



CÂMARA DOS DEPUTADOS

## PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N.º 187-A, DE 2014 (Do Sr. Mendonça Filho)

Propõe que a Comissão de Finanças e Tributação, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, fiscalize a operação de venda, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, de um terreno de nove mil metros quadrados localizado na zona central de Brasília; tendo parecer da Comissão de Finanças e Tributação, pelo arquivamento (relator: DEP. JUNIOR MARRECA).

### **DESPACHO:**

NUMERE-SE. PUBLIQUE-SE. ENCAMINHE-SE, EM DEVOLUÇÃO, À COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### **APRECIAÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Interna nas Comissões

### **S U M Á R I O**

I - Proposta inicial

II - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Relatório prévio
- Parecer da Comissão

Senhor Presidente,

Com base nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, combinados com os arts. 100, § 1º, art. 60, incisos I e II e 61 do Regimento Interno desta Casa, proponho a V. Ex<sup>a</sup> que, ouvido o Plenário desta comissão, se digne a adotar as medidas necessárias para realizar, com o auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU, ato de fiscalização e controle acerca da operação de venda, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, de um terreno de nove mil metros quadrados localizado na zona central de Brasília.

#### **JUSTIFICATIVA**

Trata-se de denúncia feita pela revista *Veja* de 19/07/2014, em reportagem intitulada “**O que está por trás disso?**”.

O BNDES, decidiu se desfazer de um valioso terreno de 9.000 (nove mil) metros quadrados no centro de Brasília. Para isso contratou um avaliador para fixar o preço, publicou um edital convocando eventuais interessados e promoveu a licitação pública. O negócio estaria dentro de todos os parâmetros de correção, se não fossem os “detalhes” do negócio.

Localizado na Zona Central de Brasília, uma das regiões mais valorizadas do país, o terreno está cercado por prédios importantes da burocracia federal e fica a apenas cinco minutos do Palácio do Planalto. O terreno foi avaliado, pelo profissional contratado pelo BNDES, em R\$ 107 milhões. Porém, especialistas no mercado imobiliário brasiliense calculam que a área, do jeito que está, vale **no mínimo R\$ 285 milhões de reais**.

A operação é tão estranha que virou alvo de uma investigação no Tribunal de Contas da União (TCU). Por ordem do ministro Augusto Sherman, a transferência do terreno para o novo dono foi embargada até que sejam esclarecidas as condições do negócio. O próprio ministro alerta para a

possibilidade de o negócio representar um **prejuízo de mais de R\$ 230 milhões de reais** aos cofres públicos.

Segundo a reportagem, o laudo encomendado pelo próprio BNDES estipula o valor mínimo de transação em R\$ 107 milhões de reais, mas com uma ressalva: se houvesse necessidade de vender o terreno às pressas, o que não era o caso, o preço poderia ser reduzido para **R\$ 45 milhões de reais**. Pasmem! Foi justamente esse valor que o BNDES adotou como base para a licitação.

Se isso não fosse suficiente para que a negociação se tornasse suspeita, o lote foi arrematado pela AJS Empreendimentos e Participações, cujo dono é Álvaro José da Silveira, membro do Conselho de Administração da Brasil Pharma, conglomerado que reúne algumas das maiores redes de farmácias do país. Uma coincidência, em especial, intrigou os auditores do TCU: o engenheiro que assina o laudo encomendado pelo BNDES, Ricardo Caiuby Salles, é irmão de uma diretora da mesma Brasil Pharma.

*“É brincadeira o BNDES vender esse lote por R\$ 51 milhões de reais. Quem comprou por esse preço ganhou cinco ou seis vezes na mega sena”*, diz Antonio Bartasson, diretor da Câmara de Valores Imobiliários de Brasília, entidade acostumada a fazer avaliação de terrenos na capital. Para o presidente do Sindicato dos Corretores de Imóveis do Distrito Federal, Geraldo Nascimento, a transação evidencia um fenômeno que vem ocorrendo em Brasília: por um lado, órgãos do governo se desfazem de imóveis próprios a preços abaixo dos de mercado, em operações muitas vezes obscuras, por outro o próprio governo gasta milhões comprando ou alugando outros imóveis para abrigar repartições públicas. *“O governo vende alguns imóveis a preço de banana e compra e aluga outros a preço de ouro”*.

Pelas razões expostas, pela extrema gravidade do assunto que envolve o BNDES, consideramos ser dever desta Casa Legislativa que se realize o ato de fiscalização e controle com vistas a analisar detalhadamente a operação de venda do terreno citado, inclusive para identificar se existe algum esquema de vendas de terrenos e imóveis públicos a preços subfaturados.

Sala da Comissão, em 06 de agosto de 2014.

**Deputado Mendonça Filho**  
Líder do Democratas

## **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

### **RELATÓRIO PRÉVIO**

#### **I – SOLICITAÇÃO DA PFC**

Vem a esta Comissão proposta de fiscalização e controle, com fulcro nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, combinados com os arts. 100, § 1º, art. 60, incisos I e II e 61 do Regimento Interno desta Casa para que, ouvido o Plenário, sejam adotadas as medidas necessárias para realizar, com o auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU, ato de fiscalização e controle acerca da operação de venda, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, de um terreno de nove mil metros quadrados localizado na zona central de Brasília.

#### **II – COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO**

O art. 32, inciso X, alínea "a", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e o seu parágrafo único amparam a competência desta Comissão sobre o assunto suscitado.

#### **III – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA**

De acordo com a justificação, constante da peça inicial, as razões que embasam a realização do ato de fiscalização e controle para analisar a operação de venda do citado terreno podem ser assim resumidas:

“Trata-se de denúncia feita pela revista Veja de 19/07/2014, em reportagem intitulada “O que está por trás disso?”.

O BNDES decidiu se desfazer de um valioso terreno de 9.000 (nove mil) metros quadrados no centro de Brasília. Para isso contratou um avaliador para fixar o preço, publicou um edital convocando eventuais interessados e promoveu a licitação pública. O negócio estaria dentro de todos os parâmetros de correção, se não fossem os “detalhes” do negócio.

Localizado na Zona Central de Brasília, uma das regiões mais valorizadas do país, o terreno está cercado por prédios importantes da burocracia federal e fica a apenas cinco minutos do Palácio do Planalto. O terreno foi avaliado, pelo profissional contratado pelo BNDES, em R\$ 107 milhões. Porém, especialistas no mercado imobiliário brasiliense calculam que a área, do jeito que está, vale no mínimo R\$ 285 milhões de reais.

A operação é tão estranha que virou alvo de uma investigação no Tribunal de Contas da União (TCU). Por ordem do ministro Augusto Sherman, a transferência do terreno para o novo dono foi embargada até que sejam esclarecidas as condições do negócio. O próprio ministro alerta para a possibilidade de o negócio representar um prejuízo de mais de R\$ 230 milhões de reais aos cofres públicos.

Segundo a reportagem, o laudo encomendado pelo próprio BNDES estipula o valor mínimo de transação em R\$ 107 milhões de reais, mas com uma ressalva: se houvesse necessidade de vender o terreno às pressas, o que não era o caso, o preço poderia ser reduzido para R\$ 45 milhões de reais. (...) Foi justamente esse valor que o BNDES adotou como base para a licitação.

(...) Para o presidente do Sindicato dos Corretores de Imóveis do Distrito Federal, Geraldo Nascimento, a transação evidencia um fenômeno que vem ocorrendo em Brasília: por um lado, órgãos do governo se desfazem de imóveis próprios a preços abaixo dos de mercado, em operações muitas vezes obscuras, por outro o próprio governo gasta milhões comprando ou alugando outros imóveis para abrigar repartições públicas. (...)

Ao analisar a matéria, verificamos que o objeto da presente PFC já foi tratado no âmbito do TCU, tendo sido aprovado, em 29/04/2015, o Acórdão nº 996/2015 – TCU – Plenário.

O Ministro Relator, em seu Voto, abordou a questão nos seguintes termos:

“Os autos tratam de representação formulada pela sociedade de advogados Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados, noticiando possíveis irregularidades praticadas, no âmbito da Concorrência Pública 01/2014, para alienação, mediante pagamento à vista, de bem imóvel não operacional de propriedade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, designado como terreno lote A da Quadra 4, no Setor de Autarquias Norte (SAN), em Brasília/DF, que perfaz uma área de 9.000 m2.

2. O representante noticiou a possibilidade de prejuízo ao erário da ordem de R\$ 234 milhões de reais, em razão das seguintes ocorrências:

a) inconsistências no laudo de avaliação utilizado pelo BNDES, elaborado pela empresa S4A Avaliações Patrimoniais Ltda., dentre as quais, o valor do m<sup>2</sup> do prédio a ser construído, a área passível de

edificação, o percentual de áreas comuns, a existência de alguns custos complementares, a impertinência do imóvel paradigma utilizado para composição do valor de avaliação a partir da aplicação do método involutivo;

- b) os serviços de avaliação foram contratados pelo BNDES a preços irrisórios e incompatíveis com o mercado, no valor de R\$ 2.420,00;
- c) de acordo com outros dois laudos avaliativos, o terreno foi avaliado em R\$ 291.670.080,00, pelo método involutivo, e R\$ 285.553.382,00, pelo método comparativo direto;
- d) não existe fundamentação para aplicação da taxa de liquidação forçada;
- e) a licitação ocorreu no dia 15/04/2014, numa terça-feira que antecedeu os feriados de 18/04/2014 e 21/04/2014, prejudicando os objetivos de ampla competitividade;
- f) a empresa vencedora do certame, AJS Empreendimentos e Participações Ltda., possui capital social de apenas R\$ 1.000,00 e no endereço de sua sede constante do CNPJ não tem empresa funcionando.

3. A unidade instrutiva, em análise inicial (peças 8-9), registrou que o imóvel foi avaliado pela S4AHilco em R\$ 107.385.411,00 e, após a aplicação da taxa de liquidação forçada, o valor mínimo de alienação foi fixado em R\$ 45.901.452,28. A licitante AJS Empreendimentos e Participações Ltda. foi declarada vencedora, sendo-lhe adjudicado o objeto licitado por R\$ 51.561.000,00. As empresas SGM Empreendimentos Imobiliários e a Paulo Octávio Investimentos Imobiliários haviam formulado propostas, respectivamente, de R\$ 51 milhões e R\$ 48 milhões, aproximadamente. O resultado do certame foi homologado no dia 6/5/2014. A instrução constante do Relatório precedente traz o seguinte detalhamento dos fatos:

"(...)

o edital da concorrência 01/2014 foi lançado em 10/3/2014 (peça 2, págs. 16 a 35), com avaliação do imóvel da ordem de R\$ 45,9 milhões (data-base 30/8/2013), conforme laudo elaborado pela empresa S4AHilco, datado de 20/9/2013 (peça 2, págs. 84 a 107), ou seja, quase seis meses antes do lançamento da licitação;

esse laudo de avaliação, usado para fundamentar o valor mínimo exigido na licitação foi realizado por empresa sediada na cidade de São Paulo/SP e custou R\$ 2.420,00 ao BNDES (contrato OCS 306, de 4/10/2012, conforme peça 8, pág. 2);

alegando se tratar de um terreno de características ímpar no mercado de Brasília/DF, o laudo aprovado pelo BNDES se valeu exclusivamente do chamado "método involutivo" (detalhado mais adiante), partindo (i) do valor de venda futura das unidades prediais a serem construídas, estimado em mais de R\$ 1.063 bilhão, para então, (ii) após descontar várias despesas (obras, publicidade, lucro do incorporador etc.), deduzir que (iii) o valor terreno seria da ordem de R\$ 107,4 milhões, na data-base agosto/2013 (peça 2, pág. 103);

partindo do valor de venda do terreno lastreado apenas no método involutivo (R\$ 107,4 milhões), a empresa avaliadora do BNDES aplicou um fator redutor (deságio), a título de "liquidação forçada" (simulando venda em velocidade pretensamente inferior àquela observada normalmente no

mercado), de modo a atingir o valor mínimo do terreno que efetivamente constou no edital: R\$ 45,9 milhões;

o valor do edital foi obtido após descontados juros compostos ao longo de um "tempo de absorção pelo mercado" arbitrado em 36 (trinta e seis) meses pelo avaliador do BNDES, considerando tão somente "opinião dos corretores" (peça 2, pág. 105), sem qualquer fundamentação técnica ou evidência mínima das consultas;

além do injustificado período de 36 meses para o cálculo do deságio, o laudo se baseou ainda na "taxa média de desconto de duplicatas" (2,389% ao mês), sem qualquer fundamentação para tal escolha (peça 2, pág. 104);

apesar do alto grau de incerteza dos resultados, em decorrência da escolha de parâmetros e premissas insuficientemente fundamentados, o laudo aprovado pelo BNDES considera que a avaliação pelo método involutivo atingiu "grau III de fundamentação e grau III de precisão" (peça 2, págs. 98 e 107), que seriam os maiores níveis de excelência, conforme NBR 14.653-2:2011 (item 9.4.2 c/c tabelas 8 e 9) (...)".

4. Concedida a medida cautelar proposta pela SecexEstatais no dia 03/06/2014 (peças 14-15) e realizadas as oitivas, a empresa S4A Avaliações Patrimoniais Ltda. permaneceu silente. O BNDES e a empresa AJS apresentaram seus argumentos, os quais foram analisados às peças 37-39. A unidade técnica considerou que as respostas não foram suficientes para elidir duas questões fundamentais para o presente processo: o valor de mercado do imóvel a ser alienado pelo BNDES apurado mediante o uso do método involutivo e a aplicação da taxa de liquidação forçada para estabelecer o valor final do imóvel.

5. O representante acostou nova peça aos autos na qual registrou haver indícios de vínculo entre integrantes das empresas S4AHilco e AJS, pois o representante da empresa vencedora do certame, Sr. Álvaro José da Silveira, teria vínculo empresarial com a Sra. Cristina Caiuby Salles, que, por sua vez, teria parentesco/vínculo com o Sr. Ricardo Caiuby Salles, engenheiro responsável pelo laudo que avaliou o imóvel licitado (peça 20).

6. Por meio do Despacho à peça 43, considerando que a realização de outra avaliação do imóvel seria fundamental para análise da matéria e formação do juízo de mérito, solicitei ao Banco do Brasil, com base no art. 101 da Lei 8.443/1992, a elaboração de laudo avaliativo do imóvel em questão, bem como autorizei a realização de inspeção para verificar a regularidade da contratação da empresa S4AHilco.

7. O Banco do Brasil encaminhou o laudo de avaliação no qual o imóvel em questão foi avaliado em R\$ 195 milhões (peça 71). O Banco do Brasil registrou, ainda, que o trabalho utilizou o Método Comparativo de Dados de Mercado.

8. Encaminhei os autos à então SecobInfraUrbana para, em conjunto com servidores indicados pela Segecex, analisar o laudo de avaliação do Banco do Brasil (peça 71). Determinei ainda que a SecexEstatais RJ promovesse a oitiva do BNDES e da empresa AJS para se manifestarem sobre o referido laudo (peça 72).

9. Em instrução à peça 79, as unidades técnicas informaram que foi examinado o laudo de avaliação do Banco do Brasil, bem como foi realizada uma avaliação própria do imóvel pelo método involutivo, apesar de considerarem o método comparativo direto de dados de mercado como o

mais indicado para o caso em concreto, com a finalidade de procederem a um exame comparativo dos parâmetros e dos critérios utilizados pela empresa S4AHilco e pelo laudo produzido pelo corretor de imóveis Edneval Lomanto Araújo.

10. Considero importante citar as conclusões constantes da referida instrução, pois serviram de base para a análise final da unidade técnica adiante citada:

10.1. o laudo apresentado pela empresa S4AHilco não possui os requisitos para ser classificado com o grau de precisão III e com grau de fundamentação III, previstos na NBR 14653-2, mas apresenta um grau de precisão I, o mesmo para o laudo de avaliação apresentado pelo representante;

10.2. o laudo do Banco do Brasil possui realmente grau III, sendo, por isso, mais preciso;

10.3. não prospera o argumento constante do laudo da S4AHilco de que inexistem dados de mercado que possam ser comparados para obtenção do valor de mercado, pois somente os dados efetivamente utilizados no laudo do Banco do Brasil correspondem a 173 (cento e setenta e três) elementos amostrais, os quais passaram por tratamento e classificação por variáveis qualitativas e quantitativas que igualam suas características intrínsecas ao imóvel avaliado;

10.4. considerando que a NBR 14.653 determina que, para a identificação do valor de mercado, sempre que possível, deve-se preferir o método comparativo direto de dados de mercado no caso em concreto, o referido método é mais adequado do que o método involutivo, tendo em vista que a avaliação procedida pela empresa JJ Engenharia Ltda. foi analisada, conferida e passou por todos os testes estatísticos previstos na NBR 14.653;

10.5. a avaliação desta unidade técnica, utilizando o método involutivo, obteve um valor de R\$ 152.748.747,20 para o terreno do BNDES, montante obtido a partir dos critérios e dos dados tomados como adequados em ambos os laudos citados, enfatizando que tal valor pode ser fortemente impactado por pequenas variações no valor global de vendas do empreendimento e no custo global previsto para execução da construção, motivo pelo qual não é um paradigma suficientemente preciso para a tomada de decisão por parte deste Tribunal;

10.6. após análise da modelagem estatística utilizada no laudo do Banco do Brasil e tendo em vista a aplicabilidade do uso comercial/institucional do imóvel, considerou que o valor mais indicado para a avaliação do terreno é o que consta desse laudo, o qual atribuiu o valor de mercado no montante de R\$ 195 milhões (referente ao ano de 2014, ou R\$ 173.911.770,00, para o ano de 2013), pois se trata da única avaliação com grau de precisão III do imóvel e, também, por ter utilizado o método comparativo direto de dados do mercado, indicado como preferencial pela NBR 14.653;

10.7. com base nas Leis 8.666/1993 e 9.636/1998, aplicáveis por analogia, do ponto de vista jurídico não há amparo legal para a utilização da metodologia de liquidação forçada, pois, segundo tais normativos, o preço contratado deve ser compatível com o valor de mercado;

10.8. do ponto de vista econômico, não há fundamentação nem justificativa para a adoção do método de liquidação forçada no caso em concreto, porque não se trata de venda compulsória;

10.9. é de se estranhar a exigência do BNDES de receber o valor de venda à vista (15% da proposta a título de sinal, descontando-se a garantia de 5%, e outros 85% no ato da assinatura da escritura de compra e venda), seja porque a Lei 9.636/1998 admite a venda parcelada, como também porque outras instituições financeiras públicas federais, por exemplo, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, e a Terracap, admitem, respectivamente, o financiamento e o pagamento parcelado;

10.10. a forma de pagamento à vista estipulada em edital é o maior entrave para que a venda do terreno possa se dar conforme sua avaliação de mercado, podendo serem citados ainda outros fatores para o baixo interesse pelo imóvel, tais como a licitação ter ocorrido no Rio de Janeiro, o prazo de apenas 30 dias entre a divulgação do edital e a data de entrega das propostas, considerado muito exíguo para que os potenciais interessados pudessem reunir as condições financeiras para realizarem uma oferta e as próprias avaliações, e ainda a informação no edital quanto ao valor de avaliação do imóvel.

11. A unidade técnica considerou pertinente formular determinação ao BNDES, para anular a Concorrência Pública para Alienação nº 01/2014 - BNDES, bem como o contrato dela decorrente. Propôs ainda que o TCU determine a adoção das seguintes providências na próxima tentativa de alienação do citado imóvel:

parcelar o pagamento do imóvel em, pelo menos, 180 prestações mensais ou admitir sua aquisição financiada por outro agente financeiro;

adotar um prazo mínimo de 90 dias entre a data de publicação do edital e a data de entrega das propostas;

avaliar a realização da etapa presencial da licitação na praça de Brasília, local em que o imóvel está situado;

adotar o preço mínimo de venda de R\$ 195 milhões, conforme laudo do Banco do Brasil;

dar ampla publicidade ao certame.

12. Procedidas as oitivas, determinei o encaminhamento dos autos à SeinfraUrb para que procedesse nova análise com base nos questionamentos apresentados pelo BNDES e AJS (peças 89, 97, 101 e 104).

13. A seguir, as conclusões das unidades técnicas que atuaram no processo, constantes das peças 146-150, em relação às principais questões tratadas nestes autos.

14. Manifesto-me, desde já, de acordo com a análise das unidades instrutivas, adotando-a como minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer alguns comentários sobre os pontos mais relevantes para o juízo de mérito.

I - Elaboração do laudo de avaliação do imóvel

15. Uma das questões mais importantes tratadas nestes autos diz respeito à definição do valor do imóvel ora licitado. Neste sentido, fundamental a definição do método de avaliação do bem a ser utilizado.

16. De acordo com a norma NBR 14.653 da ABNT, o método comparativo de dados consiste na identificação do valor de mercado do bem por meio de tratamento técnico dos atributos dos elementos comparáveis, constituintes da amostra. Já o método involutivo identifica o valor de mercado baseado num modelo de viabilidade técnico-econômica, mediante hipotético empreendimento compatível com as características do bem e as condições de mercado, considerando os cenários viáveis.

17. Como dito anteriormente, a avaliação da S4AHilco, utilizando o método involutivo, considerando estimativas de custos de construção, de comercialização e publicidade, de honorários, de riscos e de reserva de contingência, dentre outros apresentou o valor de R\$ 107,4 milhões, e de R\$ 45,9 milhões, após a aplicação da taxa de liquidação forçada. A unidade técnica, após correção das premissas adotadas no laudo do BNDES consideradas inadequadas, chegou ao montante de R\$ 152,75 milhões, utilizando o mesmo método involutivo. Já a avaliação do Banco do Brasil avaliou o imóvel em R\$ 195 milhões, por meio do método comparativo de dados, o qual, por sua vez, utiliza variáveis de influência (ano de comercialização, origem da informação valores de edital, venda efetiva, valor das ofertas, área do lote, relação entre área construída e do lote, distância entre a rodoviária e o Plano Piloto e se o imóvel é atendido pelo metrô).

18. Consta do relatório a conclusão da unidade técnica de que as desconformidades do laudo contratado pelo BNDES não constituem mera formalidade, mas dizem respeito (I) à escolha do método involutivo, em desconformidade com o preconizado pela norma NBR 14.653 da ABNT, (II) às falhas na aplicação do método, atingindo apenas o Grau I (mínimas precisão e fundamentação), e não o declarado Grau III (máximas precisão e fundamentação), fato que não apenas configura o descumprimento do parágrafo quarto da cláusula terceira do Contrato OCS nº 306/2012-BNDES (peça 132, pág. 3), o qual determina a adoção do Grau III ou apresentação de justificativa sobre a impossibilidade de adoção desse patamar de rigor técnico, como também traz impactos à definição do valor de mercado do terreno.

19. No caso da avaliação do Banco do Brasil, a partir da amostra colhida e com o devido tratamento estatístico, restou constatado nas instruções produzidas nos autos que o método comparativo de dados do mercado é o método mais objetivo e preciso, conduzindo a uma avaliação mais realista do valor do imóvel. Assim, a opção do BNDES pela exclusão do método comparativo de dados de mercado para a avaliação do terreno em tela contraria as normas técnicas da ABNT e, portanto, a Lei 4.150/1962.

20. O BNDES e a empresa AJS apresentaram diversos questionamentos relativos ao laudo do Banco do Brasil, relacionados aos dados amostrais, ao tratamento estatístico, à adoção do uso comercial/institucional do imóvel. Como bem ressaltado pelas unidades instrutivas, as críticas ao referido laudo não tiveram impacto nos resultados estatísticos, não havendo óbices ao uso do valor de mercado apontado no laudo do Banco do Brasil para a data da licitação (2014). Ainda de acordo com as unidades, os resultados obtidos no laudo do Banco do Brasil servem para comprovar que, à data do certame, foi utilizado preço muito aquém (quase quatro vezes menor) daquele mais provável de ocorrer em transações de imóveis com as características do avaliado na data da licitação.

(...)

25. Por tais razões, em sintonia com a unidade instrutiva, entendo que as irregularidades relacionadas ao método de avaliação utilizado no laudo da S4AHilco são vícios insanáveis, fundamentando, por si sós, a proposta de anulação do certame em questão. Destaco ainda a informação da unidade no sentido de que a jurisprudência do Tribunal tem adotado a anulação dos atos e contratos derivados de serviços de engenharia deficientes, com nível de precisão inadequado, como a solução que melhor atende ao interesse público, conforme os Acórdãos 353/2007, 1874/2007, 396/2008 e 212/2013, todos do Plenário.

**II - Restrições à competitividade originadas pela exigência de pagamento à vista associada à exiguidade de prazo entre a data de publicação do edital e a data de entrega das propostas**

26. Outro questionamento trazido pelo representante diz respeito às condições de pagamento previstas no edital de licitação para alienação do imóvel, aliada à exiguidade de prazo entre a publicação do edital e a data de entrega das propostas, ambos 30 dias, bem como a realização da etapa presencial no Rio de Janeiro/RJ, em vez de Brasília, configurando um cenário de restrição à competitividade no certame (peça 79, fl. 27).

27. Estou de acordo com as unidades técnicas, com base no disposto nos subitens 7.4.3 da NBR 14.653-1/2001, 8.2.1.2.1 e 8.2.1.2.2 da NBR 14.653-2/2011, no sentido de que o valor de mercado inclui a forma de pagamento, sendo uma variável importante para a alienação do imóvel. A Norma Técnica deixa claro que a forma de pagamento do imóvel deve ser investigada, de modo a seguir as práticas de mercado, o que não ocorreu no caso presente, pois a prática é vender parcelado ou aceitar o financiamento bancário.

28. Quanto ao argumento de que a fixação de pagamento à vista está na esfera do poder discricionário do gestor, como bem ressaltado pela unidade instrutiva, esta Corte tem competência para avaliar a validade das razões que levaram a entidade a fixar uma forma de pagamento não condizente com a prática de mercado, capaz de restringir a competitividade, ou seja, a discricionariedade do administrador encontra o limite do interesse público, não podendo ultrapassá-lo sem que o ato tenha sido devidamente justificado. No caso presente, o motivo invocado pelo BNDES para fixar essas condições de pagamento na licitação foi o fato de que a licitação anterior fracassou. Ocorre que a liquidez do imóvel ora licitado é completamente diferente daquela situação de 15 anos atrás. Logo, o insucesso anterior não justifica a restrição à competição. Além disso, o fracasso da licitação anterior poderia, do ponto de vista lógico-racional, justificar medidas visando a ampliação da competitividade, e não a restrição dela, como de fato ocorreu.

29. Assim, como bem ressaltado pela unidade técnica, não foram apresentadas justificativas capazes de afastar as ocorrências tratadas neste tópico.

**III - Aplicação do critério de liquidação forçada**

30. Esta é outra matéria fundamental para o desfecho dos autos.

31. De acordo com a NBR 14653-1:2001, item 3.30, a liquidação forçada é a "condição relativa à hipótese de uma venda compulsória ou em prazo menor que o médio de absorção pelo mercado". Por sua vez, prazo de absorção é o período para venda de um imóvel semelhante ao bem que está sendo avaliado.

32. A unidade instrutiva registrou que, para o cálculo do pretenso valor de liquidação forçada, a S4AHilco considerou a aplicação de um "deságio" no valor encontrado como preço de mercado por meio de fórmula de juros compostos adotando para tanto uma taxa de juros mensal de 2,389% (taxa média para desconto de duplicatas) e um período de 36 meses (considerado tempo de absorção pelo mercado). Tal metodologia acarretou um desconto no valor de mercado de mais de 57% para a obtenção do valor a ser licitado (de R\$ 107.385.411,00 para R\$ 45.901.452,98).

33. Divergindo do argumento do BNDES, estou de acordo com a unidade técnica no sentido de que não há amparo na lei nem na jurisprudência citada na instrução para utilização dessa taxa. Como já escrito no item 10.7 acima, o preço contratado deve ser compatível com o valor de mercado.

34. Ainda que fosse juridicamente possível a venda a preços inferiores aos de mercado, não restou demonstrada tecnicamente nos autos a necessidade de aplicação da liquidação forçada. O argumento de que já foram esgotadas as tentativas de venda do imóvel não procede. Como dito anteriormente, seja pelo próprio BNDES, como também pelas avaliações e pela unidade técnica, se trata de imóvel com características únicas na área central de Brasília, possuindo alta liquidez.

35. Na verdade, como já ressaltado, a última tentativa de venda do bem ocorreu há 15 anos, as condições mercadológicas eram outras. Tal situação não fundamenta a venda de um bem com essa liquidez com desconto de 57%, com base num prazo de absorção de 36 meses.

36. De acordo com o laudo do Banco do Brasil, o prazo de absorção desse imóvel para o mercado local é de 3 a 6 meses, sendo que tal prazo pode ser obtido entre o lançamento do edital e a data de entrega das propostas. Não há necessidade nem fundamento para aplicar a taxa de liquidação forçada. Como sugerido pela unidade instrutiva, a concessão de prazo de 90 dias para apresentação de propostas em uma licitação é factível, pois não há vedação na legislação.

37. Também não procede o argumento do BNDES de que não há mais interesse público na manutenção do bem em questão e que não teve sucesso na solicitação de alteração do uso do terreno, razão pela qual pode ser aplicada a liquidação forçada. A questão tratada nos autos é que a Administração Pública não pode vender um bem por valor inferior ao preço de mercado. Além disso, como ressaltado pela unidade instrutiva, eventual restrição de uso do terreno não justifica aplicação de liquidação forçada como alegado pelo BNDES afirmou, já que a condição de venda compulsória ou de prazo menor que o prazo de absorção pelo mercado mencionada pela norma não tem relação com a restrição de uso.

38. A unidade instrutiva, em homenagem aos princípios da ampla defesa e do contraditório, avaliou a taxa de liquidação forçada, muito embora tenha sido taxativa no sentido de afirmar a sua ilegalidade no caso em análise. A taxa utilizada pela S4AHilco foi de 2,389% ao mês. Esta taxa foi considerada exorbitante. A unidade registrou que caso o comprador

adquirisse o imóvel com recursos próprios para compra e edificação, a taxa Selic seria o parâmetro adequado para estipular o custo de oportunidade. Caso o comprador recorresse ao financiamento do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, seria plausível utilizar uma taxa de 1% ao mês. Vale registrar que o Diretor da SecexEstatais se pronunciou no sentido de que a taxa a ser efetivamente incorrida pelo investidor seria a taxa dos Certificados de Depósito Interbancário - CDI, cujo percentual em agosto/2013 era de 0,72% a.m. (peça 38, fl. 5).

39. A partir da análise efetuada, não há, repito, fundamento para aplicação da liquidação forçada. Primeiro, porque é ilegal; segundo, porque não se trata de venda compulsória; e, terceiro, porque as características do imóvel apontam para um prazo de absorção que pode ser enquadrado no período entre o lançamento do edital e a data para apresentação das propostas. E, ainda que permitida a liquidação forçada, apenas a título de argumentação, a taxa de desconto aplicada é exorbitante e muito acima do que poderia ser aplicado no mercado para o caso de obtenção de financiamento bancário para tal aquisição e construção.

(...)

#### V - Considerações Finais

46. A partir dos elementos constantes dos autos, restou constatado que o BNDES, por meio de uma dispensa de licitação, contratou empresa de engenharia para realizar a avaliação de imóvel, por valor muito abaixo do valor estabelecido pelo conselho de fiscalização profissional.

47. O laudo de avaliação foi entregue sete meses após o pagamento e a data final de vigência do contrato. Tal laudo deveria atingir Grau III de precisão, conforme a Norma NBR 14.653, o que não ocorreu, pois, segundo as unidades técnicas, o laudo possui apenas o Grau I.

48. Em adição, de forma injustificada, foi estabelecido no edital o pagamento à vista, sendo que a prática corrente é o parcelamento ou a aceitação de financiamento bancário, o que significaria também pagamento à vista para o vendedor. A partir da avaliação imprecisa do imóvel, o BNDES, aceitou um valor bem abaixo do preço de mercado, que, com a aplicação irregular de taxa de liquidação forçada, reduziu o preço em mais 57%, cujo valor final ficou abaixo de 25% do preço praticado pelo mercado, conforme a avaliação do Banco do Brasil.

49. O prejuízo potencial aproximado ao erário é da ordem de R\$ 150 milhões de reais, se considerada a diferença entre o valor da proposta vencedora e o valor constante no laudo de avaliação do Banco do Brasil.

50. Segundo as notícias apuradas pelas unidades instrutivas, constantes do relatório, a região onde está localizado o imóvel ora licitado, será beneficiada com uma estação de metrô bem próxima. Além disso, foram construídos logo ao lado vários edifícios comerciais modernos, nos quais estão ou serão instalados, e. g., a Polícia Federal, a Receita Federal, o Banco do Brasil e a Confederação Nacional do Comércio.

51. O que todo vendedor busca é vender o seu bem pelo maior valor possível, se valendo, se for o caso, das características ímpares que o bem possuir, e estabelecendo os meios para aumentar, ao máximo, a competição na venda. O que constato nestes autos é justamente o contrário. O BNDES, enquanto vendedor, não se beneficiou nem se valeu

das características únicas de um bem de alta liquidez. Acolheu uma avaliação bem abaixo do valor de mercado e com a aplicação de taxa de liquidação forçada com índice de desconto de duplicatas. Assim, aceitou se desfazer deste imóvel por valor próximo de 25% do preço praticado pelo mercado. Friso, novamente, que a venda pelo preço de mercado é requisito estabelecido nas Leis 8.666/1993 (arts. 24, incisos X e XXIII, 43 e 44) e 9.636/1998 (art. 24, inciso VII), aplicáveis ao caso.

52. Os argumentos apresentados pelo BNDES e pela empresa AJS não justificaram o valor de venda do imóvel licitado, razão pela qual, repito, entendo que a concorrência pública deve ser anulada. Friso, que, o próprio BNDES já admitiu a necessidade de ajustes nos parâmetros utilizados pela S4AHilco, e que, se mantido o entendimento sobre a aplicação do método comparativo de dados, seria fundamental o replanejamento da pesquisa e a consequente qualificação da amostra com o objetivo de serem obtidos resultados mais confiáveis.

53. Na manhã de hoje, recebi em meu Gabinete, os Srs. Wagner Bittencourt de Oliveira, Vice-presidente do BNDES, e José Henrique Paim Fernandes, Diretor de Meio Ambiente, Agropecuária e Social. Na audiência, fui informado de que a Diretoria do Banco teria decidido por revogar a Concorrência ora em análise e estaria disposto a seguir as orientações do Tribunal em eventual futura licitação do imóvel.

54. Neste sentido, o representante legal do BNDES acostou aos autos expediente no qual informa que o Banco resolveu revogar a Concorrência Pública 01/2014.

55. Considerando a informação trazida aos autos nesta manhã no sentido de que a Diretoria do BNDES se dispõe a adotar as providências corretivas, reconhecendo assim as falhas apontadas na presente licitação, e, considerando ainda que a atuação tempestiva desta Corte de Contas permitiu que a venda do imóvel objeto do certame não se concretizasse, afastando o potencial prejuízo ao erário, entendo não ser o caso de ouvir em audiência os responsáveis pelas ocorrências em tela.

56. Não obstante a posição do BNDES, entendo que a melhor solução ao caso é a anulação, e não a revogação do certame, tendo em vista ser a anulação a hipótese jurídica adequada quando da ocorrência de irregularidades.

57. Ainda assim, concordo com a expedição das determinações, recomendações e ciências propostas pelas unidades técnicas para que, caso o BNDES tenha interesse, seja procedida uma nova avaliação do imóvel, dentro dos parâmetros estabelecidos pela NBR 14.653, e com a definição de condições que estimulem a competitividade, possibilitando que este seja vendido, no mínimo, pelo seu real valor de mercado. Entendo ainda não haver óbice para que, se for do seu interesse, o BNDES utilize o laudo de avaliação do Banco do Brasil como base para a realização de nova licitação para venda do imóvel em questão.

58. Registro ainda que o Exmo. Ministro Augusto Nardes apresentou proposta, por mim acolhida, no sentido de que seja determinado à Segecex que avalie outros processos de alienação de bens imóveis, nos últimos 5 anos, no âmbito do BNDES, representando ao Tribunal caso identifique indícios de irregularidades semelhantes aos verificados nos presentes autos.

(...)

Diante disso, por meio do Acórdão nº 996/2015 – TCU - Plenário, proferido em 29/04/2015, nos autos do processo nº 013.073/2014-1, o Tribunal decidiu:

9.1. conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 45, caput, da Lei 8.443/1992, assinar prazo de 30 (trinta) dias para que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, com vistas a **anulação da Concorrência Pública para Alienação AA n. 1/2014-BNDES e dos atos dela decorrentes**; (grifamos)

9.3. determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que, em caso de eventual nova licitação visando alienação do imóvel objeto da Concorrência Pública indicada no item 9.2 acima:

9.3.1. efetue, previamente à publicação do edital de licitação, ampla consulta a órgãos e entidades da Administração Pública Federal, acerca do interesse em adquirir o referido terreno, com vistas a cumprir o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 9.636/1998, aplicada ao caso concreto por analogia;

9.3.2. adote como método avaliativo aplicável ao caso concreto o método comparativo direto de dados de mercado quando das futuras avaliações do valor mínimo de venda do terreno, com fulcro no disposto na NBR 14.653-2 da ABNT c/c art. 1º da Lei 4.150/1962, a qual considera como prioritário o método de avaliação por comparativo direto de dados de mercado, sem prejuízo de avaliações adicionais e acessórias por meio de outros métodos, como forma de validar os resultados da avaliação principal;

9.3.3. abstenha-se de aplicar o critério de liquidação forçada, tendo em vista a inexistência de amparo legal, bem como a obrigação para que o imóvel seja vendido pelo preço de mercado;

9.4. recomendar ao BNDES, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em caso de eventual nova licitação visando alienação do imóvel objeto da Concorrência Pública indicada no item 9.2 acima:

9.4.1. adote o prazo mínimo de 90 dias entre a data de publicação do edital e a data de entrega das propostas, equivalente ao tempo mínimo de absorção do imóvel pelo mercado de Brasília;

9.4.2. com vistas a propiciar ampla competitividade, estabeleça cláusula editalícia que expressamente permita ao interessado comprar o imóvel por meio de financiamento bancário ou, se for conveniente ao BNDES, mediante pagamento de forma parcelada;

9.4.3. promova ampla publicidade ao certame, avaliando possíveis publicações em jornais de grande circulação de Brasília/DF, do Rio de Janeiro/RJ e de São Paulo/SP, na internet, por meio do site do próprio BNDES, em área de destaque, e ainda em sites especializados em vendas de imóveis;

9.4.4. realize a sessão presencial da licitação em Brasília/DF, localidade do imóvel;

9.4.5. realize a sessão presencial da licitação em data que não prejudique a competitividade;

9.5. dar ciência ao BNDES sobre as seguintes impropriedades:

9.5.1. utilização de metodologias avaliativas de imóveis fora da ordem de prioridade prevista na NBR 14.653-2:2011, identificada no laudo de avaliação da empresa S4AHilco, o que afronta o disposto no subitem 8.1 da NBR 14.653-2/2011 c/c art. 1º da Lei 4.150/1962;

9.5.2. exigências de habilitação atinentes à apresentação de certidões negativas de débitos junto ao INSS, FGTS, Dívida Ativa da União e Receita Federal, além de certidão negativa de falências, identificada no edital da Concorrência Pública para Alienação de Imóveis 1/2014, o que afronta o disposto no art. 18 da Lei 8.666/1993;

9.5.3. o procedimento simplificado de contratação direta dos serviços de avaliação técnica para determinação do valor mercadológico de imóveis, identificado no contrato OCS 306/2012, traz riscos à qualidade e im pessoalidade das informações produzidas, o que justifica a adoção de procedimento licitatório em contratações do tipo, conforme art. 37, inciso XXI da Constituição Federal e art. 3º da Lei 8.666/1993;

9.6. determinar à Segecex que avalie outros processos de alienação de bens imóveis, nos últimos 5 anos, no âmbito do BNDES, representando ao Tribunal caso identifique indícios de irregularidades semelhantes aos verificados nos presentes autos;

9.7. encaminhar ao BNDES cópia do Laudo de Avaliação do Banco do Brasil para avaliação do imóvel licitado, como subsídio para eventual novo procedimento licitatório;

(...)

9.9. retirar a chancela de sigilo dos autos;

10. arquivar o presente processo

De todo o acima relatado, verificamos que o TCU já analisou detalhada e apropriadamente a matéria, tendo adotado as providências necessárias para a anulação da concorrência pública realizada para a alienação do terreno em questão, bem como tendo feito determinações, recomendações e ciências ao BNDES em caso de eventual nova licitação para alienação do citado imóvel. Desse modo, consideramos intempestiva e inoportuna a implementação desta PFC.

#### IV – VOTO

Em face do exposto, voto pelo arquivamento desta PFC, tendo em vista a perda de oportunidade, dado que o assunto já foi tratado de forma apropriada no âmbito do Tribunal de Contas da União, o qual adotou as providências cabíveis.

Sala da Comissão, em 11 de agosto de 2015.

**Deputado JUNIOR MARRECA**  
**Relator**

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu unanimemente pelo arquivamento da Proposta de Fiscalização e Controle nº 187/2014, nos termos do relatório prévio do Deputado Junior Marreca.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Soraya Santos - Presidente, Manoel Junior - Vice-Presidente, Adail Carneiro, Aelton Freitas, Aluisio Mendes, Andres Sanchez, Edmar Arruda, Edmilson Rodrigues, Elizeu Dionizio, Enio Verri, Félix Mendonça Júnior, Fernando Monteiro, Junior Marreca, Leonardo Quintão, Mainha, Miro Teixeira, Pauderney Avelino, Rafael Motta, Renzo Braz, Rodrigo Martins, Silvio Torres, Walter Alves, Assis Carvalho, Bebeto, Bruno Covas, Caetano, Celso Maldaner, Christiane de Souza Yared, Davidson Magalhães, Esperidião Amin, Evair de Melo, Giovani Cherini, Helder Salomão, Hildo Rocha, Joaquim Passarinho, Júlio Cesar, Leandre, Lelo Coimbra, Marcio Alvino, Mauro Pereira, Nelson Marchezan Junior, Pastor Franklin, Paulo Teixeira, Simone Morgado, Valtenir Pereira e Zé Silva.

Sala da Comissão, em 24 de setembro de 2015.

Deputada SIMONE MORGADO  
No exercício da Presidência

**FIM DO DOCUMENTO**