

## **AUDITORIA DE CONFORMIDADE**

### **RELATÓRIO FINAL**

#### **Contrato de Concessão do Centro de Convenções Ulysses Guimarães – CCUG**

**Processo nº 00600-00002821/2023-15**



Brasília, 2024



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

### **RESUMO EXECUTIVO**

A presente auditoria de conformidade foi realizada a fim de avaliar a regularidade da execução do Contrato de Concessão de Onerosa de Obra Pública do Centro de Convenções Ulysses Guimarães – CCUG. A jurisdicionada auditada foi a Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal – SETUR/DF, que tem o dever de gerir o contrato e fiscalizar a concessionária na execução.

A gestão direta do Ulysses Guimarães, realizada até 2018 pela Administração Pública, obtinha seguidos prejuízos financeiros, devido a fatores como: elevadas taxas de isenções concedidas pelo GDF em eventos, falhas na gestão de custos e despesas, ineficiência na captação de eventos, descontos oferecidos à iniciativa privada e baixa taxa de ocupação dos eventos<sup>1</sup>.

Nesse contexto, em 2016, foi realizada concorrência pública para a concessão comum do CCUG, ocasião em que o consórcio Capital DF Administração de Centro de Convenções S.A., CNPJ 30.635.285/0001-06, foi o vencedor do certame, na condição de Concessionária. Firmado em 06.08.2018 e com vigência de 25 anos, o Contrato de Concessão dá à Concessionária o direito de explorar a operação do CCUG sob as condições de que ela reforme, modernize e mantenha o referido patrimônio público e pague ao poder concedente o valor pela outorga.

O controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Concessões Comuns deve ser exercido pelo TCDF, nos termos do art. 11, § 1º, da Resolução nº 290/2016-TCDF<sup>2</sup>. Desse modo, o Tribunal, por meio da Decisão nº 4.790/2020, autorizou a realização de auditoria para acompanhamento da execução do Contrato de Concessão.

#### **O que o Tribunal buscou avaliar?**

Visou-se avaliar a regularidade da execução do Contrato de Concessão de Onerosa de Obra Pública do Centro de Convenções Ulysses Guimarães – CCUG. Para tanto, observou-se a atuação da SETUR no que tange à fiscalização do contrato e a atuação da Concessionária no que diz à gestão e operação do CCUG.

Para alcançar esse objetivo, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

---

<sup>1</sup> Resolução n.º 74, de 30 de maio de 2016, do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas – CGP.

<sup>2</sup> Art. 11. Na fase de execução contratual, a fiscalização será realizada pela unidade responsável, assessorada, facultativamente, pela comissão técnica permanente e observará o fiel cumprimento das normas pertinentes e das cláusulas contidas no contrato, e nos respectivos termos aditivos firmados com a contratada, além de avaliar a ação exercida pelo órgão ou entidade distrital titular do poder concedente ou pela respectiva agência reguladora.

§ 1º A fiscalização da execução dos contratos dar-se-á por meio de levantamento, inspeção, auditoria, acompanhamento ou monitoramento no órgão ou entidade distrital concedente, na eventual agência reguladora, ou diretamente na contratada. [...]



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

**QA 1: A SETUR acompanha, fiscaliza permanentemente e atesta o cumprimento da execução do Contrato de Concessão do Centro de Convenções Ulysses Guimarães?**

**QA 2: O consórcio Capital DF cumpre apropriadamente suas obrigações contratuais?**

Com o intuito de responder adequadamente as questões, foram elaborados itens de verificação. Nesse sentido, a equipe de auditoria verificou como estão sendo realizados a fiscalização pela SETUR do desempenho contratual da Concessionária e o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão. Também foi verificado se a Concessionária vem cumprindo as suas obrigações referentes à operação, manutenção, reforma e manutenção do CCUG.

### **O que o Tribunal constatou?**

A fiscalização exercida pela SETUR foi considerada insuficiente, quase nula. Devido à baixíssima quantidade de servidores efetivos, incompatível com a demanda de trabalho da Secretaria, os fiscais do contrato não investiram tempo adequado no controle contratual. Prova disso é que a Concessionária, em diversos ofícios enviados, questionou e solicitou esclarecimentos da SETUR, e, muitas vezes, os problemas aludidos não foram solucionados ou sequer respondidos.

Ainda, a SETUR não calculou os Índices de Desempenho desde a assinatura do contrato em 2018. A ausência de aferição do desempenho da contratada, além de gerar um possível desincentivo para a empresa manter e operar o CCUG em altos níveis de qualidade e eficiência, faz com que o GDF deixe de receber o valor da parcela variável do valor pela outorga correspondente ao desempenho contratual.

Além do baixo controle da documentação obrigatória requerida, a Pasta do Turismo não realizou nenhuma vistoria das unidades funcionais do CCUG, mesmo com a sua estrutura administrativa localizada no mezanino do próprio Ulysses Guimarães. A Comissão de Acompanhamento do Contrato de Concessão foi instituída seis vezes desde o início da vigência do contrato e a falta de capacitação dos servidores integrantes dessas Comissões para o desempenho das atribuições contratuais foram apontadas, também, como prejudiciais ao desempenho da fiscalização pela SETUR, impedindo uma mensuração adequada do desempenho da Concessionária e uma boa execução contratual.

A fiscalização da operação e manutenção do CCUG pode ser considerada ínfima; já a fiscalização das reformas e modernização é praticamente inexistente. A SETUR sequer nomeou uma Comissão Especial de Obras para realizar essas averiguações.

Para mais, foi constatada morosidade na realização do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão, com a primeira proposta de reequilíbrio realizada pela Concessionária em 23 de abril de 2021, que não foi respondida pela SETUR. Além disso, mais de um ano após a formação do Grupo de Trabalho instituído em 04 de fevereiro de 2020 e reformulado em 31 de agosto de 2020, a SETUR enviou a sua primeira proposta de reequilíbrio em 05 de maio de 2021. Esse atraso no ajuste do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato pode acarretar



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

ora prejuízo ao erário, com um consequente enriquecimento ilícito da Concessionária, ora risco de insolvência dessa, bem como causar processos judiciais e litígios entre o Poder Concedente e a Concessionária.

Além disso, em vistoria *in loco* realizada pela equipe de auditoria, constataram-se falhas, bem como foram verificadas impropriedades na entrega de documentação prevista no contrato. Entre as falhas encontradas, destacam-se a total indisponibilidade da transmissão de imagens do sistema de circuito fechado de televisão do CCUG e os vidros trincados em três das quatro fachadas das alas vistoriadas.

Em síntese, foram identificados os seguintes achados de auditoria:

A1.1 - Ausência de fiscalização pela SETUR do desempenho contratual da Concessionária.

A1.2 - Morosidade na realização do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão.

A2.1 - Descumprimento contratual parcial pela Concessionária relativo à operação, manutenção, reforma e conservação do CCUG.

### **Quais foram as recomendações e determinações formuladas?**

Entre as proposições formuladas à SETUR, destacam-se:

- I. determinar:
  - a. a aferição do desempenho da Concessionária, utilizando-se dos critérios estabelecidos no Anexo III do Contrato de Concessão, como o controle da documentação obrigatória a ser enviada pela Concessionária e a realização de vistorias nas unidades funcionais do CCUG, de modo a calcular anualmente o Índice de Desempenho, o qual comporá a Parcela Variável do Valor pela Outorga;
  - b. a nomeação da Comissão Especial de Obras a fim de acompanhar a execução e verificar a conformidade das obras, conforme cláusula 44 do Contrato de Concessão;
  - c. que exija da Concessionária a entrega dos documentos e relatórios que atestem o cumprimento das obrigações assumidas no Contrato, bem como os devidos reparos das unidades funcionais, com vistas ao atendimento dos parâmetros contratuais de qualidade pactuados, adotando, se necessário, as sanções previstas;
  - d. o empenho de esforços para que a Concessionária implemente na sua integralidade o CFTV;
  - e. a adoção de medidas junto à Concessionária para garantir que os investimentos obrigatórios sejam adequadamente realizados.



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

### **II. recomendar:**

- a. o aprimoramento dos controles sobre a execução contratual, no intuito de produzir informações gerenciais tempestivas e úteis, por meio de ações como a implementação de cartilhas que orientem a fiscalização dos executores;
- b. a implementação de um programa de capacitação contínua para seus servidores, especialmente os envolvidos na fiscalização de contratos, a fim de garantir que possuam o conhecimento técnico necessário para o desempenho das funções;
- c. a revisão da estrutura organizacional para incluir cargos técnicos específicos relacionados à gestão de contratos e concessões, como engenharia, arquitetura, economia e contabilidade;
- d. o empenho de esforços junto a outros órgãos do Governo do Distrito Federal - GDF em busca de servidores capacitados ou de uma consultoria especializada a fim de promover o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão Onerosa de Obra Pública de Outorga do Centro de Convenções Ulysses Guimarães.

Já entre as proposições formuladas à Casa Civil do Distrito Federal - CACI, destaca-se a seguinte recomendação:

- a. a avaliação da conveniência e oportunidade de transferir a gestão do contrato de concessão do CCUG para um órgão que possua experiência em concessões públicas e a expertise técnica necessária para tal, a título exemplificativo, a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal – SEPLAD, considerando a inoperância e incapacidade da SETUR em fiscalizar e gerir o contrato em tela, a ausência de corpo técnico próprio, alta rotatividade de pessoal e a inexistência de instrumentos de controle e de capacitação de executores ;

Cabe ressaltar que tais proposições ainda carecem de deliberação do Plenário do TCDF.

### **Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?**

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas, haja uma melhora no desempenho da fiscalização contratual por parte do Poder Concedente, que resultará na melhoria da qualidade dos serviços prestados à população. Essa melhora se efetuará através do aprimoramento do corpo técnico das comissões fiscalizadoras. Além disso, no que concerne ao equilíbrio econômico-financeiro, após





## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

a aplicação das proposições, espera-se a recomposição do ajuste, resultando no recebimento de outorga justa pelo Poder Concedente.

Quanto à Concessionária, espera-se um melhor serviço prestado à população, decorrente da avaliação realizada pelo Poder Concedente. Através de vistorias mais rigorosas, por exemplo, a Concessionária receberá um maior acompanhamento e direcionamento sobre como executar o contrato, principalmente através da reforma, manutenção, operação e modernização do CCUG.



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

### Sumário

<b>1. Introdução</b>	<b>8</b>
1.1. Apresentação	8
1.2. Identificação do Objeto	8
1.3. Contextualização	8
1.4. Normas aplicáveis	9
1.5. Partes responsáveis e suas competências	11
1.6. Fiscalizações anteriores	11
1.7. Objetivos	14
1.8. Escopo	15
1.9. Montante Fiscalizado	15
1.10. Metodologia	15
1.11. Critérios de Auditoria	16
1.12. Avaliação de Riscos e Controles	16
<b>2. Resultados da Auditoria</b>	<b>18</b>
2.1. QA 1 – A SETUR acompanha, fiscaliza permanentemente e atesta o cumprimento da execução do Contrato de Concessão do Centro de Convenções Ulysses Guimarães?	18
2.1.1 Achado 1.1: Ausência de fiscalização do desempenho contratual da concessionária	18
2.1.2 Achado 1.2: Morosidade na realização do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão	32
2.2. QA 2 – O consórcio Capital DF cumpre apropriadamente suas obrigações contratuais?	41
2.2.1 Achado 2.1 – Descumprimento contratual parcial pela Concessionária relativo à operação, manutenção, reforma e conservação do CCUG	41
<b>3. Conclusões</b>	<b>54</b>
<b>4. Proposições</b>	<b>55</b>



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

# **1. Introdução**

## **1.1. Apresentação**

Trata-se de Auditoria de Regularidade realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal – SETUR, em cumprimento à Decisão nº 4.790/2020, consoante o previsto no Plano Geral de Fiscalização – PGF para o ano de 2023.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 17.07.2023 a 11.10.2023.

## **1.2. Identificação do Objeto**

3. O objeto da auditoria foi o Contrato de Concessão Onerosa de Obra Pública do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, firmado entre o GDF e o consórcio Capital DF Administração de Centro de Convenções S.A., CNPJ 30.635.285/0001-06. O Poder Concedente, nesse caso, é representado pela Secretaria de Estado de Turismo do DF – SETUR, que tem a incumbência de fiscalizar a concessionária no período da execução contratual.

4. Celebrado em 06.08.2018 e com vigência de 25 anos, o Contrato de Concessão dá à Concessionária o direito de explorar a operação do Ulysses Guimarães sob as condições de que ela reforme, modernize e mantenha o referido patrimônio público, e pague ao Poder Concedente um valor definido no contrato pela outorga.

## **1.3. Contextualização**

5. Inaugurado em 1979, o Centro de Convenções Ulysses Guimarães – CCUG está situado no Setor de Divulgação Cultural do Eixo Monumental de Brasília. É um dos maiores centros de convenções da América Latina, com área total bruta correspondente a 49.849,00 m<sup>2</sup>, sendo aproximadamente 37 mil m<sup>2</sup> de área construída.

6. Após uma grande reforma e ampliação dos seus espaços em 2005, o CCUG passou a ser composto por cinco auditórios, treze salas modulares e um pavilhão de exposições. Seu espaço amplo e sua localização favorável permitem que esse centro de convenções tenha um grande potencial para sediar eventos comerciais de médio e grande porte, tais como feiras, congressos, exposições e shows.

7. Apesar desses pontos favoráveis, a gestão realizada pela Administração Pública obtinha seguidos prejuízos financeiros na operação do Ulysses. Segundo justificativas presentes no anexo da Resolução n.º 74, de 30 de maio de 2016<sup>3</sup>, do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas – CGP, que autorizou a abertura de Concorrência Pública para a Concessão do Centro de Convenções, os prejuízos decorreram de elevadas taxas de isenções concedidas pelo GDF em eventos, falhas na gestão de custos e despesas, ineficiência na captação de

---

<sup>3</sup> Disponível

em:[https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b934bb35e64e4a32a3384cd921a65d1f/Resolu\\_o\\_74\\_30\\_05\\_2016.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b934bb35e64e4a32a3384cd921a65d1f/Resolu_o_74_30_05_2016.html). Acesso em: 15/05/2023.



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

eventos, descontos oferecidos à iniciativa privada e baixa taxa de ocupação dos eventos.

8. Assim, a abertura de licitação teve como lastro o princípio da economicidade, uma vez que o Poder Concedente deixaria de obter prejuízos, além de uma consequente obtenção de receita pelo valor pago de outorga pela concessionária.

9. O processo licitatório da concessão foi conduzido pela Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEFAZ. Por sua vez, o projeto de concessão do CCUG foi desenvolvido pela antiga Subsecretaria de Parcerias Público-Privadas, atual Secretaria de Estado de Projetos Especiais do Distrito Federal – SEPE.

10. O Contrato de Concessão foi assinado em agosto de 2018 pela antiga Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer do Distrito Federal – SETUL. Após o desmembramento dessa pasta pelo Decreto Distrital nº 39.610 de 1º de janeiro de 2019, foi criada a Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal – SETUR, a qual passou a ser responsável pelo acompanhamento da execução do contrato.

**1.4. Normas aplicáveis**

11. Além dos termos do contrato, as normas que regulam o assunto da auditoria em tela estão detalhadas no PT\_5, sendo apresentada a seguir uma tabela resumo.

**Tabela 1 - Normas aplicáveis**

<b>Ato normativo</b>	<b>Ementa</b>
Lei Federal nº 11.079/2004.	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Lei Federal nº 8.987/1995.	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências
Lei Federal nº 9.074/1995.	Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.
Resolução (Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas – CGP) nº 74, de 30 de maio de 2016	Autorizar a abertura de procedimento licitatório para a concessão do Centro de Convenções Ulysses Guimarães e tornar pública a justificativa da sua conveniência.
Lei nº 8.666/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei nº 14.133/2021	Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
Decreto Distrital n. 36.520/2015	Estabelece diretrizes e normas gerais de licitações, contratos e outros ajustes para a Administração Direta e Indireta do Distrito Federal e dá outras providências.
Decreto Distrital n. 35.053/2013	Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal, e dá outras providências.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

Ato normativo	Ementa
Lei nº 8.987/1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
Lei Distrital nº 3.792/2006	Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal e dá outras providências.
Decreto Distrital n. 37.843/2016	Regulamenta a aplicação da Lei Nacional nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre o regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública distrital e as organizações da sociedade civil no âmbito do Distrito Federal.
Lei nº 13.019/2014	Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.
Resolução TCDF nº 290/2016	Dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e Concessões Comuns, a serem exercidos pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.
Decreto Distrital n. 41.980/2021	Institui Grupo Executivo para proceder ao reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão Onerosa de Obra Pública de Outorga do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, sem prejuízo de outras alterações contratuais necessárias.
Lei Distrital nº 4.883/2012	Dispõe sobre a política de turismo do Distrito Federal
Lei Distrital nº 5.525/2015	Estabelece que, em compras e contratações de bens e serviços, qualquer que seja a modalidade de licitação, o valor a ser pago não seja superior à média de preços do mercado, no âmbito do Distrito Federal, e dá outras providências
Decreto Distrital n. 39.453/2018	Regulamenta a Lei distrital nº 5.525, de 26 de agosto de 2015, que estabelece que, em compras e contratações de bens e serviços, qualquer que seja a modalidade de licitação, o valor a ser pago não seja superior à média de preços do mercado, no âmbito do Distrito Federal.
Decreto Distrital n. 39.806/2019	Dispõe sobre a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal e dá outras providências.
Decreto Distrital n. 39.610/2019	Dispõe sobre a organização da estrutura da Administração Pública do Distrito Federal.
Decreto Distrital n. 40.249/2019	Altera a estrutura administrativa da Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal – SETUR.

Fonte: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>; <http://www.tc.df.gov.br/sinj/>; <http://www.sinj.df.gov.br>.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA**1.5. Partes responsáveis e suas competências**

12. Os principais gestores da SETUR<sup>4</sup> vinculados ao objeto da fiscalização e suas competências encontram-se no PT\_8.

**Tabela 2 - Partes responsáveis vinculadas ao objeto da auditoria**

Gestor	Cargo/Função
Christianno Nogueira Araújo	Secretário de Estado de Turismo
Geraldo Lourenço de Almeida	Secretário Executivo do Turismo
Raimundo Hosano de Sousa Júnior	Chefe de Gabinete
Analice Maria Marçal de Lima	Subsecretária de Administração Geral
Raquel Pereira Silva Meneses	Chefe da Assessoria Jurídico Legislativa
Oliver Oliveira Santos	Presidente da Comissão de Acompanhamento do Contrato de Concessão CCUG

Fonte: <https://www.turismo.df.gov.br/>. Acesso em 25.03.2024.

**1.6. Fiscalizações anteriores**

13. O PT\_5 traz o levantamento das fiscalizações anteriores feitas pelo TCDF relacionadas com o objeto da auditoria ou com a jurisdicionada.

**Tabela 3 - Fiscalizações realizadas pelo TCDF**

Processo	Objeto	Status
223850/2019	Representação formulada por Deputado Distrital. <b>Possíveis irregularidades na locação de espaço, por dispensa de licitação, no Centro de Convenções Ulisses Guimarães - CCUG por parte da Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal - SETUR/DF.</b> Contrato nº 04/2019 celebrado com a Capital DF Administração de Centro de Convenções S.A, com vigência de 01.08.2019 a 01.08.2024, no valor global de R\$ 7.398.617,40.	A classificar
	<b>Decisão n.º 4358/2023</b> <i>O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – levantar o sobrestamento determinado pelo item III da Decisão nº 4.298/2022; II – considerar procedente a representação à peça 195, uma vez que a</i>	

<sup>4</sup> Atualmente a Secretaria não possui uma Unidade de Controle Interno, sendo essa competência exercida pela CGDF de forma descentralizada.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

Processo	Objeto	Status
	<i>Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal – SETUR/DF não se pronunciou conclusivamente acerca do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro formulado pela Capital DF Administração de Centro de Convenções S.A.; III – conhecer da manifestação formulada pela Capital DF de Administração de Centro de Convenções S.A. à peça 260, devendo a matéria ser enfrentada quando da análise da diligência que se segue; IV – em consequência do item anterior e em substituição ao item IV da Decisão nº 2.483/2022, determinar à SETUR/DF que, no prazo de 15 (quinze) dias, promova as medidas necessárias para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão Onerosa de Obra Pública de Outorga do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, considerando todas as situações que o afetam, em especial, a celebração do Contrato de Locação de Imóvel nº 04/2019 e os impactos advindos da pandemia de Covid-19 nas atividades da Concessionária, devendo encaminhar a este Tribunal o parâmetro ou indicador utilizado para tanto, nos termos do art. 12, inciso I, da Resolução nº 290/2016; V – manter a suspensão cautelar da exigibilidade do pagamento da parcela anual referente ao valor de outorga, até ulterior deliberação desta Corte de Contas;</i>	
17013/2016	<b>Controle e fiscalização dos procedimentos de licitação, contratação e execução contratual da Concessão do Centro de Convenções Ulysses Guimarães</b> , nos termos da Resolução TCDF nº 290/2016. Concorrência nº 001/2016 - SEF/DF. <b>Representação nº 4/2019 - G3P: possível irregularidade da cobrança de valores para utilização do estacionamento oeste do Centro de Convenções Ulysses Guimarães pelo Consórcio Capital DF, vencedor da licitação.</b>	Arquivado
	<b>Decisão 4350/19:</b>  <i>O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, com o qual concorda o Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, decidiu: “[...] II. considerar, no mérito, improcedente a Representação nº 4/2019-G3P (peça 126); III. determinar à Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal – SETUR, atual titular da execução contratual, que acompanhe e documente as receitas acessórias auferidas pela Concessionária, de modo a favorecer a verificação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a parcela variável anual do valor de outorga a ser pago, bem assim que assegure reserva de vagas especiais no estacionamento em voga, para atendimento de idosos, portadores de necessidades especiais e outros, nos termos dos normativos que regem essa matéria; [...]”</i>	



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

Fonte: elaboração própria

14. Também foram levantadas as fiscalizações realizadas pela Controladoria-Geral do DF – CGDF com potencial para auxiliar o planejamento desta auditoria, tendo como resultado da busca os seguintes relatórios:

- **Relatório de auditoria Nº 01/2020 - DIAPC/COATP/SUBCI/CGDF<sup>5</sup>**

15. A auditoria realizada na Secretaria de Turismo, de 24.07.2019 a 20.09.2019, objetivou avaliar os atos e fatos referentes à execução do contrato de Concessão do Centro de Convenções Ulysses Guimarães - CCUG firmado entre a SETUR e a Capital DF, para gestão, operação, reforma, modernização e manutenção do espaço, referente ao período de 06.08.2018 a 05.08.2019. A seguir, tem-se as falhas identificadas e que foram de interesse para esta auditoria:

1. Pagamento indevido de outorga ao Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal – IPREV/DF: uma das causas dessa falha foi o equívoco dos gestores envolvidos em definirem o contrato do CCUG como uma PPP. Desse modo foi recomendado que os executores do contrato em concessões públicas fossem mais bem capacitados;
2. Inação da administração pública em cumprimento à decisão judicial: antes da adjudicação do CCUG à concessionária, o GDF, por força de decisão judicial, tinha a obrigação de realizar obras de reforma de acessibilidade no complexo. Constatou-se que a SETUR não acompanhou o caso com o rigor necessário (p.ex. não houve participação de nenhum representante da Setur em reuniões do CONPLAN que trataram sobre esse assunto);
3. Indefinição em relação ao órgão poder concedente: percebeu-se que o contrato de concessão possuía a Secretaria de Fazenda como poder concedente. Assim, sugeriu-se que fosse formalizado aditivo contratual para correção. Os auditores deram como causa uma ausência de revisão e compatibilização das cláusulas contratuais.

16. Das falhas apontadas, as que foram de interesse para essa auditoria são as mencionadas nos itens 1 e 2.

- **Relatório de auditoria de monitoramento Nº 01/2020 - DIAPC/COATP/SUBCI/CGDF<sup>6</sup>**

17. O monitoramento da auditoria da CGDF citada anteriormente foi realizado no ano de 2020. A seguir, a avaliação dos auditores da CGDF quanto ao atendimento das recomendações exaradas na pretérita auditoria.

---

<sup>5</sup>[https://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/01/RA\\_N%C2%BA-01-20\\_SETUR-2019.pdf](https://www.cg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/01/RA_N%C2%BA-01-20_SETUR-2019.pdf).

Acesso em 21.11.2023.

<sup>6</sup> Processo 223850/2019, eDOC ABD0D001.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA**Tabela 4 - Cumprimento das Recomendações exaradas pela CGDF**

<b>Avaliação da CGDF quanto ao atendimento das recomendações exaradas na auditoria de monitoramento Nº 01/2020 - DIAPC/COATP/SUBCI/CGDF</b>	
<b>Recomendação</b>	<b>Cumprimento da Recomendação</b>
Abster-se de realizar transferências das receitas provenientes da concessão do Centro de Convenções, considerando que os dispositivos legais invocados não se enquadram no caso concreto	ATENDIDA PARCIALMENTE
Indicar à concessionária a Conta Única do Tesouro Distrital para realização dos próximos depósitos referentes à outorga do Centro de Convenções	ATENDIDA
Realizar consulta à casa civil, expondo o contexto legal, a fim de obter orientação quanto às medidas a serem tomadas diante da transferência indevida ao IPREV/DF referente à parcela fixa da outorga, no valor de R\$ 3.800.000,00	NÃO RESPONDIDA
Capacitar os executores do contrato em concessões públicas	NÃO RESPONDIDA
Elaborar novo cronograma de obra	ATENDIDA
Quando a obra for iniciada, fazer peça jurídica para comunicar o fato ao MPDFT, com a informação de que serão priorizadas as obras de acessibilidade, com o intuito de sobrestar a aplicação de multa em janeiro de 2020	ATENDIDA

**1.7. Objetivos****1.7.1. Objetivo Geral**

18. O presente trabalho teve como objetivo avaliar a execução do contrato de Concessão do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, firmado entre a SETUR e a empresa concessionária Capital DF em 06.08.2018 e válido por 25 anos.

**1.7.2. Objetivos Específicos**

19. Para a realização do trabalho, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

**QA 1: A SETUR acompanha, fiscaliza permanentemente e atesta o cumprimento da execução do Contrato de Concessão do Centro de Convenções Ulysses Guimarães?**

**QA 2: O consórcio Capital DF cumpre apropriadamente suas obrigações contratuais?**





## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

### **1.8. Escopo**

20. O escopo do trabalho abrangeu a análise da regularidade da execução contratual no que tange às exigências relativas à operação, manutenção, reforma e modernização do CCUG.

21. A análise compreendeu o período entre agosto de 2018 e agosto de 2023.

22. A equipe de auditoria analisou a atuação da SETUR no acompanhamento, fiscalização e atesto do cumprimento da execução do Contrato de Concessão. Para tanto, verificou-se também se a SETUR vem aferindo o desempenho da Concessionária de modo a incentivá-la a manter e operar o CCUG em altos níveis de qualidade e eficiência.

23. Além da fiscalização na SETUR, o escopo também abrangeu o cumprimento das obrigações contratuais da concessionária Capital DF relativas à operação, manutenção, reforma e modernização do CCUG.

### **1.9. Montante Fiscalizado**

24. Segundo a Cláusula 80, o valor do contrato de concessão durante os 25 anos de vigência, trazido a valor presente, é de R\$ 37.493.972,93 (trinta e sete milhões, quatrocentos e noventa e três mil, novecentos e setenta e dois reais e noventa e três centavos) e equivale ao somatório dos seguintes valores:

- Investimentos obrigatórios, correspondente a R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais), a ser despendido nos dois primeiros anos de concessão<sup>7</sup>;
- Parcela fixa do valor pela outorga, correspondente a R\$ 3.800.000,00 (três milhões e oitocentos mil reais), paga no ato da assinatura;
- Pagamento mínimo anual do valor pela outorga, correspondente a R\$ 2.600.000,00 (dois milhões e seiscentos mil reais) e;
- Parcela variável do valor da outorga, que deve ser paga anualmente a partir do terceiro ano de contrato, fruto de fórmula estabelecida no contrato. Tal valor depende da receita bruta auferida pela concessionária na exploração do objeto.

### **1.10. Metodologia**

25. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na matriz de planejamento (PT\_2), merecendo destaque a utilização da amostragem, da verificação in loco nas unidades funcionais

---

<sup>7</sup> Cláusula 5.10 do Anexo VI – Modelo de Negócio Referencial do edital da concorrência.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

do CCUG, de checklists, de reuniões com a jurisdicionada e a concessionária, da requisição formal de documentos e da análise documental<sup>8</sup>.

**1.11. Critérios de Auditoria**

26. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do DF, das Leis Federais n.º 8.666/1993, 14.133/2021, 11.079/2004 e 8.987/1995, dos Decretos Distritais n.º 36.520/2015, 35.053/2013, 3.792/2006, 39.453/2018, 39.610/2019 e 40.249/2019, e do Contrato de Concessão Onerosa de Obra Pública do Centro de Convenções Ulysses Guimarães.

**1.12. Avaliação de Riscos e Controles**

27. No intuito de melhor compreender o objeto e determinar a natureza, extensão e profundidade dos testes a serem realizados na fase de execução, procedeu-se à análise de riscos e controles internos.

28. A aferição dos riscos e controles obedece aos moldes previstos no Título III, Capítulo I, item 1.3 do Manual de Auditoria do TCDF. Os parâmetros e procedimentos encontram-se nos apêndices XIV, XV e XVI.

29. Nessa oportunidade, foram avaliados os riscos inerente e de controle, levando-se em conta a seguinte classificação:

**Tabela 5 - Classificação de risco**

Risco Inerente / Risco de Controle
Elevado $\geq 66\%$
$33\% \leq \text{Moderado} < 66\%$
Baixo $< 33\%$

Fonte: Manual de Auditoria do TCDF, p. 120.

30. Para aferir o risco inerente ao objeto de auditoria, foram consideradas as seguintes variáveis: gravidade, urgência, tendência, complexidade, relevância e materialidade, relativas à jurisdicionada e à matéria a ser auditada, conforme a tabela a seguir, tendo a avaliação resultado em um risco de 37%, considerado um **risco inerente moderado**.

<sup>8</sup> Os procedimentos adotados para análise de cada critério estão descritos nos PTs 39 a 44 no tópico “metodologia”



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

**Tabela 6 – Aferição do Risco Inerente**

	SETUR	Concessão do CCUG
Gravidade (a)		
Urgência (b)		
Tendência (c)		
Complexidade (d)		
Relevância (e)		
Materialidade (f)		
TOTAL		
Média		
Risco inerente (percentual)		37%

Fonte: PT\_6

31. Em relação ao risco de controle, foi enviado questionário acerca do controle interno, e, com base nas respostas apresentadas pela Assessoria Jurídica Legal da SETUR (o órgão não possui uma Unidade de Controle Interno), foi estimado um **risco de controle alto**, conforme resumo apresentado a seguir:

**Tabela 7 - Aferição do risco de controle segundo o COSO 2**

Risco de Controle com base nas componentes do COSO 2	
Ambiente Interno	81%
Definição de Objetivos	50%
Identificação de Eventos	100%
Avaliação de Risco	100%
Resposta ao Risco	83%
Atividades de Controle	50%
Informação e Comunicação	75%
Monitoramento	60%
Risco de Controle	75%

Fonte: PT\_6

32. Cotejando os dois riscos e adotando um risco de auditoria aceito correspondente a 5%, o **risco de detecção obtido foi 18%**, resultando em um **nível de significância de 82%**, conforme demonstrado no PT\_6.

33. Conclui-se com esse nível de significância que o grau e a profundidade dos testes de auditoria deverão ser considerados **altos**, conforme Manual de Auditoria do TCDF.



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

## 2. Resultados da Auditoria

### 2.1. QA 1 – A SETUR acompanha, fiscaliza permanentemente e atesta o cumprimento da execução do Contrato de Concessão do Centro de Convenções Ulysses Guimarães?

*Não. Ausência de mensuração do desempenho da Concessionária, de nomeação de uma Comissão Especial de Obras, bem como de vistorias periódicas comprova que a SETUR não acompanha, não fiscaliza permanentemente e nem atesta o cumprimento da execução do Contrato de Concessão de modo satisfatório.*

#### 2.1.1 Achado 1.1: Ausência de fiscalização do desempenho contratual da concessionária.

##### **Critério**

Contrato de Concessão Onerosa de Obra Pública do CCUG

*Cláusula 67, subitem j. É obrigação do Poder Concedente acompanhar, fiscalizar permanentemente e atestar o cumprimento do Contrato de Concessão, bem como analisar as informações assumidas pela Concessionária.*

*Cláusula 2.4 do Anexo III. A fiscalização e mensuração do Sistema de Mensuração de Desempenho serão iniciadas no momento da assinatura do CONTRATO.*

*Cláusula 44. O PODER CONCEDENTE nomeará Comissão Especial de Obras a fim de acompanhar a execução e verificar a conformidade das OBRAS.*

##### Legislação aplicável

34. Arts. 58 e 67 da Lei Federal 8.666/93; Art. 18, § 1º, inciso X Lei Federal Lei nº 14.133/21 Art. 29, inciso I da Lei Federal nº 8.987/95; Art. 25, parágrafo primeiro da Lei Federal nº 9.074/95; Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017; Arts. 30 e 31 do Regimento Interno da SETUR. Art. 41, §10 do Decreto Distrital 32.598/2010.

##### **Análises e Evidências**

35. Constatou-se a falta de fiscalização por parte da SETUR no que tange à execução do contrato de concessão em tela, haja vista que o Poder Concedente não realizou nenhuma das mensurações anuais de desempenho da Concessionária desde o início da vigência do ajuste, em 2018. A própria SETUR admitiu<sup>9</sup> que as avaliações de desempenho não prosperaram como deveriam.

36. O Sistema de Mensuração de Desempenho – SMD, descrito no Anexo III do Contrato, é uma metodologia elaborada com o intuito de aferir o desempenho

---

<sup>9</sup> DA\_12, fl.13



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

da concessionária ao longo do período da concessão e incentivá-la a manter e operar o CCUG em altos níveis de qualidade e eficiência. O produto de sua aplicação é o Índice de Desempenho (d), que compõe a parcela variável do valor de outorga a ser paga pela Concessionária. Segundo o Anexo III do Contrato de Concessão, esse índice tem a seguinte fórmula:

$$d = APC * ASU * AE$$

*Em que: d= Índice de Desempenho;*

*APC = Avaliação do PODER CONCEDENTE, composta por Indicadores de Conformidade (IC) e Indicadores de Disponibilidade (ID);*

*ASU = Avaliação de Satisfação do Usuário, realizada pela própria CONCESSIONÁRIA por meio de Instituto de Pesquisa Independente, com supervisão do PODER CONCEDENTEÇ; e*

*AE= Avaliação de Eficiência, realizada a partir da Taxa de Ocupação Ponderada (TXO) dos espaços para eventos.*

37. A APC deve ser aferida pela SETUR, mediante a verificação da documentação obrigatória que a Concessionária deve mandar periodicamente, e a realização de vistorias nas unidades funcionais do CCUG.

38. Já a ASU e AE são calculadas pela Concessionária, cabendo à SETUR a cobrança dos resultados.

39. Mediante a avaliação do Sistema de Mensuração de Desempenho, a SETUR cumpriria grande parte de suas atribuições contratuais de fiscalização, quais sejam:

- fiscalizar o cumprimento de obrigações assumidas pela Concessionária mediante a entrega de documentos e relatórios, por meio dos Indicadores de Conformidade;
- através de vistorias, medir o desempenho da concessionária no exercício de suas obrigações relativas à manutenção e conservação do CCUG, por meio dos Indicadores de Disponibilidade
- avaliar a tempestividade e conformidade dos relatórios com a compilação das avaliações dos clientes do CCUG (pessoas físicas e jurídicas), por meio da Avaliação de Satisfação do Usuário;

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

- avaliar a tempestividade e conformidade dos resultados da ocupação do CCUG, por meio da Avaliação de Eficiência.

40. A Concessionária recebe pontos nas avaliações caso sejam constatadas falhas ou irregularidades na execução do contrato de concessão. Quanto mais pontos, maior o índice de desempenho e maior o valor de outorga que ela terá que arcar anualmente. O SMD estimula a Concessionária a performar melhor, logo a meta dela é pontuar o menos possível.

41. Em outros termos, quanto maior o índice, pior o desempenho da concessionária no ano. O fator “d” compõe a parcela variável do valor pela outorga, que deve ser paga anualmente e é descrita em fórmula contida na Cláusula 78 do Contrato de Concessão:

*“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:*

$$\text{Se } R < R_c, V = P_m + r_1 \times d \times R$$

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

*Em que:*

*V = PARCELA VARIÁVEL DO VALOR PELA OUTORGA;*

*P<sub>m</sub> = PAGAMENTO MÍNIMO ANUAL, constante em sua PROPOSTA COMERCIAL;*

*R = Valor da receita bruta a CONCESSIONÁRIA, formada pela soma das RECEITAS PRINCIPAIS 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\$30.000.000,00 (trinta milhões de reais);*

*d = Índice de Desempenho, calculado de acordo com o ANEXO III – SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO;*

*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*





## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

*realizar o pagamento da PARCELA VARIÁVEL DO VALOR PELA OUTORGA.”*

42. A Concessionária pleiteou<sup>10</sup> reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, em função da pandemia de Covid-19, que ensejou a suspensão dos eventos. Um dos pedidos foi a suspensão cautelar da exigibilidade do pagamento da parcela anual da outorga, a qual foi deferida pelo Tribunal<sup>11</sup>. O reequilíbrio econômico-financeiro é melhor explicado no próximo achado e nos autos do processo 223.850/2019.

43. Essa suspensão não representa um fator impeditivo para aferição do desempenho contratual da empresa. Frisa-se que os valores que deixaram de ser pagos não podem ser quantificados em função da falta de informações.

44. Além de não ter realizado nenhuma mensuração de desempenho, a SETUR não enviou à Concessionária a listagem dos bens reversíveis conforme estipula a cláusula 12 do Contrato. Conforme consta no DA\_5, foi solicitada pela Concessionária, em 5 oportunidades, a listagem dos bens reversíveis e a SETUR não atendeu às solicitações. Isso prejudicou a qualidade das informações contidas nos relatórios referentes aos ativos permanentes entregues pela Concessionária e, em última análise, a própria atuação do controle externo.

45. Quanto à Comissão Especial de Obras, o gestor afirmou que não havia mão de obra especializada suficiente no âmbito da Secretaria para suprir tal demanda, logo ela não foi instituída, a despeito de previsão contratual expressa nesse sentido<sup>12</sup>.

46. Há diversos problemas estruturais e não estruturais na SETUR que prejudicam a realização de um acompanhamento eficaz da execução do Contrato de Concessão. Indagada acerca da fiscalização do Contrato de Concessão, a Pasta do Turismo informou<sup>13</sup>:

*“Nesses pontos temos situações que causam a não excelência no cumprimento da fiscalização, a saber, é **expressiva rotatividade dos servidores, poucos funcionários de carreira, falta de pessoal qualificado** para arcar com uma responsabilidade de grande complexidade e que exige fiscalização quase que constante para que haja o cumprimento das cláusulas contratuais na sua totalidade.” (grifo nosso)*

<sup>10</sup> Processo 223.850/2019, eDOC E14EFF0C.

<sup>11</sup> Decisão nº 4358/2023, eDOC F9DE0718.

<sup>12</sup> Cláusula 44 do Contrato de Concessão.

<sup>13</sup> DA\_12, fl.18.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

47. Destarte, notou-se uma expressiva rotatividade de servidores tanto na Comissão Acompanhamento quanto na própria Secretaria.

48. Desde a assinatura do extrato de Contrato de Concessão, em 06.08.2018, a Comissão de Acompanhamento do Contrato de Concessão do CCUG – COACC, cujo objetivo é acompanhar, fiscalizar permanentemente e atestar o cumprimento da execução do contrato, foi instituída 6 (seis) vezes.

**Tabela 1 – Comissões de Acompanhamento do Contrato de Concessão do CCUG**

Ato normativo	Início da Vigência	Duração da Comissão
Portaria nº 154	19/10/2018	4 meses
Portaria nº 1	13/02/2019	1 ano e 9 meses
Portaria nº 88	10/11/2021	3 meses
Portaria nº 2	02/02/2022	5 meses
Portaria nº 57	05/07/2022	7 meses
Ordem de Serviço nº 15	08/02/2023	7 meses
Ordem de Serviço nº 86	21/09/2023	6 meses – presente

**Fonte: DODF**

49. Houve mora na designação dos primeiros fiscais do contrato, o que mostra uma negligência da Pasta na fiscalização. A primeira formação da COACC foi instituída apenas em 19.10.2018 – mais de 2 meses depois da assinatura do contrato. Até então, a responsabilidade pelo acompanhamento do contrato pertencia à Subsecretaria de Infraestrutura do Turismo/SETUR. Isso vai de encontro à jurisprudência do TCU<sup>14</sup>:

*(...) deve-se, na execução de contratos, cumprir o preceituado no art. 67 da Lei nº 8.666/93, quanto à necessária nomeação de fiscais para os contratos celebrados, **que deverá ser efetuada tempestivamente, evitando a emissão de portarias de nomeação após o início da vigência daqueles.***

<sup>14</sup> Acórdão nº 634/2006 – TCU-1ª Câmara.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

50. Ou seja, antes da assinatura do contrato o Poder Concedente falhou quanto à fiscalização contratual.

51. Essa rotatividade pode prejudicar a continuidade da prestação de um serviço com excelência. Um alto turnover pode advir do fato de as comissões executoras serem compostas majoritariamente por servidores comissionados, o que contraria as boas práticas apontadas na doutrina<sup>15</sup>.

52. A falta de servidores de carreira na estrutura da Secretaria de Turismo foi citada como um problema pela própria SETUR. A Tabela 2 mostra a distribuição dos cargos em novembro de 2023.

**Tabela 2 – Quadro de servidores da SETUR<sup>16</sup>**

	<b>Quantidade (a)</b>	<b>Representatividade (a/b)</b>
Servidor sem vínculo	86	83%
Servidor estatutário	3	3%
Servidor estatutário requisitado	15	14%
<b>TOTAL</b>	<b>104 (b)</b>	

Fonte: [https://www.seplad.df.gov.br/painel\\_estatistico\\_pessoal/](https://www.seplad.df.gov.br/painel_estatistico_pessoal/). Acesso em 15.12.2023.

53. Constatou-se que a grande maioria dos servidores da SETUR são servidores comissionados e sem vínculo com o GDF. Dos 13 (treze) integrantes da Comissão de Acompanhamento em diferentes épocas, 8 (oito) não possuíam vínculo efetivo com o Governo do Distrito Federal.

54. A legislação distrital<sup>17</sup> não veda que um contrato seja fiscalizado por servidores sem vínculo efetivo com a Administração Pública, mas há uma preferência por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo ou empregados do quadro permanente.

55. As boas práticas recomendam que a responsabilidade de fiscalização deva ser atribuída a servidor efetivo com a capacidade técnica necessária ao exercício

<sup>15</sup> P.ex. COSTA, A.F. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. Revista do Tribunal de Contas da União. 2013.

<sup>16</sup> Mês de referência: 06/2023.

<sup>17</sup> Decreto nº 32.598/2010. Art 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa: (...) os contratos cujo valor global exceda R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) terão como gestores, fiscais ou membros de comissão, preferencialmente, servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo ou empregados do quadro permanente.



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

dessa função. Isso advém do fato que servidores efetivos possuem maiores chances de continuidade no cargo e, conseqüentemente, na fiscalização de um contrato longo. Além disso, eles detêm maiores proteções legais, o que lhes forneceria maior segurança jurídica e autonomia, mitigando o risco de eventuais influências políticas.

56. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia publicou a Resolução nº 151/2013, que instituiu o “Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos” e que disciplina:

*“Item 6.1 O serviço de fiscalização consiste no acompanhamento real da execução dos contratos, **tarefa a ser cumprida por funcionário do quadro efetivo do tribunal**, ou, excepcionalmente, por servidor comissionado, especialmente designado pelo Secretário-Geral de Administração e Planejamento por meio de Portaria.” (grifo nosso)*

57. O Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos do TJ/AM aduz:

*“O Fiscal do Contrato será, **preferencialmente, servidor efetivo do órgão contratante**, e deverá ter conhecimento para aplicar as normas inerentes ao objeto do contrato, observando ainda, os princípios administrativos que norteiam a Administração Pública.” (grifo nosso)*

58. E o Parecer nº 01393-19 TCM/BA se coaduna aos excertos citados:

*“É recomendável a designação de servidor efetivo para a função de acompanhamento e fiscalização da execução de contrato administrativo, em que pese não existir proibição expressa na Lei nº 8.666/1993 quanto à indicação de servidor comissionado para o exercício de tal mister. Deve ser escolhido dentre os servidores aquele que possui o melhor perfil e maior aptidão técnica para exercer satisfatoriamente as obrigações da fiscalização. Cumpre à autoridade competente viabilizar a adequada capacitação e os instrumentos aptos a auxiliar na execução dos trabalhos.” (grifo nosso)*

59. A COACC instituída pela Ordem de Serviço nº 15 estava em vigência durante a execução desta auditoria e foi substituída pela COACC instituída pela Ordem de Serviço nº 86, de 21 de setembro de 2023.

60. Ato contínuo, solicitou-se, na Nota de Auditoria nº 8, a escolaridade e a capacitação técnico-profissional dos componentes da COACC instituída pela Ordem de Serviço nº 15, ocasião que a SETUR respondeu que os integrantes, à época<sup>18</sup>,

---

<sup>18</sup> O presidente da comissão foi cedido para a Novacap em 26 de junho de 2023 e a COACC ficou por 3 (três) meses sem a devida reposição.



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

eram graduados em pedagogia e direito e não possuíam a capacitação técnico-profissional para compô-la.

61. Os executores do contrato devem ser capacitados de modo a dominarem os conhecimentos técnicos sobre o objeto contratual. Além disso, as boas práticas apontam que eles devem ter experiência em contratos administrativos e atividades de natureza fiscal, trabalhista, econômica, orçamentária e contábil. Nessa toada, percebe-se que hodiernamente é dada uma importância maior à capacitação dos fiscais do contrato. No entanto, a capacitação dos executores do Contrato de Concessão não foi observada na presente auditoria.

62. A nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/21, no artigo 18, § 1º, inciso X, inovou ao trazer que, no estudo técnico preliminar, a Administração deve adotar providências, previamente à celebração do contrato, quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão documental.

*“A aplicação da nova lei requer o interesse pelo conhecimento, responsabilidade e aptidão dos envolvidos, vez que o foco é na eficiência e nos resultados com alto grau de tecnicidade. (...) Capacitar é necessário” (GIROTO; SILVA, 2021).*

63. Coadunando com a Lei nº 14.133/21, a Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017<sup>19</sup>, no artigo 43, § único, diz que a Administração deverá providenciar a qualificação do servidor para o desempenho das atribuições, conforme a natureza e complexidade do objeto, ou designar outro servidor com a qualificação requerida.

64. Quanto a esse ponto, desde antes desta fiscalização já havia sido constatada a falta de capacitação adequada dos executores do contrato de concessão. Durante o período de 24.07.2019 a 20.09.2019, a Controladoria-Geral do DF – CGDF realizou auditoria com objetivo de avaliar os atos e fatos referentes à execução do Contrato de Concessão do CCUG, o que culminou na elaboração do Relatório de Auditoria nº 01/2020 – DIAPC/COATP/SUBCI/CGDF.

65. No citado relatório, constatou-se uma falha grave decorrente do pagamento indevido de outorga ao Instituto de Previdência dos Servidores do DF – IPREV/DF. Tal pagamento deveria ter ocorrido à Conta Única do Tesouro Distrital, no entanto a SETUR se baseou na Lei Complementar nº 932 de 3 de outubro de 2017, que instituiu o Fundo Solidário Garantidor com os recursos de concessões de bens e servidos baseados em parcerias público-privadas. Ou seja, houve uma confusão

---

<sup>19</sup> Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

conceitual entre o conceito da concessão comum, no qual foi baseada a concessão do CCUG, e o conceito parceria público-privada.

66. Diante disso, a CGDF recomendou a capacitação dos executores do contrato em concessões públicas.

67. Após, em 2020, a CGDF realizou auditoria de monitoramento (Relatório de Auditoria de Monitoramento nº 01/2020 - /DIAPC/COATP/SUBCI/CGDF<sup>20</sup>) a fim de verificar o atendimento das recomendações feitas. Acerca da recomendação da capacitação dos executores do contrato em concessões públicas, a análise ficou comprometida, pois não houve manifestação da unidade responsável. Foram realizadas seis recomendações e cinco foram atendidas ou parcialmente atendidas, à exceção daquela da capacitação dos executores.

68. Não apenas os fiscais dos contratos, mas a SETUR carece, como um todo, de servidores com expertise em obras e engenharia para o acompanhamento e fiscalização de um Contrato de Concessão com as peculiaridades técnicas do ajuste em tela.

69. A estrutura organizacional da SETUR, disposta no Decreto nº 39.806/2019 e alterada pelo Decreto nº 40.249/2019, não dispõe de cargos técnicos específicos relacionados à engenharia, arquitetura, economia ou contabilidade, áreas importantes para a fiscalização de um contrato de concessão.

70. Ante todo o exposto, conclui-se que a SETUR não está apta para gerir o contrato de concessão do CCUG, o que pode resultar em riscos à boa execução do contrato.

71. Assim, recomenda-se à Casa Civil do Distrito Federal - CACI, que tem a competência de realizar a coordenação e a articulação dos órgãos e entidades da Administração Pública do Distrito Federal, avaliar as opções disponíveis.

72. A transferência da representação do Poder Concedente a outro órgão do GDF é alternativa viável para isso. Um exemplo é a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal – SEPLAD, responsável por atividades de planejamento e orçamento, contratos corporativos, monitoramento de políticas públicas e gestão estratégica no Distrito Federal.

73. Outra opção ao alcance da CACI é auxiliar a SETUR na formação de novas comissões de acompanhamento e comissões especiais de obras, fornecendo representantes técnicos cedidos de outros órgãos da Administração Pública Direta e

---

<sup>20</sup> Processo 223.850/2019, Peça 148.



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

Indireta do DF que disponham de capacidade técnica e de cargos específicos relacionados à gestão do objeto do Contrato de Concessão em tela

**Morosidade nas respostas de notas de auditoria**

74. Foi verificada, também, a falta de gestão documental por parte da SETUR, considerando a demora na entrega dos documentos solicitados pela equipe de auditoria e a não apresentação da relação da documentação da Concessionária, sendo apenas apresentada uma planilha de controle de documentos do Contrato de Concessão 16 dias úteis após a solicitação na Nota de Auditoria Nº 6, que estabelecia prazo de quatro dias para atendimento. A tabela a seguir mostra o atraso no cumprimento dos prazos disponibilizados nas notas de auditoria.

**Tabela 3 – Atrasos nas respostas às Notas de Auditoria**

<b>Nota de Auditoria</b>	<b>Prazo de Resposta Dado pela Equipe de Auditoria</b>	<b>Tempo de Resposta da SETUR</b>	<b>Observação</b>
Nº 1 (solicitação de documentação e informações)	3 dias úteis, a partir de 13 de março de 2023	5 dias úteis, a partir de 13 de março de 2023	A unidade auditada respondeu apenas em 20 de março de 2023, 2 dias úteis após o término do prazo concedido, não entregando as informações e os documentos solicitados e pedindo a prorrogação do prazo por 30 dias para entregar o demandado em nota de auditoria. Em resposta à solicitação da SETUR, a equipe de auditoria concedeu prazo de 7 dias úteis até o dia 14 de abril de 2023, não recebendo resposta em relação ao que foi solicitado na Nota de Auditoria nº 1.
Nº 2 (prorrogação do prazo da Nota de Auditoria Nº 1 em sete dias úteis)	7 dias úteis, a partir de 23 de março de 2023	7 dias úteis, no último dia do prazo	A SETUR solicitou prorrogação por mais dez dias para encaminhar os documentos requeridos na Nota de Auditoria nº 1.
Nº 3 (questionário sobre controle interno da SETUR)	3 dias úteis, a partir de 24 de março de 2023	3 dias úteis e 17 dias úteis, considerando que houve duas respostas de dois órgãos diferentes da SETUR	A primeira resposta foi dada pela Assessoria Jurídico-Legislativa da jurisdicionada dentro do prazo estabelecido. Já a segunda foi elaborada pela Comissão de Acompanhamento do Contrato de Concessão e enviada em 20 de abril de 2023, 14 dias após a extinção do prazo.
Nº 4 (questionário sobre controle interno da SETUR)	5 dias úteis, a partir de 17 de abril de 2023	5 dias úteis, no último dia do prazo estabelecido em nota	A SETUR atendeu as solicitações da Nota de Auditoria nº 1 após 27 dias úteis e outras 2 notas prorrogando o prazo da primeira nota.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

Nota de Auditoria	Prazo de Resposta Dado pela Equipe de Auditoria	Tempo de Resposta da SETUR	Observação
Nº 5 (questionário sobre controle interno da SETUR)	5 dias úteis, a partir de 25 de maio de 2023	3 dias úteis	A jurisdicionada solicitou dilação de prazo em 30 dias. Em 07 de junho de 2023, a equipe de auditoria concedeu 15 dias, findando o prazo em 22 de junho de 2023
Nº 6 (solicitação de documentação e informações)	4 dias úteis, a partir de 16 de junho de 2023	5 dias úteis, um dia após o término do prazo	A jurisdicionada solicitou a concessão de prazo de 30 dias para o fornecimento das informações e da documentação pedidos na Nota de Auditoria nº 6.
Nº 7 (prorrogação do prazo das Notas de Auditoria Nº 5 e Nº 6 em oito dias úteis)	8 dias úteis, a partir de 27 de junho de 2023	9 dias úteis, um dia útil após o término do prazo	Em 10 de julho de 2023, a jurisdicionada prestou as informações solicitadas nas Notas de Auditoria nº 5 e nº 6. Assim, a SETUR levou 30 dias úteis para atender as solicitações da Nota de Auditoria nº 5 e 16 dias para atender as da Nota de Auditoria nº 6.

**Fonte: elaboração própria**

75. Por fim, após verificação documental, a equipe de auditoria concluiu pela falta de capacidade técnica da jurisdicionada em atender as solicitações demandadas. As informações e documentações requeridas, em grande parte, já deveriam estar em posse da unidade auditada nas datas das solicitações, conforme os termos do contrato da concessão. Entretanto, os documentos solicitados foram entregues de forma parcial. Além disso, a demora no atendimento das solicitações e as sucessivas dilações de prazo prejudicaram o cumprimento do prazo da execução da auditoria.

**Causas**

76. Alto turnover e insuficiência de servidores efetivos no âmbito da Comissão de Acompanhamento do Contrato de Concessão do CCUG – COACC.

77. Falta de ações de capacitação para os integrantes da COACC.

78. Ausência de priorização de tarefas para os integrantes da COACC desempenharem suas funções.

79. Precariedade dos controles sobre a execução contratual.

80. Inexistência de cargos técnicos relacionados à engenharia, arquitetura, economia ou contabilidade na estrutura da SETUR.

**Efeitos**



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

81. Desincentivo da Concessionária em manter e operar o CCUG em altos níveis de qualidade e eficiência.
82. Risco de redução da qualidade dos serviços prestados à população devido à falta de fiscalização adequada.
83. Impossibilidade de materializar possíveis inexecuções parciais ou totais do contrato diante da falta de registro de possíveis falhas.

### **Considerações do gestor/terceiro interessado**

84. O Relatório Prévio<sup>21</sup> foi encaminhado aos titulares da SETUR e da CACI, bem como aos representantes legais da empresa Capital DF, por meio da Decisão da Presidência nº 23/2023 – P/AT<sup>22</sup>, para conhecimento e manifestação sobre os resultados da auditoria.
85. A Secretaria de Turismo encaminhou sua resposta através do Ofício nº 109/2024 - SETUR/GAB<sup>23</sup>, incluindo as considerações da Comissão de Acompanhamento contidas na Nota Técnica nº 1/2024 - SETUR/COACC-CCUG<sup>24</sup>.
86. A COACC introduziu sua manifestação contextualizando a concessão e explicando as causas da fiscalização insuficiente, corroborando o que foi aduzido neste relatório: a cisão da antiga SETUL nas Pastas do Esporte e do Turismo; a exoneração de todos os cargos comissionados e funções de confiança; a falta de autonomia da SETUR naquele momento; e a demora na formação de uma comissão de acompanhamento.
87. A Comissão afirmou que, desde a última atualização em setembro de 2023, vem se esforçando no acompanhamento e gestão do contrato a fim de solucionar os impasses. O exemplo citado foi o providenciamento de cursos de aperfeiçoamento e capacitação para os gestores do contrato.
88. Salientou que a Pasta do Turismo sempre atuou com probidade e boa-fé na condução das tratativas para o deslinde das demandas, e que não poderia ser responsabilizada por inúmeras dificuldades oriundas da gestão do governo passado.
89. A Casa Civil do DF se manifestou no Ofício nº 72/2024 - CACI/GAB<sup>25</sup>, no qual foi informado que a matéria da auditoria não era afeta às competências institucionais da Pasta, estabelecidas no art. 18, do Decreto nº 39.610/2019.

---

<sup>21</sup> Relatório Prévio de Auditoria nº RE\_2/2023- DIGEM3 - Peça 50, eDOC 06BBDDDD0-e.

<sup>22</sup> Peça 54, eDOC DD41872E.

<sup>23</sup> Peça 64, eDOC 640CCF05.

<sup>24</sup> Peça 66, eDOC 334FC46D.

<sup>25</sup> Peça 61, eDOC 22BF80D1.



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

### **Posicionamento da equipe de auditoria**

90. Esta equipe considera insuficiente a justificativa apresentada pela SETUR em relação à ausência de fiscalização efetiva do desempenho contratual. Em que pese os desafios operacionais enfrentados pela SETUR, como a escassez de recursos humanos especializados e a alta rotatividade de pessoal, é fundamental que a Secretaria, como representante do Poder Concedente no Contrato de Concessão Onerosa de Obra Pública do Centro de Convenções Ulysses Guimarães e detentora da incumbência de fiscalizar a concessionária no período da execução contratual, implemente soluções estruturais e duradouras que assegurem a fiscalização contínua e eficaz do contrato.

91. Quanto à CACI, a alegação sobre a suposta falta de competência para atuar nesta matéria parece não levar em conta as responsabilidades conferidas pelos incisos III e VIII do art. 18 do Decreto nº 39.610/2019.

*Art. 18. A Casa Civil do Distrito Federal, com status de Secretaria de Estado, é o órgão de apoio e assessoramento administrativo e político ao Governador, com atuação e competência para:*

*(...) I- acompanhar as políticas de gestão governamental, visando à eficiência das demais Secretarias de Estado, Administrações Regionais e da Administração Indireta;*

*(...) VIII - coordenar, sem prejuízo da responsabilidade dos órgãos e autoridades destinatários da decisão, o atendimento e o cumprimento de decisões emanadas pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal e demais órgãos de controle, ressalvado o disposto no inciso XII do art. 18-A; (...)*

92. A capacidade de acompanhar a articulação do Executivo com outros poderes e de coordenar o cumprimento de decisões de órgãos de controle é intrinsecamente ligada à necessidade de uma gestão de contratos de concessão transparente, eficaz e alinhada com as expectativas tanto da população quanto das entidades fiscalizadoras.

93. As informações trazidas pela SETUR não intentaram afastar as falhas noticiadas neste achado de auditoria e/ou as propostas apresentadas tendentes a sanear-las, limitando-se a informar iniciativas em andamento e, portanto, restando por corroborá-las tacitamente.

### **Proposições**

94. Sugere-se ao egrégio Plenário:



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

- I. determinar à Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal – SETUR que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias:
  - a. adote medidas com vistas a minimizar interrupções nas Comissões de Acompanhamento, bem como a manter a qualificação necessária dos integrantes;
  - b. passe a aferir o desempenho da Concessionária, utilizando-se dos critérios estabelecidos no Anexo III do Contrato de Concessão, como o controle da documentação obrigatória a ser enviada pela Concessionária e a realização de vistorias nas unidades funcionais do CCUG, de modo a calcular anualmente o Índice de Desempenho, o qual comporá a Parcela Variável do Valor pela Outorga;
  - c. nomeie a Comissão Especial de Obras a fim de acompanhar a execução e verificar a conformidade das obras, com fulcro na Cláusula 44 do Contrato de Concessão;
  - d. realize em conjunto com a Concessionária, o levantamento e a conferência de todos os bens reversíveis;
- II. recomendar à Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal – SETUR que:
  - a. aprimore os controles sobre a execução contratual, no intuito de produzir informações gerenciais tempestivas e úteis, tais como a implementação de cartilhas que orientem a fiscalização dos executores, modelos de laudos de vistoria do Índice de disponibilidade, checklists que atestem a entrega documental e memória de cálculo dos respectivos índices de desempenho;
  - b. implemente um programa de capacitação contínua para seus servidores, especialmente os envolvidos na fiscalização de contratos, a fim de garantir que possuam o conhecimento técnico necessário para o desempenho das funções;
  - c. revise a estrutura organizacional para incluir cargos técnicos específicos relacionados à gestão de contratos e concessões, como engenharia, arquitetura, economia e contabilidade;
- III. recomendar à Casa Civil do Distrito Federal – CACI que:
  - a. avalie a conveniência e oportunidade de transferir a gestão do contrato de concessão do CCUG para um órgão que possua experiência em concessões públicas e a expertise técnica necessária para tal, a título



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

exemplificativo, a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal – SEPLAD, considerando a inoperância e incapacidade da SETUR em fiscalizar e gerir o contrato em tela, considerando a ausência de corpo técnico próprio, alta rotatividade de pessoal e inexistência de instrumentos de controle e de capacitação de executores;

- b. envide esforços para dotar a comissão de acompanhamento e comissão especial de obras do contrato de concessão do CCUG de servidores efetivos com a devida capacitação, em conformidade com a complexidade do objeto contratual.

### **Benefícios esperados**

95. Melhoria na qualidade dos serviços prestados à população, resultante de uma fiscalização contratual eficaz e da consequente melhoria do desempenho da concessionária.

96. Maior eficiência no acompanhamento do contrato de concessão do CCUG, com base no fortalecimento da capacidade técnica da comissão de acompanhamento e da comissão especial de obras.

### **2.1.2 Achado 1.2: Morosidade na realização do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão.**

#### **Critério**

#### Decisão nº 4.790/2020

*III – determinar à Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal que, no prazo de 60 (sessenta) dias: a) ultime as medidas necessárias para o reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão Onerosa de Obra Pública de Outorga do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, tendo em vista a celebração do Contrato de Locação de Imóvel nº 04/2019, devendo encaminhar a este Tribunal o parâmetro ou indicador utilizado para tanto, nos termos do art. 12, inciso I, da Resolução nº 290/2016;*

#### Contrato de Concessão

*Cláusula 83: A CONCESSIONÁRIA, na medida em que suportar ônus decorrente de risco alocado ao PODER CONCEDENTE, assim como o PODER CONCEDENTE, na medida em que a efetiva materialização dos riscos a ele alocados reduzir ônus previsto para a CONCESSIONÁRIA, poderá alegar o desequilíbrio econômico-financeiro do CONTRATO e pleitear o seu reequilíbrio.*





## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

[...]

*Cláusula 156 §9º: Em qualquer das hipóteses, o conflito ou a controvérsia existente entre as PARTES deverá ser solucionado no prazo de até 60 (sessenta) dias, prorrogáveis de comum acordo.*

*Cláusula 87 Único: estabelece que se houver desequilíbrio favorável ao Poder Concedente, este poderá iniciar o respectivo processo de análise e apuração de ofício.*

### Legislação aplicável

97. Lei Federal nº 8.987/1995; Lei Federal nº 8.666/1993; Lei Distrital nº 1.137/1996.

### **Análises e Evidências**

98. Os autos do processo 223.850/2019 cuidam de Representação<sup>26</sup> formulada pelo ex-deputado distrital Leandro Grass, a qual versou sobre possíveis irregularidades na locação de espaço do CCUG, por dispensa de licitação, pela SETUR, conforme o Contrato de Locação de Imóvel nº 04/2019.

99. Após a adjudicação do CCUG à Capital DF, a então Secretaria de Estado de Esporte, Lazer e Turismo - SETUL manifestou interesse em permanecer com sua sede administrativa no Centro de Convenções. No mesmo dia da assinatura do Contrato de Concessão, em 06.08.2018, foi celebrado pelas partes o Termo de Concessão de Carência<sup>27</sup>, em que foi ratificada a continuidade de ocupação no CCUG, sem ônus, pela SETUL por um período de 7 (sete) meses, prazo vencido em 06.03.2019.

100. Por sua vez, o Contrato de Locação de Imóvel nº 04/2019<sup>28</sup> foi assinado somente em 25.07.2019 (mais de quatro meses após o fim do prazo concedido) entre a SETUR<sup>29</sup> e a Capital DF, pelo valor mensal de R\$ 132.310,29 (cento e trinta e dois mil, trezentos e dez reais e vinte e nove centavos), com vigência de 60 meses a contar de 01.08.2019.

101. Na Representação aludida, além da alegação que a licitação da locação foi conduzida sem a publicidade da justificativa de dispensa e a demonstração de compatibilidade dos preços praticados no mercado, foi afirmado:

*“Veja-se que a situação é deveras peculiar. Em primeiro lugar, faz-se um contrato de concessão. Menos de um ano depois, a Secretaria de*

<sup>26</sup> Processo TCDF 223.850/2019-e, peça 3.

<sup>27</sup> Processo TCDF 223.850/2019-e, peça 18, fls. 34/35.

<sup>28</sup> Processo SEI-GDF 04009-00000601/2019-75, peça 18.

<sup>29</sup> Houve o desmembramento da SETUL em SETUR e SEL no início de 2019.



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

*Estado de Turismo aluga espaço que era público, por um valor que representa 61,53% do valor do aluguel, sem licitação e sem que, ao menos publicamente, tivesse sido demonstrada a vantagem para a Administração na locação daquele imóvel, o que viola, nesse particular, o princípio da transparência. O certo é que atualmente o consórcio nada paga ao Distrito Federal e o Distrito Federal, que tem uma série de imóveis na cidade, paga um valor relevantíssimo para utilizar um local que, pasme-se, era gerido diretamente pelo Poder Executivo até o mês de agosto de 2018.”*

102. Após análise de admissibilidade, o Plenário, por meio da Decisão nº 786/2020<sup>30</sup>, determinou inspeção na SETUR para apuração dos fatos narrados na Representação. Realizados os trabalhos de fiscalização, a c. Corte proferiu a Decisão nº 4.790/2020<sup>31</sup> na qual foi considerada a procedência da Representação e foi decidido:

*[...] III – determinar à Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal que, no prazo de 60 (sessenta) dias: a) **ultime as medidas necessárias para o reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão Onerosa de Obra Pública de Outorga do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, tendo em vista a celebração do Contrato de Locação de Imóvel nº 04/2019, devendo encaminhar a este Tribunal o parâmetro ou indicador utilizado para tanto, nos termos do art. 12, inciso I, da Resolução nº 290/2016;** b) **encaminhe a este Tribunal o resultado dos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 6, de 04 de fevereiro de 2020;** [...]*

*[...] IV – autorizar: b) **a realização, em processo específico, de auditoria a ser incluída no Plano Geral de Ação referente ao exercício de 2021, para acompanhamento da execução do Contrato de Concessão do Centro de Convenções do Ulysses Guimarães, nos termos do art. 11, § 1º, da Resolução nº 290/2016-TCDF;** [...]*

103. No curso da inspeção, a SETUR já havia instituído<sup>32</sup> Grupo de Trabalho com o objetivo de identificar possíveis alterações econômico-financeiras do referido Contrato de Concessão e propor o respectivo aditamento.

104. No entanto, a primeira proposta de reequilíbrio foi apresentada apenas em 05.03.2021<sup>33</sup>, mais de um ano após a constituição do primeiro Grupo de

<sup>30</sup> Processo TCDF 223.850/2019-e, peça 23.

<sup>31</sup> Processo TCDF 223.850/2019-e, peça 64.

<sup>32</sup> Portaria nº 06, de 04 de fevereiro de 2020 (36002783) e reformulado pela Portaria nº 34 de 31.08.2020.

<sup>33</sup> Processo 223.850/2019, peça 90.



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

Trabalho. O desequilíbrio alegado foi aquele verificado pelo TCDF: o decorrente da falta de previsão no fluxo de caixa original da permanência, via locação, da SETUR nas instalações do Ulysses Guimarães.

105. A Concessionária não aceitou a proposta feita e apresentou sua própria oferta de reequilíbrio em 23.04.2021<sup>34</sup>, a qual permaneceu sem resposta pela SETUR até 08.10.2021, o que contraria o §4º da Cláusula 156 do Contrato<sup>35</sup>. Segundo a Capital DF, o desequilíbrio alegado decorreu de três eventos:

- Pandemia Covid-19 – Interrupção das atividades afetou as receitas previstas para 2020 e 2021, bem como alterou todo o cenário futuro;
- Pandemia Covid-19 – Interrupção das atividades afetou os pontos relacionados a Demonstração de Resultados do Exercício - DRE balizadora da proposta econômica;
- Ocupação irregular da SETUR no CCUG entre março e julho de 2019 (período entre o fim do Termo de Carência e a assinatura do Contrato de Locação).

106. Em síntese, verificou-se que a necessidade de reequilíbrio é reconhecida por ambas as partes<sup>36</sup>. Cada polo da relação apresentou seu próprio pedido de reequilíbrio econômico-financeiro, cada pedido contendo apenas o desequilíbrio que o favorecia. A Concessionária rejeitou a proposta da SETUR, e esta sequer respondeu o pedido daquela.

107. Pretendendo dar azo à Decisão nº 4.790/2020 e considerando a complexidade da demanda da Concessionária, foi publicado pelo GDF o Decreto nº 41.980, de 08.04.2021, que instituiu novo Grupo Executivo para proceder ao reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, e posteriormente alterado pelo Decreto nº 42.294/2021, que prorrogou os trabalhos do Grupo Executivo até o dia 30.07.2021.

108. Esse novo Grupo Executivo era composto por integrantes da SETUR, SEPE e SEEC. Desse modo, as novas integrantes do grupo de trabalho poderiam fornecer auxílio técnico, uma vez que participaram da concepção do processo licitatório e possuem servidores com experiência na área de Concessões e PPPs. A

---

<sup>34</sup> Processo 223.850/2019, peça 136.

<sup>35</sup> Cláusula 156, §4º: Após o recebimento da notificação, a PARTE notificada terá um prazo de 20 (vinte) dias, improrrogáveis, contados do recebimento da notificação, para responder se concorda com a solução proposta.

<sup>36</sup> No caso da SETUR, o reconhecimento da necessidade de reequilíbrio decorre da determinação desta Corte (Decisão nº 4.790/2020).



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

proposta de reequilíbrio foi enviada em 08.10.2021<sup>37</sup>, a qual não foi aceita novamente pela Concessionária, que alegou vícios que prejudicavam a análise.

109. Após, em 25.10.2021<sup>38</sup>, a empresa solicitou à SETUR o reexame de todos os pontos citados no seu próprio pedido inicial de abril. Foram elencados os motivos que levaram à solicitação de recomposição, destacando os reflexos da pandemia de Covid-19 e seus impactos na execução contratual, a Capital DF apresentou contraproposta de reequilíbrio.

110. Após análise do Corpo Técnico<sup>39</sup> acerca dos documentos encaminhados em face do item III da Decisão nº 4.790/2020, a Corte de Contas proferiu a Decisão nº 2.483/2022<sup>40</sup>:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:(...)”*

**III – considerar não atendidas as diligências determinadas pelo item III da Decisão nº 4.790/2020;**

**IV – em consequência do item anterior, reiterar à Secretaria de Turismo do Distrito Federal a determinação constante do item “III.a” da Decisão nº 4.790/2020, no sentido de que aquela Pasta promova, no prazo de 15 (quinze) dias, as medidas necessárias para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão Onerosa de Obra Pública de Outorga do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, tendo em vista a celebração do Contrato de Locação de imóvel nº 04/2019, devendo encaminhar a este Tribunal o parâmetro ou indicador utilizado para tanto, nos termos do art. 12, inciso I, da Resolução nº 290/2016; (...)**

**VI – autorizar: a) a verificação dos resultados dos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 6, de 04 de fevereiro de 2020 (item “III.b” da Decisão nº 4.790/2020), por ocasião da auditoria a ser realizada para acompanhamento da execução do Contrato de Concessão do Centro de Convenções do Ulysses Guimarães, nos termos do art. 11, § 1º, da Resolução nº 290/2016-TCDF, a qual está prevista para ser realizada neste exercício, conforme Plano Geral de Fiscalizações para 2022;**

<sup>37</sup> Processo 223.850/2019, peça 141, fls. 38/42.

<sup>38</sup> Processo 223.850/2019, peça 138.

<sup>39</sup> Processo 223.850/2019, Informação nº 14/2022 DIGEM1, peça 151.

<sup>40</sup> Processo 223.850/2019, peça 187.



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

111. Durante o novo prazo processual concedido pelo Tribunal para a realização do reequilíbrio, a Capital DF solicitou ao TCDF<sup>41</sup>, via Representação com pedido de cautelar administrativa, que fosse determinada a suspensão do pagamento da parcela anual referente ao valor de outorga até a deliberação da SETUR quanto à promoção do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão.

112. Por meio da Decisão nº 3.063/2022<sup>42</sup>, além de conhecer da referida Representação, foi decidida a suspensão cautelar da exigibilidade do pagamento da parcela anual referente ao valor de outorga, até ulterior deliberação desta Corte de Contas.

113. A SETUR alegou<sup>43</sup> que o Despacho Singular nº 265/2022, que determinou o cumprimento dos termos da Decisão nº 4790/2020, com vistas ao reestabelecimento do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão do CCUG, e o Despacho Singular nº 253/2022, que conheceu da Representação formulada pela Concessionária, em que também há pleito de reequilíbrio, versavam, de certa maneira, sobre o mesmo objeto.

114. Por isso, solicitou-se que o prazo para o reestabelecimento do reequilíbrio econômico-financeiro fosse suspenso até que esse Egrégio TCDF deliberasse a respeito da Representação feita pela Capital DF.

115. Após, foi proferida a Decisão nº 4.298/2022<sup>44</sup>, em que houve a determinação do sobrestamento da análise relativa ao item IV da Decisão nº 2.483/2022.

116. Em análise desses conflitos, a Informação nº 23/2023 – DIGEM1 concluiu: *“Nesse sentido, para que se assegure a prevalência do interesse público e a proteção do erário distrital, entendemos que deve ser levantado o sobrestamento determinado pelo item III da Decisão nº 4.298/2022 e, em substituição ao item IV da Decisão nº 2.483/2022, fixado prazo para que a jurisdicionada adote as medidas necessárias para o reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão do CCUG”*.

117. Por meio da Decisão nº 4.358/2023, a última de mérito desse processo até o término destes trabalhos, o Plenário decidiu que<sup>45</sup>:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – levantar o sobrestamento determinado pelo item III da*

<sup>41</sup> Processo 223.850/2019, Peça 195, fls 15/16.

<sup>42</sup> Processo 223.850/2019, peça 218.

<sup>43</sup> Processo 223.850/2019, peça 241.

<sup>44</sup> Processo 223.850/2019, peça 244.

<sup>45</sup> Processo 223.850/2019, peça 273.



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

***Decisão nº 4.298/2022; II – considerar procedente a representação à peça 195, uma vez que a Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal – SETUR/DF não se pronunciou conclusivamente acerca do pedido de reequilíbrio econômico-financeiro formulado pela Capital DF Administração de Centro de Convenções S.A.; III – conhecer da manifestação formulada pela Capital DF de Administração de Centro de Convenções S.A. à peça 260, devendo a matéria ser enfrentada quando da análise da diligência que se segue; IV – em consequência do item anterior e em substituição ao item IV da Decisão nº 2.483/2022, determinar à SETUR/DF que, no prazo de 15 (quinze) dias, promova as medidas necessárias para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão Onerosa de Obra Pública de Outorga do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, considerando todas as situações que o afetam, em especial, a celebração do Contrato de Locação de Imóvel nº 04/2019 e os impactos advindos da pandemia de Covid-19 nas atividades da Concessionária, devendo encaminhar a este Tribunal o parâmetro ou indicador utilizado para tanto, nos termos do art. 12, inciso I, da Resolução nº 290/2016; V – manter a suspensão cautelar da exigibilidade do pagamento da parcela anual referente ao valor de outorga, até ulterior deliberação desta Corte de Contas;(…)”***

118. Esta auditoria decorreu da autorização contida na Decisão nº 4.790/2020 para verificar o acompanhamento da execução do Contrato de Concessão, bem como pela Decisão nº 2.483/2022, que autorizou a verificação dos trabalhos do grupo executivo que deveria proceder ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Quase cinco anos após a assinatura do contrato de concessão, não houve avanços e esforços por parte da SETUR para auxiliar nos objetivos do Ulysses Guimarães: a reforma e modernização do equipamento, a melhoria da sua gestão, a fim de atingir níveis de serviço compatíveis com o seu perfil de uso, que é o da recepção de eventos de médio e grande porte<sup>46</sup>.

119. Do mesmo modo que foi constatado no Achado 1.1, ficou evidente a falta de capacidade técnica e esforços por parte da SETUR para gerir adequadamente esse contrato complexo e de longo prazo.

---

<sup>46</sup> Segundo o Anexo VI -Modelo de Negócio Referencial, do Edital de Concessão.





## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

120. Pesa também o fato de a Secretaria ter solicitado diversas prorrogações<sup>47</sup> ao TCDF para o prazo inicialmente concedido para cumprimento do item III da Decisão nº 4.790/2020. Importante destacar que após a Decisão nº 4358/2023, a SETUR solicitou mais uma postergação por 30 dias, a contar de 08.11.2023.

121. Essas constantes prorrogações de prazo solicitadas para cumprir as determinações da Corte de Contas refletem a ausência de ações efetivas para reequilibrar o contrato e cumprir as obrigações estabelecidas.

122. O imbróglio da resolução do reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato demonstra a complexidade das negociações em concessões desse tipo. Tais contratos estão sujeitos a regulamentações rigorosas, o que exige uma gestão ágil e eficiente para garantir o cumprimento das obrigações contratuais e a obtenção dos resultados esperados.

123. Diante disso, é imperativo que a SETUR tome medidas urgentes para cumprir as determinações do TCDF, promover o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e garantir que o CCUG atenda aos padrões de serviço esperados, incluindo a reforma e modernização do equipamento. A transparência, a eficiência e a capacidade de resposta a desafios inesperados serão essenciais para o sucesso contínuo dessa concessão e para a entrega de um serviço de qualidade à população e aos usuários do Centro de Convenções.

### **Causas**

124. Falta de servidores capacitados para a realização do reequilíbrio econômico-financeiro no âmbito da SETUR.

125. Discordância dos eventos causadores do desequilíbrio entre as partes.

126. Falta de experiência da SETUR na gestão de contratos de concessão.

### **Efeitos**

127. Risco de judicialização do litígio entre o Poder Concedente e a Concessionária.

128. Risco de possível descontinuidade na prestação dos serviços.

### **Considerações do gestor/terceiro interessado**

---

<sup>47</sup> Processo 223.850/20109, peças 81, 100, 108, 120 e 211. Tais requisições foram atendidas pelo Despacho Singular nº 114/2021, peça 93, Despacho Singular no 174/2021 - GCMA, peça 102, Despacho Singular no 184/2021 – GCMA, peça 105 e Decisão nº 3.120/2021, peça 113, e pelo Despacho Singular nº 265/2022 –GCMA, peça 224.



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

129. Acerca do reequilíbrio econômico-financeiro, a SETUR remeteu à edição da Portaria nº 36 de 18 de dezembro de 2023, que estabeleceu critérios e diretrizes para tal fim. Atualmente, afirmou que aguarda a Concessionária apresentar as demonstrações contábeis atualizadas até o ano de 2023 para a elaboração de uma resposta conclusiva.

130. O consórcio Capital DF expôs seu posicionamento no Ofício nº 600/2024<sup>48</sup>. Foi apontado que, apesar de ter feito um pedido formal de reequilíbrio econômico-financeiro à SETUR em abril de 2021, até o momento da manifestação não havia recebido uma resposta conclusiva. A empresa também mencionou que está atualizando as informações do pleito inicial e que iria fornecer a documentação mais recente para subsidiar a análise conclusiva ainda no mês de fevereiro de 2024.

### **Posicionamento da equipe de auditoria**

131. A resposta da SETUR não aborda de forma adequada a situação, tendo em vista a sua gravidade, nem apresenta um plano concreto e/ou cronograma para a resolução desse impasse. A demora em responder às solicitações de reequilíbrio não só evidencia falhas na gestão contratual por parte da Secretaria, como também reflete uma desconsideração dos impactos financeiros e operacionais para a Concessionária e, por extensão, para a qualidade dos serviços prestados ao público.

132. O empreendimento das ações contidas na Portaria nº 36 de 18 de dezembro de 2023, quando implementadas, assegurará a sustentabilidade financeira da concessão, além da manutenção da qualidade dos serviços oferecidos. As informações trazidas pela SETUR não intentaram afastar as falhas noticiadas neste achado de auditoria e/ou as propostas apresentadas tendentes a saneá-las, limitando-se a informar iniciativas em andamento e, portanto, restando por corroborá-las tacitamente.

### **Proposições**

133. Sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. recomendar à Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal – SETUR que envide esforços junto a outros órgãos do Governo do Distrito Federal – GDF para, com o objetivo de promover o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão Onerosa de Obra Pública de Outorga do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, reunir o apoio técnico de servidores capacitados ou de consultoria particular

---

<sup>48</sup> Peça 63, eDOC AE667E9C.



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

especializada que possa mediar as divergências entre as partes, de acordo com o §8º da Cláusula 156 do Contrato de Concessão, devendo o cumprimento dessa proposição ser observada no âmbito do processo nº 223.850/2019.

### **Benefícios esperados**

134. Espera-se que com a implementação das proposições haja a manutenção da viabilidade do projeto e da qualidade da prestação do serviço.

### **2.2. QA 2 – O consórcio Capital DF cumpre apropriadamente suas obrigações contratuais?**

*Parcialmente. Verificou-se que a Concessionária executa, em regra, as atividades relativas à preservação patrimonial, limpeza, conservação dos pisos, dos assentos fixos, das paredes, das instalações elétricas e das demais instalações. Entretanto, a equipe de auditoria constatou que a Concessionária Capital DF não cumpre apropriadamente parte do contrato, especialmente a relativa ao atendimento dos critérios de conformidade e disponibilidade e à execução dos investimentos obrigatórios, destacando-se, negativamente, as condições de vigilância e das fachadas de vidro do CCUG.*

#### **2.2.1 Achado 2.1 – Descumprimento contratual parcial pela Concessionária relativo à operação, manutenção, reforma e conservação do CCUG.**

### **Critério**

#### **Contrato de Concessão Onerosa de Obra Pública do CCUG**

*Cláusulas 17 e 21: A CONCESSIONÁRIA executará os INVESTIMENTOS OBRIGATÓRIOS listados na cláusula 3 do contrato por sua conta e risco, com observância dos requisitos e especificações técnicas contidos no ANEXO II – MEMORIAL DESCRITIVO DOS INVESTIMENTOS OBRIGATÓRIOS.*

*Cláusula 23, item b: A CONCESSIONÁRIA se obriga a realizar verificações e testes necessários nos sistemas que foram reformados ou instalados, a fim de verificar sua segurança e adequação às normas pertinentes.*

*Cláusula 26: A CONCESSIONÁRIA deverá instalar equipamentos de leitura de consumo de energia nas áreas ou setores do CCUG, conforme viável.*

*Cláusula 47: As OBRAS DE REFORMA E MODERNIZAÇÃO deverão ser iniciadas em 30 (trinta) dias da emissão da ORDEM DE INÍCIO DE OBRAS.*

*Cláusula 51: A CONCESSIONÁRIA deverá, em até 30 dias da assinatura do CONTRATO, apresentar ao PODER CONCEDENTE o PLANO DE MANUTENÇÃO; §1º. O PLANO DE MANUTENÇÃO deverá ser revisto e atualizado anualmente.*

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

*Cláusula 59, parágrafo único: O PLANO OPERACIONAL deverá ser entregue ao PODER CONCEDENTE com antecedência de, pelo menos, 30 dias da data prevista para início da operação.*

*Cláusula 114, §3º: A CONCESSIONÁRIA deverá elaborar Manual de Execução de Contrato de Concessão para orientar e facilitar a fiscalização do Contrato.*

*Cláusula 66, item w: A CONCESSIONÁRIA, sem prejuízo de outras obrigações estabelecidas no CONTRATO, na legislação ou em outras normas aplicáveis, obriga-se, de modo geral, a buscar atender os critérios de conformidade e disponibilidade, incluindo aqueles estabelecidos pelo ANEXO III - SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO do EDITAL e os demais parâmetros de qualidade na prestação dos serviços que constam no CONTRATO.*

**Análises e Evidências**

135. O critério 2.1.1 buscou avaliar se a Concessionária está cumprindo apropriadamente suas obrigações contratuais. O foco do critério residiu na análise do cumprimento das obrigações contratuais da Concessionária relativas à operação, manutenção, reforma e modernização do CCUG e do atendimento dos critérios de conformidade e disponibilidade estabelecidos pelo edital do contrato.

136. A princípio, foi verificado se a Concessionária apresentou a documentação obrigatória contida na tabela I do Anexo III do Contrato

**Tabela 3 – Documentos e Relatórios solicitados no Contrato e no Anexo III do Edital do Contrato**

Item	Descrição	Observação
Relatório econômico-financeiro	Relatório contendo: <ul style="list-style-type: none"><li>• Balanço Patrimonial</li><li>• Demonstração do Resultado do Exercício – DRE</li><li>• Fluxo de Caixa mensal do exercício</li><li>• Ocorrência de fatos relevantes</li></ul>	Periodicidade anual. Entregues junto aos Relatórios de Transações Econômicas. Apenas o Relatório entregue em abril de 2019 apresentou a relação completa de itens descritos no anexo III do Contrato.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

Item	Descrição	Observação
Relatório de transações econômicas	<p>Relatório contendo:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Transações entre a Concessionária e as suas partes relacionadas</li><li>• Pagamentos feitos pela Concessionária a terceiros por ela contratados</li><li>• Receitas arrecadadas separadas por tipo</li><li>• Depreciação e amortização dos ativos da Concessionária e dos bens reversíveis, esses nos ativos do Poder Concedente;</li><li>• Provisão para contingências (cíveis, trabalhistas, fiscais, ambientais ou administrativas)</li><li>• Declaração da Concessionária contendo o valor do capital social integralizado, a indicação dos sócios e as alterações composição societária</li></ul>	Periodicidade semestral. Com exceção do Relatório de transações econômicas de outubro de 2020, a SETUR apenas apresentou, após solicitação da equipe de auditoria, ofícios emitidos pela Concessionária tratando sobre os relatórios de transações econômicas, sem os itens descritos no Anexo III
Relatório trimestral de atividades	<p>Relatório contendo:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Registro de Atividades (detalhamento de informações sobre o volume de eventos, tipo de evento, unidades utilizadas, público, duração e preço praticado)</li><li>• Registro de Reclamações e Ocorrências (detalhamento de informações sobre reclamações e devidas soluções tomadas, ocorrências extraordinárias ou em desconformidade com a operação adequada do CCUG, eventual descumprimento de norma legal e/ou regulamentar)</li></ul>	Foi verificada a não entrega de 4 de 18 relatórios trimestrais de atividades relativos ao quarto trimestre de 2019, ao segundo trimestre de 2020, ao quarto trimestre de 2021 e ao quarto trimestre de 2022.
Relatório referente ao ativo permanente	Relatório atualizado relativo aos bens reversíveis	Periodicidade anual.
Plano de manutenção anual	Plano de manutenção atualizado, conforme detalhamento constante no Contrato	Periodicidade anual. Os Planos de Manutenção Anual não observam as cláusulas 53,54 e 55, que determinam que esses planos devem tratar sobre limpeza, conservação, reparos, coleta, remoção e tratamento de resíduos, manejo e paisagismo.

**Tribunal de Contas do Distrito Federal**SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

Item	Descrição	Observação
Atestado de manutenção preventiva – Elevadores	Relatório atualizado que ateste realização de manutenção preventiva periódica dos elevadores emitido por empresa especializada	Periodicidade semestral.
Atestado de manutenção preventiva – Ar Condicionado	Relatório atualizado que ateste realização de manutenção preventiva periódica dos sistemas de ar-condicionado e climatização emitido por empresa especializada	Periodicidade semestral. Foi verificada a não entrega de 3 de 9 atestados de manutenção preventiva de ar-condicionado que deveriam ter sido entregues nos 2 semestres de 2019 e no segundo semestre de 2020
Certificado de Controle de Pragas	Certificado de controle de pragas e vetores urbanos dentro da validade emitido por empresa certificada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA	Periodicidade trimestral. Foi verificada a não entrega de 6 de 18 certificados de controle de pragas que deveriam ter sido entregues no primeiro e no terceiro trimestres de 2019, no primeiro e no terceiro trimestres de 2020, no segundo trimestre de 2022 e no primeiro trimestre de 2023
Contrato para Gestão de Resíduos	Contrato com empresa especializada em gestão de resíduos conforme Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS	Periodicidade semestral.
Resultados da Avaliação de Eficiência, com os documentos comprobatórios da ocupação do CCUG	A Avaliação de Eficiência é relacionada com a taxa de ocupação do CCUG	Periodicidade anual. Foi verificada a não entrega de 4 de 5 relatórios com os resultados da avaliação de eficiência. Apenas o solicitado em 2023 foi entregue.
Relatórios com a compilação das notas de avaliação de satisfação do usuário	A Avaliação de Satisfação do Usuário será realizada por empresa de pesquisas especializada e independente contratada pela Concessionária	Periodicidade semestral. Foi verificada a não entrega de 8 de 9 relatórios com a compilação das notas de avaliação de satisfação do usuário. Apenas o solicitado em 2023 foi entregue.

**Fonte: elaboração própria**

137. Considerando o início do contrato em agosto de 2018, durante a análise dos documentos enviados, foram verificadas as seguintes falhas, conforme registrado no PT\_15 (Checklists - Indicadores de Conformidade e Disponibilidade):

- relatórios econômico-financeiros, com exceção de um relatório, não contendo a relação completa de itens descritos no anexo III. Apenas 60% apresentaram o balanço patrimonial. Apenas 40% apresentaram a demonstração do resultado do exercício.





## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

Apenas 20% apresentaram o fluxo de caixa mensal do exercício;

- a apresentação de apenas 8,33% dos relatórios de transações econômicas. Após a solicitação por nota de auditoria, a SETUR apenas apresentou ofícios emitidos pela Concessionária tratando sobre os relatórios de transações econômicas, sem os itens descritos no Anexo III. O único relatório desse tipo apresentado não contém a depreciação e a amortização dos ativos da concessionária e dos bens reversíveis;
- a falta de apresentação de relatórios trimestrais de atividades referentes a 4 trimestres desde o início da vigência do contrato, correspondendo a 22,22% dos documentos devidos;
- a não apresentação de 3 de 9 atestados de manutenção preventiva de ar-condicionado exigidos;
- a falta de apresentação de 6 de 18 certificados de controles de pragas exigidos;
- apenas 1 relatório com a compilação das notas de avaliação de satisfação do usuário foi apresentado, correspondendo a 11,1% desses documentos que deveriam ter sido enviados. Esse relatório foi entregue em abril de 2023 e corresponde ao segundo semestre de 2022, que foi o último período considerado na análise;
- apenas 1 relatório com os resultados da avaliação de eficiência, com os documentos comprobatórios da ocupação do CCUG, foi apresentado, correspondendo a 20% desses documentos que deveriam ter sido enviados. Esse relatório foi entregue em abril de 2023 e corresponde ao ano de 2022, que foi o último período considerado na análise.

138. Todos os planos de manutenção exigidos foram entregues. Entretanto, esses planos não observam as cláusulas 53, 54 e 55 do contrato de concessão. Essas cláusulas se referem aos registros de detalhamento das ações de limpeza, conservação, reparos, coleta, remoção e tratamento de resíduos, manejo e paisagismo.

139. Assim, constatou-se a falta da entrega de boa parte dos documentos relacionados aos indicadores de conformidade, não sendo possível garantir o cumprimento das obrigações assumidas pela Concessionária correspondentes aos objetos tratados nos documentos e relatórios listados na Seção 2 do Anexo III do Edital do Contrato de Concessão. A avaliação dos relatórios referentes ao ativo permanente foi prejudicada porque o Poder Concedente não apresentou à Concessionária a listagem de todos os bens reversíveis.



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

140. A vistoria nas unidades funcionais foi realizada considerando os critérios estabelecidos na Seção 3 do Anexo III do Contrato de Concessão. As unidades funcionais compreendem os 5 auditórios, os 6 pavilhões de exposição e seus mezaninos, as 13 salas modulares, as 162 áreas frias (banheiros, vestiários, copas e áreas de apoio a cozinha), as 33 salas de apoio (sala multiuso, salas de apoio ao credenciamento, depósitos, camarins, salas de autoridades, bombonnières, cabines de tradução, cabines de sonorização, chapelarias, salas de imprensa) e 3 áreas de circulação entre as Alas Sul, Oeste e Norte. Foram verificados 100% dos recintos das unidades funcionais, com exceção das áreas frias e das salas de apoio, nas quais foi feita amostragem equivalente a 10% dos espaços.

141. Durante a vistoria para verificar a manutenção e a conservação do CCUG, foi constatado, conforme registrado no PT\_15 (Checklists - Indicadores de Conformidade e Disponibilidade), que:

- 22,92% das unidades funcionais vistoriadas estão com pontos de luz danificados ou queimados acima do máximo estabelecido em critério;
- 5,88% das unidades funcionais vistoriadas estão com tomadas danificadas ou queimadas;
- 31,25% das unidades funcionais vistoriadas estão com falhas nas paredes (recalque, rachadura, mofo, infiltração ou descascamento);
- 4,17% das unidades funcionais vistoriadas estão com falha ou dano em revestimentos de parede interna ou externa (descolamento/desplacamento de cerâmica, estufamentos, cerâmicas danificadas ou dano em revestimento de carpete);
- 10,42% das unidades funcionais vistoriadas estão com danos no piso incluindo descolamento de piso tátil e falhas em geral (em pedras, carpetes ou outros);
- 75% das fachadas das alas vistoriadas estão com os vidros trincados;
- Sistema de CFTV inexistente.



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

**Figura 1 – Vidro trincado da fachada da Ala Sul**



Fonte: PT\_22

**Figura 2 – Vidro trincado da fachada posterior da Ala Oeste**



Fonte: PT\_22



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

**Figura 3 – Pontos de luz danificados no Auditório Master**



**Fonte:** PT\_22

142. Assim, durante a vistoria, destacaram-se negativamente as condições de vigilância e das fachadas de vidro do CCUG. Foi constatada a indisponibilidade de transmissão de imagens do sistema de Circuito Fechado de Televisão (CFTV). Conforme registrado em ata das visitas técnicas realizadas pela equipe de auditoria (Papel de Trabalho nº 13), o sistema de CFTV estava desativado e indisponível no momento e foi informado pela Concessionária que estava sendo implantado um novo projeto de vigilância eletrônica, justificando a mudança pela obsolescência dos equipamentos que estavam instalados. Ao ser questionada se havia um prazo para a reestruturação do sistema de vigilância eletrônica do CCUG e por quanto tempo esse sistema ficou indisponível, a jurisdicionada apenas indicou os Processos SEI em que poderiam ser obtidas essas informações, as quais, no entanto, não foram encontradas. Ademais, considerando as 4 fachadas do CCUG (Ala Sul, Ala Norte, Ala Oeste Posterior e Ala Oeste Praça dos Namorados), foram encontrados vidros trincados em 3 delas (Ala Sul, Ala Norte e Ala Oeste Posterior).

143. Quanto aos investimentos obrigatórios relativos às obras de reforma e modernização, ao ser questionada por meio da Nota de Auditoria nº 8, a SETUR respondeu que a Concessionária enviou, em 04 de dezembro de 2018, as planilhas e projetos necessários à obtenção de todas as licenças e autorizações para a o início





## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

da execução dos investimentos obrigatórios previstos no Contrato de Concessão. Entretanto, conforme informado pela jurisdicionada, os projetos ainda aguardavam a aprovação da Central de Aprovação de Projetos (CAP) da então Secretaria de Gestão do Território e Habitação (SEGETH), atual Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH-DF).

144. Durante a vistoria técnica, foi constatada a falta de prioridade aos investimentos obrigatórios por parte da Concessionária. Enquanto há vidros de fachada trincados, projeto de acessibilidade ainda em andamento, indisponibilidade do sistema de vigilância eletrônica, locais com pontos de luz queimados ou danificados e paredes com falha, a Concessionária prioriza investimentos na Praça dos Namorados, na área lindeira ao Clube do Choro e ao Planetário e com marquise na Ala Oeste. Os investimentos obrigatórios previstos no contrato foram definidos em dez grandes áreas: Sistema Elétrico e Sistema de Geradores, Sistema de Iluminação, Sistema de Ar-Condicionado, Instalações Hidrossanitárias, Sistema de Prevenção de Incêndio, Rede Óptica e Rede Estruturada, Sistema de Vigilância Eletrônica, Estrutura Básica e Acessibilidade.

145. Além disso, a equipe de auditoria questionou nas Notas de Auditoria nº 8 e nº 9 sobre a existência de um cronograma de atividades das obras de reforma e manutenção relacionadas aos investimentos obrigatórios, conforme o exigido no Capítulo 5 do Título IV do Contrato da Concessão. A SETUR respondeu que apresentaria os cronogramas para a equipe de auditoria, o que não ocorreu. Apenas foi apresentado pela jurisdicionada um cronograma de acompanhamento dos projetos de estruturas relacionadas à acessibilidade, com previsão de conclusão de todas as etapas em outubro de 2023. A Concessionária<sup>49</sup> apontou as medidas adotadas no estado de calamidade pública e de emergência da saúde ocasionados pela pandemia de Covid-19 como determinantes para afetar as relações entre o Poder Público e a DF Capital, através da restrição de atividades e circulação de pessoas, refletindo na indisponibilidade de insumos e na redução de mão de obra. Assim, a Concessionária pleiteou o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato a fim de reestabelecer a relação de equivalência entre seus encargos, de modo a assegurar as condições iniciais do contrato.

146. Também foi verificado<sup>50</sup> que a Concessionária não realizou os investimentos obrigatórios relacionados às obras de reforma e modernização nos dois primeiros anos da concessão, de acordo com o disposto no Cronograma de

---

<sup>49</sup> <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=documento&f=detalhes&iddocumento=3301615>.

<sup>50</sup> DA 13, edoc 8FEC0E70-e e PTs 15 e 22.



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

Investimentos contido no Anexo II do Edital do Contrato, e que a SETUR não acompanha devidamente a execução dos investimentos obrigatórios.

147. Após a análise documental, os questionamentos e a vistoria, a equipe de auditoria concluiu que a Concessionária tem cumprido de forma parcial suas obrigações contratuais relativas à operação, manutenção, reforma e modernização do CCUG. Considera-se o não cumprimento, principalmente em relação às avaliações de satisfação do usuário e de eficiência e à execução dos investimentos obrigatórios, por não haver fiscalização suficiente por parte da SETUR. Assim, recomenda-se o aprimoramento dos controles sobre a execução contratual, através da adoção de medidas, como a exigência da entrega de documentos e relatórios exigidos no Contrato de Concessão, dos devidos reparos dos danos apontados nas unidades funcionais e de garantia da execução dos investimentos obrigatórios.

### **Causas**

148. Falta de fiscalização pela Comissão de Acompanhamento do Contrato de Concessão de Obra Pública do CCUG.

149. Inexistência da Comissão Especial de Obras para acompanhar as atividades de reforma e modernização.

### **Efeitos**

150. Redução da qualidade dos serviços prestados.

151. Risco de judicialização entre o Poder Concedente e a Concessionária devido ao não cumprimento adequado das cláusulas contratuais.

152. Prejuízo no acompanhamento da execução do contrato por parte da SETUR.

### **Considerações do gestor**

153. Em sua manifestação, a SETUR enumerou diversos relatórios fornecidos pela Concessionária, abrangendo aspectos econômico-financeiros, manutenções preventivas e avaliações de satisfação dos usuários, entre outros. Afirmou que seu papel fiscalizador foi cumprido uma vez que conferiu a documentação e a anexou aos processos de fiscalização.

154. Por sua vez, a Concessionária contestou as alegações sobre as impropriedades na entrega de documentação prevista no contrato, especialmente quanto aos fatos elencados nos parágrafos 145 a 147 do Relatório Prévio (parágrafos 135 a 137 deste Relatório Final de Auditoria), assegurando que cumpre todas as suas obrigações contratuais fielmente e tempestivamente.





## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

155. A Capital DF apresentou uma lista de documentos que entregou à SETUR, reforçando que a iniciativa de cumprir com as demandas desta auditoria partiu da própria empresa. Acrescentou que os fiscais do contrato não procuraram nos autos as informações demandadas pela equipe de auditoria, atribuindo essa tarefa à própria Concessionária.

156. Acerca da falta de atendimento aos critérios mínimos que os planos de manutenção devem possuir, a empresa relatou que cumpriu fielmente tudo o que fora exigido pelos fiscais do contrato. Ressaltou que não recebeu quaisquer questionamentos ou observações negativas a respeito da forma ou do conteúdo dos relatórios que apresentou.

157. Além disso, com o objetivo de continuar aprimorando a qualidade de seus documentos e as informações fornecidas, bem como facilitar o trabalho de fiscalização por parte do GDF, a Capital DF se comprometeu a incluir, em seus futuros relatórios, detalhamentos específicos sobre todas as atividades relacionadas à limpeza, conservação, reparos, coleta, remoção e tratamento de resíduos, manejo, paisagismo, e manutenções preventivas e corretivas realizadas no Centro de Convenções.

158. Em relação às condições físicas do Centro de Convenções, a SETUR informou que solicitou à Concessionária o empenho nas obras para finalizar com brevidade as pendências.

159. A Capital DF reconheceu os problemas identificados durante a vistoria do Tribunal, informando que medidas estão sendo tomadas para a substituição dos vidros trincados e a atualização do sistema de CFTV, visando à melhoria contínua da infraestrutura do CCUG.

160. A empresa destacou que a substituição dos vidros danificados se tornou uma prioridade, mencionando que a maioria deles já foi substituída. A conclusão dessa troca está aguardando as entregas pelo fabricante, prevista para ocorrer antes do fim do primeiro semestre do ano corrente.

161. Em relação ao sistema de CFTV, a Concessionária informou que alguns equipamentos foram substituídos e novos conjuntos de câmeras foram instalados, estando esses já operacionais.

162. O consórcio destacou que, em 29 de novembro de 2018, protocolou o projeto arquitetônico e os respectivos documentos, incluindo o orçamento de obras, junto à Central de Aprovação de Projetos do GDF. No entanto, houve um atraso significativo na emissão do Alvará de Construção, que foi concedido apenas em 6 de dezembro de 2019.



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

163. Ressaltou que não poderia ter realizado as obras no CCUG sem o alvará de construção, pois se sujeitaria às penalidades legais. Acrescentou ainda que a Ordem de Início das Obras foi expedida pela SETUR quase um ano depois da emissão do alvará.

164. Enfatizou que o projeto de investimentos obrigatórios autorizado foi estimado em mais de R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais), o que é maior do que o dobro do valor inicialmente previsto pelo GDF quando foi feita a concorrência.

165. Por fim, a concessionária destacou que, até o final do exercício de 2023, realizou investimentos que superaram os R\$ 16.000.000,00 (dezesesseis milhões de reais), apesar dos desafios impostos pela pandemia de Covid-19 que afetaram as operações até meados de 2022.

### **Posicionamento da equipe de auditoria**

166. Em síntese, não foram trazidas aos autos evidências que afastem as irregularidades apontadas neste Achado. A justificativa oferecida pela Concessionária e a postura da SETUR em relação ao descumprimento parcial das obrigações contratuais pela Concessionária são insatisfatórias.

167. Em relação às impropriedades de entrega de documentação prevista no contrato, foram analisados os itens enviados pela SETUR solicitados por notas de auditoria. A Concessionária e a SETUR não conseguiram demonstrar que os documentos foram enviados pela DF Capital ao Poder Concedente tempestivamente e na forma exigida pelo Contrato e por seus anexos, apresentando os itens que foram apontados como faltantes na Tabela 3 deste Relatório. Além disso, as documentações foram entregues à equipe de auditoria com atraso, conforme o registrado nos parágrafos 74 e 75.

168. Sobre os Planos de Manutenção Anuais, foi constatada a sua efetiva entrega pela Capital DF. Entretanto, diferentemente do alegado pela Concessionária, os planos de manutenção não foram apresentados na forma dos parágrafos 53 a 55. Os planos disponibilizados pela SETUR não incluíam disposições sobre programas de controle de pragas sinantrópicas, controle de cupins, desratização, desinsetização e controle de endemias, previsão de substituições demandadas em função de desgaste, superação tecnológica ou término da sua vida útil, em observância ao princípio da atualidade, testes dos sistemas de geradores. Tampouco, não se verificaram disposições sobre triagem, transporte, armazenamento, descarte, reaproveitamento e reciclagem de resíduos originados da Concessão, sobre a mitigação dos riscos ambientais, ocupacionais e de proliferação de vetores e pragas, sobre o cumprimento de normas de segurança no tocante à manipulação,



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

armazenagem e transporte de produtos, substâncias, materiais e resíduos perigosos ou tóxicos, sobre a gestão integrada de resíduos sólidos e sobre a organização de um sistema de coleta eficiente e regular. A própria Concessionária reconheceu que nos seus planos de manutenção não estão detalhados de forma satisfatória.

169. Foram confirmados nas considerações dos gestores os problemas na manutenção do CCUG identificados pela equipe de auditoria, como os vidros danificados e o sistema de CFTV inoperante em sua totalidade. Ademais, a Concessionária citou que o projeto de investimentos obrigatórios autorizado foi estimado em mais de R\$ 25.000.000,00, destacando que, até o final do exercício de 2023, realizou investimentos que superaram os R\$ 16.000.000,00, não confirmando o investimento de R\$ 12 milhões, realizados nos dois primeiros anos de concessão, de acordo com o cronograma de investimentos do Anexo II do Contrato.

170. Enquanto entendemos os esforços mencionados pela Capital DF para atender às demandas contratuais, haja vista que tais esforços não foram suficientes para garantir a execução adequada do contrato.

171. A equipe destaca a necessidade de um acompanhamento contínuo e verificações periódicas para assegurar que todas as melhorias prometidas sejam implementadas adequadamente e dentro dos prazos estipulados. Diante do exposto, tem-se que as considerações apresentadas não foram suficientes para alterar as evidências noticiadas neste achado e/ou as propostas apresentadas tendentes a sanear as falhas encontradas.

### **Proposições**

172. Sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. Determinar à SETUR que no prazo de 120 (cento e vinte) dias:
  - a. exija da Concessionária a entrega dos documentos e relatórios que possibilitem atestar o cumprimento das obrigações assumidas no Contrato, adotando, se necessário, as sanções cabíveis;
  - b. adote as medidas necessárias para que a Concessionária corrija as falhas na apresentação dos Registros de Atividades, conforme a cláusula 60 do Contrato, aplicando, se necessário, as sanções cabíveis;
  - c. exija da Concessionária os devidos reparos das unidades funcionais, com vistas ao atendimento dos parâmetros contratuais de qualidade pactuados;
  - d. envide esforços para que a Concessionária implemente na sua integralidade o CFTV;



## **Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

- e. considere, no âmbito da revisão contratual, novo cronograma de investimentos obrigatórios e seus impactos na outorga, devendo o cumprimento dessa medida ser acompanhado nos autos do Processo 223.850/2019 protocolado após Representação<sup>51</sup>;
- f. adote medidas junto à Concessionária para garantir que os investimentos obrigatórios sejam adequados e tempestivamente realizados.

### **Benefícios esperados**

173. Melhoria na qualidade dos serviços prestados, decorrente da realização dos investimentos previstos e do melhor desempenho contratual da Concessionária.

174. Melhoria no acompanhamento da execução do contrato por parte da SETUR.

### **3. Conclusões**

175. A presente auditoria visou avaliar a regularidade da execução do Contrato de Concessão de Onerosa de Obra Pública do Centro de Convenções Ulysses Guimarães – CCUG. Para tanto, observou-se a atuação da SETUR no que tange à fiscalização do contrato e a atuação da Concessionária no que diz à gestão e operação do CCUG, havendo o trabalho se desdobrado em duas questões de auditoria.

176. Em relação à primeira questão de auditoria, a equipe concluiu que a SETUR não acompanha, fiscaliza permanentemente nem atesta o cumprimento da execução do Contrato de CCUG. O Poder Concedente não mensura o desempenho da Concessionária, não nomeou uma Comissão Especial de Obras nem realizou as vistorias periódicas conforme o estabelecido no Contrato. Além disso, foi verificado um baixo controle da documentação requerida e uma demora na realização do reequilíbrio financeiro do Contrato de Concessão.

177. Sobre a segunda questão, a equipe constatou que a Concessionária executa, em regra, as atividades relativas à preservação patrimonial, limpeza, conservação dos pisos, dos assentos fixos, das paredes, das instalações elétricas e das demais instalações. Entretanto, a equipe de auditoria constatou que a Concessionária Capital DF não cumpre apropriadamente parte do contrato, especialmente a relativa ao atendimento dos critérios de conformidade e

---

<sup>51</sup> <https://etcdf.tc.df.gov.br/?a=documento&f=detalhes&iddocumento=2197718>



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

disponibilidade e à execução dos investimentos obrigatórios, destacando-se, negativamente, as condições de vigilância e das fachadas de vidro do CCUG.

178. No tocante às considerações dos gestores, a equipe de auditoria considerou insuficientes as justificativas apresentadas pela SETUR em relação à ausência de fiscalização efetiva do desempenho contratual, à morosidade na realização do reequilíbrio financeiro do Contrato de Concessão e ao descumprimento parcial contratual da Concessionária, de forma a se manter os achados evidenciados.

179. Conclui-se, portanto, que ainda há irregularidades na execução contratual, tanto por parte da Concessionária como por parte do Poder Concedente. Assim sendo, a equipe de auditoria sugere as propostas de encaminhamentos apontas no item 4 deste Relatório Final de Auditoria.

## 4. Proposições

180. Diante de todo o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. tomar conhecimento:
  - a. do presente Relatório de Auditoria;
  - b. da manifestação da Casa Civil do Distrito Federal (peça 61), do Consórcio Capital DF (peça 63) e da SETUR (peças 64 e 66);
  - c. dos documentos de auditoria e papéis de trabalho associados aos autos;
- II. determinar à Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias:
  - a. adote medidas com vistas a minimizar interrupções nas Comissões de Acompanhamento, bem como a manter a qualificação necessária dos integrantes (**achado 1.1**);
  - b. passe a aferir o desempenho da Concessionária, utilizando-se dos critérios estabelecidos no Anexo III do Contrato de Concessão, como o controle da documentação obrigatória a ser enviada pela Concessionária e a realização de vistorias nas unidades funcionais do CCUG, de modo a calcular anualmente o Índice de Desempenho,



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

- o qual comporá a Parcela Variável do Valor pela Outorga **(achado 1.1)**;
- c. nomeie a Comissão Especial de Obras a fim de acompanhar a execução e verificar a conformidade das obras, com fulcro na cláusula 44 do Contrato de Concessão **(achado 1.1)**;
  - d. realize, em conjunto com a Concessionária, o levantamento e a conferência de todos os bens reversíveis **(achado 1.1)**;
  - e. exija da Concessionária a entrega dos documentos e relatórios que possibilitem atestar o cumprimento das obrigações assumidas no Contrato, adotando, se necessário, as sanções cabíveis **(achado 2.1)**;
  - f. adote as medidas necessárias para que a Concessionária corrija as falhas na apresentação dos Registros de Atividades, conforme a cláusula 60 do Contrato, aplicando, se necessário, as sanções cabíveis **(achado 2.1)**;
  - g. exija da Concessionária os devidos reparos das unidades funcionais, com vistas ao atendimento dos parâmetros contratuais de qualidade pactuados **(achado 2.1)**;
  - h. envide esforços para que a Concessionária implemente na sua integralidade o CFTV **(achado 2.1)**;
  - i. considere, no âmbito da revisão contratual, novo cronograma de investimentos obrigatórios e seus impactos na outorga, devendo o cumprimento dessa medida ser acompanhado nos autos do Processo 223.850/2019 protocolado após Representação **(achado 2.1)**;
  - j. adote medidas junto à Concessionária para garantir que os investimentos obrigatórios sejam adequados e tempestivamente realizados **(achado 2.1)**.
- III. recomendar à Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal que:
- a. aprimore os controles sobre a execução contratual, no intuito de produzir informações gerenciais tempestivas





## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

e úteis tais como a implementação de cartilhas que orientem a fiscalização dos executores, modelos de laudos de vistoria do índice de disponibilidade, checklists que atestem a entrega documental e memória de cálculo dos respectivos índices de desempenho **(achado 1.1)**;

- b. implemente um programa de capacitação contínua para seus servidores, especialmente os envolvidos na fiscalização de contratos, a fim de garantir que possuam o conhecimento técnico necessário para o desempenho das funções **(achado 1.1)**;
- c. revise a estrutura organizacional para incluir cargos técnicos específicos relacionados à gestão de contratos e concessões, como engenharia, arquitetura, economia e contabilidade **(achado 1.1)**;
- d. envide esforços junto a outros órgãos do Governo do Distrito Federal – GDF para, com o objetivo de promover o reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão Onerosa de Obra Pública de Outorga do Centro de Convenções Ulysses Guimarães, reunir o apoio técnico de servidores capacitados ou de consultoria particular especializada que possa mediar as divergências entre as partes, de acordo com o §8º da Cláusula 156 do Contrato de Concessão, devendo o cumprimento dessa proposição ser observada no âmbito do processo nº 223.850/2019 **(achado 1.2)**.

### IV. recomendar à Casa Civil do Distrito Federal que:

- a. avalie a conveniência e oportunidade de transferir a gestão do contrato de concessão do CCUG para um órgão que possua experiência em concessões públicas e a expertise técnica necessária para tal, a título exemplificativo, a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Administração do Distrito Federal – SEPLAD, considerando a inoperância e incapacidade da SETUR em fiscalizar e gerir o contrato



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA, MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA  
TERCEIRA DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE E SEGURANÇA PÚBLICA

em tela, considerando a ausência de corpo técnico próprio, alta rotatividade de pessoal e inexistência de instrumentos de controle e de capacitação de executores (**achado 1.1**);

- b. envide esforços para dotar a comissão de acompanhamento e comissão especial de obras do contrato de concessão do CCUG de servidores efetivos com a devida capacitação, em conformidade com a complexidade do objeto contratual (**achado 1.1**).

V. autorizar:

- a. o encaminhamento deste Relatório Final de Auditoria à SETUR/DF, à Casa Civil do DF e ao Consórcio Capital DF;
- b. a realização de inspeção para verificar o cumprimento das determinações e recomendações, se necessário;
- c. a restituição dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura, Mobilidade e Segurança Pública, para as providências pertinentes.

Brasília/DF, 30 de julho de 2024

**HYAGO A. LIMEIRA DA SILVA**

Auditor de Controle Externo

**MATEUS D. F. CARVALHO**

Auditor de Controle Externo