



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

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**Nº 06/2022 - DIAPC/COATP/SUBCI/CGDF**

**Unidade:** Secretaria de Estado de Economia e Secretaria de Estado de Esporte e Lazer  
**Processo nº:** 00480-00001899/2022-28  
**Assunto:** Análise do Edital da Concessão onerosa de obra pública do Complexo Esportivo e de Lazer do Guará - CAVE (Grupo 02)  
**Ordem de Serviço:** 69/2022-SUBCI/CGDF de 18/04/2022  
**Nº SAEWEB:** 0000022087

## 1. INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada no(a) Secretaria de Estado de Economia e Secretaria de Estado de Esporte e Lazer, durante o período de 02/05/2022 a 10/06/2022, com o objetivo de análise do Edital da Concessão onerosa de obra pública do Complexo Esportivo e de Lazer do Guará - CAVE (Grupo 02).

Para subsidiar as respostas às questões de auditoria foram analisados os seguintes processos:

Processo	Credor	Objeto	Termos
04003-00000200/2020-18	CONSÓRCIO NOVO CAVE (01.688.354/0001-33)	CONCESSÃO DE OUTORGA DO DIREITO DE EXPLORAR A OPERAÇÃO DO COMPLEXO ESPORTIVO E DE LAZER DO GUARÁ – CLUBE VIZINHANÇA, GINÁSIO DE ESPORTES, ESTÁDIO ANTÔNIO OTONI FILHO E ÁREAS ADJACENTES, SOB AS CONDIÇÕES DE QUE ESTA REFORME, MODERNIZE E MANTENHA O REFERIDO EQUIPAMENTO PÚBLICO E PAGUE AO PODER CONCEDENTE O VALOR PELA OUTORGA	PMI 04 /2016 - SEF Valor Total: R\$ 449.146,64
0125-000754/2016	CONSÓRCIO NOVO CAVE (01.688.354/0001-33)	CONCESSÃO DE OUTORGA DO DIREITO DE EXPLORAR A OPERAÇÃO DO COMPLEXO ESPORTIVO E DE LAZER DO GUARÁ – CLUBE VIZINHANÇA, GINÁSIO DE ESPORTES, ESTÁDIO ANTÔNIO OTONI FILHO E ÁREAS ADJACENTES, SOB AS CONDIÇÕES DE QUE ESTA REFORME, MODERNIZE E MANTENHA O REFERIDO EQUIPAMENTO PÚBLICO E PAGUE AO PODER CONCEDENTE O VALOR PELA OUTORGA	PMI 04 /2016 - SEF Valor Total: R\$ 449.146,64

O valor estimado para o contrato de concessão onerosa de obra pública, referente ao direito de explorar a operação do Complexo Esportivo e de Lazer do Guará - CLUBE VIZINHANÇA, Ginásio de Esportes, Estádio Antônio Otoni Filho e Áreas Adjacentes, sob as condições de que a concessionária construa, revitalize, modernize, mantenha e opere o referido equipamento público, decorrentes do Edital de Concorrência nº 01/2022 - SEL/DF, é de R\$ 31.768.396,71 (trinta e um milhões e setecentos e sessenta e oito mil e trezentos e noventa e seis reais e setenta e um centavos), correspondente à somatória do montante dos investimentos a serem realizados pela CONCESSIONÁRIA durante o prazo de vigência (30 anos).

O critério de julgamento estabelecido no edital para a concorrência foi o de OFERTA DE MAIOR PERCENTUAL SOBRE A RECEITA OPERACIONAL BRUTA, para pagamento de outorga ao Poder Concedente.

Em 03/02/2020, a equipe de auditoria emitiu a Nota Técnica N.º 1/2020 - CGDF /SUBCI/COATP/DIAPC (SEI nº 34791348) referente às falhas identificadas nos estudos técnicos, jurídicos e econômicos do projeto, na fase pré-edital. Sendo assim, esta auditoria refere-se à segunda etapa do processo de controle interno, já com o edital publicado.

No momento, o processo licitatório encontra-se suspenso pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF/DF, conforme Decisão nº 417/2022, devido a uma representação impetrada pelo Conselho Regional de Cultura do Guará (Processo-TCDF 22851/2019).

## 2. QUESTÕES E RESPOSTAS

<b>Questão de Auditoria</b>	<b>Resposta</b>
1. O Edital da Concorrência Pública nº 01/2022-SEL contém os elementos necessários para evitar as potenciais falhas apontadas na Nota Técnica SEI-GDF nº01/2020-CGDF/SUBCI/COATP/DIAPC emitida na fase PRÉ-EDITAL?	- Parcialmente
2. O edital e contrato estão de acordo com os normativos vigentes sobre concessões?	- Sim
3. Foi possível identificar outros pontos de atenção, visando atingir as melhores práticas da Administração Pública?	- Não

### 3. RESULTADOS

---

#### 3.1. QUESTÃO 1 - O Edital da Concorrência Pública nº 01/2022-SEL contém os elementos necessários para evitar as potenciais falhas apontadas na Nota Técnica SEI-GDF nº01/2020-CGDF/SUBCI/COATP/DIAPC emitida na fase PRÉ-EDITAL?

Parcialmente. Como informado na introdução deste relatório, esta auditoria trata de uma segunda etapa do processo de controle, abordando a fase pós publicação do edital, por parte da SEL/DF.

Algumas irregularidades relacionadas às normas legais vigentes já haviam sido apontadas na Nota Técnica nº 01/2020 - DIAPC/COATP/SUBCI/CGDF (SEI nº 34791348). As falhas citadas abaixo foram sanadas pela Unidade e o edital foi publicado com as recomendações atendidas:

- 1) INCONSISTÊNCIAS NO ORÇAMENTO DA OBRA PÚBLICA
- 2) DIVERGÊNCIAS DE DISPOSIÇÕES, NAS MINUTAS DE EDITAL E DE CONTRATO, PARA A CONSTITUIÇÃO DO CAPITAL SOCIAL DA SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO
- 3) AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DE DECLARAÇÃO PARA OS FINS DO DECRETO Nº 39.860/2019
- 4) DEFICIÊNCIA NO SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO
- 5) AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO DE OBRIGATORIEDADE E PRAZOS PARA APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIOS DE AUDITORIA

As demais falhas que ainda persistiram, após a publicação do edital, serão tratadas nos pontos seguintes.

#### 3.1.1. NÃO ATENDIMENTO DA RECOMENDAÇÃO DA NOTA TÉCNICA 01/2020 REFERENTE À ISENÇÃO DE IPTU/TLP DA ÁREA DA CONCESSÃO

Classificação da falha: Média

Ao definir as competências tributárias da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a Constituição Federal confere a cada um dos entes federativos o poder de instituir tributos, os quais serão exigíveis à vista da ocorrência concreta de situações específicas (fato gerador do tributo).

O ANEXO VIII - Modelo de Negócio (SEI nº 80396113) do edital apresenta, no Quadro 5, as Despesas Fixas (Ano 4 ao Ano 30). Ao final, há uma observação: *na modelagem econômico-financeira não foram contabilizados gastos com despesas referentes ao IPTU/TLP.*

De acordo com o art. 156, inciso I da Constituição Federal, compete aos Municípios estabelecer o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, cabendo, pois, a esses e ao Distrito Federal a sua instituição mediante a edição de Lei Ordinária. Ademais, o Código Tributário Nacional - CTN prevê, em seu art. 32:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

Conforme art. 34 do Código Tributário Nacional, “contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título”. Observa-se que o conceito abrange o sujeito que apresenta direito de gozo e domínio a respeito do imóvel.

Dentre os objetos previstos no projeto, há a implantação, gestão, operação e manutenção do Complexo Esportivo e de Lazer do Guará. Diante do exposto, pode haver a imposição do pagamento do IPTU e da Taxa de Limpeza Pública (TLP) com relação às áreas e espaços públicos disponibilizados à exploração e prestação de serviços pelo futuro concessionário; embora os estudos técnicos de viabilidade econômico-financeira do empreendimento não tenham contemplado tal incidência. A área total do empreendimento é de 393.778,77 m<sup>2</sup> e pertence à Terracap.

Impõe-se o pagamento do IPTU aos imóveis utilizados para a prestação de serviços e exploração de atividade econômica mediante Concessão, independentemente de sua dimensão, considerando a ocorrência do fato gerador e consequente incidência do imposto, tendo em vista o art. 21 do Decreto nº 28.445/2007.

Quanto à incidência da TLP, regida no Distrito Federal pelo Decreto nº 16.090/1999, não há a concessão de isenção em caráter individual para entidades com fins lucrativos, conforme art. 5º do decreto.

Ressalta-se que as manifestações de direito de propriedade em relação a coisas materiais e corpóreas (propriedade, domínio útil ou posse) permitem o gozo, uso, exploração e disposição do bem.

A incidência destes tributos (IPTU e TLP) interfere na composição do fluxo de caixa operacional do projeto, assim como no Plano de Negócios e na proposta financeira dos participantes, haja vista a previsão de receitas arrecadadas pelo particular, provenientes da disponibilização dos serviços à população, o total de investimentos a serem realizados visando à disponibilização dos serviços e as demais despesas do concessionário durante a vigência contratual.

Apesar de tratar de uma relação entre União-Município, cabe apontar a posição do Supremo Tribunal Federal – STF sobre o assunto da imunidade tributária dos bens destinados à Concessão. O plenário do tribunal concluiu pela inexistência, conforme julgamento dos Recursos Extraordinários nos 594.015 e 601.720:

A imunidade recíproca, prevista no art. 150, VI, a, da Constituição não se estende a empresa privada arrendatária de imóvel público, quando seja ela exploradora de atividade econômica com fins lucrativos. Nessa hipótese é constitucional a cobrança do IPTU pelo Município. (RE 594.015 – Plenário. Ministro Relator Marco Aurélio Mello. Julgamento em 6/4/2017)

IPTU – BEM PÚBLICO – CESSÃO – PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO. Incide o imposto Predial e Territorial Urbano considerado bem público cedido à pessoa jurídica de direito privado, sendo esta a devedora. (RE601.720 - Plenário. Ministro Relator Edson Fachin. Julgamento em 19/4/2017)

Destaca-se a situação das concessões dos aeroportos. Apesar de ser objeto distinto da concessão do CAVE, o mesmo problema pode vir a ocorrer: após anos de execução da concessão, a Administração Pública decidir cobrar esses tributos da concessionária. Foi o que ocorreu no caso das concessões dos aeroportos. A situação de cada aeroporto está descrito na tabela abaixo, conforme informação publicada em 04/11/2019, no sítio: [www1.folha.uol.com.br](http://www1.folha.uol.com.br):

<b>Concessão em plena operação</b>	<b>Concessionárias</b>	<b>Cobra IPTU?</b>	<b>Concessionária paga?</b>
São Gonçalo do Amarante (RN)	Inframérica	Sim	Não, judicializa
Brasília	Inframérica	Sim	Não, judicializa
Guarulhos	GRU Airport	Sim	Não, questiona cobrança na esfera administrativa

Viracopos (Campinas)	Aeroporto Brasil Viracopos*	Sim	Não, questiona cobrança na esfera administrativa
Galeão (Rio de Janeiro)	RioGaleão	Prefeitura fará a cobrança; cálculo da área sob tributação está sendo feito	Não
Confins	BH Airport	Não, mas planeja cobrar	Não, diz entender que não deve pagar
Fortaleza	Fraport	Sim	Sim
Salvador	Vinci	Prefeitura fará a cobrança; cálculo da área sob tributação está sendo feito	Não respondeu
Florianópolis	Floripa Airport	Prefeitura fará a cobrança; cálculo da área sob tributação está sendo feito	Não quis responder
Porto Alegre	Fraport	Prefeitura fará a cobrança; cálculo da área sob tributação está sendo feito	Não, mas diz que pagará se cobrada

\*Em recuperação judicial

Veja que apenas a Concessionária Fraport aceitou pagar o tributo. As demais negaram-se e estão com processos judiciais e/ou administrativos em andamento.

Esse assunto foi tratado no item 1.3 do IAC nº 04/2019 – DIAPC/COATP/SUBCI /CGDF (SEI nº 32757519) e no item 2.3 da Nota Técnica N.º 1/2020 - CGDF/SUBCI/COATP /DIAPC (34791348). Naquele documento, a seguinte recomendação foi feita à Secretaria de Projetos Especiais - SEPE/DF, então responsável pelo projeto:

#### **Recomendação**

R.2) Acrescentar a informação, nos Estudos Técnicos e na Minuta do Edital da Concessão, relativa à incidência do IPTU no empreendimento, ou à opção do Poder Concedente pela isenção do tributo, por meio de instrumento normativo específico ou em razão da permanência do GDF como proprietário da área do CAVE.

Naquela oportunidade, a SEPE respondeu:

Embora, conforme mencionado pela CGDF, seja possível a cobrança do IPTU pelo uso do bem público, a sua adoção poderá inviabilizar a contratação do empreendimento. Os estudos, desde o início, adotaram na modelagem, a não incidência destes tributos, com o propósito de auferir maior grau de atratividade para o projeto, ao qual concordamos com esta posição. Há de se observar ainda, que o projeto foi desenvolvido, desde o início, pela Secretaria de Fazenda, através da Subppp, à qual desenvolveu a modelagem sem a incidência do IPTU e da TLP. No caso da concessão do CAVE, o terreno permanecerá sob a propriedade do Distrito Federal, ente público que será absolutamente beneficiado com a construção e manutenção do empreendimento. **Para ratificar a importância da não incidência do IPTU, esta Secretaria providenciará o encaminhamento de projeto de lei à CLDF com a previsão da isenção do IPTU nos casos de concessões de bens imóveis pertencentes ao Distrito Federal.** (nosso grifo)

Para cumprimento da recomendação, a SEPE fez uma consulta à SEEC/DF, por meio do Ofício N° 100/2020 - SEPE/GAB (SEI n° 35733049), solicitando orientação em como proceder em relação à normatização dessa isenção tributária. Porém, não houve manifestação da SEEC sobre esse assunto.

Destaca-se que o Art. 18 da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) veda:

Art. 18. É vedado ao Distrito Federal:

IV - doar bens imóveis de seu patrimônio ou constituir sobre eles ônus real, **bem como conceder isenções fiscais ou remissões de dívidas, sem expressa autorização da Câmara Legislativa, sob pena de nulidade do ato.**

(nosso grifo)

Como essa isenção fiscal do IPTU/TLP enquadra-se como uma renúncia de receita, por parte do GDF, há indicativo legal de que uma autorização da Câmara Legislativa seria necessário.

Após o cumprimento das recomendações elencadas no Informativo de Ação de Controle n° 04/2022 - DIAPC/COATP/SUBCI/CGDF (SEI n° 93862374), a SEEC/DF - por meio do Ofício N° 5625/2022 - SEEC/GAB (Sei n° 96389463) - informou:

(...)

4. Sobre a demanda, esclareço que há necessidade de autorização legislativa para a outorga de isenção de IPTU e TLP em relação ao imóvel que será objeto da futura concessão, o que deve ser precedido do estudo econômico e do impacto orçamentário financeiro, exigidos, respectivamente, pelo art. 1° da Lei n.º 5.422, de 24 de fevereiro de 2014 e art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ressaltando ainda a impossibilidade da concessão no presente exercício em face da citada exigência constitucional - art. 131, I

e II da Lei Orgânica do Distrito Federal, conforme manifestações da Secretaria Executiva da Fazenda (Despacho - SEEC/SEF/SUREC - 94465170 e Despacho - SEEC/SEF - 94520292) e da Assessoria Jurídico-Legislativa deste Gabinete (Despacho - SEEC/GAB/AJL/UFAZ - 95346821).

(...)

Ou seja, ficou confirmada a necessidade de autorização legislativa para a concessão da isenção dos tributos, porém a SEEC ressaltou a impossibilidade de isso ocorrer ainda no exercício de 2022, por causa das eleições:

(...)

8. No entanto, por ser ano eleitoral, encontramos algumas limitações. Primeira, o inciso II do art. 131 da Lei Orgânica do Distrito Federal, dispõe que benefícios e incentivos fiscais que envolvam matéria tributária não serão concedidos no último exercício de cada legislatura, salvo os benefícios fiscais relativos ao imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, deliberados na forma do inciso VII do § 5º do art. 135, e no caso de calamidade pública, nos termos da lei.

9. Ademais, outro ponto fundamental a ser observado são as questões correlatas à interpretação da Lei Federal nº 9.504, de 1997, a qual dispõe, no § 10, do art. 73, sobre a proibição de concessão de benefícios, de forma geral, em ano eleitoral, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa, sabe-se que a PGDF lançou suas orientações no Parecer Jurídico nº 54 (doc. 80147054) - Processo SEI00040-00030893/2021-10.

10. Assim, em síntese, a isenção do IPTU/TLP da futura concessão depende de lei em sentido estrito, que deverá ser aprovada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, devendo, para seu encaminhamento, ser atendido todos os requisitos estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

11. Por outro lado, cumpre ressaltar que, por ser ano eleitoral, a concessão do citado benefício no ano corrente está vedada pela Lei Orgânica do Distrito Federal e pelo art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997.

(...)

Sendo assim, surge uma nova recomendação para que a SEL/DF inicie o processo de decretação dessa nova lei em 2023.

### ***Causa***

#### **Secretaria de Estado de Economia:**

##### **Em 2020, 2021 e 2022:**

Inação em relação à consulta realizada pela SEPE em como proceder com a isenção tributária.

#### **Secretaria de Estado de Esporte e Lazer:**



**Em 2022:**

Publicação do edital sem o cumprimento das recomendações consignadas na Nota Técnica 01/2020 sobre a isenção do IPTU/TLP.

***Consequência***

Insegurança jurídica aos participantes da Licitação.

Comprometimento do equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento.

***Recomendações*****Secretaria de Estado de Economia:**

R.1) (ATENDIDA) Manifestar-se sobre a isenção do IPTU/TLP da futura concessão, conforme consulta realizada pela SEPE no Ofício N° 100/2020 - SEPE/GAB (SEI n° [35733049](#)), confirmando ou não a necessidade de autorização legislativa sobre o assunto.

**Secretaria de Estado de Esporte e Lazer:**

R.2) (ATENDIDA) Acompanhar a manifestação da SEEC sobre o assunto, para confirmação jurídica da isenção tributária do IPTU/TLP na nova concessão.

R.3) Realizar estudo econômico e de impacto orçamentário-financeiro de isenção de IPTU/TLP sobre a área da concessão.

R.4) Iniciar processo de encaminhamento de projeto de lei para a Câmara Legislativa do DF, requerendo isenção do IPTU/TLP sobre a área da concessão.

**3.2. QUESTÃO 2 - O edital e contrato estão de acordo com os normativos vigentes sobre concessões?**

Sim. A explicação encontra-se na informação abaixo.

**3.2.1. AUSÊNCIA DE NOVAS IRREGULARIDADES EM RELAÇÃO À NOTA TÉCNICA 01/2020**

Como informado na introdução deste relatório, esta auditoria trata de uma segunda da etapa do processo de controle, abordando a fase pós publicação do edital, por parte da SEL/DF.

Algumas irregularidades relacionadas às normas legais vigentes já haviam sido apontadas na Nota Técnica nº 01/2020 - DIAPC/COATP/SUBCI/CGDF (SEI nº 34791348) e foram tratadas no item 3.1 deste documento.

Informa-se que não foram identificadas novas irregularidades no edital relacionadas à legislação vigente.

### **3.3. QUESTÃO 3 - Foi possível identificar outros pontos de atenção, visando atingir as melhores práticas da Administração Pública?**

Não. A informação abaixo esclarece essa questão.

#### **3.3.1. NÃO IDENTIFICAÇÃO DE POSSÍVEIS MELHORIAS**

De acordo com a análise realizada na fase pré-edital, foi possível identificar pontos de melhorias a serem observados pela administração pública. Essas situações foram apontadas na Nota Técnica nº 01/2020 - DIAPC/COATP/SUBCI/CGDF (SEI nº 34791348) e tratadas no item 3.1 deste documento.

Na fase pós edital, não foram identificadas outras possíveis melhorias.

## **4. CONCLUSÃO**

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, as constatações foram classificadas conforme apresentado a seguir:

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

O Edital da Concorrência nº 01/2022 - SEL/DF atendeu parcialmente as recomendações da Controladoria Geral do Distrito Federal - CGDF, apontadas na Nota Técnica SEI-GDF nº 01/2019 - CGDF/SUBCI/COATP/DIAPC expedida durante o desenvolvimento do projeto de concessão.

Porém, uma falha importante ainda permanece com a publicação do Edital: a indefinição jurídica sobre a isenção do IPTU/TLP da nova concessão. Conforme relatado, a SEEC emitiu parecer sobre a necessidade de autorização legislativa para essa isenção. Sendo assim, a SEL deve proceder com o projeto de lei, para garantir a viabilidade econômica do projeto.

Por 2022 ser um ano eleitoral, tal lei só poderá ser decretada em 2023.

Brasília, 13/10/2022

Diretoria de Auditoria em Parcerias e Concessões-DIAPC



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 15 /10/2022, 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 **85B644B4.6136105A.60D89474.9B73450F**