



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

**Processo n.º** 33986/2017-e E

**Jurisdicionada:** Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap

**Assunto:** Concorrência Pública

**Abertura:** **suspensa**

**EMENTA:** Licitação. Concessão de uso de bem público. Centro Esportivo de Brasília – Arenaplex. Concorrência pública. Decisão nº 250/2018: sobrestamento do exame em face do adiamento da abertura da licitação. Reabertura do certame. Despacho Singular nº 082/2018-GC/PT, ratificado pela Decisão nº 932/2018. Determinação cautelar de abstenção do julgamento da documentação de habilitação dos licitantes até ulterior deliberação plenária. Apresentação de Voto pelo cumprimento parcial de decisão e determinação da adoção de medidas necessárias ao exato cumprimento da lei. Adiamento da discussão da matéria (Decisão nº 2927/2018). Juntada de novos documentos pela jurisdicionada. Despacho Singular nº 233/2018-GCPT: determinação de reinstrução do feito, colhendo-se, inclusive, a manifestação do Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (NFO). Ratificação dos achados, com acréscimo de irregularidades constatadas pelo NFO. Decisão nº 4268/2018. Manutenção da cautelar. Abertura de prazo para nova manifestação da Terracap. Nesta fase, o NFO concluiu que os esclarecimentos apresentados não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas. Por sua vez, a SEACOMP, à exceção do Achado nº 3, ratifica as demais constatações e sugere que a Corte determine a adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da lei. Recebimento pelo *Parquet* de petição subscrita pelo Conselho Internacional de Monumentos e Sítios – ICOMOS Brasil, noticiando indícios de irregularidade na Lei Complementar nº 946/2018 e no procedimento adotado pela Terracap para realização da concessão de uso de bem público. Parecer convergente do Ministério Público, com adendo pelo conhecimento da referida petição como sendo representação e abertura de prazo para manifestação da jurisdicionada. Voto pelo acolhimento parcial dos pareceres. Conhecimento da petição subscrita pelo ICOMOS Brasil como sendo representação. Abertura de prazo para manifestação da jurisdicionada. Indícios de permanência de 4 dos 6 achados. Necessidade de esclarecimentos adicionais. Abertura de prazo para nova manifestação da Terracap. Manutenção da suspensão do certame. Pedido de cópia dos autos. Deferimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

## RELATÓRIO

Tratam os autos do exame do Edital de Concorrência Pública destinado à concessão de uso de bem público, relativo à gestão, manutenção, operação, exploração e modernização do Centro Esportivo de Brasília – Arenaplex, durante o prazo de 35 (trinta e cinco) anos.

A outorga pretendida será realizada por meio de concessão de uso de bem público, contemplando a gestão, manutenção, operação, exploração e modernização do Centro Esportivo de Brasília, composto pelo Estádio Nacional de Brasília – Mané Garrincha, Ginásio de Esportes Nilson Nelson, Conjunto Aquático Cláudio Coutinho e demais áreas adjacentes, exceto o Autódromo Internacional Nelson Piquet.

O aviso do Edital de Concorrência Pública de Melhor Oferta Após Qualificação de Proposta Técnica, da Terracap foi publicado inicialmente no DODF n.º 244, de 22/12/2017 (p. 81), com sessão pública agendada **à época** para 08/02/2018. Posteriormente, contudo, a Terracap publicou em seu sítio eletrônico a notícia de suspensão do certame<sup>1</sup>.

Por meio da Decisão nº 250/2018, tendo em vista a suspensão do certame pela própria jurisdicionada, o Tribunal resolveu:

(...)

*II – autorizar o sobrestamento da análise do Edital em tela até que haja sua republicação no DODF;*

*III – determinar à Companhia imobiliária de Brasília - Terracap que, tão logo publicado o novo instrumento convocatório, encaminhe ao Tribunal cópia dos autos do respectivo processo licitatório;*

*IV – autorizar o retorno dos autos ao corpo técnico, para os devidos fins.*

---

<sup>1</sup> <http://www.terracap.df.gov.br/noticias/outras-materias/455-terracap-suspende-edital-de-licitacao-do-arenaplex>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Na sequência, em 05/02/18, o edital do certame foi republicado, como se observa do DODF n.º 25, de 05/02/18, p. 38, com nova sessão pública agendada para **08/03/18**.

Ao analisar o novo edital, a unidade técnica constatou indícios de irregularidades no certame, consubstanciados nos seguintes achados:

*Achado n.º 01: o Edital se ressentia de critérios objetivos para avaliação da admissibilidade das propostas técnicas, em afronta ao § 8º do art. 30 da Lei n.º 8.666/93, bem como ao princípio do julgamento objetivo, constante do art. 3º da mesma Norma (item III.1 desta Informação);*

*Achado n.º 02: ocorrência de situação análoga à quebra de sigilo das propostas, decorrente da exigência de apresentação, ainda que indireta, de informações que possibilitam a quebra do sigilo das propostas, em afronta ao §3º do art. 3º da Lei n.º 8.666/93 (Item III.2 desta Informação);*

*Achado n.º 03: caracterização imprecisa do objeto da licitação, haja vista a realização de estudos baseados em minuta de norma, bem como a vinculação das propostas técnicas a essa mesma minuta, o que contraria o art. 6º, IX, da Lei n.º 8.666/93 (Item III.3 desta Informação);*

*Achado n.º 04: exigência de apresentação de capital social ou patrimônio líquido mínimos cumulativamente à garantia de proposta, constantes dos itens 6.3.4 e 6.3.5 do Edital, em afronta à Súmula TCU n.º 275 (Item III.4 desta Informação);*

*Achado n.º 05: falta de justificativa para os valores de aluguel dos estabelecimentos da solução comercial, o que macula as estimativas feitas para essas receitas, as quais possuem grande impacto no resultado do Projeto (Item IV.2 desta Informação);*

*Achado n.º 06: Sobrepreço no custo de construção e reforma (Item IV.3 desta Informação).*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Nesse contexto, por meio do Despacho Singular nº 82/2018-GC/PT, ratificado pela Decisão nº 932/2018, esta Corte determinou, em suma, que a jurisdicionada:

“(…)

*a) até ulterior deliberação desta Corte, se abstenha de proferir decisão sobre a habilitação dos licitantes que apresentarem propostas na Concorrência Pública relativa à Concessão do Centro Esportivo de Brasília – Arenaplex, suspendendo o procedimento licitatório;*

*b) apresente ao Tribunal, em até 05 (cinco) dias, justificativas ou promova as alterações devidas no mencionado Edital, em relação aos Achados constantes da Informação n.º 42/2018 – 1ª Diacom, observando-se quanto ao Achado nº 4 o que foi referido neste Voto;*

*c) encaminhe ao Tribunal cópia da ata sessão de abertura do envelope "A" – DOCUMENTAÇÃO (habilitação), no mesmo prazo do item anterior; (...)*”

Em 08.03.2018, foram recebidos os envelopes de habilitação, proposta técnica e proposta econômica de apenas um licitante interessado (peça 76). Na ocasião, atendendo ao demandado pela Corte, a Terracap suspendeu o julgamento da mencionada documentação.

Na sessão de 19.06.2018, submeti o feito ao Plenário votando pela manutenção da determinação de abstenção de prosseguimento do certame contida no item II.a do Despacho Singular nº 82/2018- GC/PT, ratificado pela Decisão nº 932/2018. Na ocasião, a discussão da matéria foi adiada (Decisão nº 2927/2018).

Posteriormente, ingressou em meu Gabinete o Ofício nº 0071/2018-PRESI (peça 86), por meio do qual a jurisdicionada noticiou a ocorrência de fatos novos, encaminhando ao Tribunal, entre outros, os seguintes documentos:

- Projeto de Lei Complementar nº 140/2018, que estabelece parâmetros de uso e ocupação da área a ser concedida;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- Relatório Técnico sobre o Projeto Arenaplex, elaborado pela Equipe Técnica da Gerência de Formatação de Novos Projetos da Terracap;
- Decisão nº 12/2018-CONPLAN, pela aprovação do PLC do SRPN; -Parecer do IPHAN sobre a minuta do referido PLC.

Em face da juntada dessa documentação, mediante o Despacho Singular nº 233/2018-GCPT, determinei o retorno dos autos à SEACOMP para, em caráter prioritário e urgente, proceder à reinstrução do feito, ficando autorizada, desde logo, a enviar os autos ao Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (NFO), para manifestação, especialmente, quanto aos custos estimativos das obras e reformas previstas na solução adotada pela Terracap (achado 6).

Na sequência, por meio da Decisão nº 4268/2018, o Tribunal resolveu:

- I. conhecer: a) dos Ofícios SEIGDF n.º 70/2018 – TERRACAP/PRESI/COINT (peça 74) e n.º 72/2018 – TERRACAP/PRESI/COINT (peça 75), encaminhados pela Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap; b) da Nota Técnica n.º 07/18 – NFO (peça nº 92); c) da Informação n.º 142/2018 – 1ª Diacom/Seacom (peça nº 93); d) do Parecer nº 696/2018 – GPML (peça nº 96);*
- II. considerar cumprida a alínea 'b' do item II do Despacho Singular n.º 082/2018-GC/PT (peça 56), ratificado pela Decisão n.º 932/2018 (peça 70);*
- III. manter a suspensão do certame até ulterior deliberação plenária;*
- IV. determinar à Terracap que: a) envie ao Tribunal, após promulgada, a Lei Complementar que trata de normas para uso e ocupação do Setor de Recreação Pública Norte, oriunda do PLC nº 140/2018, informando, inclusive, o impacto do novo diploma legal sobre o edital do certame; b) se manifeste sobre a ratificação dos achados pela Secretaria de Acompanhamento, as impropriedades constadas pelo Núcleo de*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, bem como sobre o contido no Parecer nº 696/2018 – GPML;*

*V. autorizar: a) o encaminhamento à Terracap de cópia da Informação n.º 142/2018 – 1ª Diacom/Seacom (peça nº 93), da Nota Técnica n.º 07/18 – NFO (peça 92), do Parecer nº 696/2018 – GPML (peça nº 96) e do relatório/voto do Relator, para subsidiar o atendimento do item IV, “b”; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para, com prioridade e urgência, examinar os esclarecimentos que vierem a ser apresentados pela Terracap, inclusive os eventuais impactos da promulgação da referida Lei Complementar sobre o certame em análise; c) o posterior envio dos autos ao Ministério Público, para parecer, com a urgência que o caso requer.*

Em cumprimento a essa deliberação, a Jurisdicionada encaminhou o Ofício SEIGDF nº 68/2018-TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER e anexo<sup>2</sup> contendo documentos, informações e justificativas.

Nesta fase, ao analisar essas informações, o Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, por meio da Nota Técnica nº 12/2018 – NFO, ratificando o entendimento constante da Nota Técnica nº 07/18-NFO (peça 92), apresentou as seguintes conclusões:

*17. Insta destacar que a TERRACAP, ao apresentar a sua manifestação, não o fez de forma minudente sobre cada uma das impropriedades identificadas por este Núcleo acerca da apropriação dos custos e dos projetos apresentados para os investimentos a serem realizados objetivando a reforma dos equipamentos existentes e a construção de novos equipamentos.*

*18. A Companhia apenas apresentou justificativas genéricas em face de alguns pontos tratados pelo corpo técnico na Nota Técnica n.º 07/18 – NFO. Entretanto, vários dos pontos trazidos já foram objeto de avaliação por esta unidade técnica em sua análise inicial.*

---

<sup>2</sup> e-DOC F3955CC8-  
e. <sup>3</sup> DOC 07A31DF5-  
e.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

19. Dessa forma, este Núcleo especializado, apenas reforça as explanações contidas na análise inicial de maneira a refutar as argumentações ora apresentadas pela jurisdicionada.

20. Em relação aos argumentos da TERRACAP de que o Edital do certame, contrato, documentos licitatórios publicados, estudos de viabilidade e relatórios apresentados são elementos suficientes para a plena caracterização do objeto a ser licitado, verificou-se que os documentos técnicos produzidos contêm apenas relatórios de vistorias e propostas de preços resumidas dos serviços a serem executados, não possuindo as especificações técnicas mínimas exigidas de um anteprojeto apresentado em desenhos e memorial descritivo para a compreensão daquilo que deve ser executado, ou no mínimo para se estimar com uma menor margem de erro os seus custos.

21. Importante destacar que a explanação realizada na Nota Técnica n.º 07/18 – NFO de que, haja vista o contido na Lei n.º 8.987/1995 (Lei de concessão e permissão), art. 18, inciso XV, em que resta explícito a necessidade de “elementos do projeto básico” que permitam a plena caracterização da obra a ser executada, e na Lei n.º 11.079/2004 (Lei das parcerias público-privadas), no art. 10, § 4º, que prevê a necessidade de anteprojeto, conclui-se que a Terracap deve apresentar, no mínimo, para as despesas com investimentos referentes tanto às obras novas quanto às melhorias nos equipamentos existentes, o detalhamento ao nível de anteprojeto.

22. Quanto à argumentação da TERRACAP de que não haverá a “execução prévia de obras, mas tão somente a previsão de modernização dos equipamentos ao longo do período da parceria conforme as propostas do licitante vencedor, depreende-se não ser obrigatório o detalhamento ao nível recomendado pelos técnicos desse Egrégio Tribunal”, cabe novamente apontar que as despesas com investimentos contemplam (item 3.4 – Investimentos do Anexo 10 – Plano de Negócio Referencial (páginas 316 – 317, peça 45): 1. Construção da Solução Comercial (Boulevard); 2. Reforma do Ginásio Nilson Nelson; 3. Requalificação da Urbanização e Paisagismo – Entorno do ENB; 4. Demolição do Ginásio Cláudio Coutinho e Construção de um novo ginásio; 5. Reforma do Complexo Aquático (piscinas); 6. Reforma do Estádio Nacional de Brasília; 7. Construção de Quadras de Tênis;

23. Ou seja, não somente será exigido da empresa que realize reformas nos equipamentos existentes, como, também, realize investimentos com a construção de novos bens.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

24. Nesse sentido, na análise inicial, este corpo técnico comentou, e a TERRACAP ratificou em sua manifestação, que ao final da concessão todo o espaço requalificado e as novas construções serão revertidas ao patrimônio da TERRACAP, sendo, portanto, imprescindível que a Administração defina as condições de contorno e os requisitos técnicos requeridos daquilo que deseja receber no final da execução do contrato.

25. Este NFO também frisou que os elementos técnicos disponibilizados aos interessados não poderiam ser tratados como meros indicativos, visto que o ente concedente deveria estabelecer antecipadamente os padrões mínimos exigíveis a se executar no objeto a ser concedido.

26. Em complemento, destacou-se que a ausência de detalhamento ao nível mínimo de anteprojeto poderia incorrer em inconsistências relevantes nas definições dos investimentos necessários, inviabilizando a construção da equação econômicofinanceira adequada, pois o seu montante total é uma variável relevante na parcela dos dispêndios incorridos pelo concessionário.

27. Outro argumento incoerente da Companhia é de que o foco deve ser no detalhamento das especificações de resultado (output), e não no detalhamento das especificações das obrigações-meio (input) e de que o contrato define que a performance da Concessionária e a qualidade da execução do Contrato serão medidas verificadas anualmente de acordo com os Indicadores de Desempenho, pelo Órgão Fiscalizador.

28. Isso porque, conforme explicado na primeira avaliação, a definição dos investimentos necessários é uma variável a ser considerada para o alcance dos resultados pretendidos e, em face da possibilidade de serem apresentadas propostas que contemplem as mais diversas metodologias, a consistência do projeto conceitual também é relevante para aferir a viabilidade técnica das soluções trazidas pelos participantes do certame.

29. Por fim, em relação ao argumento de que na concessão da ARENAPLEX, a Concessionária estará obrigada a realizar concurso de arquitetura e urbanismo e que o vencedor do concurso deverá entregar os projetos executivos devidamente detalhados, cabe apenas comentar que o detalhamento exigido para a concessão em exame não se trata do projeto básico e do projeto executivo, mas apenas do detalhamento a nível de anteprojeto de engenharia para se definir as condições de contorno e os requisitos técnicos requeridos e para possibilitar a caracterização dos objetos de investimentos e a visão global do empreendimento com a apresentação de elementos suficientes à aferição dos quantitativos e custo estimados, objetivando fornecer consistência à projeção do investimento e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*confiabilidade aos estudos e à avaliação econômico-financeira do empreendimento.*

*III Conclusões*

*30. Dos esclarecimentos prestados pela TERRACAP sobre as impropriedades constatadas por este Núcleo na Nota Técnica n.º 07/18 – NFO, acerca do Edital de Concorrência Pública destinado à concessão de uso de bem público, relativo à gestão, manutenção, operação, exploração e modernização do Centro Esportivo de Brasília – Arenaplex, conclui-se que não foram suficientes para ilidir as irregularidades apontadas, as quais são impeditivas à continuidade do certame.*

Analisando novamente o feito, mediante a Informação nº 203/2018-1ª Diacomp<sup>3</sup>, a 1ª DIACOMP, inicialmente, registrou não terem sido apresentadas justificativas para os Achados nºs 1 e 2.

Acerca do Achado nº 3, tendo em vista a promulgação da Lei Complementar nº 946/2018, considerou atendido o o item IV, alínea "a", da Decisão 4268/2018, tecendo a respeito as seguintes considerações:

*13. Vale informar que tal questão também é relacionada ao Achado nº 3 da Informação nº 142/2018-Diacomp1 (Peça 93, fls. 14), o qual pode ser considerado superado com a edição da Lei Complementar nº 946/2018 (Peça 103, fls. 1/4).*

*14. No que tange aos impactos advindos com edição da citada lei, a Terracap apresentou as modificações decorrentes de emendas parlamentares incorporadas durante o processo de tramitação, bem como os respectivos reflexos na concessão, os quais foram devidamente justificados pela Companhia, e não afetarão a operação do empreendimento. .*

*15. Em relação às principais alterações da versão inicial do PLC, protocolizado na CLDF, comparativamente à versão final da Lei Complementar nº 946/2018, apontadas pela Informação 142/2018-Diacomp1 (Peça 93, fls. 5/6), cabem as seguintes colocações:*

*a) A elevação do percentual mínimo de Atividades Preponderantes, de 70% para 78%, restringe mais o uso comercial do setor, pois tais*

---

<sup>3</sup> DOC 2440A061-e.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*atividades relacionam-se ao comércio e prestação de serviços de atividades esportivas e de recreação, conforme se depreende do Anexo II da citada lei (Peça 103, fls. 13/19), tornando mais rígida a utilização dos espaços, o que dificultará a descaracterização da destinação legal dada para a região. O impacto financeiro, no entanto, não pode ser precisado, tendo em conta que não se tem informação da variação de preços nos aluguéis, para determinada atividade (Preponderante ou Complementar). Para a presente etapa, dado o grau de incertezas da modelagem, não se vislumbra impactos sensíveis;*

*b) A redução da proporção da quantidade de árvores por metro quadrado nos estacionamentos, de 1 árvore para cada 70m<sup>2</sup> para 1 árvore para cada 75m<sup>2</sup>, não impacta de forma substantiva os gastos relacionados à implantação do empreendimento;*

*c) A exclusão da proporção de árvores por metro quadrado nas áreas de bosque, inicialmente era de 1 árvore para cada 50m<sup>2</sup>, também, não impacta de forma substantiva os gastos relacionados à implantação do empreendimento.*

*16. Constata-se que o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal – Conplan, em sua 152<sup>a</sup> Reunião Ordinária, ocorrida em 24/05/2018, aprovou de maneira unânime o Plano de Uso e Ocupação do Setor de Recreação Pública Norte – SRPN (Peça 103, fls. 76/77).*

*17. Pelo exposto, pode-se considerar cumprido o item IV, alínea "a", da Decisão 4268/2018, bem como superado o Achado nº 3 da Informação nº 142/2018-Diacomp1 (Peça 93, fls. 14).*

Na sequência, discorrendo acerca do atendimento do item IV, alínea "b", da Decisão nº 4268/2018, teceu as seguintes considerações:

*18. Inicialmente, cumpre informar que a resposta ora trazida pela Terracap refere-se ao Achado nº 5, apontado originalmente na Informação nº 42/2018 (Peça 53), tendo a análise das justificativas, trazidas inicialmente pela citada Companhia, ocorrido por ocasião da instrução da Informação nº 85/218 (Peça 78), na qual restou fortemente evidenciado que a falta de justificativa para os valores de aluguel dos estabelecimentos da solução comercial macula as estimativas feitas para as receitas, com grande impacto no resultado do Projeto, não tendo sido apresentado qualquer resposta objetiva à irregularidade apontada na ocasião.*

*19. Nesta feita, a Terracap apresenta novos argumentos, os quais serão,*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*mais uma vez, analisados pelo Corpo Técnico.*

20. Em relação à Taxa Interna de Retorno – TIR, vale rememorar que o uso do método do Custo Médio Ponderado de Capital – WACC<sup>4</sup>, se deu em virtude da ausência de justificativa para a TIR estimada do Projeto, por parte da Terracap, conforme já consignado na Informação nº 42/2018-Diacomp1 (Peça 53, §§ 86 a 93), com transcrição e destaques acrescidos abaixo:

86. Nota-se que não foi apresentada justificativa para a TIR estimada do Projeto. Ressalte-se que essa taxa deve demonstrar a adequabilidade do retorno financeiro do parceiro privado em cotejo com a outorga a receber do Estado.

87. Outrossim, o valor da outorga foi fixado em R\$ 5 milhões para todos os cenários traçados pela Terracap, inclusive quando não se previu a construção da solução comercial (o que levou a TIR a patamares inferiores a 6% a.a., nessas hipóteses). Causa estranheza que o mencionado valor de outorga seja o mesmo, ainda que seja excluída uma importante fonte de receita e de investimento do projeto (a solução comercial). Infere-se que, no modelo apresentado, o valor da outorga foi fixado, tendo sido demonstrado o comportamento da TIR em função de alterações nas premissas do Projeto.

88. Contudo, o valor da outorga não deve ser estabelecido arbitrariamente pelo Poder Público. Esse valor deve decorrer de todas as estimativas feitas (receitas, despesas, investimentos, etc.) em cotejo com a TIR estabelecida para o Projeto. Ou seja, a TIR deve ser estabelecida, mas não o valor da outorga (ou da tarifa ou da contraprestação pública, se forem os casos).

89. Obviamente, é possível traçar alguns cenários, como feito pela Jurisdicionada, indicando o comportamento da TIR em função de variações em diversos parâmetros estimados (sobretudo receitas e despesas), mas mantendo-se o valor da outorga constante (o que corresponderia à situa-

ção da futura concessionária, após a celebração do Contrato).

90. Porém, a solução comercial possui impacto tão significativo no Projeto (tanto em relação aos investimentos, quanto em relação às receitas) que não se pode cogitar que o valor da outorga seja indiferente à existência ou não da mencionada solução. Em outras palavras, os cenários com e sem a solução comercial devem apresentar diferentes valores de outorga, adequados à TIR definida para o Projeto.

91. Nesse passo, destaca-se que, usualmente, a TIR de um empreendimento pode ser representada pelo Custo Médio Ponderado de Capital – WACC, calculado segundo a expressão:

$$WACC = \left(\frac{S}{S+B}\right) \times r_s + \left(\frac{B}{S+B}\right) \times r_b \times (1 - T_c)$$

<sup>4</sup> Sigla em inglês para *Weighted Average Capital Cost*.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Onde: S = Capital Próprio B = Capital de Terceiros  $r_s$  = custo de capital próprio  $r_B$  = custo de capital de terceiros  $T_c$  = alíquota do imposto de renda.

92. O custo do capital próprio ( $r_s$ ), por sua vez, é obtido por meio da seguinte expressão:

$$r_s = R_f + \beta \cdot (R_m - R_f) + RP$$

Onde:  $R_f$  = Remuneração dos Ativos Livres de Risco RP = Estimativa de Risco País  $R_m$  = Prêmio de Risco de Mercado  $\beta$  = Fator de ajuste pelo Setor 93.

93. Assim, ~~para analisar a TIR adotada no modelo de negócio (10,84%), faremos o cálculo do WACC, conforme a metodologia exposta nos parágrafos 91 e 92.~~

(...)

110. ~~Observe-se que o WACC calculado acima, no valor de 10,47%, aproxima-se bastante da TIR adotada no Projeto, no valor de 10,84%. Dessa forma, entende-se que não existem irregularidades quanto à utilização deste valor como taxa de desconto do Projeto.~~

21. *Veja que o enfoque dado pela Terracap se estriba na possibilidade de variação da TIR, partindo-se da premissa de uma outorga fixa e constante, no valor de R\$ 5 milhões, o que não pode ser admitido para efeito de análise econômico-financeira de empreendimentos públicos, sejam concessões ou Parcerias Público Privadas – PPPs.*

22. *A TIR é parâmetro que apresenta pequena variação para atividades semelhantes em determinado setor, sendo comum haver uma taxa representativa para investimentos em diversos seguimentos econômicos (transporte, infraestruturas diversas, como rodoviária, aeroportuária, naval, construção civil etc.).*

23. *Em concessões públicas, é regramento a definição de uma TIR pelo Poder Concedente para a exploração de determinada atividade, conforme já exposto em diversas oportunidades, a exemplo da Informação nº 84/2015 (1A2C78F1-e), instruída no âmbito do Processo 5964/2015, na qual restou assente que:*

27. O Tribunal de Contas da União – TCU tem jurisprudência consolidada, a partir de estudos daquele órgão, que garantem a utilização da TIR em licitações para concessão, mas calculada e fornecida pelo Poder Concedente, a partir do Custo Médio Ponderado de Capital ou WACC (Weighted Average Cost of Capital<sup>5</sup>).

28. Com outras palavras, na avaliação pelo Controle Externo do empreendimento objeto da ~~concessão~~, a taxa de

---

<sup>5</sup> COPELAND, Tom; KOLLER, Tim & MURRIN, Jack. AVALIAÇÃO DE EMPRESAS: VALUATION. Calculando e gerenciado o valor das empresas. 3ª ed. São Paulo: Makron Books, 2002. p. 139.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

desconto a ser utilizada, ou TIR, deve ser idêntica à obtida pelo método do WACC, o qual consiste numa média ponderada do custo de capital próprio (acionistas) e capital de terceiros (credores) de uma empresa ou setor da economia.

29. A doutrina acerca das concessões manifesta-se de idêntica forma:

A metodologia corrente para calcular o custo de capital é o chamado Custo Médio Ponderado de Capital, na linguagem inglesa correspondente ao Weighted Average Cost Of Capital (WACC). Por meio dessa metodologia, pode-se definir uma taxa interna de retorno (TIR) base para os estudos de concessões. Tal método procura proporcionar aos investidores um retorno igual ao que seria obtido em outros investimentos, com características de risco comparáveis. Assim, a TIR do projeto corresponderá ao resultado do WACC<sup>6</sup>.

~~30. O WACC representa mecanismo racional para determinar a atratividade econômica de qualquer proposta que exija a utilização de recursos financeiros da empresa. Significa a compatibilidade desse empreendimento com os mecanismos de financiamento da organização (capital de terceiros) e com o retorno esperado dos acionistas (capital próprio).~~

24. O valor da TIR não pode, em nenhuma hipótese, superar o valor fixado pelo Poder Concedente, pois a mesma busca remunerar a atividade de forma controlada, impedindo ganhos abusivos por parte do agente privado, sob pena de se violar o princípio da modicidade tarifária, conforme bem lecionado na citada Informação nº 84/2015 (1A2C78F1-e):

~~33. A eliminação de ganhos do concessionário superiores ao WACC atende ao princípio da modicidade tarifária, que permeia toda concessão de serviço público, conforme expresso nos arts. 6º, § 1º, 9º, § 2º, 11, 23, inciso IV e 29, inciso V, da Lei nº 8987/95:~~  
(...)

34. Tal conduta recebeu referendo do Poder Judiciário:

~~344. V. o teor da decisão proferida na SLS 735: "Se a ANEEL, como órgão incumbido de regulamentar e fiscalizar o setor de energia elétrica, realizou a revisão prevista em contrato (fle. 633), alterando a receita anual permitida, a fim de promover a eficiência e a modicidade tarifária, com base em dados técnicos - custos e investimento praticados por concessionárias similares, no contexto nacional e internacional -, não há por que arredá-la de pronto, sem maiores indagações. Por outro lado, verificado excesso de arrecadação, a revisão tarifária com redução de receita busca, na verdade, o equilíbrio do~~

<sup>6</sup> VITAL, André Luiz Francisco da Silva. O EQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO DAS CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS E A ATUAÇÃO DO TCU. Revista de Direito Público da Economia – RDPE Belo Horizonte, ano 9, n. 36, out./dez. 2011.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

contrato" (STJ, Min. Barros Monteiro, DJ 12.11.2007).  
Em sentido se-

melhante há decisões do TRF2ª Região (AI

200402010132327-RJ, Des. Federal Guilherme Calmon, DJ 21.22007) e do TRF-5ª Região (AI 200505000160088-PE, Des. Federal Marcelo Navarro, DJ 9.2.2007)7. (Grifo nosso).

35. A jurisprudência do órgão de Controle Externo Federal de longa data já consagrou a metodologia do WACC. Veja-se trecho do Acórdão TCU nº 1757/03, no qual se analisou revisão tarifária da Agência Nacional de Energia Elétrica em relação às suas concessionárias (e-doc 7625ADA6):

54. Os fluxos de caixa são descontados a uma taxa igual ao custo do capital da concessionária. Desta forma, assegura-se que a concessionária obtenha uma rentabilidade sobre seu ativos e investimentos equivalente ao custo de oportunidade de seu capital. O custo de capital utilizado foi o WACC ('Weighted Average Cost of Capital'), nos termos do Anexo II da Nota Técnica ANEEL nº 40 (fls. 01 a 34, Volume 5).

(...)

65. O Fator X a ser determinado é aquele para o qual a taxa de desconto 'r', que equilibra a equação anterior, é igual ao WACC. Dessa forma, assegura-se que a receita da Parcela B no período tarifário considerado seja suficiente para cobrir os custos operacionais e permitir um retorno igual ao WACC de 11,26% sobre os ativos iniciais e investimentos realizados no período. (...)

66. Em outras palavras, o Fator X equaliza a receita da concessionária, subtraindo-a, de modo que o retorno adicional aos 11,26% auferido, oriundo exclusivamente de crescimento da demanda, seja repassado integralmente ao consumidor. (...)

67. O método adotado para a determinação da taxa de retorno requerida para as empresas que sofrerão revisão periódica, nos exatos termos do Anexo II, da Nota Técnica ANEEL nº 40/2003 (fls. 01 a 34, Volume 5), é o tradicional CAPM ('Capital Asset Pricing Model'), combinado com o WACC ('Weighted Average Cost of Capital'). A referida metodologia é a mesma utilizada nos estudos de privatização submetidos à apreciação deste Tribunal. (grifo nosso).

~~36. Essa decisão consolidou a interpretação de que o retorno do concessionário deve ser calculado a partir do WACC e, principalmente, evidencia que o excesso em relação a essa taxa deve ser canalizado para a modicidade tarifária (vide parágrafo 66 da citação anterior).~~

25. Com isso, conclui-se que todo excesso de recursos acima da TIR, deve ser revertido, pelo princípio da modicidade tarifária, para o Poder Concedente, mediante tarifa, ou, no caso em tela, para a outorga, não se justificando o repasse deste benefício ao agente privado, dado a natureza



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*pública dos bens repassados (Estádio, Ginásios, Piscinas e Quadras) e reversíveis (Solução Comercial).*

*26. No que diz respeito à elasticidade-preço na demanda em locação de lojas, observa-se que a Terracap se vale de estudo de fonte americana, o qual aponta que para cada 1% de aumento do preço do aluguel a demanda reduz 0,4%. Inicialmente, deve-se destacar que tal comportamento pode não ser verificado no mercado de locação de lojas comerciais no DF, especialmente no centro da cidade, tendo em vista a concentração do público de maior renda na região.*

*27. Mesmo que tal comportamento fosse uma realidade no DF, a aplicação da premissa somente se dá acima do valor de mercado, pois neste ponto, por princípio econométrico, a demanda se ajusta perfeitamente a oferta, ou seja, o mercado aceita o preço praticado e contrata todas as unidades disponíveis.*

*28. No caso em tela, restou fortemente constatado na Informação nº 42/2018 (Peça 53), que o caso tratado se refere à subestimativa dos preços praticados pela Terracap, não tendo sido apresentado justificativa para os valores de locação dos diversos estabelecimentos da Solução Comercial, cuja preço médio foi de R\$ 66/m<sup>2</sup>. Naquela oportunidade, o Corpo Técnico identificou a existência de elevada subestimativa nas receitas da Arenaplex (Brasília), comparativamente à referência dos preços praticados no Minerão (Belo Horizonte), cujo valor de aluguel foi de R\$ 145/m<sup>2</sup>, sendo que a utilização desta referência para lojas e restaurantes na Solução Comercial permitia triplicar a outorga proposta, que passaria de R\$ 5 milhões para R\$ 15 milhões (Peça 53, §§ 115 a 121).*

*29. No que tange a não consideração da concorrência com os 08 centros comerciais nas redondezas<sup>7</sup>, na análise das justificativas da Companhia, por meio da Informação nº 85/2018-Diacomp1 (Peça 78, §§ 92 a 125), este Corpo Técnico consignou, em amplo estudo realizado a partir de diversas fontes disponíveis, que o valor proposto no Plano de Negócios pela Terracap, de R\$ 66,13/m<sup>2</sup>, encontrava-se abaixo da média obtida para 3 (três) Shoppings da região próxima ao Arenaplex, conforme tabela reproduzida a seguir:*

Shopping	Administrador	ABL (A)	Taxa de ocupação	% Administrador (C)	Receita anual de aluguel (D)	R\$/m <sup>2</sup> [D/(AxBxC)]/
----------	---------------	------------	---------------------	------------------------	---------------------------------	------------------------------------

<sup>7</sup> Centros comerciais nas proximidades do Centro Esportivo de Brasília: Pátio Brasil, Venâncio 2000, Conjunto Nacional, CONIC, Brasília Shopping, Shopping ID, Liberty Mall e Brasília Radio Center.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

			(B)			12
Boulevard Shopping	Aliansce Shopping Centers	17.510	99,00%	50,00%	8.358.000	80,36
Park Shopping	Multiplan Empreendimentos Imobiliários S.A	53.519	97,70%	61,70%	56.900.000	146,97
Iguatemi Brasília	Iguatemi Empresa de Shopping Centers S.A	32.302	100,00%	64,00%	42.120.000	169,78
<b>VALOR MÉDIO (R\$/M²)</b>						<b>132,37</b>

30. Com isso, constata-se que a alegação da Terracap não se sustenta, tendo em conta que o valor médio obtido pelo CT, de R\$ 132,37/m<sup>2</sup>, decorre da média obtida de 3 shoppings centers localizadas na região de entorno do Arenaplex. Deve-se ressaltar que o CT não utilizou outros empreendimentos em virtude da indisponibilidade de dados referentes a locação de imóveis na cidade, bem como de serem estes os que mais se aproximam, em termos de porte e padrão construtivo, ao caso em tela. Com isso, dos centros comerciais citados pela Terracap, apenas Pátio Brasil e Brasília Shopping poderiam compor a formação de preço referencial, tarefa que deveria ter sido realizada pela citada Companhia.

Ao final, apresentou as seguintes conclusões e sugestões:

#### **4. Conclusões e sugestões**

30. Da análise empreendida, conclui-se que as justificativas trazidas pela Jurisdicionada, por meio do Ofício nº 68/2018-Terracap (Peça 102), **foram suficientes para ilidir as irregularidades apontadas apenas no Achado nº 3**, remanescendo, portanto, os seguintes achados:

- a) Achado nº 01: **o Edital se ressentia de critérios objetivos para avaliação da admissibilidade das propostas técnicas, em afronta ao § 8º do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993, bem como ao princípio do julgamento objetivo, constante do art. 3º da mesma Norma;**
- b) Achado nº 02: **ocorrência de situação análoga à quebra de sigilo das propostas, decorrente da exigência de apresentação, ainda que indireta, de informações que possibilitam a quebra do sigilo das propostas, em afronta ao § 3º do art. 3º da Lei n.º 8.666/1993;**
- c) Achado nº 05: **falta de justificativa para as estimativas dos valores de aluguel dos estabelecimentos da solução comercial;**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

d) Achado nº 06: *falta de justificativas dos valores de reforma e construção de edificações novas, as quais foram devidamente analisadas por meio da Nota Técnica n.º 12/2018 – NFO (Peça 104).*

31. Com isso, **tais irregularidades mostram-se impeditivas à continuidade regular do certame, tendo em conta que afetam sobremaneira as estimativas realizadas na modelagem econômico-financeira para a outorga mínima da concessão.**” (Grifos acrescidos e no original).

*Ante o exposto, sugere-se ao Tribunal:*

*I - tomar conhecimento:*

a) *dos esclarecimentos apresentados por meio do Ofício 68/2018-Terracap (Peça 102) e Anexo (Peça 103);*

b) *da Nota Técnica nº 12/2018-NFO (Peça 104);*

c) *da presente instrução;*

*II - considerar cumprida a determinação constante no item IV-a da Decisão nº 4268/2018, ante a edição da Lei Complementar nº 946/2018, e parcialmente atendido o item IV-b do decisor;*

*III - manter a suspensão do certame até ulterior deliberação plenária;*

*IV - com base no art. 45 da Lei Complementar n.º 01/1994, determinar à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap que **adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da Lei, haja vista as seguintes irregularidades constantes do aludido Edital:***

a) *Achado nº 01: o Edital se ressentir de critérios objetivos para avaliação da admissibilidade das propostas técnicas, em afronta ao § 8º do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993, bem como ao princípio do julgamento objetivo, constante do art. 3º da mesma Norma;*

b) *Achado nº 02: ocorrência de situação análoga à quebra de sigilo das propostas, decorrente da exigência de apresentação, ainda que indireta, de informações que possibilitam a quebra do sigilo das propostas, em afronta ao § 3º do art. 3º da Lei n.º 8.666/1993;*

c) *Achado nº 05: falta de justificativa para as estimativas dos valores de aluguel dos estabelecimentos da solução comercial;*

d) *Achado nº 06: falta de justificativas dos valores de reforma e construção de edificações novas, as quais foram devidamente analisadas por meio da Nota Técnica n.º 12/2018 – NFO (Peça 104);* V - autorizar:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- a) o encaminhamento à Terracap de cópia da Informação n.º 203/2018 – 1ª Diacomp/Seacomp (Peça 105) e da Nota Técnica n.º 12/18 – NFO (Peça 104) e do relatório/voto do Relator, para subsidiar o atendimento do item IV;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.” (Grifos acrescentados).

O douto Ministério Público, em parecer do eminente Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima, inicialmente, se manifestou sobre os documentos recebidos do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios – ICOMOS Brasil, noticiando indícios de irregularidade na Lei Complementar nº 946/2018, e no procedimento adotado pela Terracap para realização da concessão de uso de bem público:

10. *Pela pertinência com o objeto analisado nestes autos, o **Parquet** sintetizou as **principais afirmações** realizadas pelo ICOMOS Brasil no referido documento. São elas:*

- i) *Considerando que o Plano de Desenvolvimento Local será representado pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB, no que se refere a área objeto de Tombamento, conforme determina o art. 316, § 1º, da LODF, **que ainda não existe**, questiona-se a aplicação do disposto no parágrafo único do art. 56 das disposições transitórias da LODF, pois a excepcionalidade de aprovação de alteração de índices urbanísticos e de uso do solo são admitidas, **por iniciativa e condições específicas**, até a aprovação da Lei de Uso do Solo e não dos Planos de Desenvolvimento. É dizer, a excepcionalidade contida no parágrafo único do art. 56 não se aplica a alterações de usos e normas urbanísticas na área Tombada de Brasília, prevalecendo, portanto, aquelas já instituídas legalmente conforme determinado no Decreto Distrital e na Portaria 314/92-SBPC (IPHAN);*
- ii) *O Executivo promoveu uma Consulta pública cuja Ata publicada **não demonstra comparecimento da sociedade civil**, caracterizando o ato com aparente legalidade, mas absolutamente contrário ao que a Lei Orgânica preconiza - **ampla divulgação que possibilite a efetiva participação popular**;*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

iii) *A Câmara Legislativa do DF tem aplicado indevidamente a LC nº 13/1996 para matérias de uso do solo em que a iniciativa é privativa do Governador e que **qualquer alteração de mérito deve ser submetida novamente ao debate popular**. O procedimento na Câmara Legislativa, acatando modificações no conteúdo da matéria de uso do solo, portanto de iniciativa privativa do Governador, sem que tal alteração seja submetida a população pelo próprio responsável constitucionalmente por sua elaboração, também caracteriza erro crasso de procedimento, ofensa a Lei Orgânica e desrespeito a população do DF que tem assegurada sua **participação na elaboração desses instrumentos de política urbana**;*

iv) *Com a edição da LC nº 946/2018, o GDF pretende permitir no SRPN inúmeras atividades de altíssimo impacto ao meio urbano e ao meio ambiente, **sem estudos técnicos e desrespeitando o Plano Urbanístico a legislação de proteção, as Decisões do Comitê do Patrimônio Mundial e as Cartas Patrimoniais**.*

v) *A definição, na LC nº 946/2018, de percentual a ser utilizado com as atividades principais e complementares **não é suficiente para assegurar que se cumpram as regras contidas nas normas de proteção e preservação**. Até porque o sistema de fiscalização de uso e ocupação do solo no DF é extremamente deficitário e incapaz de impedir que este Setor se transforme em outro de grandes atividades comerciais como, aliás, já ocorreu em Brasília. Quando da implantação do Leroy Merlin, a atividade principal era outra e a comercial, a complementar. O que se vê, hoje, é a atividade complementar predominando o local, inclusive com apoio de decisão judicial. Portanto, a inclusão de percentual, no texto da LC, **não assegura que o Setor de Recreação Pública Norte cumpra sua destinação principal e comprometida com as normas anteriormente aprovadas**. A LC nº 946/2018 vem, ao contrário, pela sua abertura, propiciar e incentivar o desvirtuamento do Setor; e*

vi) *Todas as notícias divulgadas evidenciam que esta é mais uma iniciativa para que o GDF **se liberte da responsabilidade da manutenção** das edificações, retomando sua propriedade a TERRACAP, que agora pretende consolidar **profundas modificações no uso e na ocupação do Setor**, com novas construções, para tornar viável um bom negócio. A Lei*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*Complementar editada trata de viabilizar um bom negócio, de um lado, para a TERRACAP, que investiu recursos públicos em uma reforma do Estádio, até hoje em investigação por superfaturamento e que atropela procedimentos, normas, leis e regras. E de outro, para favorecer uma Empresa particular, contrariamente ao interesse público e a preservação de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade.*

11. *Nesse sentido, ao abrigo do contido no citado documento, há fortes indícios de violação aos princípios da moralidade e da legalidade, o que possibilita o c. Plenário conhecer da mencionada peça como Representação, à luz do disposto no art. 230, § 2º, do RI/TCDF, concedendo-se prazo à jurisdicionada para manifestação.*

No tocante aos documentos apresentados pela jurisdicionada, o Parquet concorda integralmente com o exame constante da Nota Técnica nº 12/2018 – NFO e com a análise efetuada na Informação nº 203/2018-1ª Diacomp:

7. *O NFO, em exame realizado na Nota Técnica nº 12/2018, concluiu que os esclarecimentos prestados pela Terracap sobre as impropriedades constatadas na Nota Técnica nº 7/2018-NFO, acerca do Edital de Concorrência Pública destinado à concessão de uso de bem público, relativo à gestão, manutenção, operação, exploração e modernização do Centro Esportivo de Brasília – Arenaplex, não foram suficientes para sanar as irregularidades apontadas, impedindo, portanto, a continuidade do certame.*

8. *As informações e justificativas apresentadas, além de não acrescentarem elementos relevantes novos aos autos, são genéricas, superficiais e não possuem o condão de espantar as irregularidades já destacadas<sup>8</sup> pelo NFO, quais sejam:*

*“Detalhamento dos projetos e dos orçamentos com investimentos:*

a) *Inexistência de detalhamento dos serviços ao nível de anteprojeto, para as despesas com investimentos referentes às obras novas e as melhorias nos equipamentos, contendo os documentos*

---

<sup>8</sup> e-DOC 8769118F-e.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*requeridos pela Orientação Técnica OT – IBR 006/2016 do Ibraop, de maneira a definir as condições de contorno e os requisitos técnicos requeridos para possibilitar a caracterização dos objetos de investimentos e a visão global do empreendimento;*

*b) Ausência de orçamento preliminar para as adaptações e melhorias nos bens públicos existentes, sendo autorizada a elaboração da estimativa de custo apenas para os investimentos que impliquem em equipamentos novos;*

**Solução Comercial (Boulevard)**

*a) Inexistência de anteprojeto de engenharia;*

*b) Inadequação do referencial do CUB utilizado na estimativa de custo, sendo considerado o referencial CSL – 8 o mais adequado para a obra em comento, por se referir a um projeto-padrão comercial de salas e lojas com garagem, térreo e 8 pavimentos-tipo;*

*c) Ausência de justificativa para a incidência do multiplicador de 40% na estimativa de custo para compensar os itens não incluído no CUB, admitindo-se a incidência de um fator de majoração de 30%, previsto na Orientação Técnica OT – IBRA 004/2012;*

*d) Impossibilidade de utilização no estudo apresentado dos índices de correção do IBAPE para compensar os itens não incluído no CUB, por se tratar de uma avaliação que envolve os custos de construção e não o valor de venda, concluindo-se pela inconsistência da análise realizada pela Terracap;*

*e) Incoerência na estimativa de custo por adotar como área construída total (ACT) de 13.500 m<sup>2</sup> para a academia, haja vista a indicação na proposta de plano de uso e ocupação do Setor de Recreação Pública Norte – SRPN que a academia possuirá apenas 10.000 m<sup>2</sup> de área construída.*

**Ginásio Nilson Nelson**

*a) Inexistência de anteprojeto de engenharia;*

*b) Impossibilidade da adoção na estimativa de um valor fixo de reforma por m<sup>2</sup>, devendo ser elaborado o orçamento preliminar com o levantamento de quantidades e preços dos principais insumos e serviços;*

*c) Inadequação na utilização de referências paramétricas com arenas esportivas, em se tratando de reformas, porque, os serviços de reformas levam em consideração as peculiaridades e condições*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*específicas de cada equipamento no momento da realização dos serviços;*

*d) Inconsistência do valor de reforma estimado em R\$ 1.524,44 por m<sup>2</sup>, haja vista a proximidade desse valor com o custo de uma obra nova.*

**Urbanização e Paisagismo – Entorno do ENB** *a) Inexistência de anteprojeto de engenharia;*

*b) Inadequação da atualização de preços por índices, pois tende a promover distorções nos valores quando aplicados por longo prazo;*

*c) Ausência de planilha contendo os quantitativos e valores orçados e tampouco a memória de cálculo de como foi realizada a atualização do valor com a especificação do índice aplicado;*

*d) A estimativa de custo apresentada com base no valor de referência da Concorrência de Pré-Qualificação n.º 001/2013 ASCAL/PRES-NOVACAP licitação não pode ser aceita como válida, haja vista os serviços já executados e a incompatibilidade identificada entre a metodologia de orçamentação dos custos dos serviços contratados e as atuais condicionantes para a execução da obra, conforme tratado no Processo n.º 2247/2013;*

*e) Inconsistências nas premissas utilizadas pela Terracap para o estudo apresentado: inadequação do quantitativo utilizado como base para a área a ser efetivamente urbanizada; duplicidade do serviço “lastro de brita” no custo unitário do piso de concreto; duplicidade do serviço de preparo do solo no custo unitário do plantio de grama; aplicação indevida do percentual de 40% a título de BDI;*

*f) Existência de uma superestimativa de 78,9% no valor proposto pela Terracap, de R\$ 32.992.245,00.*

**Demolição do Ginásio Cláudio Coutinho**

*a) Inconsistências no orçamento apresentado: ausência de, no mínimo, três propostas de empresas especializadas; custo da demolição apresentado é genérico, sem comprovação do valor mediante proposta comercial, ou, sistema de custo; inexistência de memória de cálculo do quantitativo de demolição e indicação dos*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*tipos de demolição a serem realizados; não cotejamento do valor com o custo de uma demolição convencional (escavadeira hidráulica acoplada a rompedor hidráulico); alocação de diversos custos/serviços indiretos, não relacionados com o serviço de demolição, sem qualquer detalhamento de custo ou quantitativo;*

*b) Incoerências no estudo apresentado pela Terracap: a área estimada da projeção do ginásio é de 3.560 m<sup>2</sup>, valor 26% inferior ao utilizado de 4.827,95 m<sup>2</sup>; custo de demolição utilizado encontra-se superestimado, comparativamente à CPU do próprio Volare (Pini, referência 12/2017), além de ser relacionado a serviços manuais; a adoção de taxa de BDI de 40%, percentual considerado bastante elevado para este tipo de obra, devendo se adotar uma taxa de 30%; ausência de justificativa técnica para adoção dos percentuais de 20% (faixa superior de custo) e 5% (faixa inferior de custo) para estimar a área de construção efetiva.*

*c) A elaboração de um orçamento com base em composições de custos do SINAPI e em quantitativos devidamente detalhados apontou a existência de uma superestimativa de 84,6% no valor proposto pela Terracap de R\$ 2.282.208,00.*

***Construção do Ginásio Cláudio Coutinho***

*a) Ausência de orçamento detalhado dos custos referente à reforma do Ginásio Cláudio Coutinho comparado com a proposta de demolição somada com o custo de construção de um ginásio novo;*

*b) Inexistência de anteprojeto de engenharia;*

*c) Inadequação do modelo II dos Centros de Iniciação ao Esporte – CIE's utilizado como referência, haja vista a inexistência de qualquer menção a quadra descoberta e da definição correta da área a ser construída e ocupada pelo novo ginásio;*

*d) Inadequação do comparativo realizado pela Companhia devido a utilização de um CUB referente ao projeto residencial de padrão normal e da aplicação dos coeficientes das tabelas do Ibape, que não são indicados para o caso em comento por se referirem a avaliações do valor de venda.*

***Complexo Aquático (piscinas)***

*a) Inexistência de anteprojeto de engenharia;*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

b) *Inconsistências no orçamento apresentado: ausência das fontes de custos unitários utilizadas; inexistência de no mínimo três propostas de empresas do ramo; ausência de memória dos quantitativos apropriados; apropriação dos custos com seguro e plano de saúde de funcionários, EPI'S, cursos de reciclagem, transporte, vale-transporte, refeição e vale café devem estar vinculados ao custos da mão de obra dos respectivos profissionais envolvidos, considerando os encargos sociais e complementares aplicáveis; os insumos “argamassa ACII” e “adição de aditivo argamassa de revestimento” devem ser considerados no custo de colocação dos revestimentos, haja vista que o seu consumo está diretamente relacionado às áreas a serem revestidas; os equipamentos “locação de máquinas elétricas de pequeno porte” e “locação de betoneira” devem ser apropriados nos custos dos serviços aos quais estejam associados; inadequação da apropriação de diversos serviços como verba, quais sejam: recuperação em esquadria de madeira, pintura externa, pintura dos portões de acesso da facha oeste;*

c) *Inadequação do comparativo realizado pela Companhia devido a utilização de um CUB referente ao projeto residencial de padrão normal, a aplicação dos coeficientes das tabelas do Ibape, que não são indicados para o caso em comento por se referirem a avaliações do valor de venda, e que o percentual utilizado de 10% abrange serviços não relacionados com a reforma requerida;*

d) *Existência de um sobrepreço no valor de R\$ 557.182,39, decorrente da superestimava na área correspondente ao deck das piscinas.*

***Estádio Nacional de Brasília***

a) *Inexistência de anteprojeto de engenharia;*

b) *Ausência de manifestação sobre quais serviços estariam contemplados na garantia contratual da construção do Estádio, haja vista que esses itens não devem constar como custos com investimentos a serem realizados pela empresa concessionária;*

c) *Diversas inconsistências no orçamento apresentado: ausência das fontes de custos unitários utilizadas; inexistência de no mínimo três propostas de empresas do ramo; ausência de memória dos quantitativos apropriados; apropriação dos custos com seguro e plano de saúde de funcionários, EPI'S, cursos de reciclagem,*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*transporte, valetransporte, refeição e vale café devem estar vinculados ao custos da mão de obra dos respectivos profissionais envolvidos, considerando os encargos sociais e complementares aplicáveis; sobreposição dos serviços “diagnóstico e revisão do funcionamento do sistema de automatização das bombas” e “vistoria para identificação das condições das caixas e tubulações de transporte do esgoto e correções de trecho com bloqueio”; custo do serviço de “vistoria para identificação das condições das caixas e tubulações de transporte do esgoto e correções de trecho com bloqueio”, no valor de R\$ 31 mil, sendo quase três vezes superior ao de “limpeza das caixas de passagens e tubulações por caminhões limpa fossa”, de R\$ 12 mil; os equipamentos “locação de máquinas de pequeno porte” devem ser apropriados nos custos dos serviços aos quais estejam associados; inadequação da apropriação de diversos serviços como verba, quais sejam: limpeza das caixas de passagens e tubulações por caminhões limpa fossa e recuperação da sala de baterias, forração e prateleiras;*

*d) Incoerências no cálculo comparativo realizado pela Terracap: o percentual utilizado de 10% abrange serviços não relacionados com a reforma em comento; não indicação da origem dos limites superiores e inferiores, tampouco da periodicidades de tais valores referenciais, se são concernentes a reinvestimentos mensais, anuais, ou outros; o Fundo para Reposição de Ativos (FRA) não se refere aos gastos com a manutenção e conservação, mas àqueles classificados como investimento (ou reinvestimento) com o intuito de manter seus padrões de competitividade inicialmente projetados.*

***Quadras de Tênis***

*a) Inexistência de anteprojeto de engenharia.”*

16. *A propósito, pela contundência e pertinência, oportuno transcrever o seguinte excerto da Nota Técnica nº 12/2018 – NFO:*

*“(…)*

*17. Insta destacar que a TERRACAP, ao apresentar a sua manifestação, não o fez de forma minudente sobre cada uma das impropriedades identificadas por este Núcleo acerca da apropriação dos custos e dos projetos apresentados para os*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*investimentos a serem realizados objetivando a reforma dos equipamentos existentes e a construção de novos equipamentos.*

18. *A Companhia apenas **apresentou justificativas genéricas** em face de alguns pontos tratados pelo corpo técnico na Nota Técnica n.º 07/18 – NFO. Entretanto, **vários dos pontos trazidos já foram objeto de avaliação por esta unidade técnica em sua análise inicial.***

19. *Dessa forma, este Núcleo especializado, **apenas reforça as explicações contidas na análise inicial de maneira a refutar as argumentações ora apresentadas** pela jurisdicionada.*

20. *Em relação aos argumentos da TERRACAP de que o Edital do certame, contrato, documentos licitatórios publicados, estudos de viabilidade e relatórios apresentados são elementos suficientes para a plena caracterização do objeto a ser licitado, verificou-se que os documentos técnicos produzidos **contêm apenas relatórios de vistorias e propostas de preços resumidas dos serviços a serem executados, não possuindo as especificações técnicas mínimas exigidas de um anteprojeto apresentado em desenhos e memorial descritivo para a compreensão daquilo que deve ser executado, ou no mínimo para se estimar com uma menor margem de erro os seus custos.***

21. *Importante destacar que a explicação realizada na Nota Técnica n.º 07/18 – NFO de que, haja vista o contido na Lei n.º 8.987/1995 (Lei de concessão e permissão), art. 18, inciso XV, em que resta explícito a **necessidade de ‘elementos do projeto básico’ que permitam a plena caracterização da obra a ser executada,** e na Lei n.º 11.079/2004 (Lei das parcerias público-privadas), no art. 10, § 4º, que prevê a necessidade de anteprojeto, conclui-se que a Terracap deve apresentar, no mínimo, **para as despesas com investimentos referentes tanto às obras novas quanto às melhorias nos equipamentos existentes, o detalhamento ao nível de anteprojeto.***

22. *Quanto à argumentação da TERRACAP de que não haverá a ‘execução prévia de obras, mas tão somente a previsão de modernização dos equipamentos ao longo do período da parceria conforme as propostas do licitante vencedor, depreende-se não ser obrigatório o detalhamento ao nível recomendado pelos técnicos desse Egrégio Tribunal’, cabe novamente apontar que as despesas*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*com investimentos contemplam (item 3.4 – Investimentos do Anexo 10 – Plano de Negócio Referencial (páginas 316 – 317, peça 45):*

1. *Construção da Solução Comercial (Boulevard);  
Reforma do Ginásio Nilson Nelson;*
2. *Requalificação da Urbanização e Paisagismo – Entorno do ENB;*
3. *Demolição do Ginásio Cláudio Coutinho e Construção de um novo ginásio;*
4. *Reforma do Complexo Aquático (piscinas);*
5. *Reforma do Estádio Nacional de Brasília;*
6. *Construção de Quadras de Tênis;*
23. ***Ou seja, não somente será exigido da empresa que realize reformas nos equipamentos existentes, como, também, realize investimentos com a construção de novos bens.***
24. *Nesse sentido, na análise inicial, este corpo técnico comentou, e a TERRACAP ratificou em sua manifestação, que ao final da concessão todo o espaço requalificado e as novas construções serão revertidas ao patrimônio da TERRACAP, sendo, portanto, **imprescindível que a Administração defina as condições de contorno e os requisitos técnicos requeridos daquilo que deseja receber no final da execução do contrato.***
25. *Este NFO também frisou que os elementos técnicos disponibilizados aos interessados não poderiam ser tratados como meros indicativos, visto que o ente concedente deveria estabelecer antecipadamente os padrões mínimos exigíveis a se executar no objeto a ser concedido.*
26. *Em complemento, destacou-se que a ausência de detalhamento ao nível mínimo de anteprojeto **poderia incorrer em inconsistências relevantes nas definições dos investimentos necessários, inviabilizando a construção da equação econômicofinanceira adequada, pois o seu montante total é uma variável relevante na parcela dos dispêndios incorridos pelo concessionário.***
27. *Outro argumento incoerente da Companhia é de que o foco deve ser no detalhamento das especificações de resultado (output), e não no detalhamento das especificações das obrigações-meio (input) e de que o contrato define que a performance da Concessionária e a qualidade da execução do Contrato serão medidas verificadas*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*anualmente de acordo com os Indicadores de Desempenho, pelo Órgão Fiscalizador.*

28. *Isso porque, conforme explicado na primeira avaliação, a definição dos investimentos necessários é uma variável a ser considerada para o alcance dos resultados pretendidos e, em face da possibilidade de serem apresentadas propostas que contemplem as mais diversas metodologias, a consistência do projeto conceitual também é relevante para aferir a viabilidade técnica das soluções trazidas pelos participantes do certame.*

29. *Por fim, em relação ao argumento de que na concessão da ARENAPLEX, a Concessionária estará obrigada a realizar concurso de arquitetura e urbanismo e que o vencedor do concurso deverá entregar os projetos executivos devidamente detalhados, cabe apenas comentar que o detalhamento exigido para a concessão em exame não se trata do projeto básico e do projeto executivo, mas apenas do detalhamento a nível de anteprojeto de engenharia para se definir as condições de contorno e os requisitos técnicos requeridos e para possibilitar a caracterização dos objetos de investimentos e a visão global do empreendimento com a apresentação de elementos suficientes à aferição dos quantitativos e custo estimados, objetivando fornecer consistência à projeção do investimento e confiabilidade aos estudos e à avaliação econômico-financeira do empreendimento. (...).” (Grifos acrescidos e no original).*

17. *Constata-se que, de fato, haverá a realização de obras pela concessionária, o que exige, **minimamente**, o anteprojeto elaborado pela Administração para que a contratação possa ser realizada e que sejam minimizadas inconsistências nas definições dos investimentos a serem realizados. A construção de solução comercial, reformas do Ginásio Nilson Nelson, do Complexo Aquático e do Estádio Nacional de Brasília são provas disso.*

18. *Como já explanado em manifestação anterior do **Parquet**, não se nega a importância da política pública governamental que visa à concessão da área para o setor privado. Contudo, para tanto, deverão ser seguidas as balizas mínimas, a fim de que a contratação não seja um novo problema a ser gerido pelo GDF. A segurança da contratação, ineludivelmente, perpassa pela necessidade da especificação mínima sob o*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*aspecto técnico daquilo que a Administração pretende. Tais especificações, a toda evidência, não estão indicadas adequadamente, na forma exigida de ao menos **anteprojeto**, o que compromete a segurança da contratação.*

19. *Nessa linha, entendo pertinente a manifestação do NFO mais acima transcrita, sobretudo quando assevera que “os elementos técnicos disponibilizados aos interessados não poderiam ser tratados como meros indicativos, visto que o ente concedente deveria estabelecer antecipadamente os padrões mínimos exigíveis a se executar no objeto a ser concedido”. Da mesma forma, “a ausência de detalhamento ao nível mínimo de anteprojeto poderia incorrer em inconsistências relevantes nas definições dos investimentos necessários, inviabilizando a construção da equação econômico-financeira adequada, pois o seu montante total é uma variável relevante na parcela dos dispêndios incorridos pelo concessionário”.*

20. *Esses fatos, no entender deste Órgão Ministerial, conduzem à **improcedência** da manifestação apresentada pela Terracap em relação ao disposto no item IV.b da r. Decisão nº 4.268/2018, acerca das **impropriedades levantadas pelo NFO**.*

21. *Ainda no que tange ao cumprimento do item IV.a e IV.b do r. **Decisum**, desta vez acerca dos impactos do novo diploma legal (LC nº 946/2018) sobre o edital do certame, bem como sobre os Achados identificados pela Secretaria de Acompanhamento, entendo que a análise contida na Informação nº 203/2018-1ª Diacom se mostra **pertinente**.*

22. *Relembro os achados identificados pela zelosa SEACOMP:*

*“a) Achado nº 01: o Edital se ressentia de critérios objetivos para avaliação da admissibilidade das propostas técnicas, em afronta ao § 8º do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993, bem como ao princípio do julgamento objetivo, constante do art. 3º da mesma Norma;*

*b) Achado nº 02: ocorrência de situação análoga à quebra de sigilo das propostas, decorrente da exigência de apresentação, ainda que indireta, de informações que possibilitam a quebra do sigilo das propostas, em afronta ao § 3º do art. 3º da Lei n.º 8.666/1993;*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

c) *Achado n° 03: caracterização imprecisa do objeto da licitação, haja vista a realização de estudos baseados em minuta de norma, bem como a vinculação das propostas técnicas a essa mesma minuta, o que contraria o art. 18, inciso XV, da Lei n.º 8.987/1995, c/c o art. 6º, inciso IX, da Lei n.º 8.666/1993;*

d) *Achados n° 05 e n° 06: falta de justificativa para as estimativas dos valores de aluguel dos estabelecimentos da solução comercial, bem como dos valores de reforma e construção de edificações novas, observadas, também, as considerações feitas por meio da Nota Técnica n.º 07/2018 – NFO (Peça 92), o que macula as estimativas feitas na modelagem econômico-financeira para a outorga mínima da concessão.”*

23. *De fato, com a promulgação do Projeto de Lei Complementar, transformando-a na LC n° 946/2018, **elidiu-se**, ao menos em parte, a irregularidade identificada no Achado n° 3, qual seja, a “caracterização imprecisa do objeto da licitação, haja vista a realização de estudos baseados em minuta de norma, bem como a vinculação das propostas técnicas a essa mesma minuta, o que contraria o art. 18, inciso XV, da Lei n.º 8.987/1995, c/c o art. 6º, inciso IX, da Lei n.º 8.666/1993”.*

24. *No entendimento da Primeira Divisão de Acompanhamento, que conta com a anuência, **neste momento**, do MPC/DF, as modificações propostas pelas emendas parlamentares ao Projeto de Lei original não devem afetar a operação do empreendimento, atendendo-se, assim, à demanda do c. TCDF contida no item IV.a da r. Decisão n° 4.268/2018, **in verbis**:*

*“IV. determinar à Terracap que: a) envie ao Tribunal, após promulgada, a Lei Complementar que trata de normas para uso e ocupação do Setor de Recreação Pública Norte, oriunda do PLC n° 140/2018, informando, inclusive, o impacto do novo diploma legal sobre o edital do certame;”*

25. *Sem embargo, com as devidas vênias, **ressalvo** o entendimento do Parquet no sentido de que divulgar o edital de uma licitação baseado, à época, em mero Projeto de Lei, afronta os princípios da segurança jurídica e da ampla competitividade, na medida em que estipula*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*condições que sequer poderiam se concretizar, trazendo insegurança para a contratação e afastando possíveis interessados.*

26. *Nesse contexto, a manifestação da Terracap em relação ao item IV.a do r. **Decisum** finda por sanar a falha contida no Achado nº 3 acima mencionado, com a **ressalva** feita por este Órgão Ministerial no parágrafo anterior.*

(...)

27. *Conforme se observa, permanecem as irregularidades constatadas na concessão pretendida, as quais **permeiam transversalmente todo processo, impossibilitando** a adoção de qualquer medida tendente a continuidade do certame nos termos em que se encontra, independente da edição da Lei Complementar nº 946/2018.*

28. *Dessa forma, conforme explicitado acima, o **MPC/DF** considera que, à exceção do cumprimento do item IV.a da r. **Decisão** 4.268/2018, que repercute no Achado nº 3 levantado pela 1ª DIACOMP, as informações, justificativas e documentos **são improcedentes e não justificam as irregularidades** constadas pela NFO e pela SEACOMP no curso de análise destes autos.*

29. *Vale reforçar mais uma vez que o **MPC/DF** não se opõe a adoção de concessões ou celebração de parcerias público-privadas, desde que o modelo da concessão seja legítimo, viável, atenda ao interesse público e propicie a melhor destinação dos bens imóveis e recursos públicos envolvidos.*

30. *Vale destacar que projetos dessa natureza têm, em seu âmago, a proposta irrenunciável de equiponderar e harmonizar os interesses, em princípio, contrapostos dos atores envolvidos no processo, quais sejam, a concessionária (particular), a concedente (Administração Pública e a sociedade (cidadãos). Logo, qualquer inconformidade que desvirtue esse balanceamento, impossibilita o cumprimento do mister de proteger os interesses envolvidos no procedimento, seja para qualquer parte envolvida.*

31. *Assim, o **Parquet** consigna, **in casu**, que o ajuste da solução pretendida pela Administração é **imprescindível** não só para o alcance da*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*excelência da concorrência, mas para a satisfação do interesse público e o correto balanceamento da PPP analisada.*

32. Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** sugere ao c. **Plenário**:

**I - tomar conhecimento:**

**a)** dos esclarecimentos apresentados por meio do Ofício 68/2018-Terracap e Anexo, considerando-os **parcialmente procedentes**; **b)** da Nota Técnica nº 12/2018-NFO;

**c)** da Informação nº 203/2018-1ª Diacom;

**d)** do Parecer nº 939/2018-ML e do seu **anexo**, considerando **este último** como Representação e determinando à Terracap que se manifeste sobre o conteúdo do referido documento, nos termos do art. 230, § 7º, do RI/TCDF;

**II** - **considerar** cumprida a determinação constante no item IV.a da r. Decisão nº 4.268/2018;

**III** - **manter** a suspensão do certame até ulterior deliberação plenária;

**IV** - com base no art. 45 da Lei Complementar n.º 01/1994, **determinar** à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap que adote as medidas necessárias ao exato cumprimento da Lei, haja vista as seguintes irregularidades constantes do aludido Edital:

**a)** Achado nº 01: o Edital se ressentia de critérios objetivos para avaliação da admissibilidade das propostas técnicas, em afronta ao § 8º do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993, bem como ao princípio do julgamento objetivo, constante do art. 3º da mesma Norma;

**b)** Achado nº 02: ocorrência de situação análoga à quebra de sigilo das propostas, decorrente da exigência de apresentação, ainda que indireta, de informações que possibilitam a quebra do sigilo das propostas, em afronta ao § 3º do art. 3º da Lei n.º 8.666/1993;

**c)** Achados nºs 05 e 06: falta de justificativa para as estimativas dos valores de aluguel dos estabelecimentos da solução comercial, bem como dos valores de reforma e construção de edificações novas, observadas, também, as considerações feitas por meio da Nota Técnica n.º 7/2018 – NFO, o que macula as estimativas feitas na modelagem econômico-financeira para a outorga mínima da concessão;

**V - autorizar:**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- a) *o encaminhamento à Terracap de cópia da Informação n.º 203/2018 – 1ª Diacom e da Nota Técnica n.º 12/2018 – NFO, do Parecer n.º 939/2018 e seu Anexo, do relatório/voto do Relator, para subsidiar o atendimento dos itens I.d, **in fine**, e IV;*
- b) *o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.*

É o Relatório.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

## **VOTO**

Nesta assentada, cuida-se do exame das justificativas apresentadas e das medidas adotadas pela jurisdicionada em atendimento à Decisão nº 4268/2018.

Na fase anterior, foram constatadas novas impropriedades pelo NFO<sup>9</sup> e ratificados os achados pela SEACOMP. Diante disso, a Corte manteve a suspensão do certame até ulterior deliberação plenária, determinou o envio de documentos à jurisdicionada, para conhecimento e manifestação, e expediu determinação à Terracap para que, tão logo ocorra a promulgação, envie ao Tribunal a Lei Complementar oriunda do PLC nº 140/2018, que trata de normas para uso e ocupação do Setor de Recreação Pública Norte.

Rememorando, a jurisdicionada foi instada a se manifestar sobre os seguintes achados:

- a) Achado nº 01: o Edital se ressentia de critérios objetivos para avaliação da admissibilidade das propostas técnicas, em afronta ao § 8º do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993, bem como ao princípio do julgamento objetivo, constante do art. 3º da mesma Norma;
- b) Achado nº 02: ocorrência de situação análoga à quebra de sigilo das propostas, decorrente da exigência de apresentação, ainda que

---

<sup>9</sup> O NFO arrolou as diversas impropriedades verificadas no certame, que podem ser assim resumidas:  
a) inexistência de detalhamento dos serviços ao nível de anteprojeto, para as despesas com investimentos referentes às obras novas e às melhorias nos equipamentos, contendo os documentos requeridos pela Orientação Técnica OT – IBR 006/2016 do Ibraop, de maneira a definir as condições de contorno e os requisitos técnicos requeridos para possibilitar a caracterização dos objetos de investimentos e a visão global do empreendimento;  
b) ausência de orçamento preliminar para as adaptações e melhorias nos bens públicos existentes, sendo autorizada a elaboração da estimativa de custo apenas para os investimentos que impliquem em equipamentos novos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

indireta, de informações que possibilitam a quebra do sigilo das propostas, em afronta ao § 3º do art. 3º da Lei n.º 8.666/1993; c) Achado nº 03: caracterização imprecisa do objeto da licitação, haja vista a realização de estudos baseados em minuta de norma, bem como a vinculação das propostas técnicas a essa mesma minuta, o que contraria o art. 18, inciso XV, da Lei n.º 8.987/1995, c/c o art. 6º, inciso IX, da Lei n.º 8.666/1993;

Achados nº 05 e nº 06: falta de justificativa para as estimativas dos valores de aluguel dos estabelecimentos da solução comercial, bem como dos valores de reforma e construção de edificações novas, observadas, também, as considerações feitas por meio da Nota Técnica n.º 07/2018 – NFO (Peça 92), o que macula as estimativas feitas na modelagem econômico-financeira para a outorga mínima da concessão.

Nesta etapa, mediante a Nota Técnica nº 12/2018 – NFO, o Núcleo de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia conclui que os esclarecimentos prestados pela TERRACAP sobre as impropriedades apontadas pela Nota Técnica n.º 07/18 – NFO, acerca do edital em comento, não foram suficientes para corrigir as irregularidades apontadas, as quais são impeditivas à continuidade do certame.

Já a SEACOMP ratifica as constatações, exceto em relação ao Achado nº 3, e sugere que a Corte determine a adoção das medidas necessárias ao exato cumprimento da lei.

O Ministério Público opina no mesmo sentido. Em acréscimo, sugeriu que a Corte conheça, como se Representação fosse, da petição supervenientemente dirigida ao *Parquet* pelo Conselho Internacional de Monumentos e Sítios – ICOMOS Brasil, noticiando indícios de irregularidade



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

na Lei Complementar nº 946/2018, e no procedimento adotado pela Terracap para realização da concessão de uso de bem público.

Ao compulsar os autos, dissentindo em parte dos pareceres, constato que o feito ainda não alcançou a fase de adoção de medidas definitivas em relação ao exame de mérito dos achados.

Explico.

No tocante aos Achados nº 1 e 2<sup>10</sup>, registro que a jurisdicionada não apresentou os esclarecimentos adicionais requisitados pela Decisão nº 4268/2018.

Assim, em princípio, permanecem válidas as constatações da fase anterior, no sentido de que as justificativas ofertadas ou as medidas corretivas tomadas pela jurisdicionada mostraram-se insuficientes para afastar completamente as falhas identificadas pelo Tribunal.

Quanto ao Achado nº 3 (imprecisão do objeto da licitação caracterizada pela realização de estudos baseados em minuta de norma), os esclarecimentos apresentados pela jurisdicionada poderiam ser considerados satisfatórios, uma vez que foi promulgada a **Lei Complementar nº 946/2018**, que trata de normas para uso e ocupação do Setor de Recreação Pública Norte (Peça 103, fls. 1/4).

---

<sup>10</sup> Ausência de critérios objetivos para avaliação da admissibilidade das propostas técnicas, em afronta ao § 8º do art. 30 da Lei n.º 8.666/1993 e ao princípio do julgamento objetivo, bem como ocorrência de situação análoga à quebra de sigilo das propostas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Nada obstante, é preciso considerar a ocorrência de um fato processual superveniente. Refiro-me à juntada aos autos da petição formulada pelo Conselho Internacional de Monumentos e Sítios – ICOMOS Brasil, noticiando **indícios de irregularidades na Lei Complementar nº 946/2018** e no procedimento adotado pela Terracap para realização da concessão de uso de bem público (e-DOC 60CFBC3C-e).

Assim, um juízo sobre a correção do referido achado deve aguardar o exame da representação subscrita pelo ICOMOS Brasil, que ora conheço com fulcro no art. 230, §§ 1º, VIII, e 2º, do RI/TCDF, abrindo o prazo de 15 dias para a manifestação da jurisdicionada.

Acerca dos Achados nºs 5 e 6<sup>11</sup>, o corpo técnico verificou não ter restado demonstrada a razoabilidade dos valores estimados para as receitas de aluguel da solução comercial, bem como dos custos de obras relativas à construção de novas edificações ou à reforma de equipamentos públicos já existentes.

Diante da não apresentação de justificativas satisfatórias pela Terracap para os valores das receitas de aluguel estimadas no plano de negócios, a unidade técnica realizou estudos constatando, ao final, a subestimação desses valores e, por conseguinte, da própria outorga.

Dessa forma, tendo em conta, ainda, a necessidade de exame da representação formulada pelo ICOMOS Brasil e a ausência de manifestação quanto aos Achados nº 1 e 2, entendo que a licitação em comento deve continuar suspensa até ulterior deliberação plenária.

---

<sup>11</sup> Falta de razoabilidade dos valores estimados para as receitas de aluguel da solução comercial, bem como dos custos de obras relativas à construção de novas edificações ou à reforma de equipamentos públicos já existentes.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Ainda nessa seara, considerando a relevância do certame e tendo em vista a abertura de prazo para manifestação quanto à representação em tela, penso que a Corte pode também determinar à Terracap a apresentação de esclarecimentos adicionais aos requisitados pelo item IV.b da Decisão nº 4268/2018.

Nessa linha de raciocínio, oportunizar nova manifestação da jurisdicionada nesta fase justifica-se pela inegável necessidade de a Corte, por meio da ampliação do contraditório, buscar maiores elementos de convicção para a tomada de decisão em relação a um processo licitatório relevante, na medida em que visa a tornar mais eficiente a gestão do Centro Esportivo de Brasília.

Registro, ainda, que, face da relevância da matéria, devem ser atribuídas prioridade e urgência ao exame das informações a serem apresentadas pela Terracap, autorizando-se, desde logo, o subsequente envio dos autos ao duto Ministério Público.

Por fim, mediante o Ofício nº 369/2018 – GWR (e-DOC 420EC17F-c), o Excelentíssimo Senhor Deputado Wasny de Roure reiterou o pedido de cópia integral dos autos.

Acerca dessa pretensão, registro que o anterior pedido, constante do Ofício nº 285/2018 - GWR de 04/07/2018 (peça 88), foi deferido mediante o Despacho Singular nº 0252/2018 - GC/PT (peça 90).

Entretanto, como não consta o recebimento das cópias solicitadas, entendo que a Corte deve, desta feita, determinar o envio de cópia integral dos autos ao referido Parlamentar.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Diante do exposto, acolhendo parcialmente as sugestões da unidade técnica e do Ministério Público, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I - tome conhecimento:

- a) dos esclarecimentos apresentados por meio do Ofício 68/2018-Terracap e Anexo, considerando-os parcialmente procedentes;
- b) da Nota Técnica nº 12/2018-NFO;
- c) da Informação nº 203/2018-1ª Diacomp;
- d) do Parecer nº 939/2018-ML;
- e) da Representação formulada pelo Conselho Internacional de Monumentos e Sítios – ICOMOS Brasil (e-DOC 60CFBC3C-e);
- f) do Ofício nº 369/2018 – GWR (e-DOC 420EC17F-c);

II - considere cumprida a determinação constante no item IV.a da Decisão nº 4268/2018;

III - mantenha a suspensão do certame até ulterior deliberação plenária;

IV – determine à Terracap que, no prazo de 5 (cinco) dias, apresente ao Tribunal manifestação quanto ao teor da representação formulada pelo ICOMOS Brasil, bem como esclarecimentos adicionais em atendimento ao item IV.b da Decisão nº 4268/2018;

V - autorize:

- a) o encaminhamento à Terracap de cópia da Informação n.º 203/2018 – 1ª Diacomp e da Nota Técnica n.º 12/2018 – NFO, do Parecer nº 939/2018 e seu Anexo (petição formulada pelo ICOMOS Brasil), do Relatório/Voto do Relator, para subsidiar o atendimento do item IV;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- b) a remessa de cópia integral dos autos ao Deputado Wasny de Roure em atendimento ao Ofício nº 369/2018 – GWR (e-DOC 420EC17F-c);
- c) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para exame prioritário e urgente, autorizando, desde o logo, o subsequente envio dos autos ao Ministério Público.

Sala das Sessões, 27 de novembro de 2018.

**PAULO TADEU**  
**Conselheiro-Relator**