



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

**Processo nº:** 17.013/2016-e.

**Jurisdicionado** Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF.

**Assunto:** Licitação.

**Data de abertura:** Certame suspenso (Decisão nº 3374/2017).

**Ementa:**

- Concorrência nº 001/2016 – SEF/DF para concessão do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, e áreas adjacentes, visando à realização de feiras, exposições e eventos, bem como a instalação de equipamentos de apoio;
- Decisão nº 3374/2017: Continuidade da suspensão do certame e diligências;
- **Fase atual:** Análise do cumprimento de diligências;
- Corpo Técnico: Pela continuidade do certame, condicionada a ajustes;
- Decisão nº 5.199/2017: Pedido de vista efetuado pelo MPJTCDF;
- MPJTCDF: Acompanha parcialmente a Unidade Técnica, sugerindo, adicionalmente, determinação à SEF para que, ao estabelecer os valores mínimos de patrimônio líquido, o faça considerando o limite definido no § 3º, do artigo 31, da Lei 8666/93 e utilize como parâmetro o valor total do investimento adicionado à soma das outorgas anuais até o termo final da concessão;
- VOTO em harmonia com a Instrução, à exceção dos itens referentes à outorga única e à possibilidade de outorga fixa anual. Acolhimento, na essência, do adendo proposto pelo *Parquet*. Continuidade do certame, condicionada a ajustes, e recomendações.

## RELATÓRIO

Tratam os autos do edital de Concorrência nº 001/2016 – SEF/DF, cujo objeto é a concessão do Centro de Convenções Ulysses Guimarães e áreas adjacentes para a realização de feiras, exposições e eventos, bem como a instalação de equipamentos de apoio.

Em assentada anterior, ao analisar o edital de licitação retro, o Tribunal, por meio da Decisão nº 3374/2017, decidiu pela manutenção da suspensão do certame e por diligências à jurisdicionada, *in verbis*:

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – conhecer do Ofício nº 26/2017 e do anexo (peças 71 e 72); do Ofício nº 33/2017 (peça 73), do Ofício nº 34/2017 (peça 74); do Ofício nº 35/2017 (peça 75), bem como das peças 76 e 82; II – considerar prejudicado o exame do cumprimento das diligências determinadas pelo Despacho*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*Singular nº 306/2016-GCMM e pela Decisão nº 336/2017, em razão da ampla reformulação dos termos do edital da Concorrência Pública nº 001/2016; III – com base no art. 113, § 2ª, da Lei nº 8.666/1993, c/c o art. 198 do Regimento Interno do TCDF, determinar à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal que: a) mantenha a suspensão da Concorrência nº 001/2016, até ulterior deliberação desta Corte; b) apresente justificativas ou promova as alterações devidas no edital da Concorrência nº 001/2016, em relação às impropriedades identificadas no § 263 da Informação nº 76/2017 - 1ª DIACOMP/SEACOMP (e-DOC 92E3AF7F-e); IV – autorizar: a) o encaminhamento à jurisdição de cópia da Informação (e-DOC 92E3AF7F-e), bem como dos arquivos FLUXO DE CAIXA 1, 2 e 3, registrados na aba ASSOCIADOS do e-TCDF, em meio magnético, do relatório/voto do Relator e desta decisão, para auxiliar o cumprimento da determinação contida no item III-b; b) a ciência desta decisão às empresas INTERMEDIUM – COMUNICAÇÃO PROMOÇÃO E EVENTOS LTDA. e à UNIQUE PALACE PROMOÇÕES, EVENTOS E ALIMENTAÇÃO LTDA.; c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os fins pertinentes. (Grifei)*

Importa ainda trazer que o § 263 da Informação nº 76/2017 - 1ª DIACOMP/SEACOMP (peça 83), mencionado no *decisum* supra, elenca o seguinte:

*263. A partir da nova análise do edital, foram identificadas graves deficiências no planejamento, na concepção do projeto e na elaboração do instrumento convocatório. Nesse sentido, o edital de Concorrência nº 001/2016-SEF padece de vícios envolvendo os aspectos jurídico formal, técnicos e econômicos. Relacionamos a seguir os tópicos nos quais as irregularidades foram identificadas, ressaltando que as mesmas comprometem a continuidade do certame:*

- a) Exigência de patrimônio líquido (parágrafos 35 a 36);*
- b) Classificação das obrigações (parágrafos 37 a 38);*
- c) Risco de alteração tributária no IPTU (parágrafo 39);*
- d) Alienação de bens reversíveis desnecessários (parágrafo 40);*
- e) Regras relativas ao mecanismo de pagamento (parágrafos 41 a 44);*
- f) Disposições contraditórias do edital (parágrafos 45 a 48);*
- g) Disposições contraditórias acerca do reequilíbrio econômico-financeiro (parágrafos 49 a 53);*
- h) Indicador de disponibilidade (parágrafos 95 a 109);*
- i) Transição entre os percentuais aplicáveis em função da receita bruta (parágrafos 127 a 135);*
- j) Parâmetros gerais do SMD (parágrafos 136 a 181);*
- k) Orçamento de obras (parágrafos 192 a 216);*
- l) Taxa de ocupação (parágrafos 221 a 225);*
- m) Outorga classificada como investimento (parágrafos 226 a 231);*
- n) Outorga única (parágrafos 232 a 237);*
- o) Outras receitas (parágrafos 238 a 240);*
- p) Cálculo do Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (parágrafos 241 a 243);*
- q) Depreciação não somada ao fluxo de caixa (parágrafos 244 a 246);*
- r) Possibilidade de outorga fixa anual (parágrafos 247 a 250);*
- s) Contraprestação em relação ao IPTU (parágrafo 258).*

Em atenção à Decisão nº 3374/2017, a SEF encaminhou ao Tribunal o Ofício nº 52-SUBPPP/SEF-DF (peça 93).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

A presente fase é de análise do cumprimento das diligências contidas na referida Decisão nº 3374/2017.

A Área Técnica, ao examinar o feito por meio da Informação nº 149/2017-DIACOMP<sup>1</sup> (peça 149), pugnou pela continuidade do certame, condicionada a ajustes.

Da instrução, destaco o seguinte excerto:

**II – DO ATENDIMENTO AO ITEM III.b DA DECISÃO Nº 3374/2017**  
**II.1 EXIGÊNCIA DE PATRIMÔNIO LÍQUIDO (PARÁGRAFOS 35 A 36 DA**  
**INFORMAÇÃO Nº 76/2017 – DIACOMP1)**

4. Nos parágrafos 35 e 36 da Informação nº 76/17 – 1ª DIACOMP/SEACOMP (e-doc nº 92E3AF7F), o Corpo Técnico apontou que a exigência de capital social mínimo para fins de qualificação econômico-financeira estava bem superior ao limite estabelecido no § 3º do art. 31 da Lei 8.666/93.

**II.1.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

5. A Secretaria de Fazenda, em relação Achado 1, apresentou as seguintes justificativas (peça 93, e-doc nº 00E57682):

*A exigência de patrimônio líquido mínimo no valor correspondente ao capital social mínimo exigido a partir do segundo ano de concessão visa garantir que o adjudicatário da licitação tenha condições de obter o financiamento necessário à realização dos investimentos obrigatórios.*

*Uma SPE, no início da concessão, possui como patrimônio próprio tão somente o seu capital social. Na medida em que é demandada a integralização, no Contrato, de capital social de 12 milhões de reais a partir do segundo ano, é coerente demandar no Edital que as empresas licitantes possuam o patrimônio líquido necessário para aportar o capital da SPE.*

*O patrimônio líquido da SPE funciona também como garantia adicional (fora a garantia de execução do Contrato) ao Poder Concedente caso a haja descumprimentos contratuais e a SPE seja demandada em juízo para pagar indenizações. Considerando o valor dos bens concedidos (estima-se em 176 milhões o valor patrimonial do Centro de Convenções Ulysses Guimarães), bem como os investimentos (estimados em R\$ 15.627.742,74) a exigência de patrimônio líquido de 12 milhões (6,8% do valor dos bens concedidos e 78% do valor dos investimentos obrigatórios) nos parece bastante razoável.*

*Cumprir mencionar, ainda, que a capacidade de se obter a garantia de execução do Contrato pela SPE também está, naturalmente, ligada ao seu capital social, que será parte da garantia junto a financiadores e seguradores de que poderá quitar suas obrigações.*

*Isso posto, a exigência de patrimônio líquido mínimo nos patamares colocados no edital mostra-se coerente com as obrigações de investimento e possibilidade de alavancagem do projeto.*

*Não obstante, para assegurar o cumprimento da letra da lei, realizaremos modificação da metodologia de cálculo do valor do contrato, que atualmente é equivalente à soma simples do valor*

<sup>1</sup> A instrução do Corpo Técnico foi elaborada pela Comissão Técnica Permanente de Parcerias Público Privadas – PPP e Concessões Comuns, criada pela Portaria TCDF nº 188, de 30/05/2016, publicada no DODF nº 108, de 08/06/2016, p. 26, posteriormente modificada pela Portaria TCDF nº 284, de 05/09/2016, publicada no DODF nº 184, de 28/09/2016, p. 38, nos termos do art. 2º, inciso VII e art. 14, da Resolução TCDF nº 290/2016 (peça 21).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

*estimado dos investimentos obrigatórios, para o somatório das receitas projetadas a ser auferidas pela SPE no decorrer da concessão.*

*Essa metodologia de estabelecimento do valor do contrato foi utilizada, por exemplo, na PPP de Habitação Social e na PPP São Lourenço, ambas do Estado de São Paulo.*

*Sua aplicação elevará o valor do contrato para R\$ 511.384.952,96, tornando possível a exigência de patrimônio líquido no valor de 12 milhões de reais, que corresponderão a 2,34% do valor do contrato atualizado.*

*Naturalmente, tal alteração demandará ajustes nos valores exigidos em garantia de execução do Contrato e nos valores estabelecidos para as multas contratuais.*

*As modificações quanto às porcentagens exigidas em sede de garantia de execução do Contrato são apresentadas no item **Erro! Fonte de referência não encontrada.** deste documento, em conjunto com outras mudanças nas cláusulas relacionadas à garantia de execução.*

*As modificações relacionadas às sanções e penalidades são apresentadas no item **Erro! Fonte de referência não encontrada.** abaixo.*

**II.1.2 NOSSA ANÁLISE**

6. *A alteração do valor da licitação, ao considerar as receitas nominais auferidas pela Concessionária (R\$511.384.952,96), corrigiu a falha apontada pelo Órgão Instrutivo.*

**II.2 DA CLASSIFICAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES (PARÁGRAFOS 37 A 38 DA INFORMAÇÃO Nº 76/2017 – DIACOMP1)**

7. *O Corpo Técnico, nos parágrafos 37 e 38 da Informação nº 76/17 – 1ª DIACOMP/SEACOMP (e-doc nº 92E3AF7F), relatou que conceitos de infração leve, média, grave e gravíssima – constantes do Capítulo 4 do Título X da minuta do contrato do antigo edital - estavam bem abertos, o que tornava difícil sua aplicação.*

**II.2.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

8. *Ao verificar a documentação enviada, notamos que o Capítulo 4 do Título X da minuta do contrato do novo edital (sanções e penalidades aplicáveis ao futuro concessionário), define melhor os conceitos de infração leve, média, grave e gravíssima, além de detalhar algumas situações que se enquadrariam em tais infrações.*

**II.2.2 NOSSA ANÁLISE**

9. *A falha descrita nos parágrafos 37 e 38 da Informação nº 76/17 – 1ª DIACOMP/SEACOMP não existe mais.*

**II.3 DO RISCO DE ALTERAÇÃO TRIBUTÁRIA (PARÁGRAFO 39 e 258 DA INFORMAÇÃO Nº 76/2017 – DIACOMP1)**

10. *O Órgão Instrutivo destacou, no parágrafo 39 da Informação nº 76/17 – 1ª DIACOMP/SEACOMP (e-doc nº 92E3AF7F), que a letra “h” da Cláusula 69 da minuta de contrato do novo edital (peça 82, e-doc nº 25BC5682), previa que qualquer alteração tributária do IPTU seria de risco exclusivo do poder Concedente. Tal previsão não fazia sentido por dois motivos: (1) o pagamento do tributo constava do fluxo de caixa da concessão e (2) o reequilíbrio deve ser em benefício do Distrito Federal, caso haja decisão pela não cobrança do tributo.*

**II.3.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

11. *A Secretaria de Fazenda rebate a falha apontada nos seguintes termos (Respostas ao TCDF Consolidado):*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

*Entretanto, esclarecemos que a referida alínea da Cláusula 69 (atual Cláusula 71) do Contrato não estabelece que qualquer alteração tributária do IPTU será de risco exclusivo do Poder Concedente, mas tão somente aquelas alterações relacionadas à 'modificação das regras tributárias, ou da interpretação que se tem sobre estas, pertinentes à incidência do Imposto Sobre a Propriedade Territorial e Urbana – IPTU **sobre a propriedade de bens públicos cedidos a particulares**'*

*Tal disposição deve ser lida em conjunto com as demais disposições contratuais. Na Cláusula 67 (atual Cláusula 69) do Contrato, alínea "ff", fica estabelecido que será de exclusiva responsabilidade e risco da Concessionária "alterações na legislação ou regulamentação pertinente, federais ou distritais, de natureza tributária ou não-tributária, ainda que afetem as atividades da CONCESSÃO, salvo as exceções previstas neste CONTRATO".*

*Mais a frente, na atual Cláusula 75, fica estabelecido que:*

*Ressalvadas as exceções previstas neste CONTRATO, em função da ausência do controle dos preços a serem praticados pela CONCESSIONÁRIA na exploração do CCGU, não haverá reequilíbrio econômico-financeiro em decorrência de modificação de tributos, sejam esses impostos, taxas ou contribuições de qualquer espécie, ou de modificações legislativas de caráter geral que incidam, no caso dos tributos, ou se aplicam, no caso das demais modificações legislativas, direta ou indiretamente, sobre as atividades de empresas (concessionárias de uso de bem público ou não) que tenham como propósito a realização de feiras, exposições e eventos.*

*Na medida em que somente o risco pela alteração das regras, ou da interpretação que se tem sobre elas, a respeito da incidência de IPTU sobre bens públicos concedidos a particulares é alocado ao Poder Concedente, caso haja uma modificação – no caso, a não incidência do tributo – os efeitos gerados (efeito positivo no fluxo de caixa da Concessionária, que anteriormente teria que realizar o pagamento do tributo) têm que ser compensados, gerando reequilíbrio em favor do Poder Concedente.*

*Fosse da Concessionária o risco sobre esse tipo de alteração específica das regras do IPTU ou de sua interpretação, ela arcaria com os efeitos de eventuais alterações, ou seja, ela simplesmente deixaria de pagar o IPTU, sem compensar o Poder Concedente".*

**II.3.2 NOSSA ANÁLISE**

12. *Entende-se que a resposta da SEF descaracteriza a falha apontada.*

13. *Na realidade, a alínea "ff" da Cláusula 69 (antiga Cláusula 67) do novo edital trata de tributos em geral. Especificamente sobre a dúvida acerca da incidência de IPTU sobre imóvel público cedido a terceiros, cabe esclarecer que já foi sanada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 594.015 – São Paulo.*

14. *O STF, no RE nº 594.015, proferiu o seguinte acórdão com repercussão geral:*

*IMUNIDADE – SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA ARRENDATÁRIA DE BEM DA UNIÃO – IPTU. Não se beneficia da imunidade tributária recíproca prevista no artigo 150, inciso VI, alínea "a", da Constituição Federal a sociedade de economia mista ocupante de bem público.*

15. *O referido acórdão fundamentou-se no entendimento de que, imóvel público utilizado por particular para fins econômicos, devem sofrer a incidência de IPTU, devendo o ônus tributário recair sobre o concessionário.*

16. *O Ministro Marco Aurélio, relator do Recurso Extraordinário nº 594.015, em seu voto, asseverou:*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

*Então, nem mesmo as pessoas jurídicas do direito público, que exploram atividade econômica, gozam da imunidade, o que se dirá quanto ao particular.*

*Mostra-se inequívoco ser o imóvel da União empregado em atividade de sociedade de economia mista que atua no mercado com fins lucrativos. Não há base a justificar o gozo de imunidade nos termos pretendidos.*

*O ente público, ainda que não seja o responsável pela exploração direta da atividade econômica, ao ceder o imóvel a sociedade de economia mista, permite que o bem seja afetado a empreendimento desenvolvido, ensejando a geração de riquezas, posteriormente incorporadas ao patrimônio da cessionária, em benefício último dos acionistas.*

*Reconhecer a imunidade recíproca significa verdadeira afronta ao princípio da livre concorrência versado no artigo 170 da Constituição Federal, por estar-se conferindo a pessoa jurídica de direito privado vantagem indevida, não existente para os concorrentes. O Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU representa relevante custo operacional. Afastar tal ônus de empresa que atua no setor econômico, ombreando com outras, a partir de extensão indevida da imunidade recíproca, implica desrespeito aos ditames da Constituição Federal. Esse entendimento vem expresso no § 2º do artigo 173 da Lei Básica da República:*

*(...)*

*A hipótese de incidência do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU não está limitada à propriedade do imóvel, incluindo o domínio útil e a posse do bem. O mesmo entendimento vale para o contribuinte do tributo, que não se restringe ao proprietário do imóvel, alcançando tanto o titular do domínio útil quanto o possuidor a qualquer título. Não há falar em ausência de legitimidade da recorrente para figurar no polo passivo da relação jurídica tributária.*

17. *Seria interessante recomendar à SEF que avalie a necessidade de manutenção da alínea “h” da Cláusula 71 (antiga Cláusula 69) do novo edital, tendo em vista o entendimento firmado pelo STF no RE nº 594.015 acerca da incidência de IPTU sobre bem público cedido a particulares.*

**II.4 DA ALIENAÇÃO DOS BENS REVERSÍVEIS (PARÁGRAFO 40 DA INFORMAÇÃO Nº 76/2017 – DIACOMP1)**

18. *No Parágrafo 40 da Informação nº 76/17 – 1ª DIACOMP/SEACOMP (e-doc nº 92E3AF7F), o Corpo Técnico assinalou: A letra “a” do § 2º da Cláusula 14 da nova minuta de contrato prevê a possibilidade de alienação dos bens reversíveis desnecessários por parte do Concessionário. Não há, contudo, menção sobre destino dos recursos auferidos com a venda dos citados bens. Esses recursos pertencem ao Distrito Federal e não podem ser auferidos pela Concessionária (peça 82, e-doc nº 25BC5682).*

**II.4.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

19. *A SEF, no tocante ao Achado nº 4, respondeu: No caso da alínea “a” do parágrafo 2º da Cláusula 14, a Concessionária somente poderá alienar o bem se substituí-lo por outros em condições de operacionalidade e funcionamento idênticas ou superiores. Essa disposição é coerente com o disposto na Cláusula 67 (atual Cláusula 69), alínea “d” e “s”, respectivamente, que dispõem que é de responsabilidade e risco exclusivo da Concessionária ‘os custos e despesas relativos à implantação dos investimentos, inclusive INVESTIMENTOS OBRIGATORIOS, à conservação e manutenção dos BENS VINCULADOS À CONCESSÃO do CCUG’ e a ‘obsolescência,*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

*segurança, robustez e pleno funcionamento das tecnologias, dos equipamentos e das técnicas empregadas na CONCESSÃO'; e Na medida em que a Concessionária tem o risco pela conservação e manutenção dos bens, bem como por sua obsolescência, ela deve arcar com os custos de substituí-los quando necessário.*

*Não obstante, como medida para incentivar a devida substituição desses bens – pois nesse caso há um grande incentivo de adiar tais substituições, salvo se afetarem substancialmente a operação do CCUG –, entendemos ser pertinente permitir a utilização de recursos advindos da venda dos bens a serem substituídos na aquisição dos novos, tendo em vista estimular a Concessionária a manter os bens e equipamentos relacionados ao CCUG no estado-da-arte disponível.*

*Isso posto, fizemos as alterações informadas na Tabela 8.*

*Como medida de incentivo à substituição, adicionamos o parágrafo 4º à Cláusula 14 do Contrato.*

*Quanto à alienação prevista na alínea “b” do parágrafo 2º da Cláusula 14, previmos na nova minuta do Contrato, para atender à solicitação do TCDF, a obrigação de depositar os recursos em favor do Poder Concedente (parágrafo 5º)”.*

**II.4.2 NOSSA ANÁLISE**

20. *As mudanças efetuadas no novo edital pela Pasta Distrital corrigem a falha apontada neste tópico.*

**II.5 DAS RECOMENDAÇÕES CONSTANTES DOS PARÁGRAFOS 95 A 181 DA INFORMAÇÃO N.º 76/2017 – 1ª DIACOMP/SEACOMP**

21. *Na Informação n.º 76/2017 – 1ª Diacomp/Seacomp (e-DOC n.º 92E3AF7F-e), foram apontadas inconsistências quanto à economicidade na aferição do indicador de disponibilidade (parágrafos 95 a 109 da referida Informação), à transição entre os percentuais aplicáveis em função da receita bruta (parágrafos 127 a 135), e aos parâmetros gerais do sistema de mensuração de desempenho – SMD – (parágrafos 136 a 181).*

22. *Haja vista que essas impropriedades foram menos abrangentes do que aquelas contidas nas manifestações anteriores deste Corpo Técnico, a SUBPPP decidiu fazer apenas uma revisão na modelagem, ressaltando-se o/a:*

*a) Modificação no número total de verificações necessárias em cada vistoria, reduzindo-se assim os custos do GDF com essa atividade e visando atender maior economicidade no processo;*

*b) Modificação da fórmula de cálculo da PARCELA VARIÁVEL DO VALOR PELA OUTORGA, evitando a transição brusca quando ocorrer o alcance de patamares superiores de outorga (no caso do contrato, receitas brutas acima de R\$ 30 milhões);*

*c) Revisão geral dos parâmetros do SMD no sentido de tornar o mecanismo mais próximo de seu objetivo, qual seja, criar incentivos para que a CONCESSIONÁRIA mantenha e opere o CCUG com qualidade e eficiência. Foram revisados: as pontuações por item, a relevância de cada item para o SMD, as fórmulas de cada indicador (IC, ID, AE e ASU) e seus respectivos valores de tolerância;*

*d) Estudo de cenários de desempenho (péssimo, ruim, esperado e otimista) e seus respectivos impactos na PARCELA VARIÁVEL DO VALOR PELA OUTORGA, detalhados no modelo do SMD (planilha em anexo).*

23. *A seguir, apresentam-se as principais modificações feitas no edital e em seus anexos I e III, afetas à modelagem do mecanismo de*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

pagamento e do SMD.

**TABELA 1: ALTERAÇÕES AFETAS AO SMD E AO MECANISMO DE PAGAMENTO**

<b>Dispositivo</b>	<b>Versão anterior</b>	<b>Versão atualizada</b>		
Valor mínimo da parcela fixa do valor pela outorga	R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais)	R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais)		
Momento do pagamento da parcela fixa do valor pela outorga	Anteriormente à expedição do TERMO DE INÍCIO DE OBRAS	Imediatamente após a assinatura do CONTRATO		
Equação para cálculo da parcela variável do valor pela outorga	$V = r \times d \times R$	Se $R < R_c$ , $V = P_m + r_1 \times d \times R$ Se $R \geq R_c$ , $V = P_m + r_2 \times d \times R - [(r_2 - r_1) \times d \times R_c]$		
Percentuais de $r$	Se $R < R\$ 30$ milhões, 10% Se $R \geq R\$ 30$ milhões, 30%	$r_1 = 1\%$ $r_2 = 3\%$		
Pagamento mínimo da parcela variável do valor pela outorga	Não havia	R\$ 850.000,00		
Equação para cálculo da APC	Se $\sum(IC, ID) \leq 200$ , $APC = 0,1$ Se $\sum(IC, ID) > 200$ , $APC = 0,1 + [\sum(IC, ID) \times f]$	Se $\sum(IC, ID) \leq 200$ , $APC = 1,0$ Se $\sum(IC, ID) > 200$ , $APC = 1,0 + [\sum(IC, ID) \times f]$		
Fator de ajuste 'f'	$f = 45 / 1.000.000$	$f = 4 / 5.000$		
Amostragem de unidades funcionais para avaliação do ID	Não havia	As unidades funcionais "Áreas frias" e "Salas de apoio" terão somente 10% de seus recintos analisados.		
Valores máximos de IC e ID	$ID_{máx} = 72.610$ $IC_{máx} = 5.000$	$ID_{máx} = 13.000$ $IC_{máx} = 4.500$		
Proporção dos pontos de ID por local/equipamento	Auditórios	3,17%	Auditórios	18,08%
	Pavilhões de Exposições, mezaninos e áreas de circulação	3,47%	Pavilhões de Exposições, mezaninos e áreas de circulação	19,38%
	Salas modulares e salas de apoio	16,47%	Salas modulares e salas de apoio	19,85%
	Áreas frias	70,28%	Áreas frias	13,08%
	Elevadores	1,51%	Elevadores	8,46%
	Câmeras	2,89%	Câmeras	8,08%
	Fachadas (Alas Oeste Posterior e Oeste Praça dos namorados)	0,83%	Fachadas (Alas Oeste Posterior e Oeste Praça dos namorados)	4,62%
	Fachadas (Alas Sul e Norte)	1,38%	Fachadas (Alas Sul e Norte)	8,46%
Equação para cálculo da ASU	$ASU = 1,2 - (N \times 0,03)$ Sendo que: $0,90 \leq ASU \leq 1,2$	$ASU = 1,2 - (N \times 0,028)$ Sendo que: $0,92 \leq ASU \leq 1,2$		
Valores para AE	$60\% \leq TXo \leq 100\%$	0,80	$65\% \leq TXo \leq 100\%$	0,70
	$50\% \leq TXo < 60\%$	0,85	$55\% \leq TXo < 65\%$	0,80
	$40\% \leq TXo < 50\%$	0,90	$45\% \leq TXo < 55\%$	0,90
	$30\% \leq TXo < 40\%$	0,95	$0\% \leq TXo < 45\%$	1,00
	$0\% \leq TXo < 30\%$	1,00		



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Dispositivo	Versão anterior		Versão atualizada	
	Situação	Consequência	Situação	Consequência
Baixo desempenho	Acima de 15.000 na soma de IC e ID por 2 anos consecutivos	(IC+ID) x 2	A partir de 2.000 pontos no ID por 2 anos consecutivos	ID x 2
	Acima de 20.000 na soma de IC e ID por 2 anos consecutivos	Indicação de caducidade	A partir de 2.000 pontos no ID por 3 anos não consecutivos em um período de 5 anos	
			A partir de 1.500 pontos no IC por 2 anos consecutivos	IC x 2
			A partir de 1.500 pontos no IC por 3 anos não consecutivos em um período de 5 anos	

24. Em seguida, procede-se à análise das alterações realizadas pela SUBPPP.

#### II.5.1 NOSSA ANÁLISE

25. Com vistas a reduzir os custos da fiscalização e, conseqüentemente, alcançar a economicidade na aferição do indicador de disponibilidade – ID –, a quantidade de locais que seriam objeto de fiscalização foi reduzida. Isso se deu por meio da previsão de fiscalização amostral das áreas frias e salas de apoio, correspondente a 10% da quantidade total desses ambientes.

26. Adotando-se a mesma metodologia descrita no parágrafo 101 da Informação n.º 76/2017 – 1ª Diacomp/Seacomp, apresentam-se, a seguir, as tabelas contendo o custo e o tamanho da equipe necessários para realizar a aferição do ID, segundo os novos parâmetros traçados pela SUBPPP.

**TABELA 2: CUSTO ANUAL (PROPORÇÃO EM RELAÇÃO AO VALOR DA PARCELA VAIÁVEL DA OUTORGA) EM FUNÇÃO DA QUANTIDADE DE MEDIÇÕES ANUAIS E DO TEMPO MÉDIO DE VERIFICAÇÃO POR ITEM**

		Quantidade de aferições por ano				
		4	5	6	7	8
Tempo médio de verificação por item (min)	0,5	R\$ 876 (0,08%)	R\$ 1.096 (0,1%)	R\$ 1.315 (0,12%)	R\$ 1.534 (0,14%)	R\$ 1.753 (0,16%)
	1,0	R\$ 1.753 (0,16%)	R\$ 2.191 (0,2%)	R\$ 2.629 (0,24%)	R\$ 3.067 (0,29%)	R\$ 3.506 (0,33%)
	1,8	R\$ 3.155 (0,29%)	R\$ 3.944 (0,37%)	R\$ 4.733 (0,44%)	R\$ 5.521 (0,51%)	R\$ 6.310 (0,59%)
	2,5	R\$ 4.382 (0,41%)	R\$ 5.478 (0,51%)	R\$ 6.573 (0,61%)	R\$ 7.669 (0,71%)	R\$ 8.764 (0,82%)
	3,0	R\$ 5.258 (0,49%)	R\$ 6.573 (0,61%)	R\$ 7.888 (0,73%)	R\$ 9.202 (0,86%)	R\$ 10.517 (0,98%)
	4,0	R\$ 7.011 (0,65%)	R\$ 8.764 (0,82%)	R\$ 10.517 (0,98%)	R\$ 12.270 (1,14%)	R\$ 14.023 (1,31%)
	5,0	R\$ 8.764 (0,82%)	R\$ 10.955 (1,02%)	R\$ 13.146 (1,22%)	R\$ 15.337 (1,43%)	R\$ 17.528 (1,63%)

**TABELA 3: NÚMERO DE COMPONENTES DA EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO EM FUNÇÃO DA DURAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO E DO TEMPO MÉDIO DE VERIFICAÇÃO POR ITEM**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

		Duração da fiscalização (dias)				
		1	2	3	4	5
Tempo médio de verificação por item (min)	0,5	1	1	1	1	1
	1,0	2	1	1	1	1
	1,8	4	2	2	1	1
	2,5	5	3	2	2	1
	3,0	6	3	2	2	2
	4,0	8	4	3	2	2
	5,0	10	5	4	3	2

27. Os novos parâmetros adotados no SMD possibilitaram a redução de 71% na quantidade de verificações realizadas por vistoria – de 1.876 para 542. Tal redução refletiu-se nos custos estimados da fiscalização e no tamanho potencial das equipes que estariam encarregadas dessa tarefa, como se observou das tabelas acima.

28. Não obstante, ressalte-se que a economicidade – característica desejável em indicadores de desempenho – não é um parâmetro absoluto, dado que tal medida contrapõe o custo do cálculo do indicador e os benefícios esperados da sua utilização.

29. Nesse sentido, destaca-se que a nova versão do SMD inseriu um pagamento mínimo, no valor fixo de R\$ 850 mil, ao cálculo do valor da parcela variável de outorga. Com isso, os valores anuais estimados para a outorga passaram do patamar de R\$ 200 mil para R\$ 1 milhão, um acréscimo de 400%. Dessa forma, a proporção do custo da fiscalização, em comparação com o valor da parcela variável de outorga, passou do intervalo entre 1,35% e 27,08% para o intervalo entre 0,08% e 1,63%, uma redução de aproximadamente 90%.

30. Assim, entende-se que as recomendações contidas nos parágrafos 95 a 109 da Informação n.º 76/2017 – 1ª Diacom/Seacomp podem ser consideradas atendidas, tendo em vista que o custo do cálculo do indicador é razoável, frente aos benefícios esperados de sua utilização.

31. Da mesma forma, foram satisfatoriamente superadas as críticas concernentes à brusca transição entre os percentuais aplicáveis na equação da parcela variável da outorga (parágrafos 127 a 135 da referida Informação). Com efeito, a sugestão constante do parágrafo 135 da mencionada Informação foi incorporada ao novo modelo.

32. Por fim, em relação aos parâmetros gerais do SMD e do mecanismo de pagamento, destacam-se as seguintes alterações no edital e seus anexos:

- a) atribuição do valor unitário ao desempenho padrão para a Avaliação do Poder Público – APC;
- b) atribuição de penalidades também associadas ao baixo desempenho no Índice de Conformidade – IC;
- c) estabelecimento de amostragem para seleção das áreas frias e salas de apoio que serão objeto de vistoria;
- d) diminuição do impacto final que as áreas frias possuíam sobre o Indicador de Disponibilidade – ID;
- e) redefinição da pontuação atribuída a cada critério do ID.

33. Não obstante, a SUBPPP, acatando a sugestão do parágrafo 178 da Informação n.º 76/2017 – 1ª Diacom/Seacomp, traçou quatro cenários para o SMD: otimista, esperado, pessimista e péssimo. Em função disso, elaborou-se o quadro abaixo, o qual relaciona o indicador de desempenho decorrente de cada cenário, o valor da parcela



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

variável de outorga e a proporção do valor da parcela variável em relação à receita bruta, estimada, a partir do sexto ano, no montante de R\$ 22 milhões.

**TABELA 4: CENÁRIOS X VALOR ESTIMADO DE OUTORGA (A PARTIR DO 6º ANO)**

<b>Cenário</b>	<b>Indicador de desempenho</b>	<b>Valor da parcela variável de outorga<sup>2</sup></b>	<b>Proporção da parcela variável em relação à receita bruta</b>
<i>Otimista</i>	0,78	R\$ 1.021.600,00	4,6%
<i>Esperado</i>	1,00	R\$ 1.070.000,00	4,9%
<i>Pessimista</i>	3,18	R\$ 1.549.600,00	7,0%
<i>Péssimo</i>	7,20	R\$ 2.434.000,00	11,1%

34. Os cenários “otimista” e “esperado” demonstram que a parcela variável de outorga corresponderá a, aproximadamente, 5% do valor da receita bruta anual. Nos cenários “pessimista” e “péssimo”, o citado percentual é majorado para 7% e 11%, respectivamente. Dessa forma, ainda que não representem o pior desempenho possível, tais cenários indicam que o valor da parcela variável de outorga pode ser mais do que duplicado. Ou seja, o baixo desempenho da concessionária é fortemente desestimulado pelos valores da parcela variável de outorga, o que se mostra coerente com os objetivos do indicador.

35. Assim, entende-se que as recomendações afetas aos parâmetros gerais do SMD, constantes dos parágrafos 136 a 181 da Informação n.º 76/2017 – 1ª Diacomp/Seacomp, também foram devidamente atendidas, inclusive quanto à demonstração dos impactos decorrentes de desempenhos superiores ou inferiores à expectativa da SUBPPP.

**II.6 INCONSISTÊNCIAS FORMAIS DO EDITAL (PARÁGRAFOS 41 A 53 DA INFORMAÇÃO Nº 76/2017 – DIACOMP1)**

36. Foram sanadas as ambiguidades apontadas nos parágrafos 41 a 53 da Informação n.º 76/2017 – 1ª Diacomp/Seacomp, haja vista, sobretudo, as novas redações atribuídas às cláusulas contratuais que tratavam da parcela fixa do valor pela outorga e do reequilíbrio econômico-financeiro.

**II.7 ORÇAMENTO DE OBRAS (PARÁGRAFOS 192 A 216 DA INFORMAÇÃO Nº 76/2017 – DIACOMP1)**

37. A seguir, segue análise das respostas trazidas pela SEF/DF por meio do Ofício nº 52-SUBPPP/SEF-DF (Peça 93) e anexos (Peça 94), para os achados apontados na Informação nº 76/2017-Diacomp1 (Peça 83), relativos as obras propostas para o CCUG.

**II.7.1 PRAÇA DOS NAMORADOS**

**II.7.1.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

38. A SEF informou que a praça dos Namorados faz parte da área de concessão do CGUU, conforme poligonal descrita na matrícula de nº 94.413, do Cartório do 1º ofício do Registro de Imóveis de Brasília e, desta forma, não reformar aquela área corresponderia a não zelar pelo interesse público, além de tornar o local mais suscetível a acidentes.

39. Ponderaram, ainda, que o Concessionário seria mais apto a fazer esses investimentos pois teria compreensão “mais precisa da vida do prédio e de suas demandas, não só a execução de obras, mas também a elaboração do respectivo projeto de revitalização – que também poderá prever alguma forma de exploração econômica” (fls. 29 da peça 93, e-doc

<sup>2</sup> Calculada segundo a equação:  $V = 850.000 + r_1 \cdot d \cdot R$ , assumindo-se receita bruta correspondente a R\$ 22 milhões e  $r_1 = 1\%$ .



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

nº 00E57682).

40. Assim, propõem deixar como facultativo ao concessionário, até o 5º ano, a apresentação de projeto para a revitalização da praça dos namorados, embora enunciem que o Poder Concedente contribuirá com promoção de consulta pública e de procedimento competitivo para execução do projeto.

41. Concluem como a seguir (fls. 30 da peça 93, e-doc nº 00E57682):

*Naturalmente, o Poder Concedente terá a decisão final quanto ao projeto a ser implementado – caso esse e a concessionária não entrem em acordo a respeito da implementação do projeto vencedor, ou quanto ao vencedor do procedimento competitivo, cessaria a responsabilidade da concessionária sobre a Praça, que deverá então ser mantida e recuperada (ou demolida) pelo Poder Concedente, direta ou indiretamente.*

*Aceito o projeto, ele seria implementado por conta e risco da Concessionária, e seria pago mediante reequilíbrio econômico financeiro do Contrato. (Grifo Nosso)*

#### **II.7.1.2 NOSSA ANÁLISE**

42. A proposição da SEF a respeito não atende aos preceitos da legislação. Inicialmente, declarou a faculdade da concessionária em apresentar projeto de reforma da praça dos namorados. Mas se observarmos a nova minuta de contrato enviada, há na verdade uma obrigação da futura contratada (fls. 138/139 e 316 da peça 93, e-doc nº 00E57682):

#### **SEÇÃO XII – PRAÇA DOS NAMORADOS**

**CLÁUSULA 43.** Em até 5 (cinco) anos da assinatura do CONTRATO, a CONCESSIONÁRIA apresentará PROJETO de revitalização e exploração da área atualmente ocupada pela PRAÇA DOS NAMORADOS, de acordo com o ANEXO XVI deste CONTRATO.

*Parágrafo único.* Devido ao desgaste de suas estruturas, a área atualmente ocupada pela PRAÇA DOS NAMORADOS deverá ser mantida isolada, estando vedado seu uso, até que seja implementado projeto que permita a utilização segura da mencionada área.

**CLÁUSULA 44.** Caso o PODER CONCEDENTE e a CONCESSIONÁRIA cheguem a um acordo quanto à implementação do PROJETO:

a) deverá ser emitida ORDEM DE INÍCIO DE OBRAS, respeitado o disposto na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, bem como deverá ser cumprido o disposto na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**;

b) deverá ser realizado procedimento para aceitação de obras específico para as intervenções relacionadas ao PROJETO, aplicando-se o procedimento disposto na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**;

c) para sua exploração, deverá ser emitida ORDEM DE INÍCIO DE OPERAÇÃO específica, respeitado o disposto na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, inclusive quanto aos necessários ajustes nos PLANOS OPERACIONAL e DE MANUTENÇÃO decorrentes do PROJETO.

(...)

A CONCESSIONÁRIA tem até a data [xx] para apresentar projeto de revitalização e exploração da PRAÇA DOS NAMORADOS (o PROJETO), acompanhado de:

43. Posteriormente, a jurisdicionada considerou contratar a execução da obra, dentro ou fora da concessão. Caso seja realizada pela



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

*concessionária, esta deverá selecionar, por processo competitivo, terceiro com a melhor proposta de execução, mediante processo competitivo. Detalhe que o anexo XVI estabelece a faculdade da concessionária escolher o vencedor do processo de seleção. Por essa subcontratação, a concessionária terá direito ao reequilíbrio econômico do contrato de concessão (anexo XVI da minuta do contrato, fls. 316 da peça 93, e-doc nº 00E57682:*

*2. Após PODER CONCEDENTE e CONCESSIONÁRIA entrarem em acordo a respeito do PROJETO, a CONCESSIONÁRIA deverá conduzir processo competitivo privado de tomada de preços (PROCESSO COMPETITIVO), tendo em vista a obtenção de propostas para sua implantação (CAPEX).*

*2.1. A CONCESSIONÁRIA não poderá apresentar proposta própria ou de PARTES RELACIONADAS no PROCESSO COMPETITIVO;*

*2.2. A CONCESSIONÁRIA deverá obter ao menos 3 (três) propostas de terceiros que não sejam PARTE RELACIONADA.*

*3. A CONCESSIONÁRIA deverá recomendar, fundamentadamente, ao PODER CONCEDENTE, a proposta que lhe parecer mais vantajosa.*

*4. Acordadas as PARTES quanto à implementação da proposta, a CONCESSIONÁRIA contratará o respectivo proponente, ou outro, desde que comprove a qualidade igual ou superior e apresente preço mais vantajoso.*

*4.1 A CONCESSIONÁRIA será compensada pela implementação do PROJETO mediante o procedimento de reequilíbrio previsto no Capítulo 6 do Título VII do CONTRATO, considerando no respectivo fluxo de caixa marginal do PROJETO: (Grifo nosso).*

*44. Existem inconsistências variadas nesta proposta da SEF. Primeiro obrigar a concessionária a reformar a praça dos namorados e explorá-la, deixando para o futuro a inconsistência ou não desta proposta, ou seja, previsão incerta de custos a serem introduzidos no contrato. Não se faz um ajuste sem que os custos estejam, ainda que a nível de anteprojeto, determinados. Ainda mais que, como já observado por esta comissão, o gasto com a reforma da praça dos namorados não tem a ver com o objeto da concessão. Estar-se-ia em infringência aos arts. 2º, inciso III, e 18, inciso XV, da Lei das Concessões (Lei nº 8987/95):*

*III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;*

*(...)*

*XV - nos casos de concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública, os dados relativos à obra, dentre os quais os elementos do projeto básico que permitam sua plena caracterização, bem assim as garantias exigidas para essa parte específica do contrato, adequadas a cada caso e limitadas ao valor da obra; (Grifo nosso).*

*45. Estranha-se também a necessidade de a futura concessionária executar processo seletivo para subcontratar a execução da obra. Caberia se fosse o Poder Concedente a fazê-lo, mas o setor privado é mais do que eficiente nas suas escolhas. Até mesmo porque, como consta no Anexo XVI, esse processo é inútil na medida em que pode a futura concessionária contratar ou não o vencedor da seleção.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

46. *Por fim, a possibilidade de ajustar o contrato para execução desta obra é estranha aos pressupostos legais do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato administrativo, pois sua realização vincula-se a ocorrência de:*

*(...) fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.<sup>3</sup>*

47. *Ou seja, não se reequilibra o ajuste por fato previsível que, como relatado, é de conhecimento do futuro contratado, mas cujo projeto ainda está por se definir (vide cláusula 43 e anexo XVI da minuta do contrato, peça 93, e-doc nº 00E57682).*

48. *Segue que não há como concordar com essa proposição de introduzir futura obra no contrato de concessão, segundo os pressupostos legais indicados, de modo que consideramos insatisfatórios os esclarecimentos prestados pela jurisdicionada a respeito.*

**II.7.2 DEMOLIÇÃO DE TODOS OS REVESTIMENTOS DE PAREDES INTERNOS E EXTERNOS**

**II.7.2.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

49. *A SEF destacou que (fls. 34/41 da peça 93, e-doc nº 00E57682):*

*Numa análise superficial, os revestimentos apresentam manifestações patológicas localizadas, entretanto, em uma inspeção mais detalhada, nota-se que existem vários painéis de cerâmica com placas estufadas em estágio avançado de destacamento de placas, outras apresentam som cavo (oco) quando percutidas, indicando que não mais possuem a aderência ao pano de parede.*

*Na recuperação deste tipo de manifestação patológica, o reparo localizado nem sempre é suficiente, pois é provável que possa ocorrer em outras áreas do revestimento cerâmico ou já estejam – de forma silenciosa – ocorrendo.*

*O relatório fotográfico – anexo – com vista em prumada e lateral do revestimento comprova que as manifestações não ocorrem de maneira localizada como aparentemente acredita-se, mas sim de forma generalizada.*

*Seguem também anexas, informações técnicas de um dos grandes fabricantes de revestimentos cerâmicos do país a respeito das diferenças de tonalidades de um mesmo tipo de revestimento fabricado em diferentes lotes, e a que isso pode impactar em termos de estética e aparência, conforme informações da Portobello e site eletrônico da CECAFI (Peça 93, fls. 41/42).*

*De acordo com o informado acima, ratifica-se a recomendação da substituição de todo revestimento, pois existe grande probabilidade de gerar acidentes graves envolvendo os usuários. A solução adotada, além da segurança, tem a intenção de também proporcionar um padrão de qualidade aos painéis cerâmicos em relação a estética que uma intervenção pontual não poderia garantir.*

**II.7.2.2 NOSSA ANÁLISE**

50. *Conforme já apontado na Informação nº 76/2017-Seacomp (Peça 83, e-doc nº 92E3AF7F), na visita realizada pelo TCDF, em 12/06/2017, na presença dos orçamentistas responsáveis, verificou-se que de fato há patologias localizadas nos revestimentos externos e internos. No entanto, tais problemas são localizados, não se justificando sua*

<sup>3</sup> Art. 65, alínea II - "d", da Lei nº 8.666/93, aplicável às concessões por conta do art. 124 da idêntica norma.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

*remoção total. O relatório fotográfico não é conclusivo, pois mostra apenas os pontos com patologias, e na citada visita verificou-se que tal problema não é generalizado, como fazem entender os orçamentistas.*

51. *No que diz respeito às respostas dos fabricantes, verifica-se que no processo de fabricação pode haver algum tipo de variação no tamanho, curvatura e tonalidade (cor), de uma produção para outra. No entanto, da resposta da própria Portobello, uma das maiores e mais qualificadas fabricantes de revestimentos do país, verifica-se que tais parâmetros do produto são controlados por norma técnica, NBR 13818/97, sendo que a empresa é mais rigorosa que a própria norma, ressaltando que, para alguns clientes mais exigentes, tal diferença poderá não atender, o que não seria o caso de um equipamento público como o Centro de Convenções.*

52. *Vale destacar que argumentos desta natureza tem causado grande prejuízo ao DF, como no caso do Estádio nacional Mané Garrincha, onde se onerou demasiadamente os custos da obra, com vistas ao suposto atendimento do “padrão FIFA”. No caso em tela, por se tratar de obra de natureza pública, desde que atendido os limites normativos, não se justifica a substituição total dos revestimentos.*

53. *Além disso, no momento atual por que passa o DF, de carência de recursos, tal justificativa não pode ser acatada, dada a possibilidade de fabricação dos revestimentos sob encomenda com tonalidade igual, ou bastante próxima, aos revestimentos existentes. Com isso, não há como acatar a resposta trazida pela jurisdicionada, devendo o orçamento refletir, estritamente, os quantitativos sujeitos a reparos, os quais deverão ser criteriosamente identificados, mediante relatório fotográfico e memória de cálculo das áreas indicadas.*

### **II.7.3 REFORMA TOTAL DE TODOS OS BANHEIROS DO CCUG**

#### **II.7.3.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

54. *A Jurisdicionada informou que os banheiros existentes apresentam bom estado de conservação, mas ponderou que a última reforma foi realizada em 2005, na qual não foram atendidas as normas concernentes à acessibilidade, NBR-9050/2015. Referidas adequações já foram projetadas pelo arquiteto Fábio Savastano (CAU A4096-7) da Empresa TOPOCART, a pedido do Governo do Distrito Federal<sup>4</sup>.*

55. *Ainda segundo a SEF (fls. 41/42 da peça 93, e-doc nº 00E57682):*

*O orçamento foi realizado levando em conta retirada de revestimento de paredes, de piso, de forro, intervenções nas instalações elétricas e hidráulicas, nas esquadrias – não só em virtude de troca de válvula de descarga, substituição de vasos por caixa acoplada, mas em razão da demanda de uma série de serviços necessários a readequação, como a demolições e execução de paredes, reposicionamento de vasos, acréscimo de área para banheiro destinado a Portadores de Necessidades Especiais (PNE). Essas intervenções estão todas elas contempladas nos projetos (GDF) acima mencionados.*

*(...)*

*Ratifica a posição de manter as intervenções propostas, pois não há como manter um padrão qualidade aliado a estética sobretudo no que tange a tonalidade (cor), com a mixagem de cerâmicas novas com cerâmicas produzidas e assentadas há mais 12 anos.*

<sup>4</sup> Tais projetos se encontram em arquivo eletrônico (DWG) na pasta ARQ – Adequação Acessibilidade com os seguintes códigos: 0028-411 -NOVACAP-EDF-CCUGUI-PE-ARQACE-1 3,14; 0028-411 -NOVACAP-EDF-CCUGUI-PE-ARQACE-1 5,16,17; 0028-41 1 -NOVACAP-EDF-CCUG UI-PE-ARQACE-1 8; 0028-41 1 -NOVACAP-EDF-CCUGUI-PE-ARQACE-1 9,20,21; 0028-41 1 -NOVACAP-EDF-CCUGUI-PE-ARQACE-22.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

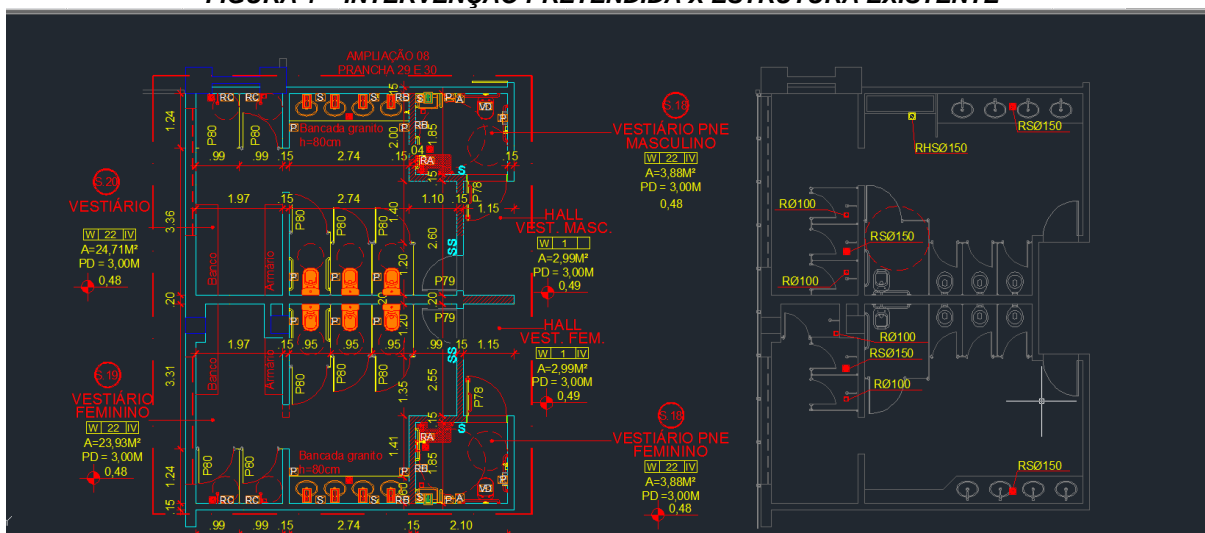
**II.7.3.2 NOSSA ANÁLISE**

56. A decisão de reforma total dos banheiros foi inicialmente apontada pelo orçamentista responsável devido à necessidade de substituição das válvulas de descarga dos vasos sanitários por caixas acopladas, tendo em vista economia de água. Já nesta etapa, é alegado, também, que a remodelagem total dos banheiros se justificaria em função da necessidade de adequação às normas de acessibilidade previstas na NBR-9050/2015 e que o projeto apresentado previa tal intervenção.

57. Dos projetos citados, de fato, verifica-se a previsão de adaptação para atendimento à acessibilidade, em geral, com a adaptação de uma baia adicional para PNE, a partir do remanejamento de baias convencionais, ou mesmo, do aproveitamento de espaços ociosos, o que não justifica a intervenção total pleiteada.

58. Por exemplo, na figura abaixo é mostrada a intervenção pleiteada (à esquerda) e a estrutura existente (à direita), constatando-se a existência de baia destinada a deficientes, inclusive com dimensões laterais já adequadas (diâmetro de 1,50 m), bastando apenas o deslocamento da divisória frontal em alguns centímetros, além da modificação da porta de entrada do banheiro, para facilitar o acesso, o que atenderia as exigências da NBR 9050. Já a intervenção pretendida, modifica radicalmente o layout existente, de forma desnecessária.

**FIGURA 1 – INTERVENÇÃO PRETENDIDA X ESTRUTURA EXISTENTE**



59. Conforme já consignado na Informação nº 76/2017-Seacomp (Peça 83, e-doc nº 92E3AF7F), tal proposta, mais uma vez, constitui nítido desperdício de recursos ante sua patente desnecessidade e excessiva onerosidade. Tal intervenção representa, aproximadamente, mais de 35% dos orçamentos previstos para as Alas Norte, Sul e Oeste. Em geral, este tipo de problema é resolvido, conforme já informado, com o remanejamento de baias, e adaptação de acessórios, como é comum, em diversos estabelecimentos, privados ou públicos.

60. Da visita realizada, em 12/06/2017, verificou-se que os banheiros do CCUG apresentam excelente nível de acabamento e qualidade, com pisos em granito e revestimentos em pastilhas 5,00 cm x 5,00 cm, com instalações em pleno funcionamento. No que diz respeito a estética da tonalidade de pastilhas e revestimentos, tal questão já foi suficientemente abordada no item anterior. Com isso, não há como acatar a resposta trazida pela jurisdicionada, devendo o orçamento refletir,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

*estritamente, os quantitativos sujeitos a reparos, os quais deverão ser criteriosamente identificados.*

**II.7.4 SUBSTITUIÇÃO DOS CORRIMÃOS E GUARDA-CORPOS METÁLICOS POR AÇO INOX**

**II.7.4.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

61. Segundo a jurisdicionada (fls. 45 da peça 93, e-doc nº 00E57682):

*Concorda-se que os corrimãos existentes apresentam bom estado de conservação, ressaltando-se, no entanto, que necessitarão de adequação a norma de acessibilidade NBR-9050/2015 e ao Corpo de Bombeiros do Distrito Federal (NBR 9077/01 NBR 14718/08).*

*Desta maneira, os novos corrimãos contemplados no projeto de acessibilidade seguirão o mesmo padrão dos existentes, sendo, todavia, adaptados as exigências normativas de acessibilidade e do CBDF.*

**II.7.4.2 NOSSA ANÁLISE**

62. Da resposta apresentada, verifica-se que os orçamentistas concordaram com a irregularidade identificada. O serviço em tela foi reduzido ao valor de R\$ 528.000,00, conforme proposta apresentada, o que corresponde à uma redução de 74% do valor inicialmente proposto, podendo-se acatar a resposta apresentada pela jurisdicionada relativa a este achado.

**II.7.5 SUBSTITUIÇÃO DE TODO O PISO INTERTRAVADO EXTERNO POR PISO EM CONCRETO**

**II.7.5.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

63. Segundo a SEF (fls. 52 da peça 93, e-doc nº 00E57682):  
*De acordo com NBR-9050/2015, os pisos devem ter superfície regular, firme, estável e antiderrapante sob qualquer condição e que não provoque trepidação em dispositivos com rodas (cadeiras de rodas ou carrinhos de bebê). Admite-se inclinação transversal da superfície até 2% para pisos internos e 3% para pisos externos e inclinação longitudinal máxima de 5%. Inclinações superiores a 5% são consideradas rampas.*

*Recomenda-se evitar a utilização de padronagem na superfície do piso que possa causar sensação de insegurança (por exemplo, estampas que pelo contraste de cores possa causar a impressão de tridimensionalidade). Ver Nota no Projeto de Acessibilidade ARQAdequação Acessibilidade Arquivo 0028-411 -NOVACAP-EDF-CCUGU I-PE-ARQACE-01.*

*Adotou-se o procedimento para retirada total dos pisos intertravados, pois vários trechos encontram-se desnivelados e, portanto, necessitando de reparo, coma também para atender as exigências normativas da NBR-9050/2015.*

*Descartou-se a possibilidade de faixas para trânsito de cadeirantes, pois além de limitar a mobilidade desse público as faixas destinadas a estes, acabaria por segrega-los, o que não e o objetivo da norma (proporcionar a utilização de maneira autônoma, independente e segura do ambiente, edificações, mobiliário, equipamentos urbanos e elementos a major quantidade possível de pessoas, independentemente de idade, estatura ou limitação de mobilidade ou percepção).*

**II.7.5.2 NOSSA ANÁLISE**

64. Da resposta trazida, verifica-se que o orçamentista, com a pretensa justificativa de atendimento às normas de acessibilidade, que



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

*exigem, nas passagens destinadas aos deficientes, a ausência de trepidação, o que não seria possível com piso intertravado, insiste na remoção e substituição de 8.450 m<sup>2</sup> deste tipo de pavimento.*

65. *Mais uma vez, alertamos que essa solução é desnecessária e onerosa, tendo em vista a possibilidade de se adaptar o pavimento existente, com a remoção parcial do piso intertravado nas passagens destinadas a deficientes, de forma a atender às normas de acessibilidade, o que reduziria substancialmente os custos propostos na planilha orçamentária.*

66. *Vale destacar a qualidade do piso intertravado já instalado, sendo técnica e ambientalmente recomendável em virtude de sua elevada permeabilidade de águas pluviais. Com isso, não há como acatar a resposta trazida pela jurisdicionada, devendo o orçamento refletir, estritamente, os quantitativos sujeitos a reparos, os quais deverão ser criteriosamente identificados, mediante relatório fotográfico e memória de cálculo das áreas indicadas.*

**II.7.6 SUBSTITUIÇÃO DE TODAS AS LÂMPADAS FLUORESCENTES POR LÂMPADAS DE LED**

**II.7.6.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

67. *A jurisdicionada manifestou-se como a seguir (fls. 55 da peça 93, e-doc nº 00E57682):*

*A edificação encontra-se há 12 anos sem manutenção e reforma, sendo constatados ambientes com lâmpadas queimadas, outros com lâmpadas de marcas, tipos e potências diferentes em um mesmo circuito. Ademais, nesse período não houve nenhuma atualização referente a gestão da eficiência energética em relação a iluminação do CCUG, visando, a médio e longo prazo, redução de custos, otimização, sustentabilidade e melhor qualidade na reprodução de cores.*

*Portanto, julga-se que o projeto de reforma e adequação do sistema de iluminação convencional por LED seja propício, ratificando-se, portanto, nossa posição em manter a trocas das lâmpadas no momento desta intervenção de reformas, pois procedimento reflete em redução de custos com energia, manutenção (maior vida útil), e eficiência luminosa (economia de cerca de 30%).*

**II.7.6.2 NOSSA ANÁLISE**

68. *Da resposta trazida, verifica-se que não foi apresentado estudo específico para a edificação do CCUG, com indicação da potência de iluminação atual (lâmpadas fluorescentes) e pretendida (lâmpadas LED), custos despendidos com energia confrontados com o investimento a ser realizado, etc. Conforme já apontado na Informação nº 76/2017 (Peça 83, e-doc nº 92E3AF7F), verifica-se que a substituição total das lâmpadas existentes, em sua maioria fluorescentes, para lâmpadas de LED, onera desnecessariamente o custo do investimento, sendo mais recomendável, do ponto de vista econômico para a concessão, a substituição gradativa, durante a execução de programas periódicos de manutenção. Tal custo pode ser alocado nos custos de manutenção, já computados no Modelo Econômico-Financeiro. Com isso, não há como acatar a resposta trazida pela SEF/DF.*

**II.7.7 REDE ESTRUTURADA**

**II.7.7.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

69. *De acordo com a SEF (fls. 55 da peça 93, e-doc nº 00E57682):*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

*Em relação ao sobrepreço dos serviços mais significativos apontados, verifica-se que Os preços cotados pelo TCDF para o Cabo UTP-4P, a Tomada Logica RJ-45, e o Patch Cord UTP-4P foram referentes ao padrão CAT. 5 e não CAT. 6.*

*De acordo com as tendências e avanços tecnológicos em relação a transmissão de dados, as características elétricas e de transmissão da Categoria 6 proporcionam uma infraestrutura permanente e econômica para as redes de dados de alta velocidade do futuro. Tecnologias em crescimento requerem infraestrutura de cabeamento de alta duração e capacidade, tornando a Categoria 6 uma necessidade, pois tecnologias emergentes se tornarão os padrões de amanhã e o dinheiro economizado em instalações atuais com Categoria 5 não serão suficientes para suportar demandas futuras em curto a médio prazo.*

*Para o Switch 24 Portas Giga Poe, verifica-se que o valor orçado pelo TCDF corresponde ao Switch sem a tecnologia Poe (Power Over Ethernet) – que permite transmissão de energia elétrica juntamente com os dados para um dispositivo por meio do cabo de par trançado padrão em uma rede Ethernet - não correspondendo com a necessidade de alimentação das câmeras. Utilizando um Switch sem essa funcionalidade seria necessário a execução de circuitos específicos para a alimentação das câmeras em 24 Volts com sistemas de fontes e no-breaks independentes, onerando os custos de material e mão de obra no orçamento final.*

*Todos os equívocos referentes a erro de digitação de valores, oneração de mão de obra e datas de referências das fontes orçamentárias, inclusão de ferramentas e EPI's na composição de custos foram corrigidas conforme apontamentos do TCDF. O orçamento revisado para a rede estruturada e CFTV ficou em R\$ 1.226.064,05.*

**II.7.7.2 NOSSA ANÁLISE**

70. *Da resposta trazida, verifica-se que a jurisdicionada acatou parcialmente os ajustes apontados na Informação nº 76/2017 (Peça 83, e-doc nº 92E3AF7F), com redução próxima à identificada na instrução inicial, de R\$ 210.186,44. No que tange à categoria de alguns itens orçados na análise inicial, de fato assiste razão ao orçamentista. Com isso, pode-se acatar a resposta apresentada pela jurisdicionada relativa a este achado.*

**II.7.8 REFERÊNCIAS DE PREÇO DA AGETOP, ORSE, PINI E SBC E DATA DE REFERÊNCIAS DOS ORÇAMENTOS**

**II.7.8.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

71. *A SEF informou que (fls. 55 da peça 93, e-doc nº 00E57682):*

*Todos os equívocos referentes a erro de digitação de valores, oneração de mão de obra e datas de referências das fontes orçamentárias, inclusão de ferramentas e EPI's na composição de custos foram corrigidas, conforme apontamentos do TCDF.*

**II.7.8.2 NOSSA ANÁLISE**

72. *Da resposta trazida, verifica-se que a jurisdicionada acatou todos os ajustes apontados na Informação nº 76/2017 (Peça 83, e-doc nº 92E3AF7F), relativamente a estes achados. Com isso, pode-se acatar a resposta apresentada pela jurisdicionada relativa a este achado.*

**II.7.9 IMPACTO FINANCEIRO DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS**

73. *No caso da reforma das Alas Norte, Sul, Oeste e Rede*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Estruturada, a correção das irregularidades apontadas acima, bem como a supressão dos serviços julgados desnecessários, resultaria em uma severa redução do investimento. O valor proposto pela SEF/DF, com base nas adequações parciais identificadas pela Informação nº 76/2017 (Peça 83, e-doc nº 92E3AF7F), resultou em um montante de R\$ 15.627.742,75. 74. No entanto, nossa análise indica que ainda remanescem diversas e graves irregularidades (tópicos II.7.2, II.7.3, II.7.5 e II.7.6), cuja correção teria o condão de reduzir o orçamento proposto pela SEF/DF em, aproximadamente, 25%, ou seja, poderíamos chegar a uma estimativa limite de R\$ 11.721.000,00, conforme detalhado abaixo:

**Tabela 1 - Correção das Irregularidades e Supressão de Serviços Desnecessários – Alas Norte, Sul e Oeste – CCUG**

<b>Local da Obra</b>	<b>Valor Proposto SEF/DF (R\$)</b>	<b>Valor Ajustado TCDF (R\$)</b>
Ala Norte	4.454.657,34	3.340.993,01
Ala Sul	4.188.040,28	3.141.030,21
Ala Oeste	3.039.070,79	2.279.303,09
Área Externa	1.412.858,10	1.059.643,58
Áreas Técnicas	1.166.572,32	874.929,24
Fachadas	1.366.543,92	1.024.907,94
<b>TOTAL</b>	<b>15.627.742,75</b>	<b>11.720.807,06</b>

**II.8 DA TAXA DE OCUPAÇÃO (PARÁGRAFOS 221 a 225 DA INFORMAÇÃO Nº 76/2017 – DIACOMP1)**

75. Havíamos contestado a taxa de ocupação de 10% do Centro de Convenções no primeiro ano da concessão, quando o anexo V do edital indicava 20% em eventos já contratados para 2018.

**II.8.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

76. A jurisdicionada argumentou que o futuro concessionário não receberia pelos eventos já contratados, conforme previa a cláusula 63, alínea “c”, da minuta de contrato, transcrita a seguir (peça 93, e-doc nº 00E57682):

**CLÁUSULA 63.** Independentemente de a CONCESSIONÁRIA optar pela OPERAÇÃO PARCIAL ou TOTAL do CCUG, serão aplicáveis as seguintes regras:

- A CONCESSIONÁRIA será responsável por todos os custos incorridos na realização de eventos a partir da ORDEM DE INÍCIO DE OPERAÇÃO, PARCIAL ou TOTAL;
- Custos de água e luz serão de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA a partir da ORDEM DE INÍCIO DE OBRAS.
- A CONCESSIONÁRIA só fará jus às receitas de eventos por essa captados caso esses sejam realizados a partir da ORDEM DE INÍCIO DE OPERAÇÃO, PARCIAL ou TOTAL. (Grifo nosso).

77. Logo, não haveria receita pelos eventos relativos aos 20% de ocupação de contratos já ajustados com a SETUR, de modo que defenderam a manutenção do percentual de 10% para o primeiro ano, relativo aos novos contratos captados pela futura concessionária.

**II.8.2 NOSSA ANÁLISE**

78. De fato, há cláusulas na minuta do contrato que evidenciam



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

que a futura concessionária assumiria os eventos já contratados, como transcrito a seguir (peça 93, e-doc nº 00E57682):

**CLÁUSULA 46.** A CONCESSIONÁRIA poderá, observadas as disposições contidas neste CONTRATO, optar por executar as OBRAS DE REFORMA E MODERNIZAÇÃO:

f) antes que se inicie a OPERAÇÃO do CCUG pela CONCESSIONÁRIA; ou

g) paralelamente à sua OPERAÇÃO PARCIAL pela CONCESSIONÁRIA.

(...)

§2º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, e conforme necessário, a partir da data prevista na ORDEM DE INÍCIO DE OPERAÇÃO, PARCIAL OU TOTAL, e assinatura do Termo de Responsabilidade pelas FEIRAS E EVENTOS JÁ CONTRATADOS, nos termos da 0, a CONCESSIONÁRIA deverá, por sua conta e risco, entrar em acordos com os CLIENTES relacionados às FEIRAS E EVENTOS CONTRATADOS elencados no ANEXO V quanto à mudança de data ou cancelamento dos respectivos eventos e quanto a indenizações eventualmente devidas, mantendo o PODER CONCEDENTE a salvo de qualquer responsabilidade pelos valores daí decorrentes.

§3º Caso a CONCESSIONÁRIA execute as OBRAS nos termos da alínea “a” do caput:

(...)

**Cláusula 159.** Observado, e não obstante, o disposto na 0, a CONCESSIONÁRIA deverá assumir a agenda de eventos já reservados e confirmados para os anos de 2017 e 2018, constantes do ANEXO V – FEIRAS E EVENTOS CONTRATADOS do EDITAL.

**§ 1º As FEIRAS E EVENTOS CONTRATADOS serão assumidos na data prevista na ORDEM DE INÍCIO DE OPERAÇÃO, PARCIAL OU TOTAL, conforme o caso, data em que deverão ser assinados os TERMOS DE RESPONSABILIDADE POR EVENTO E FEIRA CONTRATADO, de acordo com o modelo previsto no ANEXO X do EDITAL.**

§2º Cada um dos referidos termos de responsabilidade deverá ser assinado em pelo menos 2 (duas) vias, ficando uma com o PODER CONCEDENTE e outra com a CONCESSIONÁRIA; poderão ser enviadas cópias autenticadas destes documentos para cada um dos CLIENTES contratantes das FEIRAS E EVENTOS CONTRATADOS.

79. Ocorre que, ao contrário do afirmado pela SEF, a concessionária pode sim receber pelos eventos já contratados. Basta ver o texto do Anexo X, MODELO DE TERMO DE RESPONSABILIDADE PELAS FEIRAS E EVENTOS JÁ CONTRATADOS (peça 93, e-doc nº 00E57682):

A **[NOME DA EMPRESA]** [●], com sede na [●], inscrita no CNPJ/MF sob o nº [●], representada por seu [●] [nome e qualificação], portador da Carteira de Identidade nº [●], inscrito no CPF/MF sob o nº [●], residente em [●], neste ato denominada CONCESSIONÁRIA; com ciência do **DISTRITO FEDERAL**, por intermédio da SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA com sede na SBN Quadra 02, Bloco A, CEP 70.040-909, CNPJ nº 00.394.684/0001-53, representada por seu Secretário, Sr. **JOÃO ANTÔNIO FLEURY TEIXEIRA**, portador da Carteira de Identidade nº [●], inscrito no CPF/MF sob o nº [●], residente em [●], neste ato denominado PODER CONCEDENTE;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

**DECLARA**, para todos os fins de direito e sob as penas da legislação aplicável, **ESTAR CIENTE** da celebração, pelo **DISTRITO FEDETAL**, por intermédio da Secretaria de Estado de Turismo – **SETUR**, dos respectivos contratos correspondentes à execução dos **EVENTOS** listados no **ANEXO V - FEIRAS E EVENTOS JÁ CONTRATADOS** deste instrumento, e, ainda, que **SE RESPONSABILIZA**, a partir da subscrição do presente termo, a:

**i) entrar em acordo, por sua conta e risco, com cada um dos clientes quanto à modificação dos respectivos contratos ou assumir todos os direitos e obrigações correspondentes à posição contratual da SETUR em cada um dos referidos contratos, executando-os de acordo com os níveis de qualidade, as características, termos e condições pactuados;**

**ii) independente do disposto acima, assumir a responsabilidade por quaisquer demandas, administrativas ou judiciais, em face do Distrito Federal, ou de qualquer de suas entidades da Administração Direta ou Indireta, em especial da SETUR, relacionadas à execução de cada EVENTO contratado constante no ANEXO V - FEIRAS E EVENTOS JÁ CONTRATADOS, mantendo o PODER CONCEDENTE a salvo de qualquer responsabilidade por valores dessas demandas decorrentes; e**  
**iii) quando aplicável, receber, e eventualmente demandar junto ao respectivo cliente, somente os valores ainda não pagos à SETUR referentes à realização dos EVENTOS, estando certo que a SETUR não reembolsará a CONCESSIONÁRIA pelos pagamentos já recebidos.**  
(Grifo nosso).

80. O texto da declaração é claro ao afirmar que ao assumir estes eventos, a contratada terá direito às receitas ainda não pagas à SETUR. Como o anexo V tem eventos para 2018, difícil imaginar que todos tenham sido pagos antecipadamente.

81. Essa parece ser a posição mais lógica, pois difícil imaginar que a concessionária receberia os custos de todos esses contratos sem receber as receitas correspondentes.

82. Entretanto, como não temos dados sobre o que está por receber ou não dos ajustes já celebrados pela SETUR, e considerando os investimentos iniciais da futura concessionária, assim como o grau de incerteza de realização dos eventos futuros (há que se considerar a baixa atividade econômica do país neste momento), sugeriremos à Corte considerar satisfatórios os esclarecimentos prestados pela SEF, de modo que manteremos a taxa de ocupação de 10% no primeiro ano em nosso fluxo de caixa.

83. Essa sugestão pretende, ainda, estimular a competitividade do certame.

**II.9 DA OUTORGA CLASSIFICADA COMO INVESTIMENTO (PARÁGRAFOS 226 a 231 DA INFORMAÇÃO Nº 76/2017 – DIACOMP1)**

84. Havíamos questionado a classificação da outorga como investimento no Fluxo de Caixa enviado pela SEF.

**II.9.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

85. A SEF concordou e esclareceu que seriam feitos os ajustes sugeridos pelo Tribunal no modelo econômico-financeiro (peça 93, e-doc nº 00E57682).

**II.9.2 NOSSA ANÁLISE**

86. Ao conferir o novo fluxo de caixa enviado (e-doc nº A6838624), constatamos que permanece o valor de R\$ 3.600.000,00, correspondente a uma parcela fixa única (inclusive como valor mínimo para critério de escolha do licitante vencedor, conforme item 10.9 do edital,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

peça 93, e-doc nº 00E57682), classificada como Desembolso de Investimento.

87. Logo, somos por considerar improcedente a argumentação da jurisdicionada em relação a este ponto.

**II.10 DA OUTORGA ÚNICA (PARÁGRAFOS 232 a 237 DA INFORMAÇÃO Nº 76/2017 – DIACOMP1)**

88. Questionamos a SEF sobre o porquê de uma outorga única, ao invés de uma fixa anual.

**II.10.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

89. A SEF ponderou que introduziu um valor mínimo fixo anual a ser pago pelo concessionário a partir do 3º ano, mas manteve uma parcela fixa única a ser paga na assinatura do contrato.

90. Apresentou uma citação para justificar a parcela única, a qual transcrevemos a seguir (peça 93, e-doc nº 00E57682):

*Em uma obra seminal a respeito do tema das concessões de infraestrutura, GUASCH afirma, nesse sentido, que **ao obrigar o operador a pagar uma única soma na partida, gera-se um efeito de lock-in [o operador fica “amarrado” ao negócio, pois já investiu capital], aumenta-se o compromisso do operador [com o projeto] e concede-se maior alavancagem ao governo em caso de descumprimentos de desempenho por parte do operador. (...)***

*Este componente tem uma desvantagem, em comparação com um esquema em que um operador faz pagamentos anuais, no sentido de que é financeiramente mais caro, porque o montante de recursos necessários na partida são claramente maiores do que em um esquema de pagamento de valor pela outorga simples, pago anualmente pelo operador. Muito provavelmente, no entanto, os benefícios advindos do aumento de compromisso serão maiores do que os maiores custos financeiros mencionados. (tradução livre do original: “by forcing the operator to pay a single amount up front, it generates a lock-in effect, increases the commitment of the operator, and grants increased leverage to the government in the event of the operator’s performance noncompliance. (...)*

*This component has a drawback, compared with a scheme in which an operator makes annual payments, in the sense that it is financially more expensive, because the amounts of funds needed at the start are clearly greater than in a scheme with a simple canon, paid annually by the operator. Arguably, however, the benefits of increased commitment are bound to be greater than these increased financial costs). In. GUASCH, L. "Granting and Renegotiation Concessions. Doing It Right." World Bank Institute Development Studies, Washington DC (2004).*

**II.10.2 NOSSA ANÁLISE**

91. De fato, no novo fluxo de caixa há uma parcela fixa anual de R\$ 850.000,00 a ser somada à outorga variável.

92. Mas manter uma parcela única a ser paga no ato de contratação, usada, inclusive para selecionar o licitante vencedor (item 10.9 do edital, peça 93, e-doc nº 00E57682), tornou o processo confuso.

93. Como o próprio texto citado indica, pode-se optar por substituir outorga anual por um único valor equivalente. Na nova proposta da CCUG, criou-se um misto disso: há uma parcela única e parcelas anuais.

94. Detalhe que não são equivalentes, pois as 23 parcelas de R\$ 850.000,00, descontadas à TIR do projeto, 10,78% ao ano, correspondem a R\$ 6.442.027,00 no ano 1, logo, bem distinto dos R\$ 3.600.000,00.

95. Ou seja, o lógico seria optar entre uma parcela única ou



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

*parcelas fixas anuais para a outorga, desde que fossem financeiramente equivalentes. Na nova proposta enviada, além de não serem equivalentes, introduziram-se as duas formas de outorga.*

96. *Frise-se, ainda, que o valor de R\$ 850.000,00, tratado como mínimo, na realidade se constitui em valor fixo, pois não é considerado na licitação como critério de escolha. Deve-se assim, ser reformada a cláusula 79 da minuta do contrato (peça 93, e-doc nº 00E57682):*

**Cláusula 79.** A PARCELA VARIÁVEL DO VALOR PELA OUTORGA deverá ser paga pela CONCESSIONÁRIA ao PODER CONCEDENTE, anualmente, a partir do terceiro ano do CONTRATO, calculada através da aplicação das seguintes equações, conforme o caso:

$$\begin{aligned} \text{Se } R < R_c, V &= P_m + r_1 \times d \times R \\ \text{Se } R \geq R_c, V &= P_m + r_2 \times d \times R - [(r_2 - r_1) \times d \times R_c] \end{aligned}$$

*Em que:*

**V** = PARCELA VARIÁVEL DO VALOR PELA OUTORGA;

**P<sub>m</sub>** = Pagamento mínimo, equivalente à R\$ 850.000,00 (oitocentos e cinquenta mil reais)

**R** = Valor da receita bruta da CONCESSIONÁRIA, formada pela soma das RECEITAS PRINCIPAIS e das RECEITAS ACESSÓRIAS, auferida no exercício anterior, apurada segundo o regime de competência, mais a receita bruta auferida por suas PARTES RELACIONADAS, obtida em negócios que envolvem o CCUG.

**R<sub>c</sub>** = Receita de corte, equivalente ao valor anual de R\$ 30.000.000,000

**d** = Índice de Desempenho, calculado de acordo com este ANEXO

**r<sub>1</sub>** = Percentual fixo de 1%

**r<sub>2</sub>** = Percentual fixo de 3%

*Parágrafo único. A CONCESSIONÁRIA terá, a cada ano, até o aniversário da publicação do CONTRATO para realizar o pagamento da PARCELA VARIÁVEL DO VALOR PELA OUTORGA. (Grifo nosso).*

97. *Assim, a premissa teórica, indicada pela SEF, foi utilizada de modo equivocado pois o texto coloca a vantagem de uma forma de outorga (em parcela única), mas em substituição a outra, ou seja, são mutuamente excludentes.*

98. *Há que se contestar a própria tese da parcela única, pois exclui o contexto da conjuntura econômica vigente e do objeto de uma concessão.*

99. *No momento de crise vigente, mais interessante manter somente as outorgas anuais, haja vista que a crise atual do país é de pouco investimento, contaminado pela crise política vigente.*

100. *A natureza da concessão é de eventos a serem contratados, que dependem de vários fatores, com estimativas de maior grau de incerteza. Diferente de uma concessão de ônibus urbano, onde a receita é de maior precisão, dado que o transporte público é de uso compulsório pela população.*

101. *Ou seja, para o ramo de feiras e eventos, um desembolso maior agora representa maior risco para o parceiro privado, haja vista depender de receitas futuras não definidas com uma boa precisão.*

102. *Segue que somos por rejeitar as justificativas da SEF sobre este ponto.*

**II.11 DAS OUTRAS RECEITAS (PARÁGRAFOS 238 a 240 DA INFORMAÇÃO Nº 76/2017 – DIACOMP1)**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

103. Questionamos o percentual de 1% para outras receitas, em comparação com o do projeto do Novo Anhembi em São Paulo, que variavam de 12 a 60%.

**II.11.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

104. Alegaram que há diferença entre o mercado de São Paulo e Brasília, com potencial de demanda e disponibilidade para pagar bem distintos. Pela falta de dados que pudessem estimar essas receitas, estabeleceram o percentual de 1% sobre a receita bruta.

105. Desse feita, propuseram que eventuais erros da estimativa possam ser mitigados pela competitividade do certame, via maior outorga única e outorga variável, essa última verificada na fase de execução contratual.

106. Finalizaram, com o seguinte alerta (peça 93, e-doc nº 00E57682):

*Por fim, cabe considerar que o próprio modelo de concessão de obra pública impede o GDF de intervir ou regulamentar a exploração do bem concedido. A Concessionária possui liberdade para exploração econômica do bem, não se exigindo ou vinculando a prestação de serviços adicionais ou acessórios. Portanto, não se pode gerar ou vincular essa obrigação de receita.*

**II.11.2 NOSSA ANÁLISE**

107. Acreditamos que uma falta de dados concretos acerca das receitas extras propostas seja um dado a corroborar a estimativa de 1% indicada pela SEF, razão pela qual consideramos satisfatórios os esclarecimentos prestados sobre este tema.

108. Alertamos, no entanto, que, ao contrário do dito na citação do § 49 anterior, existe vinculação de receitas extraordinárias ou acessórias que devem ser atreladas à modicidade tarifária, e, por extensão, à maior outorga ou menor contraprestação pública, como indica o art. 11 da Lei nº 8.987/95, transcrito a seguir:

*Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei.*

**II.12 DO CÁLCULO DO IR E CSLL (PARÁGRAFOS 241 a 243 DA INFORMAÇÃO Nº 76/2017 – DIACOMP1)**

109. Identificamos equívoco no cálculo do Imposto de Renda – IR e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL no fluxo de caixa apresentado.

**II.12.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

110. A jurisdicionada apontou que seus cálculos estavam corretos, na medida em que a alíquota de 15% incide sobre o Lucro antes do Imposto que excede R\$ 240.000,00 e sobre o valor de R\$ 240.000,00.

**II.12.2 NOSSA ANÁLISE**

111. Observando melhor a fórmula, vemos que assiste razão à SEF, senão vejamos:

**$L297 * (\text{Parametros!} \$C\$45 + \text{Parametros!} \$C\$48) + L298 * (\text{Parametros!} \$C\$45 + \text{Parametros!} \$C\$47 + \text{Parametros!} \$C\$48)$**

Para:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

$L297 = 240.000$   
*Parametros!\$C\$45 = 15% correspondente a "IR até o limite";*  
*Parametros!\$C\$48 = 9% correspondente a "CSLL";*  
 $L298 = \text{Lucro antes do IR} - 240.000$   
*Parametros!\$C\$47 = 10% correspondente "IR após limite"*

112. Pegando a fórmula da SEF e fazendo Lucro Antes do IR = LAIR, temos:

$$\begin{aligned} &= 240.000 * (15\% + 9\%) + (LAIR - 240.000) * (15\% + 10\% + 9\%) \\ &= 240.000 * 15\% + 240.000 * 9\% + (LAIR - 240.000) * 15\% + (LAIR - 240.000) * 10\% + (LAIR - 240.000) * 9\% \\ &= (240.000 + LAIR - 240.000) * 15\% + (240.000 + LAIR - 240.000) * 9\% + (LAIR - 240.000) * 10\% \\ &= \underline{LAIR * 15\% + LAIR * 9\% + (LAIR - 240.000) * 10\%} \end{aligned}$$

113. A formulação em destaque está exatamente como prescrita pela Legislação Federal, provando que a SEF estava correta. Por não ser uma formulação direta, confundiu o Corpo Técnico a ponto de solicitar esclarecimentos.

114. Satisfatórios, portanto, os esclarecimentos da jurisdicionada sobre este ponto.

**II.13 DA DEPRECIÇÃO (PARÁGRAFOS 244 a 246 DA INFORMAÇÃO Nº 76/2017 – DIACOMP1)**

115. Havíamos alertado sobre o seguinte (§ 244 da Informação nº 76/2017 – Diacomp1, e-doc nº 92E3AF7F):

No fluxo de caixa apresentado pela SEF, as despesas computadas como depreciação não foram somadas novamente, como requer a metodologia desta análise, pois tal despesa não representa desembolso financeiro, mais tão somente um reconhecimento contábil.

**II.13.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**

116. A resposta apresentada informou que o fluxo de caixa estava de acordo com o ponderado pelo TCDF, pois calculado da forma direta, tomou-se todos os itens de resultado que têm efeito caixa, considerando-se, dessa forma, apenas os desembolsos dos investimentos e desconsiderando a depreciação (peça 93, e-doc nº 00E57682)

117. O TCDF teria analisado o Fluxo de caixa sobre um método indireto, mas ao final, as duas formas se equivalem.

**II.13.2 NOSSA ANÁLISE**

118. Não compreendemos o que quis dizer a jurisdicionada com análise pelo método direto ou indireto. De concreto apenas, observando o Fluxo de Caixa enviado pela SEF, percebemos que permanece o equívoco pois a depreciação é subtraída antes do cálculo do IR e CSLL, mas não é somada após o abate dos referidos tributos.

119. Segue que consideramos não atendido o questionamento acerca deste item.

**II.14 DA OUTORGA FIXA ANUAL (PARÁGRAFOS 247 a 250 DA INFORMAÇÃO Nº 76/2017 – DIACOMP1)**

120. Sugerimos uma outorga fixa anual ao invés de uma única parcela.

**II.14.1 MANIFESTAÇÃO DA SEF**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL**

121. A SEF aceitou a inserção de um “pagamento mínimo fixo anual”, mas insistiu na exigência de uma parcela única de elevado valor a ser paga na assinatura do contrato.

**II.14.2 NOSSA ANÁLISE**

122. No tópico II.4.2 anterior já criticamos a solução encontrada de modo que somos por considerar não satisfatórios os esclarecimentos apresentados sobre este tópico.

123. Nossa proposta será no sentido de que a SEF adote uma única parcela fixa anual como valor de outorga.

**II.15 EFEITOS DAS ALTERAÇÕES PROPOSTAS NA ANÁLISE ECONÔMICA-FINANCEIRA**

124. Consideramos satisfatórios os esclarecimentos da SEF em relação aos seguintes tópicos:

- II.8 Taxa de ocupação;
- II.11 Outras receitas;
- II.12 Imposto de Renda e Contribuição;

125. E insatisfatórios os esclarecimentos acerca de:

- II.9 Outorga como investimento;
- II.10 Outorga única;
- II.13 Da depreciação;
- II.14 Outorga fixa anual;

126. Em função do exposto, adotamos, no fluxo de caixa desenvolvido por esta comissão, os seguintes pressupostos:

- Mantivemos a taxa de ocupação para o CCUG em 10% para o primeiro ano e a conta outras receitas como 1% da receita bruta, além do valor dos investimentos no total indicado no § 74 anterior (sem a obra de reforma da praça dos namorados);
- Estabelecemos uma única parcela fixa anual mínima de outorga, com valor a ser definido na licitação;
- A outorga fixa e variável conta entre as despesas operacionais;

127. Feitos os ajustes e considerações anteriores, o fluxo de caixa do empreendimento identificou ser possível o pagamento de uma outorga fixa anual mínima em torno de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), a qual proporemos à Corte determinar à SEF, conforme arquivo FLUXO DE CAIXA 4, a ser enviado à jurisdição.

**III – DAS CONCLUSÕES/SUGESTÕES**

128. A análise da manifestação da SEF pela Comissão Técnica Permanente de PPPs e Concessões Comuns, acerca do determinado na Decisão nº 3.374/2017, apresentou os seguintes resultados:

- Exigência de patrimônio líquido: **Satisfatório, conforme §§ 4 a 6 desta instrução;**
- Classificação das obrigações: **Satisfatório, conforme §§ 7 a 9 desta instrução;**
- Risco de alteração tributária no IPTU: **Satisfatório, conforme §§ 10 a 17 desta instrução, mas com recomendação;**
- Alienação de bens reversíveis desnecessários: **Satisfatório, conforme §§ 18 a 20 desta instrução;**
- Regras relativas ao mecanismo de pagamento, disposições contraditórias do edital, Disposições contraditórias acerca do reequilíbrio econômico-financeiro: **Satisfatório, conforme § 36 desta instrução;**
- Indicador de disponibilidade, transição entre os percentuais aplicáveis em função da receita bruta, parâmetros gerais do SMD:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

**Satisfatório, conforme §§ 21 a 35 desta instrução;**

- Orçamento de obras: **Insatisfatório, conforme §§ 38 a 74 desta instrução;**
- Taxa de ocupação: **Satisfatório, conforme §§ 75 a 83 desta instrução;**
- Outorga classificada como investimento: **Insatisfatório, conforme §§ 88 a 74 desta instrução;**
- Outorga única: **Insatisfatório, conforme §§ 88 a 102 desta instrução;**
- Outras receitas: **Satisfatório, conforme §§ 103 a 108 desta instrução;**
- Cálculo do Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido **Satisfatório, conforme §§ 109 a 114 desta instrução;**
- Depreciação não somada ao fluxo de caixa: **Insatisfatório, conforme §§ 115 a 119 desta instrução;**
- Possibilidade de outorga fixa anual: **Insatisfatório, conforme §§ 120 a 123 desta instrução;**

129. Como relatado no § 127 desta instrução e conforme as conclusões expressas anteriormente, algumas proposições deverão ser determinadas à SEF, como condição para continuidade do certame.

Ao final, o Corpo Técnico apresentou as seguintes sugestões:

- I. Conheça do Ofício nº 52 -SUBPPP/SEF-DF e anexos (peças 93 e 94, e-docs, respectivamente, nºs 00E57682 e A6838624);
- II. Considere parcialmente satisfatórios as justificativas apresentadas pela SEF em relação ao determinado no item III – “b” da Decisão nº 3.374/2017;
- III. Recomende à SEF que avalie a necessidade de manutenção da alínea “h” da Cláusula 71 (antiga Cláusula 69) do novo edital, tendo em vista o entendimento firmado pelo STF no RE nº 594.015 sobre a incidência de IPTU sobre bem público cedido a particulares.
- IV. Determine à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF que promova os seguintes ajustes no edital da Concorrência nº 001/2016 – SEF/DF:
  - a. Exclua do objeto da Concessão a reforma da praça dos namorados, por ferir o prescrito aos arts. 2º, inciso III, e 18, inciso XV, da Lei das Concessões (Lei nº 8.987/95), conforme §§ 38 a 48 desta instrução;
  - b. Execute a alteração no orçamento das obras, conforme exposto nos parágrafos 49 a 74 desta instrução;
  - c. Modifique o fluxo de caixa do empreendimento, conforme estabelecido nos §§ 124 a 127 desta instrução, estabelecendo uma outorga fixa mínima anual em torno de 2.000.000,00 (dois milhões de reais);
- V. Autorize:
  - a. a continuidade do certame, condicionado ao atendimento do determinado no tópico anterior, devendo ser enviada a esta Corte a documentação comprobatória;
  - b. o encaminhamento à jurisdicionada de cópia desta Informação, bem como do arquivo FLUXO DE CAIXA 4, registrados na aba ASSOCIADOS do e-TCDF, em meio magnético, e do voto condutor da decisão que vier a ser proferida, como contribuição para auxiliar na melhor compreensão das determinações;
  - c. o retorno dos autos a esta Secretaria para os fins pertinentes;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Na Sessão Ordinária nº 4.995, de 24/10/2017, apresentei o feito ao e. Plenário. Naquela oportunidade, o *Parquet*, representado pelo i. Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, pediu vista dos autos, tendo o julgamento da matéria sido adiado, consoante a Decisão nº 5.199/2017.

A manifestação ministerial se deu por meio do Parecer nº 1.087/2017 – GPDA (peça 99), que pugnou pelo acolhimento das sugestões alvitadas pela Unidade Técnica, com acréscimo no sentido de sugerir ao Plenário que determine à SEF que, ao estabelecer os valores mínimos de patrimônio líquido, o faça considerando o limite definido no § 3º, do artigo 31, da Lei nº 8666/1993, e utilize como parâmetro o valor total do investimento adicionado à soma das outorgas anuais até o termo final da concessão.

Do referido Parecer cabe transcrever o seguinte trecho:

*39. Quanto ao patrimônio líquido, a análise inicial do Corpo Técnico pontuou que:*

*(...)*

*41. Todavia, o Ministério Público entende que a exigência de patrimônio líquido no valor de R\$ 12 milhões de reais não se coaduna com o que preconiza a LLC. O objetivo do legislador, ao facultar que a Administração exija do licitante valores mínimos para patrimônio líquido, é de que seja demonstrado, pelo particular, que detém recursos para arcar com a prestação exigida.*

*42. É, portanto, cláusula discricionária, devendo o gestor, diante do caso concreto, avaliar e decidir o melhor caminho visando atender a finalidade pública. O valor, segundo a LLC, não poderá exceder 10% do valor do contrato. Não há, diante disso, possibilidade de se exigir percentual superior ao determinado por lei, sob pena de nulidade da cláusula.*

*43. In casu, todavia, não parece razoável admitir que a exigência de patrimônio líquido possa ser estabelecida considerando o valor dos bens concedidos e as receitas nominais futuramente angariadas pela concessionária.*

*44. A SEF, para definir o valor mínimo do patrimônio líquido, utilizou o equivalente ao somatório das receitas projetadas a serem auferidas pela concessionária no decorrer da concessão, fato que, além de ir de encontro §3º do artigo 31 da LLC, pode restringir indevidamente o número de interessados.*

*45. Como a Lei determina que o patrimônio líquido mínimo deve ser auferido diante do valor do estimado da contratação, o valor deve ser considerado a partir dos investimentos obrigatórios pelo particular e da soma das outorgas fixas a serem pagas anualmente, até o termo final da concessão.*

*46. Hipoteticamente, caso seja considerado que o vencedor executará investimentos na ordem de R\$ 11.721.000,00 e que arcará com outorga fixa anual de R\$ 2 milhões (por 30 anos), o valor mínimo do patrimônio líquido que pode ser exigido será de R\$ 7.172.100,00.*

Relatei.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

## **VOTO**

Tratam os autos do edital de Concorrência nº 001/2016 – SEF/DF, cujo objeto é a concessão do Centro de Convenções Ulysses Guimarães e áreas adjacentes para a realização de feiras, exposições e eventos, bem como a instalação de equipamentos de apoio.

Em assentada anterior, ao analisar o edital de licitação retro, o Tribunal, por meio da Decisão nº 3374/2017, decidiu pela manutenção da suspensão do certame e por diligências à jurisdicionada.

As diligências tinham por objetivo sanear as impropriedades elencadas no § 263 da Informação nº 76/2017 - 1ª DIACOMP/SEACOMP, abaixo transcritas:

- a) Exigência de patrimônio líquido;
- b) Classificação das obrigações;
- c) Risco de alteração tributária no IPTU;
- d) Alienação de bens reversíveis desnecessários;
- e) Regras relativas ao mecanismo de pagamento;
- f) Disposições contraditórias do edital;
- g) Disposições contraditórias acerca do reequilíbrio econômico-financeiro;
- h) Indicador de disponibilidade;
- i) Transição entre os percentuais aplicáveis em função da receita bruta;
- j) Parâmetros gerais do SMD;
- k) Orçamento de obras;
- l) Taxa de ocupação;
- m) Outorga classificada como investimento;
- n) Outorga única;
- o) Outras receitas;
- p) Cálculo do Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

- q) Depreciação não somada ao fluxo de caixa;
- r) Possibilidade de outorga fixa anual;
- s) Contraprestação em relação ao IPTU.

Em atenção à Decisão nº 3374/2017, a SEF encaminhou ao Tribunal o Ofício nº 52-SUBPPP/SEF-DF (peça 93).

A presente fase é de análise do cumprimento das diligências contidas na referida Decisão nº 3374/2017.

A Área Técnica, ao examinar o feito por meio da Informação nº 149/2017-DIACOMP1, pugnou pela continuidade do certame, condicionada a ajustes.

De acordo com a Instrução, a maioria das impropriedades elencadas no § 263 da Informação nº 76/2017 - 1ª DIACOMP/SEACOMP foram saneadas. Não obstante, considerou insatisfatórias as ações tomadas no sentido de reparar os seguintes aspectos:

- a) Orçamento de obras;
- b) Outorga classificada como investimento;
- c) Outorga única;
- d) Depreciação não somada ao fluxo de caixa;
- e) Possibilidade de outorga fixa anual.

Na Sessão Ordinária nº 4.995, de 24/10/2017, apresentei o feito ao e. Plenário. Naquela oportunidade, o *Parquet*, representado pelo i. Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, pediu vista dos autos, tendo o julgamento da matéria sido adiado, consoante a Decisão nº 5.199/2017.

A manifestação ministerial se deu por meio do Parecer nº 1.087/2017 – GPDA (peça 99), que pugnou pelo acolhimento das sugestões alvitadas pela Unidade Técnica, com acréscimo no sentido de sugerir ao Plenário que determine à SEF que, ao estabelecer os valores mínimos de patrimônio líquido, o faça considerando o limite definido no § 3º, do artigo 31, da Lei nº 8666/1993, e utilize como parâmetro o valor total do investimento adicionado à soma das outorgas anuais até o termo final da concessão.

Compulsando os autos, entendo que **assiste razão à Unidade Técnica e ao Parquet** no que diz respeito à possibilidade de continuidade do certame, desde que a jurisdicionada adote providências para sanear pendências descritas na Instrução, no Parecer ministerial e no corpo deste Voto, conforme passo a discorrer.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Inicialmente, coloco-me, sem mais delongas, em harmonia com os termos na Instrução e do Parecer no que diz respeito ao saneamento, pela jurisdicionada, dos seguintes aspectos aventados no § 263 da Informação nº 76/2017 - 1ª DIACOMP/SEACOMP:

- a) Classificação das obrigações;
- b) Risco de alteração tributária no IPTU;
- c) Alienação de bens reversíveis desnecessários;
- d) Regras relativas ao mecanismo de pagamento;
- e) Disposições contraditórias do edital;
- f) Disposições contraditórias acerca do reequilíbrio econômico-financeiro;
- g) Indicador de disponibilidade;
- h) Transição entre os percentuais aplicáveis em função da receita bruta;
- i) Parâmetros gerais do SMD;
- j) Taxa de ocupação;
- k) Outras receitas;
- l) Cálculo do Imposto de Renda e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido;
- m) Contraprestação em relação ao IPTU.

Ultrapassados esses pontos, passo à análise dos itens que o Corpo Técnico avaliou como insatisfatórios.

No que diz respeito ao **orçamento das obras**, verifico, em harmonia com a Instrução, que remanesceram as seguintes impropriedades:

**I. inconsistências na proposta da SEF para reformar a “Praça dos Namorados”.**

Nesse caso, ainda que a jurisdicionada trate a reforma como mera possibilidade, o que se observa da leitura do contrato é que a futura concessionária ficaria vinculada a essa ação.

No entanto, os custos da referida reforma não estão incluídos no edital, restando definido pelo concedente que a contrapartida da concessionária para fazer face a esse gasto se daria mediante reequilíbrio econômico-financeiro do ajuste, o que é equivocado, uma vez que esse instituto apenas deve recair



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

sobre as situações descritas no art. 65, alínea II-d, da Lei nº 8666/1993<sup>5</sup>.

Ademais, também me parece equivocada a obrigação de a concessionária conduzir processo competitivo de escolha da empresa que executaria a reforma, uma vez que tal cláusula esvazia um dos objetivos precípuos da concessão, que é aproveitar os ganhos de eficiência do setor privado, alocando a tal setor os riscos que ele tem melhor capacidade de suportar.

Nesse sentido, uma vez que o risco da reforma é alocado à concessionária, deve-se garantir a ela discricionariedade para enfrentá-lo. Ao criar a obrigação em análise, o setor público prejudica o gerenciamento dos riscos por parte do concessionário, atraindo para si responsabilidades no tocante às áleas decorrentes da reforma, o que é indesejável e pode gerar perda de eficiência.

Ainda, é relevante a observação feita pela Unidade Técnica sobre o fato de que o gasto com a reforma da praça dos namorados não tem relação com o objeto da concessão.

**II. adoção de soluções de projeto antieconômicas.**

Nesse caso, verificou-se a intenção da jurisdicionada em adotar as seguintes soluções: 1) demolição de todos os revestimentos de paredes internos e externos; 2) reforma total de todos os banheiros do CCUG; 3) substituição de todo o piso intertravado externo por piso em concreto; e 4) substituição de todas as lâmpadas fluorescentes por lâmpadas de LED.

Ocorre que a Unidade Técnica, em análise minuciosa, identificou que a adoção das referidas soluções implicará demolição/destruição de vários elementos ainda íntegros e perfeitamente funcionais, substituindo-os por itens de finalidades similares.

No caso dos revestimentos das paredes, o Corpo Técnico indica que as patologias existentes são localizadas, não se justificando a remoção total.

No tocante às intervenções nos banheiros, são trazidas evidências de que a adequação às normas de acessibilidade previstas na NBR-9050/2015 pode ser alcançada com o mero remanejamento/adaptação de baias, não se justificando ações mais onerosas, inclusive porque esses banheiros possuem excelente nível de acabamento e qualidade.

Acerca do piso externo, mostrou-se que as normas de acessibilidade podem ser atendidas sem a necessidade de demolição de todo o piso intertravado existente, ainda que ele possa causar trepidação.

---

<sup>5</sup> (...) fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Nesse caso, basta que se faça a remoção parcial do piso mencionada nas passagens destinadas a deficientes, mantendo-o nas demais localidades, dado que ele possui atributos técnicos e ambientais desejáveis (capacidade de suporte de cargas estáticas e de drenagem de águas pluviais).

A respeito das lâmpadas, verificou-se que a substituição total das lâmpadas existentes, em sua maioria fluorescentes, por lâmpadas de LED, onera desnecessariamente o custo do investimento, sendo mais recomendável, do ponto de vista econômico para a concessão, a substituição gradativa, durante a execução de programas periódicos de manutenção.

Assim, uma vez que restou demonstrada a antieconomicidade das soluções ora em análise, visto que elas oneram desnecessariamente o projeto em 33% (R\$ 3.900.000,00, aproximadamente), a jurisdicionada deve adotar providências no sentido de promover as devidas alterações no instrumento convocatório/contratual.

Acerca da **outorga classificada como investimento**, em harmonia com a Unidade Técnica, verifico que remanesce classificada como “Desembolso de Investimento”, no fluxo de caixa apresentado pela jurisdicionada, a parcela fixa única de R\$ 3.600.000,00, o que é inadequado.

Nesse sentido, cumpre esclarecer que o pagamento de uma outorga refere-se a um valor fixo até o final da concessão, não possuindo relação direta com a geração de receitas (i.e., o pagamento da outorga não interfere no valor dos aluguéis do CCUG que o concessionário cobrará), portanto não deve ser enquadrado como um gasto pré-operacional a ser amortizado ao longo do prazo do ajuste.

Já no que diz respeito à **depreciação não somada ao fluxo de caixa**, verifico que, de fato, conforme asseverado na Instrução, houve um equívoco quando se subtraiu a depreciação antes do cálculo do IR e CSLL e não se efetuou a sua posterior soma após o cálculo e abate dos referidos tributos.

Tratando, agora, da **outorga única** e da **possibilidade de outorga fixa anual**, avalio que o tema merece abordagem mais detalhada. Nesse ponto, deve-se considerar o objetivo de o Poder Público maximizar o valor de outorga sem, no entanto, se esquecer o que motiva, via de regra, uma concessão: transferir ao setor privado atividades, bem como seus riscos, em áreas que ele possui maior *expertise*.

Ao se efetuar uma breve digressão teórica, cabe esclarecer que o momento de pagamento da outorga está intrinsecamente relacionado ao risco assumido pelo setor privado.

Assim, quanto maior for o pagamento em momentos iniciais do



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

ajuste, maior o risco tomado pelo concessionário. Consequentemente, malgrado tal situação gerar um maior comprometimento por parte do setor privado, isso pode repercutir negativamente no valor ofertado pela outorga.

Outrossim, pagamentos vultosos logo no início tornam os contratos mais propensos a renegociações indesejadas, seja por parte do ente privado, v.g., postergação de obrigações, seja por parte das futuras gestões públicas que não auferiram a receita advinda da concessão, gerando incentivos para extrair renda dos operadores.

Por outro lado, pagamentos periódicos ao longo do ajuste, embora favoreçam a participação de licitantes menos capacitados, reduzem a parcela de risco do negócio, maximizando o valor de outorga e evitando renegociações indesejadas ao longo do contrato.

Dessa forma, parece adequado um modelo de cobrança de outorga em que coexistam ambas as formas de cobrança, i.e., uma parcela inicial, que crie comprometimento do licitante e desincentive concorrentes menos capacitados, e parcelas anuais, de maneira a reduzir o risco do empreendedor, maximizar o valor de outorga e desincentivar renegociações indesejadas.

No entanto, Guasch<sup>6</sup>, referencial teórico utilizado pela jurisdição, assevera que, conquanto o pagamento inicial possa ser maior que os demais, ele não deve exceder 15% do valor total da outorga.

Passando à análise do edital de concessão do CCUG, verifico que, a valores presentes, a outorga a ser paga pelo licitante vencedor é de R\$ 10.042.027,00, sendo que 36% devem ser desembolsados em momento inicial (R\$ 3.600.000,00) e o restante em parcelas idênticas de R\$ 850.000,00, a partir do terceiro ano. Ademais, o critério de escolha faz referência apenas à parcela inicial.

A Unidade Técnica e o MPJTCDF entendem que os critérios de cobrança de outorga única no início juntamente com uma parcela anual não devem coexistir, sendo mutuamente excludentes. Assim, sugerem ser mais adequada a referência da cobrança anual. Dessa forma, após fazer ajustes no fluxo de caixa, a Instrução pugna para que se determine à SEF que estipule em edital o pagamento anual de uma outorga que gira em torno de R\$ 2.000.000,00.

Ao me debruçar sobre o assunto, formei convicção parcialmente divergente da Instrução e do Parecer ministerial, pois entendo que, conforme já discorrido, é razoável um modelo de cobrança de outorga contendo previsão de uma parcela inicial e parcelas anuais, merecendo ajustes apenas dois aspectos em relação ao modelo proposto pela jurisdição.

---

<sup>6</sup> GUASCH, J.L.; Granting and renegotiating infrastructure concessions – Doing it right; The World Bank, 2004.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

O primeiro, que se insere na esfera discricionária do gestor, resguardado os dados e informações extraídos do fluxo de caixa do projeto, se refere à proporção entre o valor da parcela inicial e das demais parcelas anuais, que parece sobremaneira alta quando comparada ao referencial teórico. Tal aspecto pode interferir no certame, prejudicando o objetivo de se transferir a área do CCUG à iniciativa privada.

O segundo diz respeito ao critério de escolha do vencedor. O art. 15 da Lei nº 8.987/1995 define como critério de licitação a maior oferta pela outorga da concessão, não abrindo margem para que se utilize como referência apenas uma parcela desse valor.

Nesse sentido, ao considerar apenas o valor da parcela inicial como critério de seleção, a Administração abriria mão, em princípio, de potenciais licitantes menos dispostos ao risco, os quais poderiam ofertar valores maiores para as parcelas anuais e menor para a inicial (mas ainda dentro de uma referência mínima definida pelo Poder Concedente).

Assim, é mais adequado que o licitante defina valores mínimos, tanto para a parcela inicial, de maneira a gerar comprometimento do vencedor, como para as parcelas anuais, estipulando como critério o maior valor total da outorga, o que poderá ser aferido mediante a soma da parcela inicial com as parcelas anuais trazidas a valor presente.

Outrossim, a definição de valores mínimos para ambas as parcelas terá o condão de evitar manipulações no fluxo de caixa pelos licitantes, esvaziando o incentivo para a postergação exagerada do cumprimento das obrigações, o que pode gerar desequilíbrio entre embolso e desembolso de recursos e uma transferência indesejada dos riscos envolvidos ao setor público.

No que diz respeito à cobrança da parcela anual apenas a partir do terceiro ano, não verifico óbices à prática, uma vez que o concessionário incorrerá em vultosos gastos com infraestrutura nos primeiros anos, sendo que a cobrança de outorga nesse período pode inviabilizar o negócio e desfavorecer a competição.

Cabe salientar que a jurisdicionada deve ajustar o fluxo de caixa do empreendimento para a nova situação das obras a serem realizadas.

Por fim, passo à análise do pertinente acréscimo sugerido pelo *Parquet* no que diz respeito à **exigência de patrimônio líquido**, que acolho na essência.

Em que pese concordar com o MPJTCDF, esclareço, de antemão, que a nova metodologia adotada pela jurisdicionada para o cálculo do valor do contrato, considerando as receitas nominais a serem auferidas pela Concessionária, não merece reparos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

Para suportar tal conclusão, utilizo como fundamento trecho do Voto condutor da Decisão 586/2001-TCU-Plenário:

*24. Não posso concordar com a SEFID, e por conseguinte com o Ministro-Relator, quando defende que seja definido como valor do contrato "a soma total dos investimentos realizados durante todo o período da concessão". Considero mais coerente com as definições aplicáveis ao setor público aquela trazida pelo Ministério Público, acolhendo como valor do contrato o total das receitas auferidas pelo contratado ao longo do período da concessão. Buscar definição diferente seria forçar uma situação de difícil sustentação: como imaginar, por exemplo, que o valor do contrato compreenda apenas os custos, deixando de englobar também os lucros do contratante?*

Ocorre que a utilização de tal metodologia implica descolamento entre o valor contratual e as obrigações assumidas pela concessionária, não sendo razoável que os índices de qualificação econômico-financeira recaiam sobre o valor total da avença.

Nesse ponto, convém trazer que o § 1º, do artigo 31<sup>7</sup>, da Lei nº 8666/1993, de aplicação subsidiária às concessões, deixa clara a necessidade de a qualificação econômico-financeira se relacionar com as obrigações assumidas pelo licitante vencedor.

Assim, malgrado o § 3º do normativo retro se referir ao “valor estimado da contratação”, o que é razoável num contexto de obras e serviços disciplinado pela referida lei, avalio que adotar como referência as obrigações assumidas pela Contratada é prática que melhor se adequa aos objetivos da norma.

Cabe trazer que é nesse sentido, de ter por base os valores a serem investidos pelo concessionário, o que preceitua o art. 18, XV, da Lei nº 8987/1995, ao estipular limites para as garantias a serem exigidas em concessões precedidas de obras públicas.

No mesmo diapasão, a Decisão 586/2001-TCU-Plenário trouxe o seguinte:

*8.1. determinar ao DNER que:*

<sup>7</sup> Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

(...)

§ 1º A exigência de indicadores limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato.

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

8.1.11. nos próximos editais de licitação:  
(...)

8.1.11.2. reduza o percentual de capital mínimo ou do valor do patrimônio líquido a ser exigido dos licitantes, a que se refere o § 3º do inciso III do art. 31 da Lei 8.666/93, de forma a que o valor absoluto dele resultante seja compatível com a soma dos investimentos a serem realizados durante todo o período da concessão;

Assim, sem mais delongas, acolho, com ajustes, o acréscimo sugerido pelo MPJTCDF, devendo o e. Plenário determinar à SEF que, ao estabelecer os valores mínimos de patrimônio líquido, o faça considerando o limite definido no § 3º, do artigo 31, da Lei nº 8666/1993, utilizando como parâmetro o valor total do investimento adicionado à soma do valor presente de todas as outorgas até o termo final da concessão.

Ante o exposto, em harmonia com a Instrução, à exceção dos itens referentes à outorga única e à possibilidade de outorga fixa anual, e acolhendo, na essência, o adendo proposto pelo *Parquet*, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I. conheça do Ofício nº 52 -SUBPPP/SEF-DF e anexos (peças 93 e 94, e-docs, respectivamente, nºs 00E57682 e A6838624);
- II. considere parcialmente satisfatórias as justificativas apresentadas pela SEF em relação ao determinado no item III – “b” da Decisão nº 3.374/2017;
- III. determine à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF que promova os seguintes ajustes no edital da Concorrência nº 001/2016 – SEF/DF:
  - a. exclua do objeto da Concessão a reforma da praça dos namorados, por ferir o prescrito aos arts. 2º, inciso III, e 18, inciso XV, da Lei das Concessões (Lei nº 8.987/95), conforme §§ 38 a 48 da Informação nº 149/2017-DIACOMP1;
  - b. execute a alteração no orçamento das obras, conforme exposto nos parágrafos 49 a 74 da Instrução retro;
  - c. promova as mudanças no fluxo de caixa em decorrência das alterações promovidas em atendimento aos itens a e b supra;
  - d. altere o critério de escolha do licitante vencedor, passando a considerar o valor total da outorga a ser paga, e não apenas a primeira parcela, definindo valores mínimos tanto para a parcela inicial como para as parcelas anuais;
  - e. ao estabelecer os valores mínimos de patrimônio líquido para aferição da qualificação econômico-financeira, o faça considerando



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO MÁRCIO MICHEL

o limite definido no § 3º, do artigo 31, da Lei nº 8666/1993, utilizando como referência o valor total do investimento adicionado à soma do valor presente de todas as outorgas até o termo final da concessão;

IV. recomende à SEF que avalie:

a. a necessidade de manutenção da alínea “h” da Cláusula 71 (antiga Cláusula 69) do novo edital, tendo em vista o entendimento firmado pelo STF no RE nº 594.015 sobre a incidência de IPTU sobre bem público cedido a particulares;

b. resguardadas as premissas e resultados advindos do fluxo de caixa, a pertinência de se realizar ajustes na proporção entre os valores das parcelas inicial e anuais pagas a título de outorga;

V. autorize:

a. a continuidade do certame, condicionado ao atendimento do determinado no item III, devendo ser enviada a esta Corte a documentação comprobatória;

b. o encaminhamento à jurisdicionada de cópia da Informação nº 149/2017-DIACOMP1, bem como do arquivo FLUXO DE CAIXA 4, registrado na aba ASSOCIADOS do e-TCDF, e do voto condutor da decisão que vier a ser proferida, como contribuição para auxiliar na melhor compreensão das determinações;

c. o retorno dos autos à SEACOMP para os fins pertinentes.

Sala das Sessões, 7 de dezembro de 2017.

**MÁRCIO MICHEL**  
Conselheiro-Relator