20ª Conferência Internacional da LARES
06 e 07 de Outubro de 2021

Gestão do patrimônio público: possibilidade de promoção do desenvolvimento urbano e obtenção de receitas patrimoniais

Carollina Hitomi Okamoto[1], André Montes Cruz[2], Patrícia Sobral Fernandes[3]

[1] Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, carollina.okamoto@usp.br
[2] Urban Systems, São Paulo, Brasil, andre.cruz@urbansystems.com.br
[3] CTE - Centro de Tecnologia de Edificações, São Paulo, Brasil, pfernandes@cte.com.br

RESUMO

A administração pública apresenta diversos terrenos sem utilização, com dificuldades de gerenciar os seus ativos e garantir o cumprimento da função social da propriedade, dentre eles, podemos destacar aqueles que estão em locais valorizados e que despertam o interesse do mercado imobiliário. Em contrapartida, a gestão municipal carece de recursos para suprir demandas de habitação, infraestrutura e manutenção. Frente aos desafios, salientamos a importância das estratégias de desenvolvimento urbano com uso desses ativos públicos, possibilitando a obtenção de receita através de parcerias com o setor privado e, por consequência, gerando recursos para fins sociais. Este estudo, objetiva-se compreender o potencial de desenvolvimento urbano e captação de recursos governamentais por meio de empreendimentos imobiliários em terras públicas. Para isso, foi abordada, inicialmente, a compreensão da possibilidade de promoção desses empreendimentos nessas áreas, por meio de parcerias com o setor privado, destacando seus principais desafios e oportunidades. Posteriormente, para compreender a possibilidade de aplicação foi feito um estudo de caso do Centro Comercial no Setor Noroeste de Brasília realizado pela TERRACAP, Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal. O terreno foi concebido junto ao bairro Noroeste com foco na criação da sua centralidade, existindo o potencial de empreendimentos multiuso como shoppings centers, torres corporativas e residenciais *long stay*, fornecendo serviços, lazer e empregos para a população local e para toda a cidade de Brasília. Para definir o *mix* de produtos mais rentáveis, foi feita uma modelagem econômico-financeira, definindo uma receita mínima do terreno de R$ 175 milhões, resultando para o investidor uma TIR de 10,3% ao ano. Com o estudo, conclui-se que os terrenos públicos podem ser interessantes para o desenvolvimento urbano, no entanto, é necessário estudar a possibilidade de geração de receita, que será utilizada para financiar outras demandas sociais.

Palavras-chave: desenvolvimento urbano, patrimônio da união, terrenos públicos, gestão pública.

20ª Conferência Internacional da LARES
06 e 07 de Outubro de 2021

Management of public property: the possibility of promotion of urban development and obtaining property income

ABSTRACT

The government has several unused land, with difficulties in managing its assets and guaranteeing the social function of property, among them, we can highlight those that are in valued places and that arouse the interest of the real estate market. In contrast, the municipal government lacks the resources to solve housing, infrastructure and maintenance needs. Faced with these challenges, we emphasize the importance of urban development strategies with the use of these public assets, making it possible to obtain revenue through partnerships with the private sector, generating resources for social purposes. This study aims to understand this potential for urban development and raising government funds through real estate developments on public lands. For this, we initially approached the understanding of the possibility of promoting these projects in these areas, through partnerships with the private sector, highlighting their main challenges and opportunities. Subsequently, to understand the possibility of application, a case study of the Commercial Center in Northwest Sector of Brasília developed by TERRACAP was done. The land was designed next to the Northwest neighbourhood focusing on creating its centrality. There is a potential for multipurpose projects like shopping centers, corporate towers and residential for long stay, providing services, leisure and jobs for local people and for the entire city of Brasília. In order to define the most profitable product mix, an economic-financial model was carried out, setting a minimum land revenue of R$175 million, resulting in an IRR of 10.3% per year for the investor. With the study, it is concluded that public land can be interesting for urban development, however, it is necessary to study the possibility of generating revenue, which will be used to finance other social demands.

Key-words: urban development, public heritage, public land, public management.

1. INTRODUÇÃO

Entre as diversas atividades da administração pública, a Gestão do Patrimônio Imobiliário é uma das que mais necessita de atenção especial por parte do poder público, pois os terrenos e prédios públicos não possuem apenas a função de abrigar os serviços públicos, mas também são essenciais no direcionamento da estruturação do espaço (MOURA, 2019). A gestão do patrimônio imobiliário público influencia diretamente na configuração do espaço das cidades, visto que a utilização ou não desse patrimônio, pode gerar consequências - na dinâmica espacial urbana.
Por outro lado, diversas administrações públicas possuem uma frágil gestão do seu patrimônio imobiliário, detendo de terrenos e prédios sem utilização, com dificuldades de gerenciar os seus ativos e garantir o cumprimento da função social da propriedade, dentre eles, podemos destacar aqueles que estão em locais valorizados e que despertam o interesse do mercado imobiliário (MOURA, 2019).
Em contrapartida, a gestão municipal carece de recursos para suprir as demandas por habitação, infraestrutura e manutenção dos seus serviços e equipamentos. Frente a esses desafios, o Estado possui uma oportunidade de saná-los, por meio da elaboração de estratégias de desenvolvimento urbano com uso desses ativos públicos que estão sem utilização em áreas consideradas estratégicas, ativos estes que também não possuem interesse de atenderem uma demanda específica de uso coletivo. Nesse cenário, o Estado poderia exercer o papel de promotor imobiliário, podendo se beneficiar da obtenção de receita, por exemplo, através de parcerias com o setor privado, gerando recursos para fins sociais.
Por isso, objetiva-se compreender esse potencial de desenvolvimento urbano e captação de recursos governamentais por meio de empreendimentos imobiliários em terras públicas. Para isso, será realizada uma revisão bibliográfica sobre o assunto, identificando os seus desafios e oportunidades, seguido do estudo de caso do Centro Comercial Noroeste, desenvolvido pela TERRACAP, Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal.

2. METODOLOGIA

Para concernir o potencial de desenvolvimento urbano e captação de recursos governamentais por meio de empreendimentos imobiliários em terras públicas será feita uma revisão bibliográfica para compreender as possibilidades de promoção desses empreendimentos nessas áreas, destacando os seus principais desafios e oportunidades.
Com base na etapa anterior, será realizado um estudo de caso do Centro Comercial no Setor Noroeste de Brasília realizado pela TERRACAP, Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, com o objetivo de identificar os principais fatores decisivos para a efetividade da parceria, os desafios encontrados e oportunidades. As informações que serão apresentadas sobre a agência de desenvolvimento e o estudo de caso serão referentes apenas às informações públicas divulgadas por ela em seu site oficial.

3. RESULTADOS

3.1. Desenvolvimento Urbano e Imobiliário em Terrenos Públicos

A Gestão do Patrimônio Imobiliário é uma das áreas que mais carece de atenção especial, visto que os terrenos e prédios públicos não possuem apenas a função de abrigar os serviços públicos, mas também são essenciais no direcionamento da estruturação do espaço, contudo, essa maneira de gestão é negligenciada inúmeras vezes pela administração pública (MOURA, 2019). A forma

de utilização ou não desses ativos públicos pode influenciar diretamente na dinâmica urbana, por exemplo, em áreas públicas podem ser desenvolvidos equipamentos e infraestrutura que melhorem a qualidade de vida da população, impulsionem a transformação de uma área de necessidade de requalificação urbana, auxiliem nas demandas habitacionais, além de serem uma interessante fonte de receita do município.

As administrações públicas, muitas vezes, possuem dificuldades de gerenciar os seus imóveis, não possuindo um controle sistemático sobre as suas propriedades em relação a questões básicas, como quais são os seus ativos, onde estão localizados e qual a função que estão cumprindo atualmente. A literatura destaca ainda que essa gestão do patrimônio imobiliário público enfrenta dificuldades relacionadas a falta de visão estratégia de médio/longo prazo, ausência de marcos regulatórios, precariedade da estrutura institucional para gerir esse patrimônio e poucos ou nenhum dados e informações sistematizados em relação aos bens públicos (PAIVA C.; FONSECA S.; PAIVA S., 2017).

Além das questões básicas, é preciso realizar a avaliação adequada da propriedade, que podem ser determinantes para o desenvolvimento urbano, identificando quais as potencialidades de cada área, qual a sua vocação e qual a melhor destinação a elas.

Ressalta-se que cada propriedade possui sua característica e potencial a ser aproveitado pelo poder público. É o caso da região central de São Paulo, que se encontra esvaziada, com a presença de diversos prédios públicos com um leque de opções que podem auxiliar no processo de reocupação do centro da cidade, desde fornecendo moradia adequada para aqueles que hoje ocupam parcela desses prédios, seja realizando parcerias com o setor privado para promoção da revitalização e ressignificação desses edifícios para outras atividades.

Além disso, propriedades localizadas em áreas estratégicas, com alta valorização imobiliária, que atraem o mercado imobiliário e com a possibilidade de impulsionar o desenvolvimento urbano, compõem um arranjo perfeito para que o poder público atue como um empreendedor, objetivando a promoção do desenvolvimento e a obtenção de uma fonte de receita para o município, propiciando maiores investimentos com fins sociais.

Destaca-se que apesar da possibilidade do Estado atuar como empreendedor seja muito atrativa, é necessário a realização de estudos aprofundados dos ativos para que se permitam dar os seus direcionamentos corretos, identificando a viabilidade do negócio e o risco existente. Exemplo do Projeto Urbano do Porto Maravilha do Rio de Janeiro, um projeto descomunal de toda a área portuária, que permitiu uma melhoria da qualidade urbana da área, promovida pelos novos equipamentos instalados. Porém, em contrapartida, foi empenhado um investimento colossal por parte do poder público para desapropriar terras e construir infraestrutura de transporte, em troca de diversos edifícios com elevadas taxas de vacância e alto risco de não recuperação do investimento empregado por meio da venda de CEPACs. Além disso, até o momento não foram promovidas as habitações sociais que foram acordadas (SANTOS *et al.*, 2020).

Entende-se que o caso do Porto Maravilha se tratou de um projeto monumental, com a escala de risco igualmente proporcional. Além de toda a ansiedade de desenvolvimento do projeto e a turbulência existente na própria administração local, que gerou ainda mais incertezas sobre o seu resultado. Por isso, é reforçada a cautela e planejamento por parte do poder público, necessitando de análises aprofundadas e medidas de contenção desses riscos.

Para a promoção do desenvolvimento urbano estratégico associado a um gerenciamento eficiente dos bens públicos, é essencial a presença de uma instituição responsável por essa atuação, que se dedique a essa função no setor público para que seja dada a devida atenção a essa área.

Além disso, é necessário que essa instituição responsável por esse gerenciamento também possua na sua pasta de execução o planejamento de estratégias de desenvolvimento urbano, para que seja possível o casamento das duas funções, podendo atuar como promotora de projetos urbanos. Ademais, algumas estruturas governamentais podem facilitar parcerias com outros agentes da sociedade, por exemplo, as empresas públicas que se beneficiam da possibilidade de atuarem mais

alinhadas as práticas de mercado, permitindo parcerias mais facilitadas com o setor privado (ASSIS, 2018).

3.2. Estudo de Caso: Centro Comercial Noroeste da TERRACAP

3.2.1. A TERRACAP

A TERRACAP, atual Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, é uma empresa pública responsável por executar as atividades imobiliárias, propor e implementar programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal. Em 2011, foi sancionada a Lei Distrital nº 4.586, que permitiu que a TERRACAP atuasse plenamente como uma agência de desenvolvimento, podendo:

- Operacionalizar as atividades imobiliárias, com o objetivo de gerar recursos para investimento em infraestrutura econômica e social.
- Promover investimentos em parcelamentos do solo, infraestrutura e edificações para implantação de projetos e programas de desenvolvimento econômico e social.
- Estabelecer parcerias público-privadas (PPPs), constituição de sociedades de propósito específico (SPEs), promoção de operações urbanas consorciadas para implantação e desenvolvimento de empreendimentos considerados estratégicos pelo Governo do Distrito Federal.
- Promover estudos e pesquisas relacionados com o ordenamento urbano, o provimento habitacional e o mercado imobiliário no Distrito Federal.

A TERRACAP possui uma atuação focada no processo de regularização fundiária do Distrito Federal, buscando priorizar a inclusão social, preservação ambiental e apoio a provisão habitacional. Além desta principal frente de atuação, em determinados locais estratégicos, a empresa pública atua na promoção de Projetos Urbanos que auxiliem na promoção do desenvolvimento urbano local. Ademais, a agência atua como empreendedora imobiliária em propriedades situadas em locais de alta valorização, elaborando projetos que possam gerar recursos e, por consequência, possibilitando mais investimentos com fins sociais no Distrito Federal.

3.2.2. O Centro Comercial Noroeste

Um dos projetos de urbanização da TERRACAP é o Setor Noroeste, um bairro com 20 quadras residenciais, localizado no Plano Piloto de Brasília. O bairro possui características urbanísticas de uma Cidade-Parque, com habitações multifamiliares, lotes residenciais, comerciais e lotes para implantação de equipamentos, como escolas, postos de saúde, entre outros. O bairro Noroeste está em processo de desenvolvimento, comercialização e ocupação. Esses lotes são, em sua maioria, para alienação por meio de leilões, exceto alguns terrenos mais estratégicos que poderão ser mantidos como patrimônio público, com desenvolvimento por meio de parcerias com empresas privadas.

Uma dessas áreas com intenção de desenvolvimento em parceria com empresas privadas no bairro Noroeste é destinada ao Centro Comercial Noroeste, tema de aprofundamento deste estudo de caso, que tem como objetivo atender a população tanto do Noroeste quanto de seus bairros

vizinhos. Com essa nova centralidade, espera-se criar novos empregos e serviços, além de uma possível valorização imobiliária que impulsione a ocupação do bairro Noroeste.
Inicialmente, essa área participou do leilão nº 11 de 2013, quando ainda se tinha o interesse de alienação desse terreno, com valor mínimo de R$257 milhões, sendo 25% de entrada e o restante em três parcelas. O leilão desse terreno foi divulgado com apenas um mês de antecedência, não apresentando nenhum estudo sobre o potencial da área, destacando apenas o terreno, sua finalidade e valor. Porém, a licitação não apresentou investidores interessados, segundo a notícia disponível no site do Correio Braziliense na data de 04/12/2013.
Após a tentativa, a TERRACAP contratou a empresa Urban Systems Brasil Estudo de Mercado Eireli para realizar o estudo de viabilidade do empreendimento e acompanhamento do processo de licitação, com o objetivo de elaborar uma proposta mais estruturada para essa área comercial, identificando suas potencialidades, a fim de conseguir possíveis investidores. Os trabalhos contaram ainda com a colaboração das subcontratadas: DeF Projetos e CTE – Centro de Tecnologia de Edificações. O estudo contemplou uma análise mercadológica, um *masterplan* do empreendimento, juntamente com uma análise da viabilidade econômica e financeira do projeto.
A área destinada ao Centro Comercial Noroeste é a Área Especial 1 - AENW 01 com aproximadamente 61 mil m², destacada na Fig. 1. Uma localização estratégica, próximo do Parque Burle Marx e o Bairro Noroeste. O terreno é limitado pelas vias W7 e W8. A principal via do setor, recentemente implantada, W9, fica próxima ao terreno.

Figura 1: Localização do terreno na área em estudo

CHAMAMENTO PÚBLICO º 002/2021

3.2.3. Estudo Mercadológico

A análise do potencial de mercado do terreno em estudo contemplou a localização, suas características sócio econômicas, as ofertas e demandas existentes de shoppings, hotéis residenciais *long stay*, escolas, equipamentos de saúde e prédios empresariais no Distrito Federal. Com base no estudo mercadológico, foram identificadas as vocações imobiliárias do terreno e quais tipologias de empreendimentos possuíam maior oportunidade de desenvolvimento na área.
Foi verificada a oportunidade de desenvolvimento de um shopping regional, apesar da concorrência já existente no município, para atender a população de alta renda que está se estabelecendo no bairro Noroeste, juntamente com o fluxo de trabalhadores da região, que podem usufruir das lojas de serviços, conveniência e restaurantes.
O estudo também apontou para o desenvolvimento de lajes corporativas e salas comerciais, pois apesar da vacância existente e os novos lançamentos previstos, a localização estratégica e expectativa de crescimento de postos de trabalho no setor de serviços se tornam diferenciais, , ainda mais quando associados a tipologia de shopping center.
Além disso, foi identificada a oportunidade de residencial *long stay* de alto padrão, devido a característica da cidade receber diversos políticos e empresários diariamente e a baixa oferta de alto padrão existente na cidade, podendo suprir essa lacuna desse serviço. A associação com as tipologias de shopping e empresarial podem fortalecer ainda mais a atração dessa demanda.
Apesar de Brasília ofertar diversos hotéis na cidade, o município possui elevada demanda hoteleira, podendo ser uma oportunidade para a área de estudo o desenvolvimento de hotéis com quartos do perfil econômico, médio e alto padrão.
Há algumas tipologias não recomendadas para o terreno, caso dos equipamentos de educação, saúde e espaços de eventos, devido à presença de elevada concorrência nesses setores e dificuldade de encontrar players para seu desenvolvimento.
Então foi feita a projeção de demanda futura para cada uma das tipologias recomendadas para o terreno, estimando o potencial de captura do empreendimento. Para o cálculo do potencial de demanda do shopping center, foi estimado o potencial de consumo da população das áreas de influência do empreendimento, com base na distribuição de gastos familiar com cada categoria segundo o IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo). A partir do potencial de consumo para cada categoria (alimentos, conveniência, vestuário, etc.), é estimado uma captura pelo empreendimento de 3,2% do potencial de vendas total na área de influência, chegando a uma sugestão de ABL (Área Bruta Locável) para cada categoria a partir da área média estimada pelo valor de venda (Tab. 1) que ao todo somam 28.050 m² de ABL para o shopping center.

Tabela 1: Demanda de ABL por categoria

Categoria	Potencial de Consumo [R$ x mil]	Market Share	Potencial de Vendas [R$ x mil]	Potencial de Vendas + Cap. Externa [R$ x mil]	Venda Média/ m² [R$]	ABL [m²]	%ABL
Gênero Alimentício	254.095	0,7%	1.712	1.708	2.500	719	2,6%
Conveniência	89.327	0,8%	671	704	2.000	352	1,3%
Vestuário	152.464	5,1%	7.786	8.175	1.800	4.542	16,2%
Artigos do Lar	110.734	7,3%	8.064	8.467	1.600	5.292	18,9%
Artigos Diversos	138.023	6,2%	8.553	8.981	1.600	5.613	20,0%
Construção	69.785	4,9%	3.434	3.605	1.000	3.605	12,9%
Alimentação	272.026	2,5%	6.669	7.003	2.500	2.801	10,0%
Serviços Diversos	132.268	1,5%	2.022	2.123	700	3.034	10,8%
Entretenimento	9.644	7,2%	697	732	350	2.092	7,5%
Total	1.228.366	3,2%	39.609	41.589	1.483	28.050	100,0%

Adaptado de CHAMAMENTO PÚBLICO º 002/2021

Para o cálculo da demanda por lajes corporativas, foram projetados os empregos no setor de serviços de médio e grande porte em Brasília, a partir da estimativa de crescimento econômico do

país e da população em idade ativa. A partir da expectativa de empregos futuros, é calculado o incremento de funcionários anuais no setor, utilizando o valor médio de 0,49 funcionários por m² de ABL, calculando a demanda de área para lajes corporativas. Considerando a taxa de vacância existente de 15,3%, com o crescimento do setor econômico espera-se que essas áreas sejam ocupadas até atingir o patamar de 10% de vacância, onde será demandado novas áreas para empresariais corporate. Foi considerado uma captura de 20% dessa demanda pelo empreendimento, devido a sua localização estratégica e poucos lançamentos previstos para o setor, resultando em um potencial de demanda de 48 mil m² de ABL até 2030 (Tab.2).

Tabela 2: Demanda por Laje Corporativa

Ano	Novos Funcionários Lajes	ABL Demandada [m²]	ABL Existente [m²]	ABL Disponível [m²]	ABL Potencial [m²]	Taxa de Vacância [%]	ABL Capturada [m²]
2020	23.611	38.289	1.838.543	280.836	0	15,3%	0
2021	26.326	42.692	1.889.171	293.175	0	15,3%	0
2022	26.278	42.615	1.889.171	250.484	0	13,3%	0
2023	25.782	41.810	1.889.171	207.869	25.398	11,0%	5.080
2024	17.962	29.128	1.914.569	191.457	32.365	10,0%	6.473
2025	17.603	28.545	1.946.934	194.693	31.717	10,0%	6.343
2026	17.228	27.939	1.978.651	197.865	31.043	10,0%	6.209
2027	16.964	27.509	2.009.694	200.970	30.566	10,0%	6.113
2028	16.746	27.156	2.040.260	204.026	30.174	10,0%	6.035
2029	16.689	27.063	2.070.434	207.043	30.071	10,0%	6.014
2030	16.790	27.228	2.100.504	210.051	30.253	10,0%	6.051

Adaptado de CHAMAMENTO PÚBLICO º 002/2021

Para o cálculo de demanda por salas comerciais foram projetados os empregos no setor de serviços de pequeno porte em Brasília, a partir da estimativa de crescimento econômico do país e da população em idade ativa. A partir da expectativa de empregos, é calculado o incremento de funcionários anuais no setor, utilizando o valor médio de 0,16 funcionários por m² de ABL, é calculada a demanda de área para salas comerciais. Considerando a taxa de vacância existente de 17,3%, com o crescimento do setor econômico, espera-se que essas áreas sejam ocupadas até atingir o patamar de 10% de vacância, onde será demandado novas áreas para salas comerciais. Foi considerado uma captura de 10% dessa demanda pelo empreendimento, devido a sua localização estratégica e poucos lançamentos previstos para o setor, resultando em um potencial de demanda de 20 mil m² de ABL até 2030 (Tab.3).

Tabela 3: Demanda por Salas Comerciais

Ano	Novos Funcionários Salas	ABL Demandada [m²]	ABL Existente [m²]	ABL Disponível [m²]	ABL Potencial [m²]	Taxa de Vacância [%]	ABL Capturada [m²]
2020	168.282	29.056	1.212.982	209.959	0	17,3%	0
2021	173.565	32.398	1.212.982	180.903	0	14,9%	0
2022	178.838	32.339	1.212.982	148.505	5.703	12,2%	570
2023	184.011	31.728	1.218.685	121.868	35.254	10%	3.525
2024	187.615	22.105	1.253.938	125.394	24.561	10%	2.456
2025	191.147	21.662	1.278.499	127.850	24.069	10%	2.407
2026	194.604	21.202	1.302.568	130.257	23.558	10%	2.356
2027	198.008	20.876	1.326.126	132.613	23.196	10%	2.320
2028	201.368	20.608	1.349.322	134.932	22.898	10%	2.290
2029	204.717	20.538	1.372.220	137.222	22.820	10%	2.282
2030	208.086	20.663	1.395.040	139.504	22.959	10%	2.296

Adaptado de CHAMAMENTO PÚBLICO º 002/2021

Para o cálculo do potencial de demanda de residencial *long stay* foi projetada a demanda por apartamentos alugados para a renda familiar mensal superior a 10 mil reais e para as tipologias de 1, 2 e 3 dormitórios. Foi considerado uma captura de 5% pelo empreendimento de cada uma das tipologias de apartamento, resultando em uma demanda potencial de 877 apartamentos até 2030 (Tab. 4).

Tabela 4: Demanda por Residencial Long Stay

Ano	Aptos novos Alugados com renda superior a R$10.000			% Captura do Projeto	Aptos novos Alugados com renda superior a R$10.000 capturada			
	1 dorm	2 dorn	3 dorm ou mais		1 dorm	2 dorn	3 dorm ou mais	Total
2021	757	674	323	5%	38	34	16	88
2022	761	678	324	5%	38	34	16	88
2023	762	679	325	5%	38	34	16	88
2024	763	680	325	5%	38	34	16	88
2025	762	679	325	5%	38	34	16	88
2026	759	676	324	5%	38	34	16	88
2027	766	682	327	5%	38	34	16	89
2028	754	672	321	5%	38	34	16	87
2029	745	664	318	5%	37	33	16	86
2030	737	656	314	5%	37	33	16	85

Adaptado de CHAMAMENTO PÚBLICO º 002/2021

Para a demanda hoteleira, foram projetados os empregos no setor de alojamentos com base na estimativa de crescimento econômico e populacional. A partir da expectativa de funcionários, é transformado em unidades hoteleiras (UH) a partir da relação de 0,44 funcionários por UH . Foi considerado uma captura de 50% da demanda existente, sendo um desafio para o projeto, mas que seria viável, visto que há falta de ofertas de espaços adequados para o segmento na cidade de Brasília, com isso teria uma demanda de 587 UH até 2030 (Tab. 5).

Tabela 5: Demanda por Hotelaria

Ano	Novos Funcionários Alojamento	UH Demandada [un]	UH Demandada Acumulada	% Captura do Projeto	UH's Potencial do Projeto	UH's Potencial Faseada
2020	69	161	161	50%	80	
2021	80	182	342	50%	171	
2022	78	177	519	50%	260	260
2023	74	168	687	50%	343	
2024	37	85	772	50%	386	
2025	35	79	850	50%	425	
2026	32	72	923	50%	461	202
2027	30	68	990	50%	495	
2028	28	63	1.053	50%	527	
2029	27	61	1.114	50%	557	
2030	26	59	1.173	50%	287	125

Adaptado de CHAMAMENTO PÚBLICO º 002/2021

Com base em todas as projeções anteriores, o resultado do estudo de mercado foi a estimativa de área útil comercializada para cada tipologia sugerida (Tab. 6), fornecendo dados para a equipe desenvolvedora do *masterplan* e, por consequência, orientando o projeto de uso e ocupação do solo conforme a demanda.

Tabela 6: Área Útil Comercializada

Tipologia	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Shopping	28.050	5.150	0	6.198	0	13.557	0	10.351	0	12.517
Empresarial Lajes	0	0	5.080	6.473	6.343	6.209	6.113	6.035	6.014	6.051
Empresarial Salas	0	570	3.525	2.456	2.407	2.356	2.320	2.290	2.282	2.296
Hotel Médio Conforto	4.553	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hotel Confortável	8.053	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hotel Muito Confortável	6.926	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aptos 50 m²	1.900	1.900	1.950	1.900	1.900	1.900	1.900	1.900	1.850	1.850
Aptos 80 m²	2.720	2.720	2.720	2.720	2.720	2.720	2.720	2.640	2.720	2.560
Aptos 120 m²	2.040	1.920	1.920	1.920	2.040	1.920	1.920	1.920	1.920	1.920
Total	54.243	12.260	15.195	21.667	15.410	28.661	14.973	25.135	14.786	27.194

Adaptado de CHAMAMENTO PÚBLICO º 002/2021

3.2.4. Masterplan do Centro Comercial Noroeste

A partir do estudo de mercado e análise da legislação urbanística incidente na área, a Def Projetos elaborou um *masterplan* de ocupação da área. A proposta é a criação de um empreendimento que valorize essa integração com o Setor Noroeste e o Parque Burle Marx, permitindo a fruição pública entre os empreendimentos. O estudo arquitetônico preliminar foi norteado pela valorização de conceitos urbanísticos e de sustentabilidade, com preferência de espécies nativas do cerrado no paisagismo. O projeto do empreendimento pode ser visto na Fig. 4 a seguir, apresentando a volumetria proposta para a área. O empreendimento propõe a construção de passarelas no nível do primeiro andar, permitindo a circulação dos usuários da área comercial entre térreo e primeiro pavimento. O hotel e o hotel residência estão localizados na área mais próxima da quadra residencial, para oferecer mais conforto aos usuários, conformo pode ser visto na Fig. 5. O acesso principal será pela via W7, permitindo a conexão direta ao Parque Burle Marx.

Figura 2: Volumetria do empreendimento

CHAMAMENTO PÚBLICO º 002/2021

Figura 3: Uso das Edificações

CHAMAMENTO PÚBLICO º 002/2021

O Masterplan prevê a implantação de 97 mil m² de área construída, com 68 mil m² de ABL. O quadro de áreas deste projeto encontra-se na Tab.7.

Tabela 7: Área Útil Comercializada

Tipologia	Unidades	Área Construída [m²]	ABL [m²]
Shopping	423	48.682	34.773
Empresarial Lajes	40	22.840	16.640
Empresarial Salas	192	10.220	6.144
Hotel Confortável	144	6.643	4.032
Aptos 50 m²	144	8.640	7.200
Total	943	97.025	68.789

Adaptado de CHAMAMENTO PÚBLICO º 002/2021

3.2.5. Viabilidade Econômica e Financeira

Com base no projeto urbanístico, em que foi definido o mix de produtos, o CTE – Centro de Tecnologia de Edificações realizou a estimativa dos custos de construção e implantação de cada tipologia, possibilitando a análise da viabilidade econômica e financeira do empreendimento como um todo. Foi considerado um período de operação de 20 anos, taxa de atratividade de 6,34% a.a. e fator de depreciação de 15%.

Como premissa, foi adotada a análise do ponto de vista do investidor, sendo que este será o operador do empreendimento, exceto pela tipologia hoteleira. Para a análise não foi considerada a incorporação ou venda de fração ideal, devido ao normativo urbanístico não permitir o parcelamento, mas adotou-se que seria possível a cessão do direito de uso por operadores especializados.

Para cada tipologia foram definidas premissas específicas de custo de construção, receita e despesas operacionais. A partir delas, foi calculado qual o percentual do Resultado Operacional Disponível das tipologias deveria remunerar a TERRACAP ao longo dos 20 anos de operação, para que o valor se igualasse a avaliação do terreno de R$175.000.000,00.
Parte da remuneração do terreno foi considerada com pagamento em dinheiro, sendo 10% do valor totalem 12 parcelas mensais.
Com base nessas premissas foi calculado o cenário referencial para que a remuneração do terreno fosse equivalente ao seu valor de mercado (Tab. 8). Para esse cenário o empreendedor teria uma TIR (Taxa Interna de Retorno) de 10,37% a.a.com Payback de 11 anos.
Para se chegar neste resultado, foi feita a análise separada de cada uma das tipologias propostas (Tab. 9), sendo que nesta análise a tipologia de Shopping Center e Long Stay foram as que apresentaram maior TIR e menor Payback.

Tabela 8: Valores para o cenário virtual sem distúrbios

Valores para cenário virtual		% EXP-0	% VOI-0	%ROB	%RODi
EXP-0	R$ 523.321.309	100%			
VOI-0	R$ 761.319.507	145,48%	100%		
VOI-20	R$ 544.932.041	104,13%	71,58%		
ROB	R$ 106.811.714	20,41%	14,03%	100%	
RODi	R$ 55.841.615	10,67%	7,33%	52,28%	100%
Terreno	R$ 12.976.919	2,48%	1,70%	12,15%	23,24%
TIR	10,37% a.a.				
TIR-RODi	8,14%				
RMA	10,67%				
Lastro	145,48%				
Payback	11 anos				
Duration	9,4 anos				
Receita mensal do terreno/valor patrimonial	0,62%				
Fluxo de pagamento do terreno	R$175.000.000				

Adaptado de CHAMAMENTO PÚBLICO º 002/2021

Tabela 9: Resumo das tipologias e mix

Valores	Shopping	Empresarial Lajes	Empresarial Salas	Hotel Confortável	Long Saty	Total
Área Terreno (m²)						61.890,50
Área Construída (m²)	103.614	22.840	10.220	6.640	8.640	151.957
Área Bruta Locável (m²)	34.773	16.640	6.144	4.032	7.200	68.789
Nº unidades	1	40	192	144	144	-
Área/Unidade	34.773	416	32	28	50	-
Receita Média (R$)	150	70	55	300	100	-
EXP-0 (R$)	284.798.064	75.719.431	33.370.154	31.174.511	36.970.331	523.321.309
VOI-0 (R$)	656.761.738	122.515.955	32.182.249	47.659.576	79.121.542	761.319.507
VOI-20 (R$)	467.847.077	91.351.955	23.837.120	32.696.850	55.835.103	544.932.041
ROB (R$)	69.867.650	12.579.840	3.446.784	13.141.440	7.776.000	106.811.714
RODi (R$)	47.942.371	9.361.218	2.442.691	3.350.586	5.721.667	55.841.615
TIR (% a.a.)	16,8%	11,4%	6,00%	11,23%	15,82%	10,37%
TIR-RODi (% a.a.)	15,43%	9,3%	3,15%	9,13%	14,27%	8,14%
RMA (%)	16,83%	12,3%	7,32%	10,75%	15,48%	10,67%
Lastro (%)	230,61%	161,8%	96,44%	152,88%	214,01%	145,48%
Payback (anos)	7 anos	10 anos	15 anos	10 anos	8 anos	11 anos
Duration (anos)	7,1 anos	9,5 anos	11,6 anos	7,8 anos	7,3 anos	9,4 anos
RODi/ROB (%)	68,62%	74,41%	70,87%	25,5%	73,58%	52,28%

Adaptado de CHAMAMENTO PÚBLICO º 002/2021

Também foram realizadas análises de sensibilidade e de risco para embasar a TERRACAP nas negociações com os potenciais interessados, no que diz respeito à sua remuneração mínima, mantendo a atratividade do empreendimento.

3.2.6. Proposta final do Edital: Chamamento Público nº 002/2021

O edital foi aberto em julho de 2021, colocando-se um prazo de 90 dias para que as empresas interessadas elaborassem suas propostas. É proposto que a TERRACAP e a adjudicatária formem um acordo de acionistas, no modelo de oportunidade de negócio, onde serão definidas as obrigações e direitos de ações da sociedade de propósito específico (SPE), sendo que a adjudicatária terá o controle pela sociedade, mas com a participação de representantes da agência de desenvolvimento.

O CCNW – Centro Comercial Noroeste foi caracterizado no edital como um empreendimento multiuso composto pela edificação shopping center e de, ao menos, outra edificação do tipo laje corporativa ou hotel. O edital coloca a necessidade de iniciação da operação de no mínimo 20 mil m² de ABL em até 72 meses após a constituição da SPE.

Além disso, a adjudicatária deverá seguir os princípios urbanísticos propostos para o Centro Comercial, valorizando os conceitos de sustentabilidade, com fruição pública e acesso principal no W7 junto ao Parque Burle Marx. A agência de desenvolvimento também não será responsável por provimento de nenhuma infraestrutura além do que já está posto para atender o bairro Noroeste.

O edital de licitação coloca que o proponente deverá pagar à TERRACAP o valor de entrada de R$ 17,5 milhões, sendo que esse valor poderá ser parcelado em 12 parcelas mensais. A proposta financeira deverá contemplar a proposta de remuneração mínima da TERRACAP no âmbito da SPE, considerando um período de 24 anos de operação, considerando uma taxa de atratividade de 6,34% ao ano, sendo que a remuneração da agência será feita sobre a receita operacional bruta da SPE.

As propostas financeiras serão classificadas com base no maior retorno financeiro à TERRACAP, tendo a somatória dos repasses anuais de valor mínimo de R$157.500.000, o que somado a entrada totaliza R$175.000.000, o valor do terreno avaliado.

4. DISCUSSÃO

O primeiro ponto observado é que para a realização e efetivação da gestão do patrimônio público é preciso de uma instituição capaz de gerir os seus ativos, identificando aqueles que não estão cumprindo sua função social e que não possuem interesses específicos para uso coletivo. Ademais, é essencial que a instituição tenha autonomia e poderes para propor projetos urbanos e orientar o desenvolvimento da cidade a partir dos seus ativos, podendo atuar como empreendedora imobiliária. A TERRACAP, por ser essencialmente uma empresa pública, se beneficia por atuar mais fortemente alinhada às práticas de mercado. Além disso, como Agência do Desenvolvimento do Distrito Federal, ela possui como objetivo a promoção e orientação do desenvolvimento urbano, elaborando projetos urbanísticos, promoção de infraestrutura, regularização fundiária e estudos urbanísticos para o Distrito Federal.

Para gerenciar esses ativos, principalmente aqueles de maior potencial e maior valorização, entende-se como fundamental o estudo do seu potencial, analisando a sua vocação imobiliária, identificando quais são os empreendedores que podem ter interesse no projeto e quais são os seus perfis de atuação no mercado, possibilitando a compreensão de modelos de estratégias que beneficiem o público e o privado.

Após a compreensão da vocação, é necessário analisar se existe demanda para a região para cada uma das tipologias indicadas para a área, para auxiliar na dimensão e na distribuição desses atores

no *masterplan*, montando a estratégia conceitual de ocupação para que os possíveis interessados possam compreender melhor o modelo de ocupação e seus princípios, garantindo também que a agência de desenvolvimento possa transmitir qual a proposta de desenvolvimento urbano para o terreno e consiga amarrar esses princípios no próprio edital de licitação.

Por último, a análise da viabilidade econômica financeira contribui para balizar a elaboração de um edital de licitação mais consistente, compreendendo o potencial de mercado e as características de atuação de cada empreendedor imobiliário daquele setor, permitindo analisar a margem de valor do terreno que pode ser pedido, mantendo sua atratividade financeira, e qual a melhor estrutura de receita ao poder público que também atenda o privado. No caso do Centro Comercial Noroeste, foi colocado no edital que o mínimo valor presente líquido aceito seria o próprio valor do terreno, avaliado em R$175.000.000, sendo que na análise de sensibilidade foi avaliado que até valor de R$ 231 milhões manteria a atratividade para o empreendedor, por isso, espera-se que no processo de concorrência da licitação esse valor possa ser superior ao avaliado no terreno.

Com essa estrutura governamental e estratégia de análise, é alcançado uma maior consistência e assertividade na elaboração do desenvolvimento urbano, pois permite a total compreensão do seu ativo e como explorá-lo ao máximo, de forma que seja atrativo também aos seus parceiros.

O primeiro leilão do terreno destinado ao Centro Comercial Noroeste lançou o edital sem nenhuma análise do potencial da área, nem ao menos direcionando para atores específicos do mercado, fornecendo apenas um mês para as empresas avaliarem a viabilidade do projeto, o que justifica a falta de empresas interessadas. Além disso, um dos pontos comentados pelo mercado, era o curto prazo de pagamento das parcelas, que estava descasado ao modelo de negócio para a área, em que o retorno é visto apenas no longo prazo de operação.

Com base nessa experiência inicial e nos estudos desenvolvidos, foi criada uma proposta mais robusta e consistente para ser divulgada ao mercado. Nesse momento, a licitação ainda está aberta, não permitindo a avaliação do seu sucesso. Porém, entende-se que o elevado potencial da área e a modelagem feita de forma alinhada à atuação dos setores do mercado imobiliário sejam determinantes para o êxito dessa empreitada.

O modelo de oportunidade de negócio adotado pela TERRACAP, com a criação de uma sociedade de propósito específico, em que o poder público e o privado são acionistas dela, é regulamentado pela Lei das Estatais nº13.303 de 2016. Esta lei, permite que as empresas públicas atuem mais fortemente alinhadas as práticas do mercado. Nesse modelo, é possível verificar que a TERRACAP, entrando como parceira do empreendimento, assume parte dos riscos do empreendimento e mantem certa influência sobre o ativo, para que ele realmente atenda o seu propósito de interesse público de promover e impulsionar o desenvolvimento urbano local no bairro Noroeste, alinhados aos conceitos de sustentabilidade e Cidade-Parque, permitindo a geração de empregos e serviços para a população local. Ademais, esse modelo de parceria societária é aplicado geralmente para a realização de empreendimentos complexos, de alto custo e risco, em ambientes altamente competitivos (ASSIS, 2018), o que está alinhada à proposta do Centro Comercial Noroeste.

Por fim, e principalmente, com esse empreendimento espera-se a geração de receita de pelo menos R$175 milhões de reais, mas em parcelas distribuídas em 24 anos de operação, com uma entrada de apenas 10%, equivalente a 17,5 milhões. Com os recursos esperados do terreno do Centro Comercial Noroeste será possível o investimento em diversas obras e ações de fins sociais ao longo do período de operação. Além de tudo, espera-se que com o desenvolvimento deste empreendimento possa impulsionar ainda mais a venda dos demais terrenos e imóveis do bairro Noroeste, permitindo uma captura de recursos superior.

Um dos pontos de destaque é que apesar do elevado risco do empreendimento, a TERRACAP não necessitará de altos investimentos iniciais para a viabilização do projeto, pois não terá investimentos em mais infraestrutura além do que já está posto para atender o bairro Noroeste, possuindo apenas gastos com a manutenção da sua estrutura administrativa, a contratação das

empresas especializadas na análise de mercado, desenho urbano e custos relacionados ao processo de licitação. Dessa forma, ressalta-se a oportunidade de promoção do desenvolvimento urbano e geração de receita sem necessidades de elevados investimentos por parte do poder público para a sua viabilidade.

5. CONCLUSÃO

A utilização dos terrenos públicos para a promoção do desenvolvimento urbano e imobiliário é uma oportunidade interessante para o poder público e a sociedade, possibilitando a qualificação urbana juntamente com a possibilidade de arrecadação de recursos para permitir a promoção de ações com fins sociais. Porém, com o estudo de caso da TERRACAP, foi possível identificar que, para que essa parceria tenha a efetividade desejada, é necessário que a instituição tenha capacidade e autonomia para essa atuação, além de que haja estudos que incluam o potencial de demanda imobiliária, o conceito arquitetônico do empreendimento juntamente com a sua viabilidade econômica financeira. Os estudos foram essenciais para que a proposta de desenvolvimento e oportunidade fossem divulgadas de forma mais consistente para que tenham empresas interessadas na sua execução.

6. REFERÊNCIAS

ASSIS, Luiz Eduardo. Parcerias empresariais público-privadas: as parcerias e formas associativas em oportunidades de negócio na Lei das Estatais. 2018. Disponível em: < https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/21955/2/Luiz%20Eduardo%20Altenburg%20de%20Assis.pdf>. Acessado em: 19 de jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.303 de junho de 2016 – Lei das Estatais. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acessado em: 19 de jul. 2021.

CORREIO BRAZILIENSE. O terreno para o shopping noroeste não recebe nenhuma proposta em licitação. 04 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/12/04/interna_cidadesdf,401587/terreno-para-shopping-no-noroeste-nao-recebe-nenhuma-proposta-em-licitacao.shtml>. Acessado em: 19 de jul. 2021.

MOURA. PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO PÚBLICO: uma análise da Gestão e da Função Social dos Imóveis Públicos do Governo do Rio Grande do Norte. XVII ENANPUR. Natal. 27 - 31 maio de 2019.

PAIVA, C., FONSECA, S., PAIVA, S. A política nacional de gestão do patrimônio da União: uma análise a partir da gestão dos imóveis não operacionais da extinta RFFSA. 2017. Revista de Serviço Público Brasília, 68. jul/set 2017.

Santos Junior, O. A., Werneck, M., Borba, T. R., & Carvalho, A. P. S. (2020). Propriedade pública e função social: a destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 12, e20200062. https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20200062

SOUSA, Evelyne Cirilo; OLIVEIRA, Janaína Valéria de; PEREIRA, Munique Macieira. Gestão de Imóveis Públicos: a Necessidade de Normatização. IX Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília. 08-10 jun. de 2016.

TERRACAP. Quem Somos. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/conheca-a-terracap>. Acessado em: 18 jul. 2021.

TERRACAP. Chamamento Público nº002/2021. Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/acesso-informacao/noticias-de-licitacoes-cplic/licitacoes-atualizado-diariamente/416-chamamento-publico-02-2021>. Acessado em: 18 jul. 2021.

TERRACAP. Contrato de Prestação de Serviços 66/2019. 2019. Disponível em:<https://www.terracap.df.gov.br/index.php/acesso-informacao/contratos-administrativos/299-contrato-66-2019>. Acessado em 18 de jul. 2021.

TERRACAP. Edital de Licitação nº11/ 2013. Disponível em:<https://www.terracap.df.gov.br/uploads/edicts/5298dfc438751.pdf>. Acessado em: 19 de jul. 2021.