

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201910216000087

INTERESSADO: COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE GOIÁS

ASSUNTO: CONSULTA

**DESPACHO Nº 1735/2019 - GAB**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CELEBRAÇÃO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS ENTRE EMPRESA ESTATAL E SOCIEDADE DE PROPÓSITO ESPECÍFICO. POSSIBILIDADE, EM TESE. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE PARCERIA IMOBILIÁRIA VOLTADA A IMPLANTAÇÃO DO COMPLEXO EMPRESARIAL METROPOLITANO DE APARECIDA DE GOIÂNIA. RECOMENDAÇÕES DESTINADAS A ACAUTELAR O PATRIMÔNIO PÚBLICO.

1. Nos presentes autos a **Presidência da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Goiás - CODEGO** solicita desta Procuradoria-Geral do Estado, por meio do **Ofício n. 023/2019-PRES-DA** (7843990), análise jurídica e manifestação sobre a (ir)regularidade do procedimento que tem por objeto a implantação, comercialização e gestão do Complexo Empresarial Metropolitano de Aparecida de Goiânia.

2. Depreende-se dos documentos acostados aos autos, notadamente da narrativa cronológica que acompanha o numerado Ofício, que o citado empreendimento foi modelado sob um arranjo jurídico de “parceria imobiliária”[1] resultante de uma concorrência pública[2] que, por sua vez, originou-se de um procedimento de manifestação de interesse[3] provocado por construtoras que acabaram se associando em uma sociedade de propósito específico[4], venceram a licitação e com o início da exploração do negócio teriam direito de participar, indiretamente, dos resultados econômicos da parceria estabelecida com a CODEGO.

3. Proferido o **Despacho n. 605/2019 GAB** (7849079), em que autorizado o assessoramento solicitado, os autos seguiram à Procuradoria Administrativa, onde recebeu em um primeiro momento o **Parecer PA n. 1290/2019** (8055396), que externou opinião pela adequação jurídica do procedimento e conseguinte contratação firmada entre a CODEGO e a EMPREENDIMENTO CEM SPE S/A, sociedade de propósito específico constituída com o escopo de explorar o objeto da “parceria imobiliária” instrumentalizada pelo Contrato n. 081/2017 (7844677).

4. Ocorre que em outro momento, ainda no âmbito da Procuradoria Administrativa, sobreveio o **Despacho n. 1030/2019 PA** (8197847), exarado por seu Procurador-Chefe, que **deixou de aprovar** a peça opinativa e, em seu lugar, assentou que a modelagem jurídica do negócio entabulado, sob o formato de parceria (mais especificamente de parceria público-privada), não encontra ressonância no ordenamento pátrio, em especial nas Leis Federais ns. 11.079/2004 e 8.987/95. Com relação à primeira normativa, porque a disponibilização de uma determinada infraestrutura pressupõe, cumulativamente, a prestação de serviços a serem usufruídos direta (concessão patrocinada) ou indiretamente (concessão administrativa) pelos usuários. Já com relação à segunda, devido ao custo da obra e do serviço precisar ser suportado pelo concessionário, que, em contrapartida, é remunerado apenas por tarifas ou receitas alternativas ligadas ao serviço prestado.

5. Discorreu que o **Contrato n. 081/2017** (7844677), que apenas nominalmente pode ser subsumido a uma parceria, é lacunoso e simplista. Deparou com obscuridade sobre a real natureza de seu objeto, na medida em que não se esclarece em que consistirá o mencionado complexo empresarial, nem em que consistirão, detalhadamente, as obrigações assumidas pelo “parceiro empreendedor” nas ações desenvolvidas na implantação, comercialização, gestão, estruturação e lançamento do empreendimento. Também detectou dúvida se a propriedade do imóvel em que será edificado o complexo deve, ou não, ser alienado ao consórcio vencedor da licitação, à vista da aparente antinomia entre os itens 5.1.2 e 5.1.3 do Edital de Licitação (7844810) e o parágrafo único da cláusula terceira do Contrato.

6. A seu juízo, o opinativo de número 1030 vislumbrou um “negócio de pura venda de lotes”, no qual o parceiro empreendedor, mesmo tendo direito à participação nas alienações realizadas, desempenharia papel muito próximo a de um corretor e para isso receberia, segundo a cláusula décima quarta da “parceria imobiliária”, altíssimas comissões (mínimo 13% do valor total da venda dos lotes).

7. Por fim, concluiu, antes de acenar para uma possível prática de improbidade administrativa, que:

*"a CODEGO, com vulneração às leis de regência, celebrou hipótese de parceria que não encontra ressonância nos arquétipos jurídicos pátrios. Em modelo híbrido, conjugou características de prestação de serviço administrativo (Lei nº 8.666/93), concessão de obra (Lei nº 8.987/95), concessão especial administrativa (Lei nº 11.079/04) e contrato privado de corretagem (Código Civil), tudo isso num espectro de liberdade que, conquanto seja pessoa jurídica de direito privado, a lei não outorga às estatais, para o que é emblemática a Lei federal nº 13.303/16, a que inicialmente fiz alusão." (g.n.)*

8. Nos encaminhamentos posteriores à orientação, entendeu, com apoio em normas

internas desta Casa[5], que a nítida repercussão jurídica e política do assunto em causa reclama a análise conclusiva deste Gabinete.

9. **Deixo de conhecer**, por ora, dos termos do **Parecer PA n. 1290/2019 (8055396)**, bem como **conheço** o **Despacho n. 1030/2019 PA (8197847)**, mas **deixo de aprovar algumas de suas conclusões**, pelas razões de direito que se passa a expor.

10. A questão principal a ser respondida nos presentes autos, e da qual poderão se desdobrar outras, reside na (im)possibilidade jurídica de formação, entre empresa estatal e agente econômico puramente privado, de uma intitulada “parceria imobiliária” que, a despeito do truncado conteúdo de suas cláusulas, mais se assemelha à instituição de um loteamento industrial/empresarial. Afinal e sem prejuízo das ambiguidades e dubiedades de seus termos, nem da generalidade e indefinição de certas obrigações contratuais, dessume-se que a parcela obrigacional da CODEGO, enquanto “parceira proprietária”, se ater à disponibilização da área onde, complementarmente, caberia à SPE, ao que parece, na qualidade de “parceira empreendedora”, construir, edificar, e implantar a infraestrutura necessária para loteamento das áreas que comporiam o complexo metropolitano, cuja carteira de lotes seria estruturada, gerenciada e comercializada por ela.

11. Sem embargo da peça opinativa, a primeira divergência que se faz a ela situa-se sobre a assertiva de que a modelagem de parceria versada nos autos não encontra amparo legal. De fato, por todos os elementos por ela relacionados (ou pela falta deles), há que se concordar que de parceria público-privada não se trata, não ao menos sob uma perspectiva estrita, pois, antes de qualquer digressão, o objeto da relação contratual não envolve a atribuição de um serviço público a um particular, com o compartilhamento de riscos, variedade de receitas, prazos longevos entre outros pressupostos inerentes à concessão, seja ela comum ou especial.

12. No entanto, as possibilidades de parcerias, numa perspectiva expansiva, entre entes públicos (inserindo-se nesse conceito as empresas públicas e sociedades de economia mista) e agentes privados, ao contrário do que se supõe, não se esgotam no rol de leis mencionado no **Despacho n. 1030/2019 PA (8197847)**, ao qual pode-se acrescentar, também exemplificativamente, as parcerias público-sociais previstas na Lei Federal n. 13.019/2014, os contratos de gestão para prestação compartilhada de serviços públicos impróprios (Lei Estadual n. 15.503/2005).

13. Com especial ênfase no universo corporativo das empresas estatais, sobretudo das que se dedicam a explorar economicamente a produção ou circulação de bens e serviços, em regime de monopólio (a exemplo da PETROBRAS) ou competição, movidas por uma dinâmica mais ágil e criativa na consecução de seus objetivos sociais, a ampliação dessas possibilidades foi consolidada com a aceitação (mais tardar pelo Tribunal de Contas da União[6]) de parcerias estratégicas moldadas pela participação societária minoritária de empresas estatais no capital social de empresas privadas, que também ficaram amplamente conhecidas como empresas semiestatais.

14. Em artigo precursor no estudo das empresas semiestatais, Carlos Ari Sundfeld, Rodrigo Pagani de Souza e Henrique Motta Pinto[7] destacam a evolução da associação empresarial entre o Poder Público e os particulares, bem como a nova configuração jurídica oriunda desta associação. Para os autores:

“(…) As empresas fruto dessa associação não são empresas estatais - pois o conceito de empresa estatal está vinculado à existência de *maioria do estado* no

capital votante - de modo que elas não fazem parte da Administração Pública indireta. Mas essas empresas são parte muito relevante da estratégia de atuação do estado na economia. São *empresas semiestatais*." (Itálico no original)

15. A partir dessa mudança de paradigma, vários outros modelos inovadores de parceria passaram não só a serem admitidos, mas efetivamente implementados no afã de se buscar arranjos jurídicos e institucionais que possibilitassem, mediante o estabelecimento de um elo de interdependência e mutualidade entre público e privado, imprimir um maior dinamismo e *expertise* na condução das atividades empresariais voltadas à realização de objetivos comuns, ainda que com finalidade lucrativa.

16. Nesse sentido são os escritos doutrinários de Floriano de Azevedo Marques Neto e Juliana Bonacorsi de Palma[8] ao conceberem as parcerias como instrumentos de inovação empresarial das estatais:

**"A realização de parcerias entre entes públicos e entes privados é realidade corriqueira da administração pública.** Sustenta-se existir no direito administrativo brasileiro, hoje, o *fenômeno das parcerias* na administração pública, expressão esta que traduziria a ideia de maior participação dos particulares na satisfação de competências públicas. **Muito difundido é o conceito de parceria público-privada em sentido amplo**, menos para traçar uma diferenciação da parceria público-privada em sentido estrito (as PPPs regidas pela Lei no 11.079/2004), e mais para afirmar a extensão das práticas e finalidades que paulatinamente se abriram à parceria com os particulares.

(...)

**As relações de cooperação travadas entre empresas estatais e o mercado são de diversas espécies**, desde a típica relação comutativa de prestação de serviços, execução de obras ou fornecimento de bens **até cooperações por comunhão como os acordos de índole empresarial que paulatinamente tornam-se lugar-comum na prática das estatais, joint ventures, consórcios, associações comerciais e cosseguros, por exemplo**. Também poderiam ser mencionadas as relações contratuais típicas de prestação de serviços pelos indivíduos de natureza trabalhista, o que, contudo, não é escopo do presente estudo.

(...)

Podemos então afirmar que a ideia de parceria entre entes privados e entes públicos envolve um aprofundamento ainda maior do conceito de cooperação e de parceria entre a administração e a iniciativa privada, por meio do qual se celebra efetiva sociedade - de fato ou de direito - de interesses, benefícios e prejuízos. **A entabulação de parceria estratégica corresponderia, assim, à associação entre uma empresa pública com uma empresa privada para a execução de determinado empreendimento**, ou seja, para a realização de todo o planejamento e investimentos necessários ao desenvolvimento de determinado ramo de negócios ou atividade."

17. Se a aceitação das parcerias estratégicas já era, *de lege ferenda*, algo pacífico e em certa medida usual no ambiente corporativo das empresas estatais, com maior legitimidade passou a sê-

lo quando da sua positivação em dispositivos da Lei das Estatais (Lei n. 13.303/2016):

*"Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.*

(...)

*§ 7º Na **participação em sociedade empresarial em que a empresa pública, a sociedade de economia mista e suas subsidiárias não detenham o controle acionário**, essas deverão adotar, no dever de fiscalizar, práticas de governança e controle proporcionais à relevância, à materialidade e aos riscos do negócio do qual são partícipes, considerando, para esse fim:*

*Art. 28. Os contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens, serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30.*

(...)

*§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista **dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo** nas seguintes situações:*

*I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;*

*II - nos casos em que a **escolha do parceiro** esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo.*

*§ 4º Consideram-se **oportunidades de negócio** a que se refere o inciso II do § 3º a **formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais**, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente."*

18. Em corroboração às conclusões até aqui alcançadas, vale mencionar o recente (e paradigmático) precedente oriundo do Tribunal de Contas da União no TC 022.981/2018-7, em que o Plenário, seguindo voto do Min. Benjamin Zymler, considerou lícito o contrato firmado entre a TELEBRAS e a empresa particular VIASAT, a partir do art. 28, § 3º, inciso II, da Lei das Estatais (n. 13.303/2016) para a exploração da Banda Ka do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), atividade relacionada ao objeto social da empresa estatal. Com base na referida legislação, o TCU admitiu categoricamente a possibilidade de empresas públicas ou sociedades de economia mista estabelecerem parcerias com empresas privadas sem a necessidade de procedimento licitatório, quando o contrato tiver por objeto a execução de atividade relacionada ao objeto social da

empresa estatal e for caracterizada uma oportunidade de negócio. A Corte de Contas ainda evidenciou a convergência de objetivos entre as duas empresas, tendo em vista a experiência pregressa da VIASAT em relevantes programas governamentais de expansão do acesso à banda larga, o que vai ao encontro da atuação social desenvolvida pela TELEBRAS [10].

19. Por seu ineditismo, profusão dos debates e didática o emblemático precedente foi amplamente noticiado pela mídia especializada[11] e difundida na edição n. 243 do boletim de jurisprudência do TCU:

[Acórdão 2488/2018 Plenário](#) (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler)

**"Licitação. Empresa estatal. Atividade-fim. Contratação direta. Requisito.**

**São requisitos para a contratação direta de empresa parceira com fundamento no art. 28, § 3º, inciso II, da Lei 13.303/2016(Lei das Estatais): a) **avença obrigatoriamente relacionada com o desempenho de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais das empresas envolvidas;**b) **configuração de oportunidade de negócio, o qual pode ser estabelecido por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do art. 28, § 4º, da Lei das Estatais;** c) **demonstração da vantagem comercial para a estatal;** d) **comprovação, pelo administrador público, de que o parceiro escolhido apresenta condições que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado;** e e) **demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo, servindo a esse propósito, por exemplo, a pertinência e a compatibilidade de projetos de longo prazo, a comunhão de filosofias empresariais, a complementariedade das necessidades e a ausência de interesses conflitantes."****

20. É, portanto, dentro desse espectro amplificado de parceria público-privada que caberia, **a priori e em tese**, a entabulação de uma “parceria imobiliária” em que a estatal ingressaria com a propriedade do imóvel onde seria instalado o complexo empresarial e a sociedade empresária privada empreenderia, a suas expensas, a construção da infraestrutura necessária para a implantação do loteamento das áreas que seriam objeto de comercialização. Esse engajamento entre atores público e privado frise-se, numa **perspectiva hipotética e jurídico-formal**, seria plenamente admissível para o fomento do desenvolvimento econômico para o qual foi a CODEGO, enquanto braço privado do estado, comissionada. É o que se infere, a despeito da ausência do Estatuto Social nos autos, da Lei Estadual n. 19.064/2015[9].

21. Isso porque dentre os motivos que, segundo a doutrina, levam as empresas estatais a buscar desenvolver parcerias com o empresariado privado - e parece ter sido o caso da CODEGO - desponta a viabilização de alternativas de investimento que potencializem as utilidades públicas ou que permitam a adoção de novas estratégias.

22. Não obstante a abstração teórica ora formulada, cumpre voltar as atenções para o caso dos autos, onde, ao contrário, **pairam evidências concretas de possíveis irregularidades** na nebulosidade jurídica que ronda, por falta de detalhamento e alguns casos de clareza redacional, as obrigações a cargo de cada parceiro e o próprio escopo do negócio, sendo a esse respeito procedentes as críticas assinaladas nos **itens VIII, IX e XI do Despacho n. 1030/2019-PA** (8197847)[12].

23. Diante de tais elementos indiciários e a fim de resguardar *ad cautelam* a lisura dos atos negociais até então praticados, recomendável é o imediato acionamento dos mecanismos preventivos de gestão de risco e governança corporativa, tais como auditorias, levantamentos, estudos, pareceres, inspeções, reanálises jurídicas, para citar alguns, do Contrato n. 081/2017, e todos os procedimentos que o precederam, conforme melhor indicar a conveniência administrativa em torno da proteção do patrimônio público que garante a estatal, a ser apreciada pelas instâncias deliberativas competentes da companhia. Afinal de contas:

*"As empresas estatais manejam, de alguma forma, bens públicos. Ainda que competindo no mercado, pode-se dizer que no seu mister estão envolvidos bens públicos tanto porque desses bens derivou (no todo ou em parte) o capital social da empresa, como também porque, detendo o Estado parcela do capital, poderá o poder público ser chamado a responder, proporcionalmente, à sua participação por obrigações inadimplidas pelo ente estatal"[13].*

24. Matéria orientada, restituam-se os autos à **Companhia de Desenvolvimento Econômico de Goiás, via Presidência**, para conhecimento e providências que reputar necessárias. Antes, porém, dê-se ciência aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa**, nas **Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta** e no **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

[1] Contrato n. 081/2017 (7844677).

[2] Concorrência Pública n. 003/2017 (7844810).

[3] Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) n. 001/2016.

[4] Termo de Compromisso de Constituição de Sociedade de Propósito Específico (Consórcio) (7844308).

[5] Arts. 4º e 7º da Portaria nº 127/2018-GAB e arts. 5º e 6º da Portaria nº 130/2018-GAB.

[6] Vide Cláusula Segunda, Parágrafos Segundo e Terceiro:

*"Caberá exclusivamente a PARCEIRA EMPREENDEDORA promover, às suas expensas, todos os atos de implantação previstos no EDITAL DE CONCORRÊNCIA N. 003/2017"*

(...)

*"Caberá ainda à PARCEIRA EMPREENDEDORA promover a comercialização, gestão, estruturação e lançamento do empreendimento em conformidade com especificações, projetos e condições previstas no EDITAL DE CONCORRÊNCIA N. 003/2017, juntamente com todas as acessões e benfeitorias, onde os resultados econômicos e financeiros serão distribuídos na forma prevista neste contrato"*.

[7] In Empresas semiestatais. Revista de Direito Público da Economia – RDPE. Belo Horizonte, ano 9, n. 36, out./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br>

/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=75965>. Acesso em: 26 nov. 2017.

[8] *In Empresas estatais e parcerias institucionais*. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 272, p. 59-92, maio/ago. 2016.

[9] “Art. 2º A Companhia de Desenvolvimento Econômico de Goiás –CODEGO–, empresa de economia mista sob controle acionário do Estado, jurisdicionada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação, **tem por objeto a promoção do desenvolvimento econômico mediante o desempenho de atividades de fomento para diversificação da economia, geração de empregos e renda e preservação do meio ambiente, mediante incentivo, cabendo-lhe exercer as atribuições especificadas em seu estatuto social e especificamente:**

**I – contratação, execução e administração de projeto, obra, serviço ou empreendimento, em imóveis de sua propriedade ou de terceiros, que atendam ao objetivo de desenvolvimento do Estado;**

**II – implantação e manutenção, em suas áreas ou empreendimentos administrados, de serviços de apoio e de logística necessários ao funcionamento das atividades, mediante contrapartida financeira;**

**III – exploração dos serviços de abastecimento de água bruta e potável, e de esgotamento sanitário, restritos às áreas ou empreendimentos sob sua administração, objeto de regulamentação própria;**

**IV – implantação, manutenção e administração de serviços urbanos em seus empreendimentos, em imóveis de sua propriedade ou de terceiros, tais como iluminação pública, dentre outros, mediante contrapartida financeira;**

**V – promoção de atos de execução em desapropriação, constituição de servidões, aquisição, alienação, oneração, permuta, locação e arrendamento de bens móveis e imóveis destinados à implantação de atividades que atendam ao objetivo de desenvolvimento econômico do Estado;**

**VI – aquisição e alienação de bens móveis e imóveis, com ou sem valores agregados, incluindo os oriundos da retomada de propriedade resolúvel, sua oneração, locação, arrendamento, concessão, cessão ou concessão de direito real de uso ou outras que recaiam sobre o direito de propriedade ou posse, na forma do regulamento da companhia;**

**VII – participação em sociedades, associações, consórcios, contratos de programa, concessões e outras formas associativas previstas em lei com empresas estatais ou privadas e entes públicos;**

**VIII – delegação, subdelegação ou subconcessão de serviços nos termos da lei;**

**IX – definição, a partir de critérios técnicos, dos locais para desenvolvimento ou ampliação de suas áreas e de seus empreendimentos.**

§ 3º Para os fins do disposto nesta Lei, considerar-se-á:

**I – área:** a gleba de terra não parcelada;

**II – empreendimento:** imóvel destinado a atividade econômica, podendo ser unidades autônomas, condomínios, distritos, pólos, entre outros que promovam o desenvolvimento econômico do Estado.”

[10] <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/tcu-valida-uso-da-lei-das-estatais-25112018>>.

[11] “**TCU valida uso da Lei das Estatais: Ministros consideraram lícito contrato da Telebras com Viasat para exploração da Banda Ka de satélite**

(...)

Ao validar o contrato sob o prisma da juridicidade, o tribunal traz importantes apontamentos sobre cautelas e comportamentos a serem adotados pelos gestores de empresas estatais para celebração desse tipo de contrato. **A Telebras foi pioneira na celebração de parceria estratégica com fundamento na Lei das Estatais para exploração de atividade inerente ao seu objeto social. É natural que alguns procedimentos tenham de ser aperfeiçoados. É nesse cenário que o acórdão do Tribunal de Contas da União assume especial importância, transcendendo os limites do contrato celebrado entre Telebras e Viasat.**

**O voto do ministro relator Benjamin Zymler, seguido por todos os demais ministros, servirá como**

**uma verdadeira bússola para que o público e privado operem em conjunto, visando não apenas a obtenção de resultados satisfatórios do ponto de vista econômico, mas principalmente a execução de políticas públicas de médio a longo prazo, que garantam uma sociedade mais próspera, com maiores oportunidades e menos desigualdades.”**

Acessível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/tcu-valida-uso-da-lei-das-estatais-25112018>.

[12] VIII. De maneira sintetizada, cabe à CODEGO, nos termos do contrato celebrado, “(...) disponibilizar de forma mansa e pacífica, livre de esbulho ou turbação, servidões, usufrutos ou quaisquer gravames da área objeto de implantação do Complexo” (cláusula III, item III), em área de terras localizada no Município de Aparecida de Goiânia, imóvel este avaliado em R\$ 47.326.049,89 (cláusula segunda). Cabe, assim, ao consórcio de empresas contratado (dito “parceira empreendedora”, conforme nomenclatura adotada no ajuste), promover todos os atos para a implantação (cláusula segunda, parágrafo segundo) do mencionado complexo empresarial, sendo, portanto, obrigação da contratada “(...) promover a comercialização, gestão, estruturação e lançamento do empreendimento” (cláusula segunda, parágrafo terceiro). **Não está claronos autos se a propriedade do imóvel em que será edificado o complexo deve, ou não, ser alienado ao consórcio vencedor da licitação, à vista do que estabelecem os itens 5.1.2 e 5.1.3 do edital de licitação (7844810), na contraface do que se vê no parágrafo único da cláusula terceira do contrato, malgrado a CODEGO seja, no bojo do ajuste, sempre nominada como “parceira proprietária”.**

IX. Além disso, o contrato é obscuro quanto à real natureza do objeto, na medida em que não esclarece em que consistirá o mencionado complexo empresarial: em termos bastante amplos, apenas fixa que ao dito parceiro empreendedor competirá implantar, comercializar, gerir, estruturar e lançar o empreendimento, que compreende loteamentos a serem realizados pelo contratado (cláusula quarta, item III). A propósito disso, a cláusula quinta do contrato registra que “(...) a parceira empreendedora realizará exclusivamente a comercialização de todos os lotes colocados à venda, bem como toda a administração da carteira, sendo responsável por toda parte de marketing, publicidade, lançamento imobiliário, vendas e administração de recebíveis (...), previsão esta que, somada à cláusula sexta e parágrafos, bem evidencia que se trata de um negócio de pura venda de lotes, tendo o parceiro empreendedor direito à participação nas alienações realizadas, algo que muito se aproxima a um serviço de corretagem. Tanto assim o é, que as cláusulas do contrato preocupam-se em definir e disciplinar, basicamente, aspectos da comercialização dos lotes, cuja “(...) gestão da carteira de venda será efetuada pela parceira empreendedora” (cláusula oitava, parágrafo quarto), sem nada dispor acerca dos demais elementos do dito ajuste de parceria.

(...)

XI. Ante os (limitados) elementos carreados ao feito, possível é, em tal contingência, assentar que longe de uma típica parceria público-privada, o que se tem, na espécie, não parece ser mais que uma ultrajada hipótese de corretagem de imóveis titularizados por uma sociedade de economia mista, em cujo contexto o dito parceiro empreendedor não é mais que um corretor (arts. 722 a 729, Código Civil) do lucrativo negócio, pela singela, quanto ineliminável, razão de que imóveis em área de expansão urbana são sempre muito valorizados/valorizáveis economicamente. A propósito, causa espécie o conteúdo da cláusula décima do contrato, quando trata da apuração dos resultados líquidos do negócio, para o que serão descontadas as importâncias referentes a comissão de venda (máximo de 6% sobre o valor da venda) + gestão da carteira de recebíveis (máximo de 5% sobre a receita gerada) + custos com publicidade e propaganda (máximo de 0,5% sobre o valor da venda) + custos com mídias e materiais de publicidade e propaganda para divulgação (máximo de 0,6% sobre o valor da venda) + premiação para equipe de venda (máximo de 0,4% sobre o valor de venda) + despesas bancárias, honorários contábeis e advocatícios (máximo de 0,5% sobre o valor de venda), dentre outros. **Só por aqui, e mediante singelos cálculos aritméticos, é possível verificar que, no mínimo, 13% do valor total das vendas dos lotes corresponderão a custos administrativos ou, por outras palavras, taxa de administração, em nada se confundindo com a participação nos resultados líquidos, aspecto sobre o qual, como visto, o contrato é nebuloso.**

XII. É fundamental ainda observar que a “repartição de riscos”, característica essencial de uma PPP

*(art. 4º, VI, Lei nº 11.079/04), não se faz perceptível nas circunstâncias. Com efeito, para o trabalho de "corretagem" na venda de imóveis não seria necessária a celebração de uma parceria público-privada, cujo ajuste é sobremodo complexo e sofisticado. Bastaria, em seu lugar, realizar uma espécie de credenciamento de imobiliárias para o mister (...).*

[13] [8] *Empresas estatais e parcerias institucionais. Op. Cit.*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**,  
**Procurador (a) Geral do Estado**, em 07/11/2019, às 15:39, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei  
17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **9949911** e o código CRC **0FEBC65A**.

NÚCLEO DE NEGÓCIOS PÚBLICOS

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.  
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER



Referência: Processo nº 201910216000087



SEI 9949911