⁷⁹.

105. Além disso, a área, a despeito de integrar zona urbana, está sujeita a restrições impostas pela sua **sensibilidade ambiental** e pela proteção dos **mananciais destinados ao abastecimento de água**, a teor do art. 70 da aludida lei complementar, devendo, nos termos da norma, compatibilizar o uso urbano com a conservação dos recursos naturais, por meio da recuperação ambiental e da **proteção dos recursos hídricos**, de acordo com as diretrizes impostas

⁷⁷ Art. 4º O acompanhamento dos processos de licitação e contratação de PPPs será concomitante e realizado em cinco estágios, mediante a análise dos documentos a seguir relacionados:

I – Primeiro Estágio:

[...]

f) cópia da licença ambiental prévia ou das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir, conforme art. 10, inciso VII, da Lei Distrital n.º 3.792/06.

⁷⁸ Art. 42. Os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento na macrozona urbana, nos termos do que determinam o art. 28, § 3º, da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, e o art. 317, § 2º, V, da Lei Orgânica do Distrito Federal, com a redação da Emenda n.º 49, de 2007, ficam assim definidos:

[...]

III – na Zona Urbana de Uso Controlado II, o limite máximo a ser atingido pelos coeficientes de aproveitamento é 4 (quatro);

⁷⁹ Alterada pela LC n.º 854/2012.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

a teor do art. 71 da LC n.º 803/2009⁸⁰, alterada pela LC n.º 854/2012.

106. Acresça-se, entretanto, que, conforme esclareci nos parágrafos antecedentes, sendo a concessão de obra pública e não simplesmente de bem público; a iniciativa da Jurisdicionada, nos moldes propostos, está sujeita ao regramento da Lei n.º 1.137/1996, **impositiva de prévio estudo de impacto ambiental** e respectivo relatório, obrigando a concessionária, no caso de viabilidade do projeto⁸¹, às recomendações fixadas.

107. Em relação à impugnação atinente ao **valor da garantia**, a Unidade Técnica, de início, esclarece que a Lei n.º 8.666/1993 disciplina duas espécies distintas de garantia: uma relacionada à proposta, inserida na fase de habilitação dos interessados, e outra inerente à execução contratual. Citando Renato Geraldo Mendes⁸², reproduz:

A Lei de Licitações disciplina duas espécies de garantia, quais sejam: a **garantia da proposta** e a **garantia de execução**. Trata-se de institutos distintos e que não podem ser confundidos. Mesmo tendo previsão em enunciados diferentes e se destinando a atender a finalidades diversas, os dois tipos de garantia se submetem aos termos do art. 56 da Lei n.º 8.666/93, salvo quanto ao percentual máximo que se pode exigir no caso de garantia de proposta. **A garantia de proposta está prevista no inc. III do art. 31 da Lei n.º 8.666/93, e a garantia de execução contratual, no próprio art. 56 da citada lei.**⁸³ Com efeito, no caso de garantia de proposta, o percentual máximo é de até 1% (...).

⁸⁰ I – permitir o uso predominantemente habitacional de baixa e média densidade demográfica, com comércio, prestação de serviços, atividades institucionais e equipamentos públicos e comunitários inerentes à ocupação urbana, respeitadas as restrições de uso determinadas para o Setor Militar Complementar e o Setor de Múltiplas Atividades Norte;

II – respeitar o plano de manejo ou zoneamento referente às Unidades de Conservação englobadas por essa zona e demais legislação pertinente;

III – **regularizar o uso e a ocupação do solo dos assentamentos informais inseridos nessa zona**, conforme estabelecido na Estratégia de Regularização Fundiária, no Título III, Capítulo IV, Seção IV, considerando-se a questão urbanística, **ambiental**, de **salubridade ambiental, edificação e fundiária**; (Inciso com a redação da Lei Complementar n.º 854, de 2012.)

IV – qualificar e recuperar áreas degradadas ocupadas por assentamentos informais de modo a minimizar danos ambientais;

V – adotar medidas de controle ambiental voltadas para o entorno imediato das Unidades de Conservação de Proteção Integral e as Áreas de Relevante Interesse Ecológico inseridas nessa zona, visando à manutenção de sua integridade ecológica;

VI – adotar medidas de controle da propagação de doenças de veiculação por fatores ambientais.

⁸¹ Art. 4º As concorrências para a concessão de obras públicas devem adotar as seguintes normas a serem fixadas nos editais e nos respectivos contratos, sem prejuízo das normas gerais de licitação e dos contratos administrativos:

[...]

II - quando for o caso, as licitações serão precedidas de **estudo de impacto ambiental** e respectivo relatório, obrigando-se a concessionária às recomendações nele feitas, no caso de viabilidade do projeto;

⁸² Mendes, Renato Geraldo. **Lei de Licitações e Contratos Anotada**. 9. ed. – Curitiba: Zênite, 2013. p. 709.

⁸³ Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á:

[...]

III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no *caput* e § 1º do art. 56 desta Lei, **limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação**.

[...]

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

A garantia para a habilitação tem a finalidade de forçar o licitante a manter como boa e firme a sua proposta, evitando, assim, que, nos procedimentos da Lei nº 8.666/93, depois de aberto o envelope II – de proposta, possa retirar-se da licitação, mediante desistência. (Destaque no original).

108. Diante disso, o Corpo Instrutivo assevera que a exigência impugnada pela Representante⁸⁴, a teor dos itens 8.3 e 15 do instrumento convocatório, apresenta características de garantia de proposta, inerente, portanto, à fase de habilitação do certame, salientando que a garantia de execução contratual é tratada em outro tópico do edital, itens 75 a 77 (Capítulo XII, B – Da Garantia Contratual).

109. Destaca, desse modo, que, a despeito da possibilidade de previsão, na hipótese, ocorreu em afronta às normas legais. Esclarece ressaltando que o dispositivo invocado pela TERRACAP para justificar a previsão editalícia – o art. 18 da Lei nº 8.666/1993 – se aplica à *concorrência para venda de bens imóveis*, o que não é o caso do certame tratado nos presentes autos; bem como disciplina que, em tais circunstâncias, a fase de habilitação limitar-se-á à comprovação do recolhimento⁸⁵.

§ 1º **Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:**

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária.

⁸⁴ A Unidade Técnica registra que a própria exigência de prestação de caução, como condição para participação do certame, é contestada pela Representação formulada pelo **Escritório Dias & Lopes Advogados** (peça 17), pois representaria afronta ao que determina o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal e o art. 32, §5º, da Lei nº 8.666/1993. *In verbis*:

O presente edital exige dos licitantes, como condição de participação na concorrência o depósito de caução, no valor de R\$ 2.940.000,00 (dois milhões novecentos e quarenta mil reais) até o dia 05 de abril de 2017, conforme traz o item 15 (doc.4):

[...]

Ou seja, verifica-se do objeto acima transcrito que os interessados do certame (ainda que não se sagre vencedor) deverão realizar depósito prévio, em dinheiro, do valor da caução que alcança quase R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais).

Todavia, é sabido que a administração não pode criar exigências anteriores à fase de habilitação, como condição de sua participação, quanto mais no montante evidenciado.

Neste cenário, o edital fora impugnado, todavia a Representada manteve a referida exigência sob o vazio argumento de que "... sendo a concessão de uso espécie de alienação a exigência de caução encontra respaldo no artigo 18 da Lei 8666/1993..."

Tal conclusão em que se chegou a Representada é flagrantemente ilegal e não guarda qualquer relação com o objeto licitado. Veja:

A Representada afirma estar correta a exigência de caução, sob o argumento de ser o objeto da presente licitação é uma **ALIENAÇÃO** utilizando com fundamento o artigo 18 da Lei 8666/1993 (*sic*):

[...]

Conforme se observa, o artigo 18 da Lei 8666/93 se refere à alienação de imóveis. Todavia, o objeto da presente licitação se refere à Concessão de Uso de bem público e não alienação!!! Não há transferência de propriedade!

PORTANTO, A REFERIDA EXIGÊNCIA É ABSOLUTAMENTE ILEGAL e contraria o que determina o artigo 32, § 5º da Lei 8666 de 1993:

[...]

Nessa linha é o entendimento do Tribunal de Contas da União, 808/2003 – Plenário:

9.2.4. abstenha-se de estabelecer:

[...]

9.2.4.2. condições de participação em certames licitatórios anteriores à fase de habilitação e não previstas na Lei nº 8.666/93, a exemplo da prestação da garantia de que trata o art. 31, inciso III, da Lei nº 8.666/93 antes de iniciada a fase de habilitação, devendo processar e julgar a licitação com observância dos procedimentos previstos no art. 43 da Lei nº 8.666/93 e nos princípios estatuidos no inciso XXI do art. 37 da CF e no art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Vale trazer, também, o entendimento do Ilustre Doutrinador Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª edição, 2010 p. 479:

Em épocas passadas, era usual a Administração condicionar a habilitação ao depósito de valores ou caucionamento de bens. Isso acarretava indevida restrição à participação dos interessados. Consagrou-se, por isso, o princípio de que a habilitação não pode ser condicionada ao pagamento de valores ou caucões etc. O princípio foi alçado ao nível constitucional. A exigência de "garantias" para participação na licitação é incompatível com o disposto no artigo 37, inc. XXI da CF/88:

Assim, inevitavelmente, a referida condição de participação restringe a competitividade do certame. Ora, quantos licitantes teriam 3 milhões de reais em conta para realizar a caução???

Ademais, no cenário atual em que o país vive, inevitavelmente, exigir que o licitante possua a vultuosa quantia em conta, é restringir a competitividade do certame a um universo muito limitado de empresas.

Ora, qual seria a finalidade de se exigir caução, em dinheiro, como condição de participação do certame???

Portanto, a exigência do item 15 afronta o princípio da legalidade e da competitividade devendo ser retirado do edital, nos termos acima expostos.

⁸⁵ Art. 18. Na concorrência **para a venda de bens imóveis, a fase de habilitação limitar-se-á** à comprovação do recolhimento de quantia correspondente a 5% (cinco por cento) da avaliação.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

110. Aduz que, em face de tal dispositivo o Tribunal já reconheceu a inviabilidade legal de inclusão, nos editais de comercialização de imóveis, a previsão de análise da capacidade econômico-financeira do licitante nas vendas a prazo (Decisão n.º 1.010/2015).

111. Anota que, diante da complexidade do objeto contratual, o edital sob exame prevê outros requisitos para a habilitação jurídica, fiscal e econômico-financeira das licitantes, nos termos do Capítulo IV, B, do instrumento convocatório.

112. Aduz que, quanto à possibilidade de exigência da garantia expressa no art. 31, III, da Lei n.º 8.666/1993, a Corte sumulou jurisprudência (Enunciado n.º 104), nos seguintes termos:

A garantia prevista no art. 31, III, da Lei n.º 8.666/93 **poderá ser exigida** para participação em licitação, **observados os critérios e as modalidades** a que se referem o art. 56, caput e seu § 1º, **limitada a 1% do valor estimado da contratação**. (Destaquei).

113. Salaria que, na mesma direção, em decisão recente, o Tribunal determinou à Polícia Militar do Distrito Federal que contemplasse *dentro das condicionantes de qualificação econômico-financeira a previsão de recolhimento da garantia da proposta, nos termos do inciso III do art. 31 da Lei n.º 8.666/1993* (item II, “F”, da Decisão n.º 4.899/2016).

114. Lembra que a Lei das Parcerias Público-Privadas também contempla essa espécie de garantia para as modalidades de contratação de que trata, observado, do mesmo modo, o limite imposto pelo mencionado dispositivo da Lei de Licitações, ou seja, 1% do valor estimado da contratação⁸⁶.

115. Assim, registra excessivo o montante fixado pela TERRACAP para a concorrência em exame⁸⁷, com fulcro no art. 18 da Lei de Licitações, assegurando que a **garantia de proposta deve se limitar a 1% do valor estimado da contratação**.

116. Em complemento, salienta que, conforme previsto no art. 56, §1º, da Lei n.º 8.666/1993, não cabe ao Poder Público, mas sim à licitante, decidir pela modalidade de prestação da garantia entre aquelas legalmente previstas, de modo que considera **irregular a fixação do depósito de caução como única modalidade de garantia** para participação no certame.

117. Reforçando, com apoio na doutrina especializada, transcreve⁸⁸:

[...] De acordo com a Lei n.º 8.666/93, poderá a Administração exigir, tanto do licitante como do contratado, garantia. No primeiro caso, a exigência destina-se a garantir a manutenção da proposta, e no segundo, a assegurar o cumprimento das obrigações contratuais. **Em quaisquer dos casos, o interessado pode escolher**

⁸⁶ Art. 11. O instrumento convocatório conterá (...), podendo ainda prever: I – exigência de garantia de proposta do licitante, observado o limite do inciso III do art. 31 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993; (...).

⁸⁷ R\$ 2.940.000,00

⁸⁸ Mendes, Renato Geraldo. *Lei de Licitações e Contratos Anotada*. 9. ed. – Curitiba: Zênite, 2013. p. 1098.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

uma das diferentes modalidades de garantia (art. 56 da Lei nº 8.666/93).
(Destaque no original).

118. Sobre o tema, registra, ainda, que a jurisprudência da Corte – e também do TCU – é pacificada no sentido de que a exigência de comprovação de qualquer das modalidades de garantia previstas no art. 31, III, da Lei nº 8.666/1993 não pode ocorrer em momento anterior à fase de habilitação, devendo tal comprovação ser recebida em envelope lacrado juntamente com os demais documentos da licitação⁸⁹.

119. Logo, sugere, quanto a este tópico, que o Tribunal determine à Companhia Imobiliária de Brasília que *adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, corrigindo os itens editalícios impugnados, considerando que, além de não encontrarem amparo legal, conferem inegável prejuízo à concorrência do certame.*

120. Quanto ao tema o **Ministério Público de Contas**, sem delongas, **aquiesce integralmente** com a bem lançada fundamentação aduzida pelo Corpo Técnico, acrescentando a necessidade de observância concomitante, quanto às garantias previstas no Estatuto de Licitações, das peculiaridades contidas nas leis de regência da **concessão de obras**, a Lei n.º 1.137/1996 e a Lei n.º 8.987/1995.

121. Desse modo, acerca do ponto controvertido, o **MPCDF** entende **procedente a impugnação** oferecida pela Representante e **improcedentes as justificativas** agregadas pela empresa pública, sugerindo à Corte que determine os ajustes propostos pelo competente Corpo Técnico.

122. Acerca da alegada imprecisão do **item 96 do instrumento convocatório**, o Corpo Técnico entende assistir razão à Representante, sendo insuficientes as justificativas apresentadas pela Jurisdicionada.

123. Aduz que a redação do item 96 do instrumento convocatório, reproduzido no item 8.2.4 da minuta contratual, não esclarece sob quais termos o concessionário será obrigado a oferecer às entidades instaladas a oportunidade de permanência no Parque de Agropecuário da Granja do Torto, limitando-se a asserir que aquelas que desejarem permanecer *deverão adequarem-se às regras de rateio de despesas comuns bem como aos regulamentos estabelecidos pelo CONCESSIONÁRIO para a gestão do PAGT*; sem apresentar quaisquer parâmetros objetivos que deem efetividade ao dispositivo e norteiem futura fiscalização do poder concedente sobre seu cumprimento.

124. Perquire sobre o que ocorreria, por exemplo, se os regulamentos estabelecidos pelo concessionário, ou mesmo as regras de rateio de despesas comuns por ele definidas, na prática, inviabilizassem a permanência de tais entidades e questiona se, nessa hipótese, restaria cumprida a obrigação imposta no referido item.

125. Lembra que o item impugnado foi inserido em capítulos do edital e da minuta do

⁸⁹ Vide, por exemplo, as Decisões n.ºs 5530/2014 e 4052/2013 deste TCDF.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

contrato que preveem *Obrigações do Concessionário* e penalidades em caso de descumprimento.

126. Entende, portanto, que a situação, além de representar afronta ao do art. 54, §1º, da Lei nº 8.666/1993⁹⁰, agrega insegurança jurídica à avença, podendo servir de desestímulo a potenciais interessados e trazer consequências negativas durante a execução contratual, como, por exemplo, eventuais litígios envolvendo o concessionário, a TERRACAP e as referidas entidades.

127. Dessa forma, entende que o Tribunal deve determinar à Companhia Imobiliária de Brasília que adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, *reformando o dispositivo de modo a contemplar parâmetros objetivos mínimos acerca da maneira como o concessionário deverá oferecer a oportunidade de permanência no Parque de Agropecuário da Granja do Torto*.

128. Quanto a esse item, o **MPCDF alinha-se** integralmente ao entendimento do Corpo Técnico e não tem acréscimos, de modo que sugere que ao Tribunal que determine os ajustes imprescindíveis, considerando **procedente a Representação** nesse aspecto e **insuficientes os esclarecimentos** prestados pela Jurisdicionada.

129. Quanto à alegada identidade do **termo de referência, como mera transcrição do projeto apresentado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural-SENAR**, a Unidade Técnica esclarece que é notório que o termo de referência⁹¹ foi fortemente inspirado nos estudos e levantamentos encaminhados pelo SENAR⁹² – como restou expresso, inclusive, no item 1.2 do próprio termo.

130. A despeito disso, considera que as justificativas apresentadas pela TERRACAP, ancoradas nas interpretações empreendidas sobre o decreto distrital que trata das Manifestações de Interesse Privado e dos Procedimentos de Manifestação de Interesse (Decreto n.º 36.554/2015), **são suficientes para elidir as supostas irregularidades** apregoadas pela Representante.

131. Complementa salientando que, conforme aduzido pela TERRACAP, apesar de ostentar a denominação de Manifestação de Interesse Privado – MIP, o projeto foi apresentado pelo SENAR em resposta ao chamamento público promovido nos termos da Resolução n.º 72/2015, do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, publicado no DODF de 11.11.15. Desse modo, assegura que outras entidades também tiveram a oportunidade de apresentar projetos e efetivamente o fizeram, a teor da ata de reunião acima reproduzida⁹³.

132. Destaca que a jurisdicionada se respaldou em pareceres de lavra de seu corpo

⁹⁰ Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam.

⁹¹ Última versão consta às fls. 679/697 do Processo nº 111.001.188/2015 (peça 3, página 900).

⁹² Fls. 107/221 do Processo nº 111.001.188/2015 (peça 3).

⁹³ Ata de Reunião do Grupo de Trabalho constituído para atuar no âmbito do Projeto Estratégico de Estruturação de Parceria para o PAGT, conforme parágrafo 84, supra.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

jurídico para decidir acerca da possibilidade de utilização do estudo na confecção do termo de referência, entendendo que não se afiguram desarrazoadas as interpretações formuladas a respeito do Decreto n.º 36.554/2015, no sentido de que seria facultativa, para o caso em tela, a instauração de Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI, previamente à abertura da licitação.

133. Acresce, paralelamente aos esclarecimentos e transcrições aportados pela Terracap, que o art. 1º, §3º, do Decreto n.º 36.554/2015 prevê, a critério exclusivo da Administração Pública, a utilização, no todo ou em parte, dos projetos, levantamentos, investigações e estudos de que trata o **caput** do mesmo artigo (ou seja, no âmbito de PMI e de MIP).

134. Pondera, além disso, que, uma vez que o modelo de empreendimento sugerido pelo SENAR foi considerado satisfatório pela Administração – e superior aos demais projetos apresentados, conforme justificativas constantes da ata transcrita – e o processo iniciado em resposta a chamamento público; eventual nova convocação, no âmbito de um PMI poderia representar atrasos ao procedimento, contrariando o interesse público.

135. Assinala, ademais, que os estudos utilizados foram fornecidos sem necessidade de ressarcimento, em consonância com o art. 3º da Resolução n.º 72/2015, diferentemente do que poderia decorrer dos resultantes de um eventual PMI.

136. Assim, salientando que **a contratação resultará de licitação pública em que o SENAR não contará com vantagens por ter sido o autor do projeto**, assevera que não haverá o alegado favorecimento à entidade referida, tampouco afronta ao princípio da impessoalidade, a despeito da utilização de seus estudos e levantamentos para a composição do termo de referência.

137. Tendo em vista as considerações do Corpo Técnico que, analisando as circunstâncias envolvidas, assevera que os fatos impugnados pela ASSOCIAÇÃO DOS CRIADORES DO PLANALTO–ACP, neste tópico, não oferecerão prejuízos à isonomia do certame, o **MPCDF aquiesce** e considera **suficientes e adequadas as justificativas** apresentadas pela Jurisdicionada e **improcedente a Representação** quanto ao item questionado.

REPRESENTAÇÃO DO ESCRITÓRIO DIAS & LOPES ADVOGADOS

138. A Unidade Técnica salienta que o Escritório Dias & Lopes Advogados aduz irregularidade relacionada à ausência de publicidade e republicação após alteração, supostamente substancial, do item 23.4 do instrumento convocatório; impugnando, ademais, a caução exigida como mera condição de participação no certame (peça 17).

139. Esclarece registrando que o Representante alega que o edital, inicialmente, exigia que os licitantes apresentassem atestado de capacidade técnica expedido apenas por órgãos governamentais e que tal exigência foi modificada, após impugnação, passando-se a aceitar, também, atestados expedidos por pessoas jurídicas de direito privado. Tal modificação, segundo afirma a Representante, não teria sido publicada, tampouco republicado o edital, conforme determina o art. 21, §4º, da Lei de Licitações, fato que haveria impedido a participação no certame de diversas entidades e, conseqüentemente, restringido a competitividade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

140. Assim, o Corpo Técnico registra o argumento da Representante de que a mencionada alteração afetou substancialmente o texto original, sendo, desse modo, causa de republicação do edital para promoção de sua publicidade. Alude que, nos termos alegados, teria sido ilegal o ato praticado pela comissão de licitação da TERRACAP, na medida em que teria afastado licitantes que poderiam ter participado do certame.

141. Registra que, em resposta, a Companhia Imobiliária de Brasília afirmou, que as alegações não procederiam, uma vez que a alteração promovida foi publicada no DODF do dia 06.04.17 e que não foi realizada a republicação de todo o edital porque se firmou o entendimento de que a alteração incrementada não afetava seu conteúdo, conforme do art. 21, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993.

142. Examinando o caso, o competente Corpo Técnico, a despeito de asseverar que a alteração em tela, de fato, exigiria republicação do edital, *pois interessados que inicialmente não preenchiem – e, portanto, nem apresentariam propostas, já que seriam desconsideradas – passaram a preencher o requisito de habilitação alterado*, entende que houve, na hipótese, **perda de objeto da impugnação**, porquanto o edital, suspenso por decisão da Corte, **ensejará ajustes pela Companhia Imobiliária de Brasília** que, na sequência, deverá dar ao instrumento convocatório a devida publicidade, incluindo sua republicação.

143. **Assiste razão** ao dedicado Corpo Técnico. Embora **procedente**, a **impugnação específica perde o objeto**, na medida em que a suspensão do certame e o encaminhamento proposto nesta assentada implicará ajustes substanciais a serem implementados pela Companhia Imobiliária de Brasília no Edital e no Termo de Referência, observada a Lei n.º 8.666/1993, a Lei n.º 8.987/1995, a Lei n.º 1.137/1996 e a Lei Complementar n.º 803/2009, alterada pela Lei Complementar n.º 854/2012, bem como a remessa de informações relevantes a teor da Resolução n.º 290/2016–TCDF, seguida da consequente **republicação do Termo**.

144. A questão envolvendo a garantia foi analisada a teor da Representação oferecida pela ASSOCIAÇÃO DOS CRIADORES DO PLANALTO–ACP, conforme parágrafos 106 a 120, retro, razão pela qual o MPCDF considera **procedente** a Representação quanto a esse tema e **improcedentes os esclarecimentos** prestados pela Jurisdicionada nos termos dos parágrafos 77 e 78, retro.

145. Em conclusão, o desvelado Corpo Técnico registra:

148. Preliminarmente, importante frisar que a presente Informação se concentrou na análise das possíveis irregularidades relativas à classificação do empreendimento, estipulação do valor mínimo e do prazo da outorga, aplicabilidade da Resolução TCDF n.º 290/2016 – questões suscitadas no âmbito da Informação n.º 50/2017-SEACOMP (peça 5) –, bem como daquelas apontadas pelas Representações que ingressaram nesta Corte de Contas (peças 3 e 17). Não se trata esse exame, portanto, daquele preconizado na mencionada resolução, de índole mais abrangente.

149. Feita a ressalva quanto à limitação de escopo deste trabalho, passa-se à síntese das conclusões obtidas.

150. Conforme análise empreendida no tópico III (§§ 21 a 47), concluiu-se que, **apesar de a proposta de parceria apresentada** pela Terracap para a implementação de melhorias e delegação da gestão, operação e manutenção **do PAGT possuir contornos**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

híbridos, ostentando, também, características atinentes à modalidade concessão de obra pública, **não se verifica impossibilidade jurídica de utilização do modelo de outorga concessão de uso para o caso em tela.**

151. Como consequência, e tendo em vista que a referida modalidade de concessão **não se encontra literalmente abarcada pela Resolução nº 290/2016** deste Tribunal, não há que se falar em descumprimento de tal normativo por parte da Terracap.

152. Não obstante, com base nos fundamentos expostos no tópico IV (§§ 48 a 78), coadunou-se **imprópria a utilização, por analogia, da Lei Distrital nº 5.803/2017 para estipulação do valor mínimo da outorga**, bem como concluiu-se, tendo em vista as características da avença a ser firmada, que **a adoção desse modelo de concessão (de uso de bem público) não libera o poder concedente – no caso, a Terracap – de proceder à elaboração de modelagem econômico-financeira**, de modo a adequadamente fundamentar a definição do montante mínimo a ser pago pelo parceiro privado e o prazo da referida outorga.

153. Em outras palavras, há a necessidade de restar demonstrado que o valor e o prazo da outorga guardam relação com os investimentos que serão realizados pelo parceiro privado, de modo a possibilitar a amortização desses investimentos e a aferição de lucro razoável (e não exorbitante) ao concessionário, levando-se em conta as receitas e despesas previstas. E isso não foi observado no presente caso.

154. Além disso, apesar de constar no termo de referência, reproduzindo-se o estudo do SENAR, a afirmação de que os valores estimados para a reforma da infraestrutura do PAGT e a construção de novos equipamentos ‘foram obtidos com base em planilhas de custos de outras obras públicas do DF, de edificações e infraestrutura urbana, a partir de sistemas de custos públicos notadamente as planilhas da Novacap (GDF), Sincro2 (DNIT) e Sinapi (CEF)’, considerando, ainda, ‘planilha do Sinduscon Goiás referente a novembro de 2015’, não foi encontrada comprovação da utilização dessas fontes, ou de quais itens se basearam em cada uma delas. Tampouco, exame da jurisdicionada quanto à correção e cabimento desses valores.

155. Ademais, vislumbra-se que as previsões de receitas, também originadas do projeto apresentado pelo SENAR, não foram questionadas ou analisadas expressamente pela Terracap, bem como que prováveis rendas não foram incluídas nos orçamentos, a exemplo daquelas que poderão advir da exploração de food trucks, restaurantes, quiosques e outros serviços. Desse modo, **não se pode afastar a hipótese de possível subestimação das receitas que serão obtidas, cuja majoração, no atual modelo de remuneração proposto, reverteria exclusivamente ao parceiro privado.**

156. As questões inerentes aos efetivos investimentos que serão suportados pelo parceiro privado e ao prazo da concessão ganham maior relevo no caso em tela devido ao caráter não precário da outorga proposta (concessão de uso), da qual pode resultar, conforme destacado pela doutrina, direito de indenização ao concessionário dos investimentos não amortizados, a depender da forma e do momento em que ocorrer sua extinção.

157. Em outra frente, **quanto às supostas irregularidades apontadas nas Representações** formuladas pela Associação dos Criadores do Planalto (peça 3) e pelo Escritório Dias & Lopes Advogados (peça 17), examinadas nos tópicos V a IX (§§ 79 a 146), foram constatadas, em suma, as seguintes falhas:

- **incertezas relacionadas aos processos de regularização imobiliária e de licenciamento ambiental da área a ser concedida**, incluindo a ausência de informações claras quanto ao estágio em que se encontram e que intervenções foram consideradas nos estudos constantes de tais processos, bem como a previsão de transferência ao futuro concessionário dos encargos das aprovações necessárias à concretização do empreendimento sem que haja sinalização, por parte dos órgãos competentes, acerca da viabilidade urbanística e ambiental das obras, reformas e utilizações constantes do edital de concessão, tampouco previsão precisa de como se procederá caso as intervenções e usos propostos sejam considerados inapropriados pelos órgãos responsáveis e o parceiro privado encontre-se impedido, por motivos alheios a sua vontade, de cumprir com as



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

obrigações assumidas, **fato que poderá resultar em relevante impacto no equilíbrio econômico-financeiro da concessão;**

• **previsão de depósito de caução, nos itens 8.3 e 15 do edital, como condição para participação do certame, em desacordo com a legislação e jurisprudência** a respeito do tema, **bem como em valor excessivo para uma garantia de proposta**, conforme art. 31, inc. III, c/c o art. 56 da Lei nº 8.666/93, haja vista a licitação em exame não consistir em concorrência para venda de imóveis de que trata o art. 18 da mesma lei, conferindo prejuízo à concorrência da disputa;

• **imprecisão do item 96 do instrumento convocatório**, reproduzido no item 8.2.4 da minuta contratual, ante a ausência de parâmetros objetivos mínimos acerca da forma como o concessionário deverá oferecer às citadas entidades a oportunidade de permanência no PAGT, de modo a dar efetividade ao dispositivo e nortear futura fiscalização do poder concedente sobre seu cumprimento, ocasionando afronta ao §1º do art. 54 da Lei nº 8.666/1993 e insegurança jurídica à avença.

158. **Já as alegações formuladas pelos Representantes relativas aos demais aspectos**, de acordo com as análises empreendidas, **não merecem prosperar**, haja vista não se ter confirmado a ocorrência de tais irregularidades ou estas restarem superadas, conforme exposto nos mencionados tópicos.

159. Desse modo, **podem ser consideradas parcialmente procedentes as Representações de peças 3 e 17**, sugerindo-se, como consequência, que o Tribunal **determine à Terracap a adoção de medidas corretivas** com vistas a solucionar as falhas apontadas, com **a manutenção da suspensão cautelar** da concorrência para a concessão do PAGT, até ulterior deliberação desta Casa, após a correção de tais impropriedades.

160. Por fim, cabe comentar que **o memorial apresentado pela ACP (peça 44) não trouxe fato novo**, para além do quanto já discutido nas peças anteriores, bem como **chamar atenção para o pedido de sustentação oral** encaminhado pela mesma Representante (peça 45). (Destaquei).

146. Sugere, na sequência:

I. tomar conhecimento:

- a) dos Ofícios nº 413/2017-PRESI (peça 27) e nº 529/2017-PRESI (peça 42), com esclarecimentos encaminhados pela Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap;
- b) do memorial (peça 44) e do pedido de sustentação oral (peça 45) apresentados pela Representante Associação dos Criadores do Planalto, deliberando acerca do último;
- c) dos demais documentos juntados aos autos (peças 24 a 26, 28 a 41 e 46 a 48);

II. considerar parcialmente procedentes as Representações oferecidas pela Associação dos Criadores do Planalto e pelo Escritório Dias & Lopes Advogados (peças 3 e 17, respectivamente);

III. determinar à Terracap que adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, com vistas a solucionar as falhas sintetizadas nos §§ 152 a 157 desta Informação, tendo por base as análises empreendidas nos tópicos indicados, encaminhando ao Tribunal informações a respeito das medidas adotadas;

IV. manter a suspensão cautelar do certame, determinada pelo Despacho Singular nº 182/2017-GCPM e referendada pela Decisão nº 1.578/2017, até ulterior deliberação desta Corte, após a correção das falhas apontadas;

V. autorizar:

- a) a ciência da decisão proferida à Terracap e aos Representantes;
- b) o envio de cópia desta Informação à jurisdicionada para subsidiar o cumprimento do item III;

VI. o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

147. O **Ministério Público de Contas, parcialmente de acordo** com o zeloso Corpo Instrutivo, sugere à Corte tomar conhecimento dos documentos agregados pela Jurisdicionada a teor Despacho Singular n.º 182/2017–GCPM (peça 7), ratificado pela Decisão n.º 1.578/2017 (peça 14), bem como do pedido de sustentação oral apresentado pela ASSOCIAÇÃO DOS CRIADORES DO PLANALTO–ACP, sugerindo ao e. Plenário que **mantenha a suspensão cautelar do certame**, até ulterior deliberação da Corte e, nesta assentada:

I – considere parcialmente procedentes as justificativas apresentadas pela Companhia Imobiliária de Brasília em atendimento ao aludido **decisum**;

II – no mérito, considere parcialmente procedente a Representação oferecida pela Associação dos Criadores do Planalto (peça 3) e procedente a Representação oferecida pelo Escritório Dias & Lopes Advogados (peça 17), bem como parcialmente procedentes as justificativas ofertadas pela Companhia Imobiliária de Brasília em relação às impugnações nelas contidas;

III – considere, na hipótese, descumpridos os artigos 8º e 9º da Resolução n.º 290/2016–TCDF em relação à matéria, relevando, porém, a irregularidade em face da relevante questão jurídica de esteio; e determine à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP que adote as medidas necessárias ao exato cumprimento das leis aplicáveis, com vistas a adotar, para o certame em comento, a modalidade concessão de obra pública, fazendo os ajustes necessários e solucionando as falhas apontadas na Informação n.º 120/2017–1ª DIACOMP/SEACOMP, com os adendos registrados pelo **Ministério Público de Contas** nesta assentada, caso ainda seja de seu interesse dar prosseguimento à concorrência examinada; e

IV – sem oposição do **MPCDF**, delibere sobre o pedido de sustentação oral apresentado pela Associação dos Criadores do Planalto–ACP.

É o parecer.

Brasília, 14 de agosto de 2017.

Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira
Procuradora em substituição