



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

PROCESSO N.º 14.480/2018–e

PARECER N.º 26/2020–G3P

EMENTA: Concorrência. Companhia Imobiliária de Brasília. Objeto declarado: concessão administrativa de uso de bem público. Instalação e operação de serviços de tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil e resíduos volumosos. Representações. Decisão. Procedência parcial. Anulação do certame. Pedido de Reexame. Corpo Técnico pelo desprovisionamento e determinação. Ausência de competência legal da Companhia Imobiliária de Brasília. Insuficiência dos Argumentos Recursais. Secretário-Geral de Controle Externo pelo provimento. Objeto exclusivamente destinado à concessão de uso de imóvel. Ministério Público de Contas, no mérito, parcialmente de acordo com o Corpo Técnico e discordante do Secretário-Geral de Controle Externo. Modelagem apresentada desborda dos objetivos declarados. Híbridez de institutos e intenções. Concessão de uso de bem agregada de concessão de serviço. Incompetência formal da Companhia Imobiliária de Brasília. Invasão das competências legais do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal. Argumentos Recursais improcedentes. Pelo integral desprovisionamento do Pedido de Reexame interposto. Manutenção da Decisão atacada e reestabelecimento de seus efeitos.

Os autos tratam de Representações formuladas pelas sociedades empresárias SBR – Soluções em Beneficiamento de Resíduos e Comércio Ltda. e ASCOLES – Associação das Empresas Coletoras de Entulhos e Similares do DF – acerca de possíveis irregularidades no Edital de Concorrência Pública s/n – Melhor Preço – para, segundo consta, *concessão administrativa de uso de área para instalação e operação de serviços de tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil, demolição (RCC) e de resíduos volumosos.*

2. O Edital impugnado registra como objeto a *concessão de áreas de propriedade da Terracap* localizadas na Região Administrativa do Gama¹, de 39.950,44 m², no valor de R\$ 6.545.100,00 e na Região Administrativa de Samambaia², de 40.000,00 m², avaliada no mesmo

¹ Lote 1: Partindo do vértice 1 de coordenadas N=8.228.041,3634 e E=175.223,7408, segue com o azimute 113°08'06" e distância de 229,619 metros até o vértice 2 de coordenadas N=8.227.951,0806 e E=175.435,0469; daí, segue com o azimute 204°07'54" e distância de 167,259 metros até o vértice 3 de coordenadas N=8.227.798,3286 e E=175.366,6163; daí, segue com o azimute 291°24'14" e distância de 238,502 metros até o vértice 4 de coordenadas N=8.227.885,4302 e E=175.144,4027; daí, segue com o azimute 26°58'00" e distância de 174,830 metros até o vértice 1 onde iniciou esta descrição. As coordenadas são UTM/SIRGAS, o Meridiano Central de 45°W, as distâncias são topográficas, tendo sido utilizado o Kr=1,0007233.

² Lote 2: Partindo do vértice 1 de coordenadas N=8.243.804,1235 e E=160.869,3925, segue com o azimute 122°02'53" e distância de 200,000 metros até o vértice 2 de coordenadas N=8.243.697,9073 e E=161.039,0565; daí,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

valor; com objetivo exclusivo de atender ao disposto na Lei Federal n.º 12.305/2010 e na Lei Distrital n.º 4.704/2011 que tratam da criação de um sistema de gestão integrada de resíduos de construção civil e volumosos, constituída por um conjunto de áreas físicas e ações, em especial:

a) rede de pontos de entrega de pequenos volumes de RCC e volumosos (PEPV – papa-entulhos); b) serviço de coleta de pequenos volumes de RCC e volumosos, dirigidos aos PEPVs e operados por transportadoras privadas; c) rede de áreas apropriadas para a recepção de grandes volumes de RCC (ATTR); d) ações de informação e educação ambiental; e) ações de monitoramento e fiscalização. No local de execução dos serviços objeto deste edital deverá haver condições adequadas para a triagem e para a reciclagem de modo que possam ser reinseridos no ciclo produtivo. As ATTRs também serão responsáveis, no prazo de 30 (trinta) dias, pelo encaminhamento à destinação final e ambientalmente adequada de parcela de resíduos que não poderá ser reaproveitada (Classes C e D) e dos rejeitos gerados pelos serviços de tratamento.

3. Na fase antecedente, no mérito, a e. Corte, aquiescendo com o Corpo Técnico e seguindo linha diretiva sugerida pelo *Parquet* especializado³, à unanimidade, **determinou a anulação do certame**, *verbis*:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do Ofício SEI-GDF n.º 22/2019 – TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER (e-doc F025ED96-c); II – ter por cumprida a Decisão Liminar n.º 21/18 (e-doc 5086D87E-e), ratificada pela Decisão n.º 8/19 (e-doc 182047E1-e); III – considerar, no mérito, parcialmente procedentes as representações formuladas pela empresa SBR – Soluções em Beneficiamento de Resíduos e Comércio Ltda. e pela Associação das Empresas Coletoras de Entulhos e Similares do Distrito Federal; IV – determinar à Terracap que, com fulcro no art. 1.º, inciso X, da Lei Complementar n.º 1/94, adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, no sentido de anular a Concorrência Pública s/n.º, que tem por objeto a concessão administrativa de uso de área para a instalação e operação de serviços de tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil e resíduos volumosos, ante a necessidade de correção das falhas identificadas na Informação n.º 12/2019 (e-doc A17DE572-e) e nos Pareceres n.ºs 1.095/2018-CF e 137/2019-G2P (e-docs 794BD8BF-e e 62B9D37A-e), e da definição prévia do valor e prazo da outorga com base no estudo de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, previsto na Resolução TCDF n.º 290/16; V – autorizar: a) o envio de cópia da Informação n.º 12/2019 (e-doc A17DE572-e), dos Pareceres n.ºs 1.095/2018-CF e 137/2019-G2P (e-docs 794BD8BF-e e 62B9D37A-e), bem como do relatório/voto do Relator e desta decisão à Terracap, para subsidiar o atendimento do inciso III supra; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade - SEGEM para fins de arquivamento. (destaquei).

4. As razões de decidir foram expostas nos seguintes termos, *verbis*:

25. Corretas as ponderações dos Órgãos Instrutórios. Cotejando as informações inseridas nos autos, observa-se que o certame está de fato eivado de vícios insanáveis.

segue com o azimute 212º02'53" e distância de 200,000 metros até o vértice 3 de coordenadas N=8.243.528,2433 e E=160.932,8402; daí, segue com o azimute 302º02'53" e distância de 200,000 metros até o vértice 4 de coordenadas N=8.243.634,4595 e E=160.763,1763; daí, segue com o azimute 32º02'53" e distância de 200,000 metros até o vértice 1 onde iniciou esta descrição. As coordenadas são UTM/SIRGAS, o Meridiano Central de 45ºW, as distâncias são topográficas, tendo sido utilizado o Kr=1,0008464.

³ Pareceres n.ºs 1.095/2018-CF e 137/2019-G2P.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

26. Com efeito, constatou-se a ausência injustificada dos estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento em desrespeito à Resolução TCDF nº 290/16 (art. 8º, inciso I, alínea “b”3), além das falhas relacionadas a seguir:

a) ausência de resposta do órgão jurisdicionado a questionamentos relevantes formulados pela empresa SBR Soluções em Beneficiamento de Resíduos e Comércio Ltda. (CNPJ nº 12.610.079/0001-51) em etapa pretérita à entrega da documentação de habilitação e à apresentação das propostas pelas licitantes, em contrariedade aos arts. 3º, 40, inciso VIII, e 41 da Lei de Licitações e Contratos;

b) ausência de previsão ou estimativa do volume de entrada de Resíduos da Construção Civil e demolição (RCC) nas Áreas de Transbordo, Triagem e Reciclagem de Resíduos da Construção Civil e Volumosos (ATTRs);

c) indefinição de estimativa do valor a ser cobrado dos transportadores de resíduos para ingresso dos RCC na ATTR, que deverá ser considerado no fluxo de caixa da modelagem econômico-financeira;

d) falta de esclarecimento acerca da possibilidade de desativação da Unidade de Recebimento de Entulho - URE/SLU, após a implantação e funcionamento da ATTR, haja vista ser um fator primordial para o dimensionamento da futura demanda do projeto;

e) não divulgação do valor estimado para a venda do agregado reciclado, uma das principais fontes de recursos financeiros que irão sustentar economicamente a operação da ATTR;

f) ausência de previsão do volume de receitas a serem obtidas com a venda do agregado reciclado e sua inclusão no fluxo de caixa da modelagem econômico-financeira do empreendimento;

g) falta de demonstração e justificativa quanto à possível demanda de agregado reciclado em obras civis, sejam elas públicas ou privadas; e

e) necessidade de definição prévia do valor e prazo da outorga, com base no estudo de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, previsto na Resolução TCDF nº 290/16.

27. Isso posto, considerando que a licitação foi suspensa na etapa de julgamento dos recursos manejados por diversas licitantes contra a inabilitação – ou seja, após a entrega dos envelopes com as propostas, entende-se, em atenção ao art. 20, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 4.657/42 (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), que a anulação é a medida adequada, pois descabida qualquer pretensão de correção e/ou convalidação dos atos viciados.

28. Ademais, tendo em vista que o certame está sendo anulado em fase pretérita à homologação/adjudicação, desnecessária a indicação das consequências jurídicas e/ou administrativas que poderão advir desta decisão, conforme dispõe o art. 21, caput, da supracitada legislação.

5. Irresignada, a Jurisdicionada interpôs Pedido de Reexame, cujo mérito é objeto da presente análise.

6. As teses recursais restaram adequadamente sintetizadas pelo Corpo Técnico na Informação n.º 283/2019–NUREC (peça 119), *verbis*:

[...]

17. Inicialmente, a recorrente apresenta os motivos que justificariam o procedimento licitatório em questão, quais sejam: i) diagnóstico constante do Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PDGIRS, cuja finalidade é a destinação de áreas para a instalação de Áreas de Transbordo, Triagem e Reciclagem–ATTR, nos termos da Lei Distrital nº 4.704/2011, do Decreto Distrital nº 37.782/2016 e da Resolução CONAMA nº 307/2002; e ii) as metas do PDGIRS para implantação do RCC são de (sete) ATTRs, sendo 6 (seis) de natureza privada e 1 (uma) pública e que o Distrito Federal estabeleceu como meta para o biênio 2018-2019 a implantação de 3 (três) ATTRs, conforme se



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

verifica na Tabela 77.

18. Na sequência, pode-se extrair da peça recursal os seguintes pontos:

18.a) As atividades de que trata a licitação correm por conta e risco do agente privado, eximindo o Distrito Federal dos riscos do negócio e, nesses moldes, não se sujeita a normas próprias da concessão de serviços públicos;

18.b) A Terracap não possui competência para a concessão de um serviço público, por isso a destinação da área para que a iniciativa privada explore a atividade econômica por sua conta e risco. O Tribunal já se manifestara sobre essa questão via Decisão nº 131/2003;

18.c) '... seria temerário assumir o modelo de concessão de serviço público para uma atividade extremamente volátil, sujeitando o contrato a constantes reequilíbrios econômico-financeiros, e, por via de consequência, atribuindo insegurança jurídica ao Estado que restaria refém dos riscos indexados à demanda, valor de venda do agregado reciclado, dentre outros, como sugere o d. Parquet de Contas';

18.d) 'Os resíduos da construção civil provêm de construções, reformas, reparos e demolições de obras, de material resultante da preparação e da escavação de terrenos, tais como: tijolos, blocos cerâmicos, concreto, solos, rochas, metais, resinas, colas, tintas, madeiras e compensados, forros, argamassa, gesso, telhas, pavimento asfáltico, vidros, plásticos, tubulações, fiação elétrica etc., cuja geração está diretamente vinculada a cenários políticos e econômicos, como exemplo: a redução ou aumento da demanda por cimento que oscila conforme o quadro econômico do país';

18.e) É frágil a utilização do parâmetro de 0,5 ton/hab/ano de geração de RCC, como sugerem as manifestações que fundamentam o Voto do eminente Relator, uma vez que o próprio relatório (Relatório do Plano Nacional de Resíduos Sólidos, do Ministério do Meio Ambiente) afirma não haver como garantir a constância desse parâmetro;

18.f) A aplicação de um parâmetro único para o valor a ser pago pelo uso da área destinada para instalação de ATTRs, correspondente a 0,5% do valor da terra nua, fundamenta-se no que prevê o art. 12 da Lei nº 5.803/2017.

18.g) É inadequado o paradigma empregado pelo Corpo Técnico para a não utilização da referida lei, haja vista não haver similitude entre o objeto da presente licitação e o da Concorrência Pública para a concessão do Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto – PAGT, tendo em vista que, naquele empreendimento, incidiram outras variáveis a serem sopesadas, tais como a potencial de receita auferida em razão da locação dos espaços (centro de convenções, salas de exposição e etc.), exploração de estacionamento, dentre outras;

18.h) 'Afora as inconsistências do argumento explicitado, e ainda que grosso modo tratemos da concessão de bem imóvel, é impossível comparar ações que versam sobre finalidades distintas';

18.i) O licenciamento do empreendimento e a fiscalização do atendimento aos critérios técnicos definidos nas normas aplicáveis à atividade em questão são de responsabilidade de órgãos e entidades especializadas, notadamente do IBRAM e da AGEFIS.

19. Ao final, requer a reforma do decisum atacado, para manter íntegro o edital da licitação '...ou subsidiariamente, que informe os elementos a serem ajustados para que se configure a concessão de uso que se pretende'.

20. Quanto aos novos esclarecimentos prestados, a Terracap esclarece tratar-se do Relatório Técnico assinado em conjunto pela Secretaria de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal, Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA, Serviço de Limpeza Urbana – SLU, Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP, e Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP (peça 118).

21. Em síntese, citado Relatório, após fazer breve histórico sobre os acontecimentos que levaram à decisão de adoção da solução para a destinação adequada dos Resíduos de Construção Civil (RCC), dispõe:

21.a) 'O Edital e o Termo de Referência, apesar de tratarem exclusivamente de cessão onerosa de área, apresentam também especificações e condições técnicas de habilitação



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

e operação de unidades para recepção, triagem e reciclagem de resíduos de construção civil pautadas nas normas técnicas vigentes, que foram consideradas no procedimento de habilitação das propostas das concorrentes;

21.b) 'No modelo de cessão onerosa da área, o poder público não controla ou define os preços de mercado para operação das unidades. Conforme condições apresentadas no item 13.5.2 do edital, o concessionário pode equacionar os custos de operação;

21.c) 'O Item 13.1 trata das condições e da qualidade mínima dos serviços a serem prestados na Área de Transbordo, Triagem e Reciclagem (ATTR). Nele é estabelecido que o (a) CONCESSIONARIO (A) deverá estar apto a realizar os serviços naquela área, operados em conjunto no mesmo local, de acordo e em cumprimento as normas técnicas: NBR 15112:2004, NBR 15113:2004 e 15114:2004. A fim de garantir capacidade mínima de operação de 75 t/h, o Edital apresenta o item 15, com requisitos mínimos para estruturação da ATTR, como projeto da unidade contendo área administrativa, para armazenamento de materiais triados e processados, drenagem e cerca viva;

21.d) 'Também é exigido do proponente algumas certificações de expertise em relação aos serviços de trituração de resíduos de construção civil, como no item 45.4.2, que pede comprovação de execução, a qualquer tempo, de serviços compatíveis com o objeto desta licitação, por meio de certidões e/ou atestado (s), com indicação da(s) ARTs do contratado relativo à execução da(s) obra(s) atestada(s), em nome da própria licitante, fornecido por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado;

21.e) 'O valor de contrapartida definido pela TERRACAP teve sua estratégia de cálculo apresentada no item 1 do CAPÍTULO II – DO VALOR MÍNIMO DA TAXA DE CONCESSAO E DA CAUÇÃO do edital de licitação. Destaca-se que no item 1.5 estão descritos os valores correspondentes à avaliação, pela TERRACAP, das áreas de 40 mil m², e no item 1.6 os valores definidos como lances mínimos (área/ por ano) no Gama R\$ 32.725,50/ano (Trinta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta centavos) e em Samambaia R\$ 32.745,50/ano (Trinta e dois mil setecentos e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos);

21.f) 'A concessão ocorrerá por um prazo de 15 (quinze) anos, prorrogável por igual período, proporcionando a operação do vencedor do certame por até 30 (trinta) anos, admitindo-se sua alteração, aditamento ou rescisão, mediante instrumento próprio, na forma do edital e desde que mantidas as mesmas condições exigidas no presente certame pelo(a) CONCESSIONARIO(A), conforme disposto no CAPÍTULO XII - DA CONCESSAO, A) DO PRAZO DA CONCESSAO;

21.g) 'A desativação da URE não é pré-condição para a viabilidade da atividade incentivada nos termos da Lei nº 4.704/2011. A URE é a unidade pública, gerenciada pelo Serviço de Limpeza Urbana, que recebe toda a demanda para destinação de RCC do Distrito Federal provenientes tanto da atividade de limpeza de áreas públicas, podas e galhadas e resíduos de ações de desocupação urbana. Desta forma as medidas visando uma possível desativação da URE para o recebimento de resíduos privados serão realizadas de forma planejada, considerando a existência de outras unidades capazes de absorver a demanda de RCC;

21.h) 'O certame não tem por objeto a contratação ou concessão de serviço público, mas sim a concessão de área como forma de incentivar a execução da atividade de triagem e reciclagem de resíduos de construção, conforme a Lei Nº 4.704/2011. Desta forma os valores a serem cobrados para recepção de resíduos nas ATTR privadas são de livre definição por parte do prestador de serviço, não sendo cabível a modelagem econômica ou a definição dos valores para operação por parte do poder público, seja no recebimento de resíduos ou na venda dos agregados reciclados. Desta forma os valores a serem cobrados são de livre definição por parte do prestador de serviço;

21.i) 'A demanda de agregados reciclados em obras civis é fundamentada pela Lei 4.704/2011 que regulamenta as condições para o uso preferencial de agregado reciclado originário dos resíduos da construção civil. Complementarmente a Lei Nº 5.605/2016 dispõe que obras executadas ou contratadas pelo Poder Público no Distrito Federal



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

devem utilizar agregados provenientes de resíduos reciclados nas obras de pavimentação ou em sistemas construtivos de concreto ou argamassa'. (destaquei).

7. A zelosa Unidade Instrutiva manifesta-se pela improcedência das Teses Recursais e consequente desprovimento do Reexame, nos seguintes termos, *verbis*:

[...]

23. Acerca dos parágrafos **18.a**, **18.b** e **18.c**, assevera a Recorrente que as atividades objeto da licitação não se enquadram em concessão de serviços públicos, uma vez que o empreendimento corre por conta do empreendedor, deixando o Distrito Federal livre de qualquer risco, conforme já teria o Tribunal se manifestado sobre o assunto mediante Decisão nº 131/2003. Também, aponta que a Terracap não possui competência para a concessão de serviços públicos, motivo pelo qual o certame foi projetado nos moldes em que se encontra.

24. Anote-se que não se questionou o modelo a ser adotado para a concessão da área a ser explorada por empresa privada. Os questionamentos contra o edital são, basicamente, quanto à ausência de elementos mínimos que possibilitem a formulação de proposta pelas empresas interessadas, consubstanciada na falta de adoção de critérios válidos para a modelagem econômico-financeira do empreendimento. Adiante tratar-se-á, com mais vagar, sobre essa questão.

25. Assim, entende-se descabida a reclamação da recorrente.

26. Quanto ao parágrafo **18.d**, as argumentações da Terracap em nada afetam o quanto analisado nestes autos. São informações genéricas acerca do objeto da licitação, mas que não trazem qualquer suporte ao recurso.

27. Por esse motivo, conclui-se que não possuem qualquer influência benéfica ao pleito da apelante, motivo pelo qual não se fará análises sobre esse ponto.

28. Acerca do parágrafo **18.e**, sugere a Recorrente que o relatório/voto condutor da decisão sob ataque parece sugerir a utilização do parâmetro de 0,5 ton/hab/ano, o que se mostraria frágil, haja vista que o Relatório do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (assume-se que seja esse o relatório a que se refere a Terracap, já que não há menção expressa a qual documento se reporta) entende não haver como garantir a constância desse parâmetro.

29. Mais uma vez, a Recorrente traz informação dissociada do que se discutiu nos autos. Não houve sugestão deste Tribunal quanto à utilização dessa métrica. O ponto tratado nos autos que mais se aproxima da manifestação da Terracap diz respeito à ausência de indicação no edital do certame de haver a 'possibilidade de desativação da Unidade de Recebimento de Entulho – URE/SLU, após a implantação e funcionamento da ATTR, pois é um aspecto crucial de planejamento para as licitantes, haja vista que, a princípio, todo entulho atualmente lá despejado (cerca de 6 mil t/dia) seria direcionado para a nova ATTR, consistindo assim dado imprescindível para planejamento da capacidade operacional e necessidade inicial de investimento'.

30. Esse ponto também foi trazido pelos novos esclarecimentos da Terracap, conforme descrito no parágrafo **21.g** desta Informação.

31. Como apontado pelo Corpo Técnico desta Corte, essas informações são cruciais para a elaboração das propostas pelas empresas interessadas. Saber se haverá total ou parcial desativação da URE/SLU significa também saber qual o volume que será destinado para a ATTR e qual ficará sob a responsabilidade do SLU.

32. Entende-se, pois, neste ponto. Improcedente a argumentação da Recorrente.

33. Quanto ao disposto no parágrafo **18.f**, aduz a Terracap que a utilização do percentual de 0,5% sobre o valor da terra nua para fins de pagamento pelo uso da área destinada à instalação da ATTR funda-se no disposto no art. 12 da Lei nº 5.803/2017.

34. Esse argumento pretendeu rebater a necessidade de realização de estudos com vistas a justificar a viabilidade técnica e econômica do empreendimento, para a definição prévia do valor e prazo da outorga, conforme reclama a Resolução TCDF nº 290/2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

35. Como bem apontado pela Unidade Técnica, a utilização da referida lei não se amolda ao objeto da licitação, pois esta trata de licitação para ‘...concessão administrativa de uso de área para instalação e operação de serviços de tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil, demolição (RCC) e de resíduos volumosos...’.

36. Já a lei em destaque trata da ‘Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap’.

37. Vê-se claramente que a Lei nº 5.803/2017 não possui relação com o objeto a ser licitado.

38. Logo, improcedente a alegação da apelante.

39. Acerca dos parágrafos **18.g** e **18.h**, pontua que o parâmetro em que se baseou a Unidade Técnica para a não utilização dessa lei, qual seja, a Concorrência Pública para a concessão do Parque de Exposições Agropecuárias da Granja do Torto – PAGT, também não possuiria razão de ser, uma vez serem objetos distintos.

40. Mediante Processo nº 9758/2017, o Tribunal analisou a concessão apontada no parágrafo anterior. Ali ficou assentado, dentre outras irregularidades, a ausência de estudos de viabilidade econômico-financeira, a mesma falha de que tratam estes autos.

41. Veja-se o que dispôs a Decisão nº 2762/2018, verbis:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) III – determinar, com fulcro no art. 1º, inciso X, c/c o art. 45 da Lei Complementar nº 1/94, à Agência de Desenvolvimento Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as providências necessárias para o exato cumprimento da lei e correção das impropriedades identificadas na Concorrência Pública que visa à concessão de uso da área denominada Parque de Exposições Agropecuária da Granja do Torto – PAGT, remetendo ao Tribunal a respectiva documentação comprobatória das medidas adotadas: a) autorização legislativa de que trata o art. 60, inciso XXVIII, da Lei Orgânica do Distrito Federal; b) fixação do valor de outorga previamente à realização da análise econômico-financeira exigida pelo art. 3º, § 1º, da Resolução CONAD/Terracap nº 242/16; c) inadequação dos critérios técnicos adotados na modelagem econômico-financeira realizada; d) ausência de validação das fontes de elaboração dos orçamentos de reforma da infraestrutura do PAGT e da construção de novos equipamentos; e) subestimação das previsões de receitas constantes do projeto apresentado pelo SENAR e ausência da respectiva análise por parte da Terracap; (...).

42. Compare-se com os termos da decisão ora recorrida (Decisão nº 1368/2019), verbis:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) IV – determinar à Terracap que, com fulcro no art. 1º, inciso X, da Lei Complementar nº 1/94, adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas necessárias ao exato cumprimento da lei, no sentido de anular a Concorrência Pública s/nº, que tem por objeto a concessão administrativa de uso de área para a instalação e operação de serviços de tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil e resíduos volumosos, ante a necessidade de correção das falhas identificadas na Informação nº 12/2019 (e-doc A17DE572-e) e nos Pareceres nºs 1.095/2018-CF e 137/2019-G2P (e-docs 794BD8BF-e e 62B9D37A-e), e da definição prévia do valor e prazo da outorga com base no estudo de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, previsto na Resolução TCDF nº 290/16; (...).

43. Dessa feita, ao contrário do que faz crer a recorrente com seus argumentos, o Corpo Técnico deste Tribunal, ao afastar a utilização do critério adotado pela jurisdicionada (0,5% do valor da terra nua) com base na Lei nº 5.803/2017, não fez comparação entre o objeto da presente licitação e o daquela tratada nos autos do Processo nº 9758/2017, mas dela valeu-se para fundamentar seu posicionamento.

44. O que se apontou como similares foram as falhas naqueles e nestes autos, concernentes à ausência de elaboração de critérios técnicos na modelagem econômico-financeira do empreendimento, o que, em ambos os casos se constata afronta à Resolução



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

CONAD/Terracap nº 242/16, além da Resolução TCDF nº 290/2016.

45. Assim, a alegação da recorrente não procede.

46. Quanto ao parágrafo **18.i**, a jurisdição pontua ser de responsabilidade do IBRAM e da AGEFIS o licenciamento do empreendimento e a fiscalização do atendimento aos critérios técnicos definidos nas normas aplicáveis à atividade em questão.

47. É de se esclarecer que essa questão não consta como irregularidade ou ação a ser resolvida pela Terracap.

48. Assim, deixa-se de tecer comentários sobre essa argumentação.

49. Acerca do parágrafo **21.a**, o apontamento de que o Edital e o Termo de Referência também trazem especificações e condições técnicas de habilitação e operação das unidades de recepção dos resíduos, as quais foram consideradas no procedimento de habilitação das propostas, tem-se que essa afirmativa também não se mostra razoável para atacar o decisum em questão.

50. Isso porque requisitos de habilitação para operação das unidades receptoras dos resíduos são cláusulas essenciais em editais de licitação, sobretudo em certames dessa monta. Ainda, afirmar que tais condicionantes foram consideradas no procedimento de habilitação das propostas das licitantes, ao invés do pretendido pela Recorrente, contra ela se volta, vez que, como verificado nos autos, todas as interessadas que apresentaram propostas foram inabilitadas, ficando, então, mais evidente a ausência de plausibilidade desses requisitos, demonstrando serem insuficientes para a formulação de propostas pelas interessadas.

51. Essa mesma questão acerca de habilitação também é apresentada nos parágrafos **21.c** e **21.d**.

52. Ainda no parágrafo **21.c** há informação da Recorrente de que para garantir qualidade mínima dos serviços a serem prestados, de modo que a concessionária possa operacionalizar 75 t/h, o que se entende como também um requisito de qualificação.

53. As conclusões são as mesmas para o parágrafo 21.a.

54. Conforme descrito no parágrafo **21.b**, a Recorrente afirma que o modelo adotado na licitação em questão – cessão onerosa da área onde se instalará a unidade de recebimento dos resíduos – o Poder Público não controla ou define os preços de mercado para a operação dessas unidades, cabendo ao concessionário o equacionamento dos custos de operação, tem-se que o Tribunal não determinou que a Terracap definisse o preço a ser cobrado pela concessionária, mas que levasse em consideração todas as variáveis possíveis para formulação da modelagem econômico-financeira, que daria suporte à Jurisdicionada estabelecer o preço a ser exigido pela ocupação da área a ser disponibilizada, bem como o prazo de concessão do imóvel. Tais variáveis também se prestam às licitantes formularem suas propostas.

55. Sobre o preço fixado, cujo valor estaria justificado no edital, também está tratada no parágrafo 21.e.

56. Quanto ao prazo de 15 anos de concessão, veem-se manifestações no parágrafo **21.f**.

57. Depreende-se que o preço e o prazo foram fixados de forma aleatória, sem justificativa plausível. Repita-se que o valor de 0,5% da terra nua, estipulado com esteio no art. 12 da Lei nº 5.803/2017, não se aplica ao presente caso, pois esse diploma legal trata da Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal.

58. Qual o motivo do prazo de concessão? Porque 15 anos e não 10, ou 20, ou 25? O fato de o prazo poder prorrogado é uma possibilidade e não uma certeza, que permita às licitantes formular suas propostas.

59. O percentual de 0,5% da terra nua, bem como o prazo estipulado para a concessão da área não estão devidamente justificados.

60. Ainda, nos parágrafos **21.g** e **21.h** trata-se dessa questão quanto ao objeto da licitação, destacando a Recorrente não se tratar de contratação ou concessão de serviço público, mas de concessão de área para incentivar a atividade de triagem e reciclagem de resíduos de construção, conforme estabelece a Lei nº 4.704/2011, sendo os valores a serem



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

cobrados nas ATTRs privadas de livre definição do prestador dos serviços, sendo que a desativação da URE atualmente operada pelo SLU se dará mediante a realização de medidas planejadas, considerando a existência de outras UREs.

61. Ainda, no parágrafo **21.i**, a Recorrente alega que a Lei nº 5.605/2016 estabelece que obras executadas ou contratadas pelo Poder Público devem utilizar agregados provenientes dos resíduos reciclados em obras de pavimentação ou em sistemas construtivos de concreto e argamassa.

62. Tanto a Lei nº 4.704/2011, que trata da gestão integrada de resíduos da construção civil e de resíduos volumosos, quanto à Lei nº 5.605/2016, não possuem interferência nas apreciações realizadas por esta Corte de Contas. Tais diplomas legais regulamentam a gestão dos resíduos de construção civil. A operacionalização desse serviço se dá, ou diretamente pelo Poder Público, ou pela iniciativa privada.

63. O que está em discussão é a metodologia, ou a falta dela, para definição do valor a ser pago pelas licitantes.

64. Assim, a citada legislação não serve ao pleito da Recorrente, devendo ser-lhe negado provimento.

65. Acerca do pedido da Recorrente de que, caso o Tribunal mantenha os termos da Decisão nº 1368/2019, que aponte os elementos a serem ajustados para que se configure a concessão de uso que se pretende, é de se esclarecer que a decisão recorrida determinou o encaminhamento à jurisdicionada de cópia da Informação nº 12/2019 (e-doc A17DE572-e), dos Pareceres nºs 1.095/2018-CF e 137/2019-G2P (e-docs 794BD8BF-e e 62B9D37A-e), bem como do relatório/voto do Relator à Terracap, para subsidiar o atendimento das determinações do Tribunal, o que já se procedeu, conforme Ofício nº 2388/2019-GP, peças 98 e 101. A necessidade de apresentação de tais elementos é mantida independentemente do modelo de concessão pretendida, já que a definição adequada do valor da outorga não está restrita a uma ou a outra possibilidade.

66. Dessa feita, a solicitação da Recorrente não tem razão de ser, haja vista que os esclarecimentos requeridos a este Tribunal já foram apresentados, mesmo antes do Recurso.

67. Nada obstante, verifica-se do quanto discutido nestes autos, que a questão do gerenciamento da coleta, reciclagem e destinação dos resíduos de construção civil não se encontra entre as competências da TERRACAP. Percebe-se que a Jurisdicionada está envolvida nessa matéria tão somente para viabilizar a concessão de área para instalação das unidades de reciclagem.

68. Extrai-se das análises neste feito, haja vista o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS, que o Serviço de Limpeza Urbana – SLU, a Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal – SODF, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA, a Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DFLEGAL, a Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB e a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, devem ser instados a, em conjunto com a TERRACAP, definir os critérios e as variáveis indispensáveis à concretização do objeto da licitação ora questionada pelo Tribunal, vez que, como visto, a Recorrente não possui a expertise e os elementos necessários para a realização da licitação em debate.

IV. CONCLUSÃO

69. Após a análise, ponto a ponto, dos argumentos da Recorrente contra os termos da Decisão nº 1368/2019, chega-se à conclusão de que nenhum deles é consistente e suficiente para alterar o decisum atacado, motivo pelo qual pugna-se por negar provimento ao apelo, restaurando-se os efeitos da deliberação atacada.

70. Em que pese tal conclusão, entende-se que novo direcionamento deva ser dado à matéria. Como exposto nos §§ 68/69, retro, a TERRACAP não deve ser a única responsável pela consecução dos procedimentos necessários à realização da licitação em discussão nestes autos, devendo os demais atores ali listados participarem da respectiva



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

construção.

V. SUGESTÕES

71. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

I. tomar conhecimento da Informação nº 283/2019 – NUREC;

II. negar provimento ao Recurso de Reexame interposto pela Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap contra os termos da Decisão n.º 1.368/2019, restabelecendo seus efeitos;

III. determinar à Terracap que busque auxílio junto ao Serviço de Limpeza Urbana – SLU, à Secretaria de Estado de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal – SODF, à Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA, à Secretaria de Estado de Proteção da Ordem Urbanística do Distrito Federal – DFLEGAL, à Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, à Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB e à Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, considerando o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS, para fins de operacionalização da licitação tratada nestes autos, tendo em conta a Informação nº 12/2019 (e-doc A17DE572-e) e os Pareceres nos 1.095/2018-CF e 137/2019-G2P (e-docs 794BD8BF-e e 62B9D37A-e), com vistas à definição prévia do valor e prazo da outorga com base no estudo de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, previsto na Resolução TCDF nº 290/16;

IV. dar conhecimento da decisão que vier a ser proferida à Recorrente e aos órgãos e entidades citadas no item anterior, enviando-lhes cópia desta Informação e do relatório/voto do Relator;

V. restituir os autos ao Núcleo de Recursos – NUREC, para os devidos registros e posterior arquivamento. (destaquei).

8. Em laboriosa Cota Aditiva (Informação n.º 4/2019–SEGECEX, peça 122), o Secretário de Controle Externo, ao passo em que sintetiza as teses entabuladas nos autos, aborda a competência das Corte de Contas e, no mérito, manifesta-se contrariamente às conclusões e às sugestões registradas pelo Corpo Técnico, propondo à Corte dar provimento ao Recurso aviado, para reformar a Decisão vergastada, a fim de autorizar a continuidade do certame, verbis:

[...]

30. No caso do processo nº 14480/2018, a questão tratada no seu bojo tem a ver com o encaminhamento de uma iniciativa importante que, com toda a certeza, tende a contribuir, enormemente, para o fomento da política pública traçada pela Lei nº 4704/2011.

31. A política pública a que se reporta a Lei nº 4704/2011, que compreende a gestão integrada dos resíduos da construção civil e dos resíduos volumosos, está assentada em diretrizes e premissas de todo relevantes, cuja implementação tende a incrementar a qualidade de vida do cidadão e o fomento da proteção do meio ambiente - redução, reutilização, reciclagem e correta destinação dos resíduos; melhoria e manutenção da limpeza urbana; responsabilidade do gerador pelos resíduos por ele gerados; responsabilidade do transportador e dos receptores pelos resíduos em sua posse; implantação em rede das infraestruturas de recepção e entrega de resíduos; recuperação de áreas ambientalmente degradadas; cooperação entre o Poder Executivo e sociedade civil; e transparência e participação popular.

32. Inobstante, importa ressaltar que em que pese a Lei nº 4704/2011 ter sido editada há bastante tempo, há mais de 2907 dias, a documentação carreada pela Terracap na atual etapa processual acena que desde a sua entrada em vigor o Poder Executivo tem se deparado com adversidades que têm concorrido para uma maior demora na sua implementação.

33. Dentre os problemas divisados, se destaca o tempo demandado para a identificação de terrenos apropriados para a instalação de unidades de reciclagem de resíduos de construção civil e volumosos, ao que se soma a alteração do cenário que permeia a gestão dos resíduos em questão - pareceres emitidos posteriormente que acenam para o



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

impedimento de uso dos terrenos identificados inicialmente; mudança na estrutura e gestão dos resíduos; superveniência de atos normativos; instalação de sistema informatizado para cadastramento de transportadores de resíduos; e inauguração de unidade pública para recebimento de entulho.

34. Além dos problemas administrados pelo Poder Executivo, a implementação da política pública a que se reporta a Lei nº 4704/2011 também tem sido impactada pela atuação do controle externo, na medida em que apesar de o processo nº 14480/2011 ter sido autuado há bastante tempo, a mais de 577 dias, a questão ainda depende de deliberação de mérito.

35. Até a presente etapa processual, **percebe-se que o Tribunal tem se encaminhado por demandar da Terracap que envie esforços no sentido de promover estudo prévio que contemple a modulação da equação econômico-financeira da concessão administrativa de uso de área para a instalação e operação de serviços de tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil e resíduos volumosos.**

36. É que, ao modo de ver que prevalece até o momento, o estudo prévio tem o condão de apontar o valor e prazo da concessão administrativa de uso da área em questão, a partir da definição dos investimentos, custos, inclusive o operacional, e receita pelo serviço prestado.

37. De sua parte, a Terracap, até a presente etapa processual, **tem tentado convencer o Tribunal de que a concorrência em exame não envolve a contratação ou concessão de serviço público, mas, sim, a concessão de imóvel para fomentar a atividade de tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos da construção civil e resíduos volumosos.**

38. **Para a Terracap, como a concorrência em exame não envolve a contratação ou concessão de serviço público,** não se mostra, de todo pertinente, acenar para a realização de estudo prévio com vista a definir a modelagem econômico-financeira aplicável para projeto que se ocupe desse tipo de concessão.

39. Segundo a Terracap, cabe ao prestador do serviço definir os valores a serem cobrados para recepção de resíduos nas áreas de transbordo, triagem e reciclagem de resíduos da construção civil e resíduos volumosos; ao passo que incumbe ao poder público incentivar e organizar os procedimentos para reciclagem e reuso dos resíduos em apreço.

40. A Terracap alega, também, que o total de resíduos disponíveis para reciclagem e posterior comercialização dos agregados resultantes tende a oscilar em função da situação política e econômica vigente no País e no Distrito Federal ao longo do tempo.

41. Por força desse contexto, a Terracap sustenta que não seria de todo apropriado assumir um modelo de concessão de serviço público para uma atividade de natureza extremamente volátil que poderia se constituir em causa para a promoção de forma recorrente de reequilíbrio econômico-financeiro ao contrato de concessão que viesse a ser firmado, com a consequente atribuição de insegurança jurídica ao Estado, que passaria a ser refém dos riscos associados com a demanda e o valor de venda do agregado reciclado, dentre outros.

42. **O fato de existirem empresas interessadas na contratação também é um indicativo de que a ausência dessas informações não inviabiliza a contratação, havendo a possibilidade de que o interesse, em verdade, seja apenas o de trazer o Distrito Federal como corresponsável pelo empreendimento, o que vai de encontro aos preceitos da Lei nº 4704/2011, quando estabelece o caráter prioritário da atuação privada no que diz respeito ao objeto da contratação ora analisada.**

43. Esse impasse tem privado a sociedade de ser beneficiada com a prestação de um serviço relevante contemplado na política pública a que se reporta a Lei nº 4704/2011, o que concorre para a manutenção da situação atual em que os resíduos da construção civil e resíduos volumosos são encaminhados para a Unidade de Recebimento de Entulhos do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal-SLU e não passam por qualquer processo de reciclagem, comercialização e aproveitamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA

44. Como se sabe, teoricamente, a realização de estudo prévio tem por norte definir a viabilidade econômico-financeira de determinado projeto e envolve a mensuração de uma série de parâmetros, como o investimento necessário, o prazo de vigência, o custo de manutenção e desenvolvimento, inclusive o operacional, e a remuneração adequada.

45. O estudo prévio realizado, por seu turno, se presta a amparar as bases de procedimento licitatório que tenha em vista cometer a “terceiros”, a responsabilidade pela produção, disponibilização e comercialização de “bem” e “serviço” que, institucionalmente, se encontra a cargo de órgão ou entidade da administração pública, por força de disposição legal ou regimental.

46. Mesmo assim, frise-se, a realização de estudo prévio de viabilidade econômico-financeira de determinado projeto está mais associada com um “bem” e “serviço” que se notabilize pela atratividade econômico-financeira – possível interesse de “terceiros” em produzi-los, disponibilizá-los e comercializá-los em substituição ao poder público, em função da percepção de que a modelagem estabelecida acena para a possibilidade de ganhos razoáveis com a iniciativa.

47. Os pontos suscitados acima abrem espaço para tecer algumas considerações mais detidas em relação ao contexto que permeia o objeto da concorrência em exame:

a) *A realização de estudo prévio para definir o preço e prazo de outorga do serviço a que se reporta a concorrência tratada nos autos incide sobre a prestação de um serviço que, no momento, ainda não possui a mesma estatura e atratividade de outros projetos que envolvam a produção, administração e comercialização de “bens” e “serviços” que comumente são objeto de trespasse para “terceiros” pela administração pública.*

b) *O tratamento dos resíduos da construção civil e de resíduos volumosos, compreendendo a reciclagem, a produção de agregados a partir da reciclagem, a comercialização de agregados e a destinação final dos resíduos supervenientes, a par de derivarem da Lei nº 4704/2011, pode em alguma medida, ser considerado como uma iniciativa que se encontra em estágio um pouco incipiente, de modo que se resente de maior atratividade a ponto de ser assumido por “terceiros”.*

c) *O volume de resíduos da construção civil e de resíduos volumosos está sujeito a mais de uma variável:*

O comportamento e atuação do Setor da Construção Civil, que, por seu turno, estão diretamente associados com o nível de atividade da economia, nacional e local.

O comportamento e atuação do poder público, nacional e local, no que tange à intenção e disponibilidade de recursos para aplicação em obras e serviços de engenharia.

O comportamento e atuação do poder público, nacional e local, no que pertine à edição de medidas que concorram para o fomento do Setor da Construção Civil, em virtude do reconhecimento do impacto de sua atuação na geração de renda e absorção de mão-de-obra.

O avanço significativo na implementação da política pública a que se refere a Lei nº 4704/2011, de modo a torná-la mais efetiva, a partir da maior adesão e participação de todos os atores envolvidos com a questão, dentro de seu espaço de atuação, envolvendo o segmento público e o segmento privado.

A sua mensuração tende a se deparar com problemas de difícil equacionamento e superação, em função de eventual indisponibilidade de base de dados que contemple em seu bojo série histórica que informe, para um lastro de tempo considerável, o volume recebido para reciclagem, o volume agregado resultante da reciclagem, o custo de produção do volume agregado, o valor do volume agregado comercializado e a receita obtida com a comercialização.

A dificuldade associada com a mensuração tende a desafiar a definição a bom termo do valor e do prazo da outorga, podendo levar a um preço de concessão não tão alinhado com a realidade e, em função disso, pode derivar para a celebração de um contrato de concessão que no futuro possa vir a demandar recorrentes aditamentos para fins de reequilíbrio econômico-financeiro, na linha que vem de ser ponderada pela Terracap.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

48. Além da percepção de que o estudo prévio de viabilidade econômico-financeira de determinado projeto deva estar associado com “bem” e “serviço” que se notabilize pela atratividade econômico-financeira, **não se pode perder de vista, ainda, que o órgão e entidade da administração pública só pode cogitar de trespassar para “terceiros” a produção, disponibilização e comercialização de “bem” e “serviço” que se situe em sua área de competência, por força de disposição legal ou regimental associada com a sua atuação.**

49. **A este respeito, sobeja realçar que a Lei nº 4704/2011 não atribui a nenhum ente público em particular a tarefa de responder, diretamente e em caráter de exclusividade ou prioritário, pela produção, comercialização e disponibilização dos bens e serviços associados com a implementação da política pública de gestão dos resíduos da construção civil e de resíduos volumosos.** Para a Lei, **a gestão em causa deve ser levada a termo de forma integrada e contar com a participação de órgãos e entidades da administração pública e ser executada, preferencialmente, por “terceiros”.**

50. É de se notar, todavia, que **na medida em que a Lei nº 4704/2011 deixa clara a preferência de que sejam construídos empreendimentos privados, em detrimento de empreendimentos públicos, fica evidente que não se trata de serviço público cuja execução ou concessão dependam especificamente da intervenção estatal.**

51. Por força da atuação em conjunto, a Resolução nº 14/2016, da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal, **deixa claro que não constitui objeto de regulação os preços a serem cobrados por terceiros cadastrados para a realização de qualquer das atividades de gerenciamento de resíduos sólidos e que os mesmos podem ajustar livremente os preços com os seus contratantes.**

52. Na medida em que o poder público assume papel relevante na implementação da política pública de gestão dos resíduos da construção civil e dos resíduos volumosos, o que passa, inclusive, pela adoção de medidas associadas com o seu fomento, a Lei nº 4704/2011 elege uma série de iniciativas para tanto, **dentre as quais a cessão de imóveis para recebimento e tratamento dos resíduos em questão, como vem de ser cogitado na concorrência em apreciação.**

53. Além disso, cabe ao poder público tomar as providências com o intuito de facilitar, estimular e incrementar o uso, em maior escala, do agregado resultante da reciclagem dos resíduos da construção civil e dos resíduos volumosos, notadamente pelos órgãos e entidades da administração pública.

54. Pois bem, **o entendimento de que a Lei nº 4704/2011 não atribui a qualquer órgão e entidade da administração pública a tarefa de responder pela prestação do serviço de gestão dos resíduos da construção civil e resíduos volumosos, de forma exclusiva, dada a possibilidade de prestação por “terceiros”, em certa medida, se constitui em óbice para que possamos defender a manutenção da linha que vem de ser adotada até a presente etapa processual, que, conforme já consignado, considera a concorrência objeto de atenção pelo controle externo como uma prestação de serviço público cujo trespasso a “terceiros” depende da realização de estudo de viabilidade econômico-financeira** para definir valor e prazo de outorga a servir de base para a eleição da melhor proposta e superveniente celebração de um contrato de concessão de serviço público.

55. É por essa razão que se entende **não haver irregularidades na decisão adotada pela Terracap, em conjunto com o Serviço de Limpeza Urbana, de evitar a apresentação de parâmetros que pudessem viabilizar futuras reclamações em caso de a demanda não vier a se confirmar,** por exemplo.

56. **Exigir a apresentação de uma modelagem econômico-financeira completa equivale a afirmar que se trata de concessão de serviço público e que o Distrito Federal deve ser corresponsável por eventuais reequilíbrios econômico-financeiros** em razão de algum dos parâmetros elencados no citado estudo não se confirmar no futuro.

57. Importante ressaltar ainda que a sistematização atualmente observada em relação aos



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

serviços em comento no Distrito Federal também compromete a efetivação das medidas propostas pelo Tribunal. Por se tratar de serviço que pode ser livremente executado por particulares, em uma lógica comum de mercado, não é imprescindível que a Terracap e o SLU informem a quantidade exata de resíduos que serão destinados a cada empreendimento. Outro fator que compromete a fixação dessa quantitativo está relacionado à liberdade para a definição de preços por cada usina, o que poderia incentivar a destinação de resíduos, por parte dos transportadores, a usinas específicas, eventualmente localizadas em Região Administrativa diversa do local de geração dos resíduos.

58. Em paralelo, como adiantado anteriormente, a concessão de imóveis cogitada no procedimento licitatório em exame encontra respaldo na Lei nº 44704/2011 e tem em vista incrementar a política pública de gestão dos resíduos da construção civil e dos resíduos volumosos. Nesse sentido, o suposto benefício que decorreria da construção da modelagem deve ser sopesado com os riscos que essa definição traria ao Distrito Federal, em conjunto com o fato de que o benefício principal dessa contratação não seria o financeiro, e sim o benefício ambiental, notadamente porque hoje o SLU não dispõe de condições operacionais para processar adequadamente tais resíduos, o que vem trazendo importante prejuízo ambiental para o Distrito Federal.

59. Com base nos pressupostos acima elencados, vê-se que se faz necessário **dar provimento ao pedido de reexame**, reformando a Decisão nº 1368/2019, de modo a permitir a continuidade do certame, uma vez que a modelagem econômico-financeira somente seria aplicável no caso de se tratar de uma concessão de serviços públicos, que pudessem demandar contraprestação específica por parte da concessionária.

IV - SUGESTÕES

62. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

I. Tomar conhecimento das Informações nº 283/2019-NUREC e nº 4/2019 – SEGECEX e dos Ofícios SEI-GDF nº 277/2019-TERRACAP/PRESI/COINT/DIGERe1923/2019-SODF/GAB/ASSESP;

II. **Dar provimento ao pedido de reexame interposto pela Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal-Terracap contra os termos da Decisão nº 1368/2019, reformando a referida deliberação, de modo a autorizar a continuidade do certame, uma vez que a modelagem econômico-financeira somente seria aplicável no caso de se tratar de uma concessão de serviços públicos ou de empreendimento com equipamentos públicos já construídos, que pudessem demandar contraprestação específica por parte da concessionária;**

III. Autorizar:

- a. Dar conhecimento da decisão que vier a ser proferida à recorrente e à Secretaria de Obras e Infraestrutura do Distrito Federal;
- b. Restituir os autos ao Núcleo de Recursos-NUREC, para os devidos registros;
- c. O envio dos autos ao Relator original para apreciação do pedido formulado no Ofício SEI-GDF nº 1923/2019 - SODF/GAB/ASSESP (e-DOC 9DD0EAAC); e
- d. Por fim, o retorno dos autos à SEGEM para arquivamento (destaquei).

9. Os autos vêm ao exame do Ministério Público de Contas nos termos do Despacho da Presidência de peça 123.

10. Passo ao exame ressaltando que o *Parquet* especializado se manifestou nas fases antecedentes por meio dos Pareceres n.ºs 1.095/2018–CF e 137/2019–G2P que embasaram a anulação do certame, onde prevaleceu o entendimento de que as irregularidades apontadas na Informação n.º 12/2019, com os acréscimos dos aludidos pareceres, exigiam a adoção da medida extrema.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

11. Não encontro na Peça Recursal, *maxima venia* do entendimento consignado pelo Secretário-Geral de Controle Externo, fundamentos capazes de alterar o entendimento sufragado na fase antecedente.

12. Em primeiro lugar ressalto que, de fato, o art. 3º, XIX, da Lei n.º 12.305/2010⁴ – institui a *Política Nacional de Resíduos Sólidos* – circunscreve os limites do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos às atividades previstas no art. 7º da Lei n.º 11.445/2007⁵ – *estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico* – excluindo desse conceito, portanto, o manejo de resíduos de construção civil e de resíduos volumosos.

13. Idêntica diretriz consta expressamente do art. 1º, §1º, da Resolução n.º 14/2016–ADASA⁶, que fixa *os preços públicos a serem cobrados pelo prestador de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do Distrito Federal na execução de atividades de gerenciamento dos resíduos de grandes geradores, de eventos, da construção civil e dá outras providências*.

14. A despeito dessa inafastável opção legislativa, inadequado, no entendimento do Ministério Público de Contas, compreender que aludida atividade de gerenciamento⁷ de resíduos

⁴ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

XIX - serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades previstas no art. 7º da Lei n.º 11.445, de 2007.

⁵ Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

[...]

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

[...]

Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

II - de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

⁶ Art. 1º Estabelecer os preços públicos a serem cobrados pelo prestador de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos do Distrito Federal para realizar atividades do gerenciamento de:

I – resíduos sólidos de grandes geradores;

II – grandes volumes de resíduos da construção civil; e

III – resíduos sólidos de eventos realizados em áreas e logradouros públicos.

§ 1º O gerenciamento dos resíduos sólidos citados nos incisos deste artigo não constitui objeto dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

⁷ Art. 2º Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

[...]

XI – Gerenciamento de resíduos sólidos: conjunto de ações exercidas, direta ou indiretamente, nas etapas de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos e disposição final



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

de construção civil não caracteriza *serviço público*⁸; porquanto constitui competência material privativa do Distrito Federal *dispor sobre a remoção e destino desses resíduos*, na forma do art. 15, XVII, da LODF⁹.

15. Nessa linha, o art. 22, §1º, da Lei n.º 4.704/2011¹⁰ – que *dispõe sobre a gestão integrada de resíduos da construção civil e de resíduos volumosos e dá outras providências – contrário do que defende o Secretário-Geral de Controle Externo, expressamente atribui ao órgão responsável pelo serviço público de limpeza urbana a responsabilidade pela recepção (nos pontos de entrega) e manejo de pequenos volumes de resíduos da construção civil; pela coleta, recepção (nos pontos de entrega) e manejo de resíduos volumosos; bem como pelo manejo de grandes volumes de resíduos de construção civil, mediante a cobrança de preço público pelo serviço prestado.*

16. De sorte que não há dúvidas de que, no Distrito Federal, à entidade responsável pelo serviço público de limpeza urbana¹¹, atividade regulada, de forma geral, nos termos da Lei n.º 11.445/2007 e da Lei n.º 12.305/2010; também foram atribuídas as responsabilidades pelos serviços constantes do rol do art. 22, §1º, da Lei n.º 4.704/2011 que, nos termos do §2º do mesmo artigo¹², PODERÃO ser executados pela iniciativa privada.

ambientalmente adequada dos rejeitos, de acordo com plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com plano de gerenciamento de resíduos sólidos, exigidos na forma da Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010; (Resolução CONAMA n.º 307/2002, que *estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil.*).

⁸ *Constitui atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo* (MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*, 17ª ed. Malheiros; São Paulo: 2004. p. 620).

⁹ Art. 15. Compete privativamente ao Distrito Federal:

[...]

XVII - dispor sobre a limpeza de logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar e de outros resíduos;

¹⁰ Art. 22. São responsáveis pela **gestão dos Resíduos da Construção Civil e Resíduos Volumosos**:

[...]

§ 1º **É competência do órgão responsável pelo serviço público de limpeza urbana responder:**

I – pela recepção nos pontos de entrega e pelo manejo dos pequenos volumes de resíduos da construção civil;

II – pela coleta, pela recepção nos pontos de entrega e pelo manejo de resíduos volumosos;

III – pelo manejo de grandes volumes de resíduos da construção civil, mediante a cobrança de preço público pelo serviço prestado.

¹¹ Art. 1º O serviço de limpeza urbana no Distrito Federal, de caráter essencial, será exercido pelo Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal - SLU/DF [...] (Lei n.º 955/1995)

¹² Art. 22. São responsáveis pela gestão dos Resíduos da Construção Civil e Resíduos Volumosos:

[...]

§ 1º **É competência do órgão responsável pelo serviço público de limpeza urbana responder:**

I – pela recepção nos pontos de entrega e pelo manejo dos pequenos volumes de resíduos da construção civil;

II – pela coleta, pela recepção nos pontos de entrega e pelo manejo de resíduos volumosos;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

17. Portanto, *maxima venia*, no entendimento do *Parquet* especializado, diverso do que advoga o Secretário–Geral de Controle Externo, incontestemente que as atividades dispostas na lei distrital de esteio constituem serviços públicos de responsabilidade do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, entidade autárquica¹³ a qual também compete, nos termos do art. 2º da Lei n.º 4.518/2010¹⁴, a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos urbanos.

18. No mesmo sentido, contrário do que infere o Secretário–Geral de Controle Externo, o Ministério Público de Contas não deduz do texto normativo qualquer predileção legislativa ao trespasse desses serviços à iniciativa privada. O que o art. 25, III, da Lei n.º 4.707/2011 (Seção IV – Dos Deveres dos Receptores) faz – disposição que mais se aproxima da tese defendida na Cota Aditiva – é preferir os empreendimentos privados *licenciados*.

19. De mais a mais, ainda que se admita, apenas *ad argumentandum tantum*, a existência de *mens legis* direcionada à alguma preferência, o Ministério Público de Contas entende que este entendimento apenas corrobora a agregação de *serviços públicos* a serem concedidos nessa linha.

20. Ademais, convêm observar que o art. 27 da Lei n.º 4.704/2011 expressamente faculta ao Poder Público a concessão à iniciativa privada dos serviços de coleta, recepção e manejo nos pontos de entrega dos pequenos volumes de resíduos da construção civil, bem como os serviços de manejo de grandes volumes de resíduos da construção civil, mediante a cobrança de preço público pelo serviço prestado, o que não deixa dúvidas sobre a natureza pública das aludidas atividades (*serviços*). Permite, também, a cessão de uso de bens imóveis públicos (terrenos) para a instalação dos pontos de entrega e áreas de recepção mencionados no art. 17 da aludida lei; conforme alega intencionar a Companhia Imobiliária de Brasília no Edital impugnado.

21. Desse modo, caracterizada a natureza jurídica de *serviço público* das atividades de *recepção e manejo de pequenos volumes de resíduos de construção civil; coleta, recepção e manejo de resíduos volumosos; e manejo de grandes volumes de resíduos de construção civil*, admissível a sua concessão pela Administração, nos termos da legislação referida; o que, diferente da tese defendida pelo Secretário–Geral de Controle Externo, indiscutivelmente, atrai, também, as disposições da Resolução TCDF n.º 290/2016, porquanto entendo que a Jurisdicionada, a despeito do *móvel* declarado na Peça Recursal, não logrou demonstrar que o certamente vergastado restringe-se, exclusivamente, à *concessão de uso onerosa de bem público*.

III – pelo manejo de grandes volumes de resíduos da construção civil, mediante a cobrança de preço público pelo serviço prestado.

§ 2º A atividade descrita nos incisos I, II e III do § 1º poderá ser exercida pela iniciativa privada.

¹³ Criada na forma da Lei n.º 660/1994, com denominação inicial dada pela Lei n.º 706/1994.

¹⁴ Art. 2º O SLU/DF tem por finalidade a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos urbanos, em especial no que se refere ao conjunto de atividades de coleta, triagem, transbordo, transporte, tratamento e destinação final do lixo doméstico e do lixo originário de varrição e limpeza de logradouros e vias públicas, observando-se os dispositivos das Leis federais nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, bem como, no que couber, o constante de seus respectivos regulamentos e alterações supervenientes a esta Lei.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

22. Contrário disso, o Edital examinado foi bem além, disciplinando em seus termos, entre outros, a própria execução do serviço¹⁵, os paradigmas de aferição de sua qualidade¹⁶, bem como a construção das instalações a ele relacionadas¹⁷, parâmetros a serem, nos termos do Edital, observados pelo particular cessionário do bem público (terreno); de sorte que, no entendimento do Ministério Público de Contas, incontroverso que a Companhia Imobiliária de Brasília, sob a modelagem adotada, a pretexto de realizar exclusivamente a concessão de uso de bem de sua propriedade, avançou indevidamente sobre a concessão de serviço que, indiscutivelmente, não lhe compete¹⁸.

23. Ainda que se admita a possibilidade de existência de hibridez de institutos, nos termos em que consignei no Parecer n.º 693/2017–DA¹⁹ (Processo n.º 9.758/2017-e,

¹⁵ 13.4. O(A) CONCESSIONÁRIO(A) será responsável pela triagem dos materiais não inertes ou perigosos que, porventura, venham misturados aos RCC e resíduos volumosos que não devem ser encaminhados para trituração, conforme os conceitos e classificações constantes da Resolução Conama nº 452/2012.

[...]

14.3.1. As cargas não compostas por resíduos da construção, demolição ou resíduos volumosos não serão recebidas na ATTR.

¹⁶ 13. Qualidade mínima dos serviços prestados:

13.1. Na Área de Transbordo, Triagem e Reciclagem (ATTR), o(a) CONCESSIONÁRIO(A) deverá estar apto a realizar os serviços de transbordo, triagem e reciclagem, operados em conjunto no mesmo local, de acordo com as seguintes normas técnicas: NBR 15112:2004, NBR 15113:2004 e 15114:2004.

13.2. O(A) CONCESSIONÁRIO(A) obrigatoriamente deverá estar de posse da certificação de calibração da balança.

13.2.1. O(A) CONCESSIONÁRIO(A) deverá assegurar a recepção de cargas encaminhadas, respeitando o horário de 7h (sete horas) às 17h (dezesete horas), de segunda a sábado, exceto nos feriados nacionais e feriados no Distrito Federal.

13.3. O(A) CONCESSIONÁRIO(A) deverá, no momento da recepção do resíduo:

a) inspecionar o material de forma a identificar o tipo de resíduo e garantir o não recebimento de material diverso ao que já foi especificado neste Edital;

b) pesar o material recebido em balança rodoviária;

c) encaminhar o resíduo para área de armazenamento de material bruto, ou, dependendo das características do resíduo, diretamente para a triagem; e

d) emitir certificado de recebimento do material especificando data, hora, volume e responsável técnico pelo recebimento.

¹⁷ 15. Requisitos mínimos para estruturação da ATTR:

15.1. O(A) CONCESSIONÁRIO(A) deverá estruturar a área que recebeu em concessão de uso de modo a destinar:

15.1.1. no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da área do terreno, exclusivamente, para o armazenamento do resíduo de construção e demolição (RCC) Classe A, previamente triado, ou de agregados reciclados não comercializados, separado por granulometria;

15.1.2. no máximo, 10% (dez por cento) da área do terreno para o armazenamento provisório dos rejeitos, devidamente cobertos e tomados os demais cuidados para se evitar a proliferação de vetores de doenças, responsabilizando-se pelo posterior transporte até a destinação final adequada no máximo a cada 30 (trinta) dias;

15.1.3. no máximo, 10% (dez por cento) da área do terreno para a instalação de unidade de beneficiamento do agregado triado e triturado na própria ATTR.

15.2. O(A) CONCESSIONÁRIO(A) deverá armazenar separadamente os resíduos recebidos (RCC bruto), os recicláveis triados, os produtos reciclados e os rejeitos.

¹⁸ Sobre esse ponto não há controvérsia do Corpo Técnico, nem da Jurisdicionada que admite não ter competência para realizar a concessão do serviço sob exame.

¹⁹ 31. Por outro lado, o item 3 do Termo de Referência deixa claro que a outorga do bem dominial se dará [...] PARA GESTÃO E IMPLANTAÇÃO de equipamentos envolvendo [...] 3.1-Reforma das Instalações Existentes no PAGT [...]; Novos Empreendimentos do PAGT; e Edificações do Complexo de Ensino; o que deu margem ao entendimento



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

TERRACAP), aqui, conforme admite a própria Jurisdicionada e corrobora o Corpo Técnico (tanto o Auditor, quanto o Secretário–Geral convergem nesse ponto), não lhe compete a concessão das atividades pretendidas, porquanto, em que pese se tratar, no entendimento do *Parquet* especializado, de *empresa prestadora de serviço público* (Parecer n.º 1.107/2014–DA²⁰, Parecer n.º 802/2019²¹); conforme assentei, não é titular dos serviços públicos aludidos, vez que incumbe ao Serviço de Limpeza Urbana–SLU a responsabilidade pela sua execução direta ou mediante concessão, com esteio no art. 22, §1º e 2º c/c art. 27, III e IV, da Lei n.º 4.704/2011 e Leis n.ºs 660/1994, 706/1994 e 4.518/2010, observados o Plano Distrital de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos–PGIRS, o Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos de Construção civil e Resíduos Volumosos no Distrito Federal–PIGRCC e demais normas aplicáveis.

24. De sorte que, se a Companhia Imobiliária de Brasília objetiva, exclusivamente, promover o trespasse de bem imóvel de sua propriedade – conforme alega – e álias, lhe autoriza o Regimento Interno, suas normas estatutárias e a própria Lei n.º 4.704/2011²², deve fazê-lo nos estritos limites do objeto declarado, sem, portanto, imiscur-se na concessão de serviço de competência de outros órgãos e entidades distritais; o que ocorre no Edital sob exame.

25. Feitas as considerações iniciais que considero imprescindíveis para fixar as bases normativas que devem conduzir o exame meritório do Recurso interposto, o *Parquet* especializado – ratificando os Pareceres precedentes, alinhando-se ao entendimento consignado pelo zeloso Corpo Instrutivo na Informação n.º 283/2019–NUREC (peça 119) e, no mérito, divergindo da Cota Aditiva do Secretário–Geral de Controle Externo, matem firme convicção de que a norma paradigmática aplicável à hipótese é a Resolução TCDF n.º 290/2016, porquanto agrega as regras

inicial aduzido a partir da Informação n.º 50/2017–SEACOMP e corroborado pela Corte na Decisão n.º 1.578/2017, já citada, no sentido de que os motivos da Jurisdicionada albergaria uma concessão de obra pública (concessão comum), disciplinada a teor Lei n.º 8.987/1995 e, no Distrito Federal, nos termos da Lei n.º 1.137/1996, por esse motivo, teria havido descumprimento dos artigos 8º e 9º da Resolução n.º 290/2016.

32. De fato, assiste razão ao competente Corpo Técnico, na medida em que há hibridez de intenções e de institutos na formação do Ajuste pretendido pela Companhia Imobiliária de Brasília. Tal circunstância, no entanto, não aventa discricionariedade da Jurisdicionada na utilização dos institutos jurídico disponíveis para consecução dos objetivos propostos, senão aquele que melhor se amolda à situação fática, adere com razoabilidade aos motivos determinantes, permite o controle eficiente dos órgãos competentes, oferece maior segurança jurídica e satisfaz o interesse público.

33. Tratando das modalidades de concessão, Maria Sylvia Zanella Di Pietro reconhece o fenômeno e afirma que, em muitos contratos, existe conjugação de diferentes modalidades, em que uma constitui o objeto principal e a(s) outra(s), o acessório, exempli gratia do que ocorre na concessão de rodovia (concessão de obra pública), em que o objeto principal é a construção, ampliação ou reforma de obra pública, acompanhada de exploração comercial da obra para fins de remuneração do concessionário, mas o mesmo contrato envolve, em regra, a utilização de bens do patrimônio público (concessão de uso). Salienta, ainda, que é o que ocorre, também, nas modalidades de concessão de serviço público (inclusive nas parcerias público-privadas), em que a execução do serviço depende da utilização concomitante do uso de bem público.

²⁰ Processo n.º 28.666/2013.

²¹ Processo n.º 24.978/2019.

²² Governo do Distrito Federal, no âmbito de suas competências e atribuições, visando ao desenvolvimento da gestão integrada de resíduos, pode:

[...]

V–ceder terrenos públicos para a instalação dos pontos de entrega e áreas de recepção mencionados no art. 17.

Parágrafo único. Os bens públicos vinculados à prestação dos serviços públicos cedidos com base neste artigo deverão ser revertidos sem ônus ao concedente ao final do prazo da concessão.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

incidentes sobre a modelagem utilizada pela Recorrente, ainda que de forma inapropriada.

26. Fixadas essas bases, passo ao exame pontual das Teses Recursais entabuladas pela Jurisdicionada Recorrente, desta feita ao esteio da Informação n.º 283/2019–NUREC, cujos excertos de interesse se encontram reproduzidos neste Opinitivo.

27. Início pelas objeções sintetizadas a partir do parágrafo **21.h** da Informação n.º 283/2019–NUREC (peça 119), porquanto constituem o principal ponto de divergência entre a aludida Peça e a Informação n.º 4/2019–SEGECEX (peça 122), na medida em que trazem, em síntese, o argumento de que o certame impugnado *não tem por objeto a concessão de serviços públicos, mas sim a concessão de uso de imóveis de propriedade da Recorrente.*

28. Quanto ao tema, o *Parquet* especializado já se manifestou nos termos dos parágrafos 11 a 25, retro, motivo pelo qual entende que as Razões Recursais são improcedentes, porquanto o objeto expresso no Edital, não encontra correspondência na modelagem e na estruturação descritas no mesmo Instrumento, que avança sobre a *concessão de serviço*.

29. Quanto aos argumentos constantes dos parágrafos **18.a**, **18.b** e **18.c** da Informação n.º 283/2019–NUREC, estou apenas parcialmente de acordo com a Instrução, vez que, examinando o modelo adotado pela Jurisdicionada, a Corte, no *decisum* atacado, entendeu embutida a existência de *concessão comum (de serviço)*, na forma do art. 8º, I, “b”, da Resolução TCDF n.º 290/2016, o que, de fato, atrai a incidência de suas exigências e, ao fim e ao cabo, a anulação do certame; circunstância impugnada pela Recorrente que, de outro lado, alega existir apenas a concessão de bem imóvel. Assim, nesse contexto, embora delas discordante, relevantes as contribuições trazidas aos autos pelo Secretário–Geral de Controle Externo que abordou o tema em Cota Aditiva.

30. De qualquer modo, são improcedentes as Razões Recursais, vez que, conforme demonstrou o *Parquet* especializado e admite a própria Recorrente, a TERRACAP não possui competência para proceder à outorga do serviço. A Jurisdicionada, conforme demonstrado, modelou o certame avançando indevidamente sobre a *concessão do serviço*, o que esvazia os argumentos recursais abordados nos itens examinados, tornando-os improcedentes.

31. Assiste razão ao Corpo Técnico na Informação n.º 283/2019–NUREC quanto às informações trazidas a teor do parágrafo **18.d**, vez que apenas acessórias às Teses Recursais e, no mérito, nada lhes acresce.

32. Acerca das Razões sintetizadas no parágrafo **18.e**, o Ministério Público de Contas aquiesce. De fato, a Corte não sugeriu a utilização da métrica alegada²³. Improcedente, portanto, o argumento.

33. Sobre os argumentos condensados no parágrafo **18.f**, que aludem à utilização do percentual de 0,5% aplicado sobre o valor da terra nua para fins de fixação de preço público destinado à cobrança da outorga onerosa pela concessão do bem, no contexto da denominada

²³ 0,5 ton/hab/ano.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

Política de Regularização de Terras Públicas Rurais (Lei n.º 5.803/2017); este Membro do *Parquet* especializado entende que o exame do citado parâmetro não encontra utilidade nos autos, porquanto, conforme se demonstrou e decidiu a Corte, eivado de vícios insanáveis sob o ponto de vista da *concessão de serviço* irregularmente agregado.

34. De qualquer forma, a fixação da outorga pela Jurisdicionada nos termos do art. 12 da Lei n.º 5.803/2017, conforme alude – caso ainda tenha interesse de proceder exclusivamente ao trespasse do bem de sua propriedade (a órgão público ou a particular), apartado, nesse caso, da concessão de uso – deve ser acompanhada da comprovação do perfeito amoldamento ao que disciplina a norma aventada, com observância do disposto do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, conforme Lei Complementar n.º 803/2009, alterada pela LC n.º 854/2012.

35. Portanto, ao que se destina o Recurso aviado nessa oportunidade, os argumentos recursais não aproveitam à Jurisdicionada, porquanto incapazes de alterar os termos do *decisum* recorrido.

36. No que toca aos argumentos descritos nos parágrafos **18.g** e **18.h**, assiste razão ao Corpo Técnico, na medida em que a discussão ocorrida no Processo n.º 9.758/2017-e (Parecer n.º 693/2017–DA), que abordou diversas falhas e confusão de institutos naqueles autos (*concessão de uso de bem e concessão de obra pública*), encontra similaridade no processo sob exame (*concessão de uso de bem e concessão de serviço*).

37. De qualquer modo, conforme registrei no item antecedente, a outorga onerosa, com base na Lei n.º 5.803/2017, caso a Jurisdicionada, em novel procedimento, mantenha a intenção de trespasse de bem de sua propriedade com idêntico fim – portanto para utilização exclusiva visando à *criação de sistema de gestão integrada de resíduos de construção civil e resíduos volumosos* – exige que a empresa pública comprove o perfeito amoldamento das áreas pretendidas ao que disciplina a *Política de Regularização de Terras Públicas Rurais*; porquanto, a exemplo do que registrei no Parecer n.º 693/2017–DA, inapropriada a analogia, especialmente quando a área estiver localizada em região com características que não esteiam o suporte fático necessário (Zona Urbana), vez que, certamente, haverá distorção no valor da outorga, o que demanda estudos específicos e comprovação técnica, a fim de não causar danos ao erário em proveito indevido do cessionário do bem.

38. Sobre os argumentos consignados a partir do parágrafo **18.i** da Informação, sem delongas, o MPCDF está de acordo, porquanto, conforme registra o Corpo Técnico, o licenciamento e a fiscalização não foram objeto de impugnação específica.

39. Em relação às impugnações reproduzidas nos parágrafos **21.a**, **21.b**, **21.c** e **21.d** da Informação, o *Parquet* especializado entende que apenas reforçam as falhas apontadas pelo Ministério Público de Contas nos parágrafos 11 a 25, retro; na medida em que a Recorrente admite expressamente invadir o espaço de competência do Serviço de Limpeza Urbana do Distrito Federal, imiscuindo-se sobre a concessão de serviço alheio ao seu objeto social. Portanto, todas improcedentes.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

40. Quanto à impugnação do parágrafo **21.e** da Informação, entendo esgotado o tema nos termos dos parágrafos 31 a 35, retro. O mesmo em relação ao argumento do parágrafo **21.f**.

41. Em relação as alegações registradas pela Recorrente a partir do parágrafo **21.g** da Informação, entendo que, além de não agregarem comprovação dos argumentos, devem ser tratadas no contexto das competências do Serviço de Limpeza Urbana, a partir da modelagem para a *concessão do serviço* afeto àquela autarquia, nos termos do art. 22, §1º, da Lei n.º 4.704/2011, tema sobre o qual a Recorrente, contraditoriamente, alega não tratar o Edital impugnado. Assim, entendo improcedentes as alegações.

42. Destaco, por fim, que, ainda que, apenas *ad argumentandum tantum*, houvesse compatibilidade entre os objetivos formais/modelagem declarados no Edital com aqueles alegados no Pedido de Reexame, o que o Ministério Público de Contas demonstrou inexistir; a Recorrente deixou de atacar a principal irregularidade apontada na Informação n.º 228/2018 – 1ª DIACOMP (parágrafos 35 a 41)²⁴, ratificada na Informação n.º 12/2019 – 1ª DIACOMP/SEACOMP (parágrafo 12)²⁵ e nos Pareceres do Ministério Público de Contas que se seguiram, e cuja

²⁴ 35. A representação da empresa SBR originou-se do fato de a Terracap não ter se pronunciado frente a questionamentos tempestivos da empresa no decorrer do processo licitatório. Segundo a representante, os esclarecimentos a respeito de suas dúvidas eram cruciais para que a interessada pudesse apresentar sua proposta de preços, de forma correta e de acordo com os parâmetros mercadológicos.

36. Ao se manifestarem sobre o assunto, quando questionadas por este Tribunal, as áreas responsáveis da Companhia não deram qualquer explicação a respeito do porquê não se dignaram a responder à licitante, durante o processo licitatório. Deram satisfação a respeito da dúvida técnica suscitada pela representante, porém não esclareceram se seu questionamento era realmente essencial para a confecção de proposta.

37. O único tópico enfrentado foi o que dizia respeito à solicitação da representante de que todos os questionamentos apresentados e suas respectivas respostas fossem divulgados no site da empresa. A resposta dada foi no sentido de que agia dessa forma.

38. Entretanto, em consulta à página da internet onde se encontram as informações concernentes ao certame sob discussão, embora haja um tópico referente ao questionamento feito pela representante, só existe a resposta fornecida pela Terracap quando confrontada por este Tribunal. Não constam os questionamentos originais, muito menos o que seria a resposta tempestiva da Comissão de Licitação.

39. Ao não responder ao questionamento, houve afronta ao art. 3º da Lei 8.666/93, ao não se observar diversos dos princípios ali insculpidos, como o da isonomia, impessoalidade, igualdade e publicidade. Além deles, os princípios da transparência, ao não providenciar resposta à dúvida de licitante e torná-la acessível a todos os interessados; e da ampla concorrência ao, teoricamente, prejudicar a participação da interessada no certame, visto não ter todos os elementos necessários a uma correta oferta de proposta.

40. O art. 40, VIII, da Lei 8.666/93, determina que o edital deve obrigatoriamente indicar os meios pelos quais serão pedidos e fornecidos quaisquer esclarecimentos relativos à licitação. Entende-se, portanto, que o licitante tem direito ao esclarecimento. Por sua vez, o art. 41, do mesmo diploma legal, em seus parágrafos, estabelece as regras para eventual impugnação de edital.

41. Ao não responder ao questionamento de forma tempestiva, a Comissão de Licitação inviabilizou que o interessado pudesse valer-se do disposto no art. 41 citado, de forma a ter seus direitos garantidos. Entendemos que a falta de resposta aos questionamentos, enseja a nulidade da licitação, pois trata-se de um vício insanável cometido pela Comissão de Licitação. Cabe destacar que todas as empresas que concorreram na concorrência foram inabilitadas, estando o certame suspenso para julgamento dos recursos recebidos contra a inabilitação.

²⁵ Relativamente à primeira representação de autoria da empresa SBR–Soluções em Beneficiamento de Resíduos e Comércio Ltda. (CNPJ 12.610.079/0001-51), verifica-se que a ausência de esclarecimentos por parte da comissão de licitação, em relação aos questionamentos apresentados de forma tempestiva pela licitante no decorrer do processo licitatório, prejudicou sobremaneira a sua participação no certame. Esse fato, aliado à ausência de justificativas por



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
TERCEIRA PROCURADORIA**

gravidade levou a Corte a considerar, nesse ponto, procedente a Representação da SBR–Soluções em Beneficiamento de Resíduos e Comércio Ltda. e determinar a anulação do certame; porquanto a Jurisdicionada, ao ser tempestivamente questionada pela Licitante durante o procedimento, deixou de apresentar os esclarecimentos necessários, descumprindo, assim, os artigos 3º, 40, VIII e 41 e seus parágrafos, da Lei n.º 8.666/1993, vício considerado insanável pelo Tribunal no decisum questionado e suficiente à manutenção da deliberação plenária que anulou o certame.

43. Em face do exposto, no mérito, lamentando discordar da Informação n.º 4/2019–SEGECEX (peça 122), mas parcialmente de acordo com a Instrução na Informação n.º 283/2019–NUREC (peça 119), o Ministério Público de Contas sugere à Corte que, considerando improcedentes os argumentos agregados pela Jurisdicionada Recorrente, negue integral provimento ao Recurso aviado pela Companhia Imobiliária de Brasília, mantendo hígida a Decisão n.º 1.368/2019, a fim de reestabelecer seus efeitos.

É o parecer.

Brasília, 28 de janeiro de 2020.

**Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador**

parte da jurisdicionada, constituem afronta ao disposto aos arts. 3º; 40, VIII; e 41 e seus parágrafos, todos da Lei 8.666/93, como outrora já relatado na Informação nº 228/18 – 1ª Diacom (peça 77). Procedente, portanto, esse ponto da representação.