



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

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**Nº 05/2022/2022 - DIAPC/COATP/SUBCI/CGDF**

**Unidade:** Companhia Imobiliária de Brasília  
**Processo nº:** 00480-00004526/2021-28  
**Assunto:** Análise da Concessão de Uso de Bem Público nº 04/2020, para gestão, manutenção e operação/exploração da Torre Digital  
**Ordem de Serviço:** 143/2021-SUBCI/CGDF de 22/10/2021  
**Nº SAEWEB:** 0000022021

## 1 - INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada no(a) Companhia Imobiliária de Brasília, durante o período de 01/11/2021 a 06/12/2021, objetivando a análise da Concessão de Uso de Bem Público nº 04/2020, para gestão, manutenção e operação/exploração da Torre Digital, entre a TERRACAP como Poder Concedente, e a TORRE DIGITAL FLOR DO CERRADO SPE Ltda., como concessionária.

A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: *Foram cumpridas todas as obrigações da Concessionária e do Poder Concedente ao longo da execução do contrato de concessão de uso de bem público da Torre Digital?*

A seguir são apresentados os processos analisados:

Processo	Credor	Objeto	Termos
00111-00012964/2019-15	TORRE DIGITAL FLOR DO CERRADO SPE LTDA (35.947.372/0001-04)	Outorga da Concessão de Uso dos terrenos localizados no SHTq - Setor Habitacional Taquari/ Lago Norte/ DF - Trecho 02, Quadra 200, Conjunto 01: - Lotes 01, 02, 03 e 04, edificado com a Torre de TV Digital, e Conjunto 02: - Lotes 01, 02, 03 e 04, sem edificação, destinados a atividades turísticas e culturais, com encargos operacionais e de suporte.	. Valor Total: R\$ 20.466.000,00

A Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap), criada pela Lei nº. 5.861, de 12 de dezembro de 1972, é empresa pública do Governo do Distrito Federal que tem por objetivo a execução, mediante remuneração, das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal,

compreendendo a utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens.

Em 18 de novembro de 2020, foi assinado o Contrato de Concessão de Uso de Bem Público nº 04/2020, que tem por objeto atividades turísticas e culturais, com encargos operacionais e de suporte dos terrenos localizados no SHTq - Setor Habitacional Taquari/Lago Norte/DF - Trecho 02, Quadra 200:

Conjunto 01: lotes 01, 02, 03 e 04, edificado com a Torre Digital; e

Conjunto 02: lotes 01, 02, 03 e 04, sem edificação

O contrato foi celebrado entre a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, como Poder Concedente, e a TORRE DIGITAL FLOR DO CERRADO SPE LTDA., como concessionária.

O prazo de vigência da concessão é de 15 anos, contados da Data de Transferência, podendo ser prorrogado por igual período.

O valor da outorga mensal é de R\$ 113.700,00 (cento e treze mil e setecentos reais), equivalente a 0,3% do valor de avaliação dos imóveis.

A remuneração da concessionária será por meio dos contratos, já existentes, com as operadoras de rádio/tv, além da exploração comercial dos demais terrenos: eventos turísticos e culturais.

Porém, é importante destacar que esse contrato é de uma concessão de direito real de uso. Ele possui diferenças em relação à concessão "comum" de uso de bem público, como as do Complexo Esportivo Arenaplex e o Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Sendo assim, é importante esclarecer essas diferenças.

## **CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO**

A concessão de uso de bem público é o ajuste que se dá entre a Administração, tida como concedente, e um particular, visto como concessionário, em que aquela outorga a este a utilização exclusiva de um bem de seu domínio, para que o explore por sua conta e risco, respeitando a sua específica destinação, bem como as condições avençadas com a Administração, tais como prazo, preço a ser cobrado do público, entre outras (Enunciado Administrativo n. 17/2008 - CJ - TJPE).

Não há uma lei geral nacional que tipifique a concessão de uso. Ou seja, ela não possui uma legislação específica, podendo haver leis estaduais e municipais que regem determinada concessão.

A exemplo do Distrito Federal, a Lei Distrital no 1.137/96 dispõe sobre a concessão onerosa de obra pública, como é o caso da concessão do Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Porém, há a concessão de uso de bem público - que não possui legislação específica -, como é o caso da Complexo Esportivo Arenaplex.

## **CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO**

A concessão de direito real de uso de bem público (CDRU) é o contrato que tem como objeto a transferência da utilização de terreno público ao particular, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social, consoante art. 7º do Decreto-Lei nº 271/67, que a instituiu, sendo que a referida transferência poderá ser, à vista do aludido dispositivo, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado (Enunciado Administrativo n. 17/2008 - CJ - TJPE).

Além do Decreto-Lei que instituiu esse tipo de concessão, as demais leis que regem a concessão de direito real de uso são: Lei no 11.481/2007, art. 22 da Lei nº 9.514/1997, art. 1.225 e 1.473 do Código Civil, art. 167 e 290-A da Lei nº 6.015/1973, art. 48 da Lei nº 10.257/2001. No âmbito do Distrito Federal, a Lei Complementar nº 755/08 define critérios para ocupação de área pública no Distrito Federal mediante concessão de direito real de uso e concessão de uso, para as utilizações que especifica.

Na prática, a concessão de direito real de uso funciona como um aluguel do terreno pelo particular. Isso ocorre por dois motivos:

a outorga que a concessionária pagará ao Poder Concedente não é baseada no fluxo de caixa do empreendimento, ou lucros futuros ou na receita auferida pela exploração comercial dos terrenos. Ela é baseada simplesmente no valor venal dos terrenos; não há investimentos obrigatórios que o concessionária deve realizar, sejam projetos de melhorias ou obras/reformas dos imóveis do terreno.

Logo, fica a cargo da concessionária decidir se irá explorar comercialmente os terrenos ou não. Não há uma obrigatoriedade contratual para isso.

## **2. QUESTÕES DE AUDITORIA E RESPOSTAS**

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

**QUESTÃO 01: *As obrigações da concessionária foram cumpridas de acordo com as cláusulas contratuais previstas no contrato de concessão de uso de bem público da Torre Digital?***

Não é possível responder essa questão.

Informa-se que o contrato ainda está em período de transição, com o Termo de Recebimento (SEI n 84116175) em processo de aprovação pelo jurídico da Terracap, para posterior assinatura entre as partes.

Ou seja, a concessionária ainda não assumiu a operação da Torre Digital. Os contratos das operadoras de rádio/tv estão sendo sub-rogados à concessionária.

**QUESTÃO 02: *As obrigações do Poder Concedente foram cumpridas de acordo com as cláusulas contratuais previstas no contrato de concessão de uso de bem público da Torre Digital?***

Sim.

Ressalta-se que a documentação exigida pela concessionária para recebimento do objeto do contrato foi disponibilizada pela Terracap, conforme os documentos SEI n<sup>os</sup> 75234414, 75234581, 75309346.

### **3 - RESULTADOS DOS EXAMES**

#### **Planejamento da Contratação ou Parceria**

**3.1. *As obrigações do Poder Concedente foram cumpridas de acordo com as cláusulas contratuais previstas no contrato de concessão de uso de bem público da Torre Digital?***

##### **3.1.1. AUSÊNCIA DE CONTROLE PERIÓDICO PARA LEVANTAMENTO DO INVENTÁRIO E DOS BENS VINCULADOS À CONCESSÃO**

Classificação da falha: Média

## Fato

O Termo de Referência da licitação declara:

### 13. DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

13.4. Legislação Aplicável: Legislação Aplicável: Lei nº 13.303/2016, Lei nºs **8.987/1995** e 9.074/95 e legislação correlata, bem como pelas condições estabelecidas no Edital e seus Anexos. (grifo nosso)

A Lei nº 8.987, de 13/02/1995 que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, prevê no art. 18 que o edital conterà a indicação dos bens reversíveis, suas características e as condições em que estes serão postos à disposição:

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente:

(...)

X - a indicação dos bens reversíveis;

XI - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior;

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

(...)

X - aos bens reversíveis;

Art. 31. Incumbe à concessionária:

I - prestar serviço adequado, na forma prevista nesta Lei, nas normas técnicas aplicáveis no contrato;

II - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;

III - prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato;

V - permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso, em qualquer época, às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como a seus registros contábeis;

VII - zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente;

Conforme exposto, deve haver expressa previsão contratual e identificação clara dos bens do concessionário que deverão ser revertidos ao término da concessão, mediante transferência da sua titularidade para o Poder Concedente. Assim, existe a necessidade de o contrato identificar claramente quais são os bens reversíveis, tanto aqueles de propriedade do

Poder Concedente, que devem ser a este devolvidos, quanto aqueles de propriedade do concessionário, que devem ser transferidos ao Poder Concedente. Como determina a lei, é obrigatória a indicação dos bens reversíveis, desde a licitação.

A seguir, demonstram-se os itens do Termo de Referência que versam sobre o assunto, sem, contudo, deixar clara a previsão contratual e identificação dos bens:

#### 16. DA VIGÊNCIA DO CONTRATO

16.1. A Companhia Imobiliária de Brasília- TERRACAP convocará a Cessionária para assinar o contrato, a qual terá o prazo de 15 (quinze) dias úteis, a contar do recebimento da notificação formalizada, sob pena de decair do direito à contratação, sem prejuízo das penalidades previstas neste Edital.

16.1.1. Para início da vigência do contrato, observado os itens 7.1.4 e 17, o Concessionário e a Concedente realizarão vistoria da Torre de TV Digital, áreas e espaços concedidos, bem como de todos equipamentos e instalações, mediante termo circunstanciado informando o inventário dos bens e seu estado de conservação.

#### 18. DISPOSIÇÕES FINAIS:

(...)

18.10. Ao final da vigência do contrato, o concessionário deverá restituir ao Concedente as áreas e espaços concedidos, em perfeitas condições de uso, mediante termo circunstanciado informando o inventário dos bens imóveis e seu estado de conservação.

A Solicitação de Informação Nº 105/2021 - CGDF/SUBCI/COATP/DIAPC (SEI nº 74026333) foi emitida para disponibilização da lista (relatório ou equivalente) do inventário dos bens da concessão. Os documentos abaixo foram apresentados:

- 1) Relatório do Inventário (SEI nº 74926106)
- 2) Relatório de Vistoria (SEI nº 74399747)

Ressalta-se que a expressão definida na lei “manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados” deve ser observada, mas entendida com ação mínima de controle desses bens, uma vez que a ausência de definição de uma periodicidade para a apresentação e conferência desse registro têm se mostrado insuficiente para garantir o cumprimento dessa exigência legal. A falta de um registro adequado é irregularidade recorrente nos contratos de concessão, conforme identificado em outros trabalhos de auditoria realizados pela Controladoria-Geral do Distrito Federal:

Sendo assim, visando prevenir essa falha, recomenda-se a inclusão no contrato de exigência de apresentação de um relatório anual com o detalhamento do inventário e dos bens vinculados à concessão.

## Manifestação da Unidade

A Unidade emitiu a seguinte resposta (SEI nº 83611360)

DICOM

"Em atenção à outra orientação da i. Controladoria, exposta no item 3.1.2, esta Diretoria submeteu à apreciação da Diretoria Colegiada proposta de alteração do Contrato, visando incluir a obrigação de a Concessionária apresentar anualmente relatório de inventário dos bens reversíveis da concessão em tela, que resultou na Decisão DIRET nº 183/2022, doc. SEI83238186, cujo teor se transcreve abaixo, in verbis:

"(...)A Diretoria, acolhendo o voto do relator, DECIDE:1. autorizar a celebração de termo aditivo ao Contrato de Concessão de Bem Público nº 04/2020, para:

a.1. incluir a obrigação da Concessionária para apresentação de relatório anual de atualização patrimonial dos bens reversíveis do contrato;(...)"

## Análise do Controle Interno

Como a cláusula foi incluída no contrato, considera-se a recomendação atendida.

## Causa

### Em 2019:

Elaboração do contrato sobre o detalhamento de bens reversíveis que não prevê forma de controle periódico.

## Consequência

Possibilidade de prejuízo patrimonial ao Erário Distrital, pela ausência de especificação dos bens reversíveis.

## Recomendações

### Companhia Imobiliária de Brasília:

R.1) (ATENDIDA) Incluir cláusula contratual com a exigência de apresentação de relatório anual de atualização patrimonial dos bens reversíveis do contrato, por meio de inventário anual.

## 4 - CONCLUSÃO

As recomendações feitas no relatório preliminar foram atendidas.

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

<b>DIMENSÃO</b>	<b>SUBITEM</b>	<b>CLASSIFICAÇÃO</b>
Planejamento da Contratação ou Parceria	3.1.1	Média

Brasília, 26/04/2022.

Diretoria de Auditoria em Parcerias e Concessões-DIAPC



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 29 /04/2022, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **7F2333EA.396F2022.BDCA48BF.5459EB0D**