

**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Terceira Procuradoria**

PROCESSO N.º 15.767/2017-e (Associado n.º 0480.000.169/2017-e)

PARECER: 998/2020–G3P

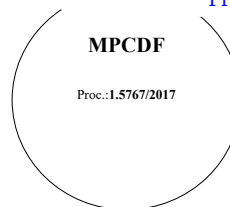
EMENTA: Tomada de Contas Especial. Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal-CODHAB. Implantação do Jardins Mangueiral. Parceria público-privada para construção, venda e manutenção. Inspeção da Controladoria Geral do Distrito Federal. Possíveis prejuízos decorrentes da execução contratual. Comissão de TCE pela impossibilidade de quantificação de danos, por ausência de materialidade para comprovação dos fatos em relação a um ponto. Inexistência de prejuízo em relação a outros. Corpo Técnico (3ª Divisão de Contas) pela superficialidade das apurações levadas a ensejo. Ausência de documentos e informações. Conclusão baseada exclusivamente nas Justificativas apresentadas pelos envolvidos. Verdade material. Necessidade de aprofundamento. Pela reinstrução e ampliação do escopo. Cota aditiva do Secretário de Controle Externo pela ausência de prejuízos, encerramento e arquivamento. MPCDF aquiesce com a 3ª Divisão de Contas, com acréscimos e ajustes redacionais. Graves irregularidades. Fortes evidências de danos. Pela reinstrução e ampliação do escopo das apurações. Determinação de elaboração de Relatório de Auditoria devidamente fundamentado.

Os autos albergam Tomada de Contas Especial instaurada pela Controladoria Geral do Distrito Federal¹ a fim de apurar supostas irregularidades e danos decorrentes de irregularidades relacionadas ao Contrato de Concessão Administrativa n.º 7/2009 (p. 545, Associado), firmado entre o Distrito Federal, por intermédio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional–CODHAB e a JARDINS MANGUEIRAL EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S/A, oriundo de parceria público-privada com o objetivo de realizar a implantação do empreendimento imobiliário denominado Jardins Mangueiral, englobando a construção de unidades habitacionais domiciliares e unidades comerciais, execução de infraestrutura urbana e de áreas verdes, bem como a prestação de serviços de gestão, operação e manutenção do empreendimento.

2. Os autos vêm ao exame do Ministério Público de Contas ao esteio das disposições regimentais aplicáveis.

3. Segundo consta, a instauração objetivou atender as diretrizes de atuação delineadas a partir do denominado Relatório Gerencial n.º 1/2017-GAIC/CGDF (p. 3, Associado), produzido pelo Grupo de Ações Integradas de Controle/CGDF, instituído a partir da Portaria n.º 42/2017, a fim de apresentar diagnóstico e propor plano de ação relacionado às ações de controle necessárias em face *das colaborações premiadas apresentadas por dirigentes*

¹ Portaria CGDF n.º 88/2017.



Ministério Público do Distrito Federal Terceira Procuradoria

e ex-dirigentes da Construtora Norberto Odebrecht-CNO no âmbito da Operação Lava Jato, que abrangem quatro empreendimentos realizados pelo Distrito Federal, especificamente: Estádio Nacional de Brasília, BRT Sul, Centro Administrativo do Distrito Federal-CADF e Jardins Mangueiral.

4. Assim, aludido Relatório Gerencial, em relação à implantação do Jardins Mangueiral, ao passo em que relacionou as constatações registradas a partir das ações de controle representadas no Relatório de Inspeção n.º 3/2010-DIRAG/CONT, na Nota Técnica n.º 4/2012-DIROH/CONIE/STC (fase anterior à contratação) e no Relatório de Inspeção n.º 1/2017-DINPC/COAPP/COGGEI/SUBCI/CGDF (concorrência e execução contratual) (p. 217, Associado); produziu Matriz de Responsabilização (Anexo II daquele Relatório Gerencial) que pretendeu relacionar supostos atos e fatos irregulares denunciados por PAUL ELIE ALTIT na colaboração premiada realizada no âmbito Operação Lava Jato e as irregularidades apontadas pela CGDF em seus trabalhos de fiscalização; decorrendo, desse contexto, a indicação de danos e de responsabilidades indiciários e a recomendação de instauração de Tomada de Contas Especial² a partir da aprovação do citado relatório pelo Controlador Geral do Distrito Federal (p. 10, Associado) e formalização da Portaria n.º 88/2017 (DODF n.º 98, de 24/5/2017, p. 55); cujo resultado é objeto do presente exame.

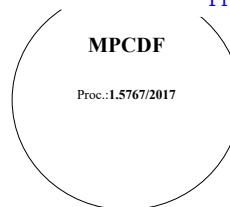
5. Por sua vez, o Relatório de Inspeção n.º 1/2017-DINPC/COAPP/COGGEI/SUBCI/CGDF que, juntamente com outras informações e documentos referidos, fundamentou as conclusões e recomendações do Relatório Gerencial n.º 1/2017-GAIC/CGDF, apontou, de maneira expressa, danos indiciários no montante de **R\$ 1.990.015,50³** em razão das constatações registradas no item **2.6 (Implantação incompleta de projeto de paisagismo no empreendimento)**, no valor de R\$ 895.740,66; **2.7 (Pagamentos por itens em prazo legal de garantia contratual pelo parceiro público)**, no valor de R\$ 919.478,95 e **2.8 (Desequilíbrios nos direitos e obrigações contratuais entre os entes públicos e privados tendo em vista os pagamentos feitos à concessionária face ao não detalhamento de custos dos serviços realizados)**, no valor de R\$ 174.795,89⁴; registrando outras irregularidades (classificadas como falhas médias e graves⁵) que, embora não tenham recebido expressa referência de danos, pelo seu relato, potencialmente ensejadoras de prejuízo.

² Procedimento aprovado pelo Relatório n.º 1/2007, pela Comissão de Procedimento de Investigação Preliminar-PIP (fl. 4, Associado).

³ Embora de sua conclusão tenha constado apenas item 2.7 e 2.8, no valor total de R\$ 1.815.2019,61.

⁴ O valor do prejuízo estimativo informado ao TCDF por ocasião da instauração decorre da soma atualizada desses três valores: R\$ 3.053.175,42 (p. 351, Associado)

⁵ *exempli gratia*, do item **2.4 (Não implementação integral do projeto da parceria público privada jardins mangueiral por parte do governo do distrito federal e do consórcio contratado)** e do item **2.9 (Ausência de compartilhamento relacionado a possível ganho gerado à concessionária em razão da mudança da metodologia de construção, bem como inserção de valores relativos a itens de marketing e publicidade na composição dos preços em percentuais acima do verificado em empreendimentos de construção e incorporação de unidades habitacionais).**



Ministério Público do Distrito Federal Terceira Procuradoria

6. Tais falhas, juntamente com aquelas registradas no item **2.4** (*Não implementação integral do projeto da parceria público privada jardins mangueiral por parte do governo do distrito federal e do consórcio contratado*) e no item **2.10** (*Indícios de irregularidades nos procedimentos de vendas das unidades habitacionais*) do Relatório de Inspeção n.º 1/2017-DINPC/COAPP/COGGEI/SUBCI/CGDF foram classificadas pela Controladoria Geral do Distrito Federal com *GRAVES*.

7. Conforme se verifica, portanto, as apurações em sede de TCE tiveram duas fontes primárias, os fatos registrados a teor das informações obtidas a partir de colaboração premiada, conforme considerou o Relatório Gerencial n.º 1/2017-GAIC/CGDF (p. 3, Associado) e, ao mesmo tempo, as irregularidades apontadas no Relatório de Inspeção n.º 1/2017-DINPC/COAPP/COGGEI/SUBCI/CGDF (p. 217, Associado).

8. Apreciados os fatos, a Comissão de TCE, sob o comando e supervisão da Subcontroladoria de Correição Administrativa da CGDF, produziu o Relatório de Conclusão de TCE n.º 171/2018-GEINF/DEIXE/COTCE (p. 927, Associado), onde, basicamente, cotejando as Justificativas apresentadas pelos envolvidos, manifestou-se nos seguintes termos, *verbis*:

[...]

III.2.6. - Da suposta implementação incompleta do projeto de paisagismo no empreendimento

[...]

21. Os serviços mencionados acima tratam da implantação e manutenção de áreas verdes do projeto paisagístico. A cláusula 5.6.5 do contrato nº 07/2009 (fls. 1626/1628 do processo nº 121.000.48/2007) relaciona diversas atividades a serem desempenhadas para o mantimento do projeto paisagístico como relatado pela defesa da empresa Três empreendimentos Imobiliários S/A.

22. Destaca-se que o pagamento da contraprestação pecuniária mensal foi feito com base nas planilhas de avaliações do Quadro de índice de Desempenho ("QID"), em que não consta como critério de avaliação a ausência/presença de indivíduos arbóreos, alicerçado somente em número de mudas de plantas, ou seja, a contraprestação a ser paga não diz respeito ao número de mudas de árvores, mas sim a uma ampla gama de serviços a serem desenvolvidos na manutenção do empreendimento. Assim sendo, não há que se falar em prejuízo por pagamento integral da contraprestação mensal, tendo em vista que os serviços de manutenção são de fato prestados e que toda a área verde prevista no contrato foi implantada, conforme averiguado nas medições realizadas regularmente pela CODHAB.

[...]

III.2.7 - Dos pagamentos pelo parceiro público por itens em prazo legal de garantia contratual

[...]

24. Constatou-se que o melhor meio para se conservar a qualidade e durabilidade de uma pavimentação é através dos serviços de manutenção preventiva e eficiente do sistema viário. Nessa senda, a manutenção executada no Setor Habitacional Mangueiral incluiu os serviços elencados no item 180 da defesa apresentada pela empresa Três empreendimentos Imobiliários S/A.

25. Em relação à garantia dos serviços executados, essa engloba quaisquer serviços que a construtora tenha realizado e que ainda esteja no prazo de garantia expressamente estipulado na lei ou no manual. Para tanto, destacam-se os serviços



MPCDF

Proc.:1.5767/2017

Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

relacionados no item 181 da defesa, que foram solicitados à Peticionante pela Administração para possíveis futuras correções, itens estes que não foram englobados no preço da contraprestação da manutenção, mas abarcados dentro do escopo das garantias.

26. Tem-se que os serviços de limpeza do sistema viário, manutenção da boca de lobo manutenção e recomposição de calçadas em razão da má utilização, pintura de meio fio são alguns dos serviços de manutenção realizados no Setor Habitacional Jardim Mangueiral, enquanto os serviços de recomposição asfáltica e recomposição do sistema de drenagem são exemplos de serviços enquadrados no escopo da garantia. Salienta-se que a remuneração mensal é, tão somente, pelos serviços de manutenção prestados e que esses são distintos dos serviços abrangidos pelo escopo da garantia não havendo, dessa fora, que se falar em dano ao Erário.

[...]

III.2.8. - Do suposto desequilíbrio nos direitos e obrigações contratuais entre os entes públicos e privados tendo em vista os pagamentos feitos à concessionária face ao não detalhamento de custos dos serviços realizados

[...]

28. Em análise ao item em questão, é importante destacar que o Edital de licitação foi elaborado pela CODHAB, em conformidade com a legislação em vigor e submetido à análise da 3ª Inspeção de Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF.

29. Em 12 de dezembro de 2018, a CODHAB foi notificada de decisão liminar nº 208/2008-P/AT do Senhor Presidente do TCDF (fls. 1364 e 1365 do processo nº 121.000.248/2007), onde acolheu a orientação de seu corpo técnico a respeito da existência de irregularidades formais no procedimento licitatório – Informação nº 220/2008–3ª ICE/Divisão de Contas (fls. 1316/1362 do processo nº 121.000.248/2007). Vale destacar os parágrafos 59 a 80 do referido documento informativo, pois estes tratam especificamente de assuntos relacionados com o item 2.8 do Relatório de Inspeção nº 01/2017 - DINPC/COAPP/COGEI/SUBCI/CGDF aqui analisados por esta Comissão e elucidados pela defesa da empresa Três empreendimentos Imobiliários S/A logo acima.

30. A decisão liminar nº 208/2008-P/AT determinou a suspensão do certame licitatório até que fossem sanadas as falhas apontadas, devendo a Comissão somente retornar os trabalhos após ulterior Decisão daquela Corte de Contas.

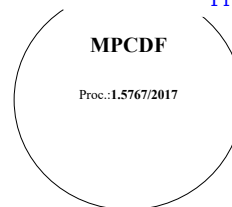
31. Prestadas as devidas informações, a Terceira Inspeção de Controle Externo emitiu Informação nº 227/2008 – 3ª ICE/Divisão de Contas (fls. 1428 às 1443 do processo nº 121.000.248/2007), destaca-se que a 3ª ICE em seu documento não questiona o montante pela prestação de serviços de manutenção no valor total de R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais), como proposto no item 2 do anexo 23 do edital (fls. 1186 do processo nº 121.000.248/2007), apenas solicita readequação dos custos unitários de cada item que compõe o preço final, onde destacamos:

49. *Realmente, a não observância da proporcionalidade dos custos na determinação dos valores mensais dos serviços em nada influi no prosseguimento do certame, todavia, trata-se de erro formal que, entende-se pode ser corrigido conforme proposto na tabela a seguir:*

[...]

Serviço	Custo dos Serviços	Valor Máximo Mensal
Manutenção e conservação do sistema viário	1.314.962,34	140.000,00
Limpeza e varrição	823.638,87	88.000,00
Manutenção e conservação das áreas verdes	1.145.848,73	122.000,00

32. Em acordo com a unidade técnica de instrução - Terceira Inspeção de Controle Externo - os argumentos foram acolhidos pelo Senhor Presidente daquela Corte de



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

Contas, que permitiu o prosseguimento da licitação nos termos da Decisão nº 221/2008-P/AT (fls. 1427 do processo nº 121.000.248/2007), em especial aos itens II e IV da referida Decisão.

33. Em análise ao contrato nº 07/2009, em especial a Cláusula Décima Nona – Pagamento da contraprestação pecuniária mensal pela prestação de serviços (fls. 1951 do processo nº 121.000.248/2009), podemos verificar que o valor somado da contraprestação é de R\$ 348.799,91 (trezentos e quarenta e oito mil setecentos e noventa e nove reais e noventa e um centavos), preço abaixo do montante estipulado em edital, que era de R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais).

34. Apesar dos valores referentes aos serviços de limpeza e varrição estarem superiores ao proposto pelo item 49 da Informação nº 227/2008 – 3ª ICE/Divisão de Contas, os valores referentes aos serviços de Manutenção e conservação das áreas verdes e Manutenção e conservação do sistema viário encontram-se consideravelmente abaixo do proposto pelo mesmo item do informativo.

35. Vale destacar que a proposta do Edital de fato sugere a concorrência pelo menor valor mensal da prestação dos serviços de manutenção (serviço esse que engloba os 3 itens: sistema viário, área verde e limpeza), bem como utiliza-se da modalidade de concorrência "tipo menor valor da proposta econômica" para o certame em questão. Dessa maneira, a Comissão Tomadora acata os argumentos apresentados pela defesa da empresa Três empreendimentos Imobiliários S/A, para o item 2.8 do Relatório de Inspeção nº 01/2017 - DINPC/COAPP/COGEI/SUBCI/CGDF.

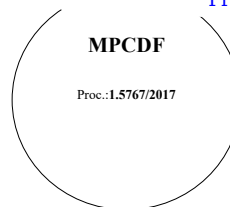
36. Em seguida, esta Comissão analisou a defesa encaminhada pelo Sr. Wayne José Pinheiro (fls.472/483 do processo nº 480.000.169/2017). Os fatos relacionados em suas justificativas não apresentaram novas e/ou relevantes informações ao presente processo de Tomada de Contas Especial - TCE. Porém, vale destacar, que as alegações apresentadas pela defesa da empresa Três empreendimentos Imobiliários S/A elucidou de forma objetiva todos os pontos questionados em Ata de Ultimação. Nesse contexto entende-se pela extensão da conclusão dos fatos de TCE a todos os notificados por esta Comissão.

37. Aclara-se que todo o certame foi submetido ao crivo do Tribunal de Contas do Distrito Federal, por meio do Processo nº 35.357/2007, que analisou, dentre outros, os custos da contraprestação pecuniária mensal, validando-os, bem como acompanhou constantemente todo o processo desde o lançamento do edital até a contratação da empresa vencedora.

9. Diante desse apanhado, a Comissão de Tomada de Contas Especial concluiu, *verbis*:

a) Quanto ao Anexo II – Matriz de Responsabilidade Jardins Mangueiral (fls. 08/10) do Relatório gerencial nº 1/2017-GAIC/ CGDF (fls. 03/12) e o Relatório nº 1/2017 – Comissão de procedimento de Investigação – PIP (fls. 21/23), pela impossibilidade de quantificação do dano, tendo em vista a ausência de materialidade suficiente e necessária para comprovação dos fatos ora aventados.

b) No que diz respeito ao anexo I - Consolidação das Ações de Controle Realizadas Pela SUBCI/CGDF (fls. 07) do Relatório gerencial nº 1/2017-GAIC/ CGDF (fls. 03/12), em especial aos itens 2.6, 2.7 e 2.8 do Relatório de Inspeção nº 01/2017-DINPC/COAPP/COGGEI/SUBCI/CGDF (fls. 130/141), pela ausência de prejuízo em conformidade com art. 13, inciso III, da Resolução nº 102/98 do Tribunal de Contas do Distrito Federal, e art. 56, inciso III da IN n.º 04/2016-CGDF, uma vez que a empresa Três empreendimentos Imobiliários S/A, durante a apresentação de suas razões de justificavas, trouxe aos autos os elementos suficientes e capazes de refutar as responsabilidades a ela imposta. (destaquei).



Ministério Público do Distrito Federal Terceira Procuradoria

10. Submetidos os fatos e argumentos à apreciação da Subsecretaria de Controle Interno da CGDF, com esteio na Decisão n.º 6.110/2017⁶, limitou-se a reproduzi-los em dois parágrafos e certificar a *regularidade* das contas (p. 999, Associado), a toda evidência corroborando o entendimento expresso no Relatório de Conclusão de TCE n.º 171/2018-GEINF/DIEXE/COTCE.

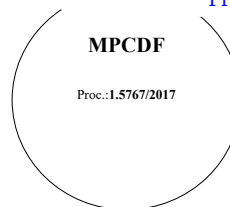
11. Na Corte, os fundamentos expendidos em sede de TCE são veementemente rechaçados pela 3ª Divisão de Contas, por meio da Informação n.º 23/2019-SECONT/3ªDICON (p. 34).

12. O zeloso Corpo Instrutivo, ao passo em que colaciona os excertos de importância do Relatório de Inspeção n.º 1/2017-SUBCI/CGDF, destaca que a Decisão Liminar n.º 221/2008⁷ (Processo n.º 35.357/2007⁸), contrário do que faz crer a Comissão de TCE, ao autorizar o prosseguimento da licitação, não o fez anuindo com pagamentos por serviços não executados.

⁶ O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro RENATO RAINHA, fundamentado em sua declaração de voto, elaborada em conformidade com o art. 111 do RI/TCDF, decidiu: I) tomar conhecimento da tomada de contas especial objeto do Processo n.º 480.000.105/2015, determinando seu encerramento com fulcro nas disposições do art. 13, inciso III, da Resolução n.º 102/1998-TCDF; II) em atenção ao Ofício SEI-GDF n.º 108/2017-CGDF/GAB, autorizar à CGDF que: a) nos casos em que o órgão responda pela instauração e apuração das TCEs, o Relatório e Certificado de Auditoria, previstos nos incisos XIV e XV do art. 3º da Resolução n.º 102/1998, sejam substituídos por manifestação sucinta da atual Subcontroladoria de Controle Interno e do Controlador-Geral do Distrito Federal, aprovando a conclusão da Comissão Apuradora; b) as apurações relativas às TCEs possam ser conduzidas por apenas um servidor, na figura do “Tomador de Contas”, em vez de comissão constituída por mais servidores, desde que a matéria em exame não seja complexa e o valor envolvido não seja materialmente relevante; III) autorizar ainda: a) a comunicação desta deliberação aos responsáveis arrolados nos autos; b) a devolução dos Processos n.ºs 380.000.096/2008 e 480.000.105/2015 à CGDF; c) o retorno dos autos à SECONT para as providências de estilo e posterior arquivamento. Vencido o Relator, que manteve o seu voto.

⁷ O Presidente do Tribunal de Contas do Distrito Federal, *ad referendum* do Plenário, em acordo com a unidade técnica de instrução, Terceira Inspetoria de Controle Externo e em conformidade com o artigo 85 do Regimento Interno do Tribunal, decide: I. tomar conhecimento dos documentos de folhas 346/363 e do CD (fl. 364) encaminhados pelo Diretor-Presidente da CODHAB em resposta aos questionamentos formulados no item II da Decisão Liminar TCDF n.º 208/2008 – P/AT; II. considerar satisfatórias as respostas aos questionamentos constantes do subitem II, alíneas “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h”, “i”, “j” e “k”, da Decisão Liminar TCDF n.º 208/2008 – P/AT; III. determinar à CODHAB que defina claramente em cláusula do contrato o objeto e seus elementos característicos, nos termos dos arts. 54, § 1º, e 55, inciso I, da Lei n.º 8.666/93; IV. recomendar à CODHAB que corrija os valores máximos mensais dos serviços de manutenção, de forma a guardar a mesma proporção de seus custos anuais, conforme proposto no parágrafo 49 desta instrução; V. autorizar: a) a CODHAB a dar prosseguimento à licitação, mas alertando para que o contrato somente seja assinado após a apreciação, por este Tribunal, dos documentos referenciados no art. 4º, inciso I, alínea “m”, itens 1, 2, 3, 5 e 7 da Resolução TCDF n.º 189, de 2/9/08 e da alteração determinada no item III anterior; b) o envio de cópia da Informação n.º 227/2008- 3ª ICE/Divisão de Contas à CODHAB; c) retorno dos autos à 3ª ICE para as providências cabíveis.

⁸ Representação n.º 4/2007 - MF. PPP imobiliária da TERRACAP (Mangueiral), destinada à construção de unidades habitacionais para 28 mil pessoas. Inspeção para verificar existência de privilégio na participação de servidores.



Ministério Público do Distrito Federal Terceira Procuradoria

13. Salienta que a Comissão de TCE, ao invés de examinar com acuidade a execução contratual e subsidiar suas conclusões com documentos e informações capazes de sustentar sua tese e confrontar a antítese registrada pela própria CGDF no Relatório de Inspeção n.º 1/2007-SUBCI/CGDF, limitou-se a registrar as Justificativas apresentadas pelos próprios envolvidos, acatando-as e concluindo pela ausência de prejuízo; sem fundamento em nenhuma outra análise ou documento.

14. Ressaltando a superficialidade do trabalho da Comissão e do conjunto probatório, destaca que deixou de acostar cópia do contrato, dos relatórios dos executores e de outros documentos de relevância no contexto da apuração que lhe incumbia realizar.

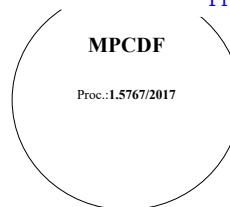
15. Aduz que a Comissão sequer examinou se os registros da equipe de auditoria da CGDF foram precisos *em relação à área ajardinada e à manutenção realizada; ao custo previsto da obra, que foi modificado com a alteração da metodologia de construção; bem como aos valores incluídos a título de marketing e publicidade visando atingir possíveis compradores, que deveriam ter sido descontados, tendo em vista que a venda era direcionada à população de baixa renda com cadastro na CODHAB.* Registra, também, que as apurações levadas a cabo deixaram de examinar se as correções dos pisos táteis direcionais foram ou serão custeadas pelo Distrito Federal.

16. Objetivando exemplificar aspectos que fugiram à percepção da Comissão de TCE, registra em relação ao item 2.9 (*Ausência de compartilhamento relacionado a possível ganho gerado à concessionária em razão da mudança da metodologia de construção, bem como inserção de valores relativos a itens de marketing e publicidade na composição dos preços em percentuais acima do verificado em empreendimentos de construção e incorporação de unidades habitacionais*), *verbis*:

[...] o valor do prejuízo do erário distrital com a inclusão de 17% no custo das moradias a título de publicidade/marketing, segundo a inspeção realizada pelo Controle Interno, o qual foi apropriado indevidamente pelo consórcio contratado (caracterizando enriquecimento sem justa causa), teremos: o contrato previa a construção de, no máximo, 8.000 unidades habitacionais e o custo médio de cada unidade era, inicialmente, em torno de R\$ 100.000,00. Dessa forma, o custo total girava em torno de R\$ 800.000.000,00. Então, o valor incluído a título dessa rubrica alcançaria o montante de R\$ 136.000.000,00 (17% de R\$ 800.000.000,00).

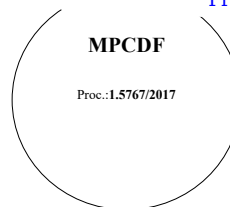
17. Reiterando a superficialidade das apurações, sustenta que incumbia à Comissão de TCE, aprofundando os trabalhos amostrais da Inspeção, examinar os fatos sob o ponto de vista do cumprimento de diversas obrigações contratuais intimamente relacionadas às falhas destacadas pela fiscalização, *exempli gratia*:

1. subitem 4.2 havia a previsão de construção de unidades habitacionais, assim como de toda a infraestrutura necessária, a qual seria posteriormente doada à empresa concessionária, e a preparação de área para implantação de equipamentos comunitários;
2. subitem 5.5.1 previa a construção de até 8.000 unidades habitacionais, incluindo o paisagismo das áreas verdes;
3. subitem 5.6.2.3 previa que as casas de 3 dormitórios teriam 68 m² de área; subitem 5.6.2.4, as casas de 2 dormitórios teriam 51,43 m²; e, subitem 5.6.2.5, os apartamentos de 2 quartos teriam 46,39 m²;



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

4. subitem 5.6.3 previa a construção de todo um sistema viário, incluindo a duplicação de parte da DF-001 e construção de paradas de ônibus;
5. subitem 5.6.4.1 havia a descrição dos equipamentos comunitários, sendo 5 escolas de 1º grau, 1 de 2º grau, 5 pré-escolas/creches, 1 unidade ambulatorial, 1 unidade do Corpo de Bombeiros, 1 delegacia e 3 unidades de culto, totalizando 17 áreas comunitárias;
6. subitem 5.6.5.5.1 previa a possibilidade de repavimentação, por parte da Contratada (subitem 5.6.5.5), do viário principal após 10 anos de operação, caso não fosse executado em pavimento rígido;
7. subitem 5.6.5.2 havia a previsão de avaliação mensal da manutenção e conservação das áreas públicas realizadas, a qual seria utilizada como subsídio para o pagamento das contraprestações pecuniárias mensais;
8. subitem 5.6.5.5 consta a relação de serviços a serem prestados pela contratada visando a manutenção do empreendimento;
9. subitem 14.2.17 estipulava como obrigação da contratada o desfazimento de todas as construções executadas em desacordo com as disposições contratuais e sua posterior correção;
10. subitem 14.2.34 previa a prestação de contas de gestão do contrato e, no subitem 14.2.35, a publicação de suas demonstrações financeiras anuais em jornal de grande circulação e no DODF;
11. subitem 14.2.39 determinava que toda a documentação contendo modelos, parâmetros e demais características técnicas deveriam ser encaminhadas à CODHAB na medida em que os estudos e projetos viessem a ser concluídos;
12. subitem 17.2.1 estipulava que, à época, as casas com 3 dormitórios deveriam ser comercializadas por R\$ 120.559,14, as com 2 dormitórios, R\$ 100.830,00 e os apartamentos de 2 quartos, R\$ 89.323,83 e, no subitem 17.5, a empresa poderia exigir o pagamento de 10%, a título de multa, no caso de desistência do adquirente;
13. subitem 19.1 previa o pagamento máximo de contraprestação pecuniária mensal de R\$ 59.794,29 para custear a manutenção de áreas verdes, de R\$ 209.280,00 para o serviço de limpeza urbana e de R\$ 79.725,71 para manutenção do sistema viário, totalizando R\$ 348.800,00, sendo que os valores iriam variar de acordo com a nota atribuída no Quadro de Indicadores de Desempenho - QID, conforme previsão no subitem 19.2, e detalhamento na Cláusula 22ª, 23ª e 24ª, o qual deveria ser elaborado pela contratante, consoante subitem 19.3, e que os serviços de operação e manutenção somente começariam a ocorrer após a aprovação da vistoria da CODHAB, de acordo com os subitens 19.2.1 e 19.2.2;
14. subitem 19.5 previa a emissão de notas fiscais, mensalmente, pela contratada, referente aos serviços prestados de manutenção;
15. subitem 20.1 previa a possibilidade de auferimento de receitas acessórias pela contratada, decorrentes de projetos associados, tendo como necessária a autorização da CODHAB, conforme subitem 20.1.1, sendo essas contabilizadas em separado, consoante subitem 20.1.3;
16. subitem 20.3 estipulava que as receitas acessórias líquidas seriam divididas com a CODHAB, na proporção de 50% entre as partes, assim como o compartilhamento de ganhos econômicos pela redução do risco de crédito do financiamento, conforme previsto na Cláusula 25ª;
17. subitem 32.8 previa a entrega de cronograma, em conformidade com o estipulado na metodologia de execução apresentada pela empresa contratada, ao executor do contrato;
18. subitem 32.11.4 previa a entrega, por parte da empresa contratada, de cópia dos manuais de instruções, acompanhados de desenhos suficientemente pormenorizados, que permitissem explorar, gerenciar, ajustar e reparar todas as partes do sistema, sendo



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

que o empreendimento não seria considerado concluído para efeito de aceitação sem a apresentação desses manuais, conforme estipulado no subitem 32.11.5; e
19. subitem 33.7 previa que o executor do contrato emitiria o termo de aceitação em cada fase da obra.

18. Desse modo, entende que, a fim de permitir o exame de todos os aspectos envolvidos na contratação, a Comissão deveria ter agregado aos autos, *verbis*:

- o Contrato de Concessão Administrativa nº 07/2009, com seus anexos e aditivos, visando a análise da execução dos serviços e conferência das contraprestações pecuniárias;
- as prestações de contas de gestão do ajuste porventura entregues à CODHAB, visando a análise da execução dos serviços;
- as demonstrações contábeis anuais, visando a verificação de possível ocorrência de obtenção de recursos financeiros extras, previstos no subitem 20.3 e na Cláusula 25ª;
- as documentações contendo os modelos, parâmetros e demais características técnicas, provenientes de estudos e projetos, encaminhadas à CODHAB, visando verificar a execução das obras;
- os Quadros de Indicadores de Desempenho e os relatórios de vistoria, visando a verificação da regularidade dos pagamentos mensais efetuados pela CODHAB;
- as notas fiscais dos serviços prestados com o respectivo atesto, visando a análise da execução dos serviços de manutenção;
- o cronograma de execução entregue ao executor do contrato pela contratada, visando a análise da execução da obra;
- os manuais de instrução entregues pela contratada, visando a análise da execução das obras;
- os termos de aceitação de cada fase da obra emitidos pelo executor do contrato, visando a análise das execuções das obras; e
- outros documentos pertinentes não mencionados nessa relação.

19. Desse modo, sustenta que, à oportunidade de retorno dos autos para fins de reinstrução e aprofundamento das apurações, considerando o elevado volume de recursos envolvidos na contratação, cerca de R\$ 914 milhões, entende oportuno ampliar o escopo da Tomada de Contas Especial a fim de que passe a abranger os demais aspectos da contratação.

20. Ao fim sugere, *verbis*:

Diante do exposto, sugerimos ao egrégio Plenário que:

- I. tome conhecimento da Tomada de Contas Especial realizada até o momento no âmbito do Processo SEI nº 0480.000169/2017;
- II. determine à Comissão de Tomada de Contas Especial, instituída sob a Portaria nº 88, de 22/05/2017, que dê continuidade às apurações das responsabilidades e da quantificação do prejuízo na execução das obras e na manutenção do empreendimento Jardins Mangueiral, objeto do Contrato de Concessão Administrativa nº 07/2009, com o alerta de que a análise das razões de justificativas apresentadas pelos possíveis responsáveis não substitui a devida apuração da ocorrência de prejuízo;
- III. autorize:
 - a) o envio de cópia desta instrução à mencionada comissão de TCE, em anexo à decisão a ser proferida, no intuito de subsidiar seus trabalhos; e
 - b) o retorno deste feito à Secretaria de Contas para as providências de estilo.



MPCDF

Proc.:1.5767/2017

Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

21. Submetido o exame à apreciação superior, o Secretário de Contas agregou cota aditiva para, nos termos da Informação n.º 58/2020-SECONT (p. 35), discordar do entendimento da 3ª DICONTE (p. 35), nos seguintes termos, *verbis*:

1.1 Defeito na obra por ausência de elementos de acessibilidade para deficientes visuais.

2.5 PISO TÁTIL DIRECIONAL IMPLANTADO EM DESCONFORMIDADE COM A NORMA NBR9050 COM CONSEQUENTE RISCO AOS DEFICIENTES VISUAIS

A Norma Brasileira – NBR 50 aprovada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT trata das normas referentes à acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Segundo NBR 9050 o piso tátil é caracterizado pela diferenciação de textura em relação ao piso adjacente, destinado a constituir alerta ou linha guia, perceptível por pessoas com deficiência visual. Existem dois tipos de piso tátil: piso tátil de alerta e piso tátil direcional.

(...)

Em diversos locais do empreendimento Jardins Mangueiral, verifica-se a ausência do piso tátil direcional, e em alguns lugares, este conduz o deficiente visual a situações de perigos. Ademais, também não há qualquer sinalização para as rampas de transposição e passagem de deficientes em partes do empreendimento, onde há a condução do deficiente a uma área murada e a uma área de grama com um pequeno poste, conforme demonstrado nas fotos abaixo:



Foto 01

Foto 02

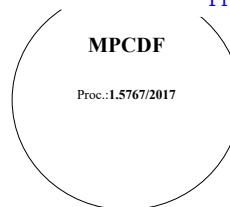
Foto 03

A falta de condições de acessibilidade para os portadores de necessidades especiais em partes do empreendimento vai de encontro à proposta do Jardins Mangueiral como um bairro moderno e funcional, com os novos parâmetros de acessibilidade como previsto no projeto.

(...)

A empresa não informou as providências administrativas adotadas, a fim de adequar as condições de acessibilidade para os portadores de necessidades especiais, principalmente com relação à foto

2. Observa-se a necessidade de demonstrar a alteração de superfície mediante sinalização de alerta indicando a mudança de sentido ou direção, tendo em vista o término da calçada e início da área gramada, levando em consideração inclusive o “poste” ao final do piso tátil direcional. Essa situação pode levar as pessoas a perigo.



Ministério Público do Distrito Federal Terceira Procuradoria

Ademais, a mudança de superfície (calçada para área gramada), com um poste na transição, não oferece uma orientação segura.

(...)

1.1.1 Nossas considerações

5. A Comissão de TCE alegou não haver prejuízo em função da manifestação da empresa (fls. 957/959*).

6. Independente da conclusão da CTCE, essa ocorrência não representa fonte de dano ao Erário, pois falhas de especificações técnicas para acessibilidade devem ser objeto de correções por decisão das instâncias que fiscalizam impropriedades dessa natureza, como o Ministério Público, que pode suscitar demanda própria ao Poder Judiciário

7. Ademais, como a empresa está em fase de execução contratual², pode ser solicitada a fazer as devidas correções.

1.2 Implantação incompleta de paisagismo.

2.6 IMPLANTAÇÃO INCOMPLETA DE PROJETO DE PAISAGISMO NO EMPREENDIMENTO

Verificou-se que o Projeto Paisagístico do empreendimento Jardins Mangueiral, continha, inicialmente, a previsão de 2.517 mudas de árvores de diversas espécies nativas do Cerrado na região do Viveiro do Jardins Mangueiral e demais áreas do empreendimento.

(...)

Todavia, foi possível observar que o projeto de paisagismo do Jardins Mangueiral não foi integralmente implantado. Em visita ao empreendimento, em 10/03/2016, verificou-se a ausência do plantio de 1.100 espécies nativas. Além disso, das mudas avaliadas (cerca de 1.517, que representa 58% do total do projeto), 90% delas tinham cerca de 50 cm, demonstrando assim que se tratam de mudas novas, embora as obras do empreendimento tenham sido iniciadas em outubro de 2010 e as primeiras quadras tenham sido entregues em agosto em 2011. Diante disso, corrobora-se a informação de incompletude de implantação do Projeto Paisagístico do empreendimento, com a respectiva falta de manutenção adequada das espécies.

Destaca-se que a parceria em análise estabelecia, como finalidade principal da contraprestação pecuniária mensal, a remuneração do Consórcio pela prestação de serviços de operação, manutenção e conservação do empreendimento objeto do contrato nº 07/2009- CODHAB. A referida contraprestação foi paga integralmente ao Consórcio, ainda que 38% do total de espécies previsto não tenham recebido o tratamento recomendado a seu pleno desenvolvimento.

As figuras elencadas abaixo ilustram como foi deficitária a implementação do projeto paisagístico, uma vez que das 430 espécies nativas do cerrado na região do viveiro verifica-se a ausência do plantio de 300 espécies, deficiência também constatada em toda a avenida principal do empreendimento.

(...)

Ao longo da Avenida principal, verificam-se inúmeros problemas, tais como a falta de plantio de espécies vegetais, falhas na cobertura do solo por grama e ocupação irregular de áreas verdes.

(...)

Observa-se que a manutenção de áreas verdes alcança uma área menor que a prevista contratualmente, portanto, deve ter repercussão no valor pago à Concessionária pelos serviços de manutenção.

O segundo Termo Aditivo, de 11/07/2011, data em que se iniciou o pagamento das contraprestações pela realização dos serviços de conservação e manutenção do empreendimento, considerou o valor da contraprestação máximo mensal de R\$ 185.356,35 à época, com a seguinte composição: R\$ 52.451,13 para manutenção de áreas verdes o que corresponde a 28,30 % do valor da contraprestação mensal;



MPCDF

Proc.:1.5767/2017

Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

R\$ 112.335,78 para limpeza urbana o que corresponde a 60,60 % do valor da contraprestação mensal e 20.569,44 para manutenção do sistema viário o que corresponde a 11,10 %.

Diante do exposto, considerando os documentos componentes do processo nº 121.000.248/2007, os relatórios de execução e a visita in loco, averiguou-se que, das atividades relacionadas à manutenção e conservação das Áreas Verdes, Jardins e Praças Públicas, examinou-se apenas a roçagem mecanizada, haja vista o espaço total sem cobertura por árvores nativas...

No pagamento pela manutenção das áreas verdes, encontra-se a manutenção de árvores inexistentes (38,21% do total previsto), incluídas áreas objeto da manutenção mensal (no viveiro/ núcleo de práticas sustentáveis e viário principal) e ausência de implantação de gramado em diversos trechos do empreendimento.

(...)

Conforme memorial descritivo de parcelamento urbano: “na extremidade leste do empreendimento está localizada uma área verde denominada Jardins do Mirante. Voltada para a paisagem do vale onde está a cidade de São Sebastião, esta área proporcionará espaços de lazer contemplação”.

(...)

Constata-se que o projeto paisagístico não foi implementado também nesta área, conforme verificado no espaço em frente à Avenida do Jardins do Mirante e indicado nas fotos abaixo:



Foto 13

Foto 14

Logo, dos R\$ 2.344.257,15 pagos à Concessionária pela manutenção das áreas verdes, no período de julho de 2011 a fevereiro de 2016, configura-se prejuízo em montante equivalente a 38,21% do valor pago, totalizando R\$ 895.740,66, sem contar a atualização do valor no período.

1.2.1 Nossas considerações

8. Conforme razões de justificativas apresentadas (fls. 496/499*), não há elementos para caracterizar o prejuízo.

9. Os serviços correspondentes ao pagamento por manutenção da área verde eram os que constavam no contrato, itens 5.6.5.5.10 a 5.6.5.5.19 (fls. 555/557*), sendo que, em nenhum deles, consta a necessidade de plantio de um número “n” de árvores. Da mesma forma, não está entre as obrigações da contratada, expressas na cláusula 14 do ajuste (fls. 575/593*).

10. Ademais, o pagamento, como previsto contratualmente, era liberado após a apresentação do Quadro de Indicadores de Desempenho – QID, cujos critérios não mediam a quantidade de árvores nativas plantadas, mas tão somente os serviços de manutenção realizados.

11. É como prescreveu a cláusula 5.6.5.2 do contrato (fls. 553*):



MPCDF

Proc.:1.5767/2017

Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

5.6.5.2. Os serviços prestados têm o objetivo de manter e conservar as áreas públicas e serão avaliados mensalmente, avaliação essa que servirá de base para monitorar a performance da CONTRATADA e calcular o valor devido da CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA MENSAL;

12. E a cláusula 16.1.3 do acordo assim dispõe (fls. 595*):

16.1.3. O pagamento de CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL. PECUNIÁRIA pela prestação dos SERVIÇOS de operação e manutenção, variável de acordo com o índice de desempenho mensal (CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA).

13. As cláusulas 19 e 22 do ajuste disciplinavam o pagamento via QID. A seguir é apresentado o QID, anexo 27 do edital, no qual se pode verificar que os condicionantes para pagamento da contraprestação pública não se vinculam à existência de uma quantidade de árvores plantadas ou tamanho de áreas verdes (arquivo processo_353572007_anexo_3_midia_pg4023, em associados ao Processo 35.357/07): [...]

14. Portanto, os pagamentos da contraprestação pública da PPP Jardins Mangueiral seguiram os requisitos contratuais, os quais não os vinculavam ao tamanho de uma área verde ou quantidade de árvores a serem plantadas, mas sim aos serviços de manutenção expressos no QID.

15. Não há, portanto, as obrigações que redundaram na hipótese de prejuízo levantada, porque simplesmente não estavam expressas no Ajuste de nº 007/2009, celebrado entre a Companhia Habitacional do Distrito Federal - CODHAB/DF e a empresa Jardins Mangueiral Empreendimentos Imobiliários S.A (fls. 545/695*).

1.3 Pagamentos por correções na obra dentro do prazo da garantia contratual

2.7 PAGAMENTOS POR ITENS EM PRAZO LEGAL DE GARANTIA CONTRATUAL PELO PARCEIRO PÚBLICO

(...)

As fls. 1.426-1.443 do processo nº 121.000.248/2007, o TCDF por meio do Ofício nº 8425/2008-GP encaminhou a Decisão Liminar nº 221/2008 - P/AT em 22/12/2008 a qual autorizou com base na Informação nº 227/2008-3ª ICE/Divisão de Contas, o pagamento por serviços não executados na mesma proporção da realização, mas por estimativas dos serviços de manutenção a serem realizados no período.

A CODHAB foi instada pelo órgão de Controle Interno a informar o prazo de garantia da manta asfáltica, porém não houve resposta a este questionamento. Entretanto, a companhia não soube informar se o sistema viário tem garantia de 5 ou 10 anos e, de igual modo, efetua o pagamento pela manutenção sem saber a composição dos custos dos serviços executados e quais serviços de manutenção do sistema viário são executados. Consta à fl. 1.424 do processo nº 121.000.248/2007, Acórdão do Tribunal de Contas da União a respeito da possibilidade de pagamento por estimativa de serviços em uma Concessão de Rodovia Federal ...

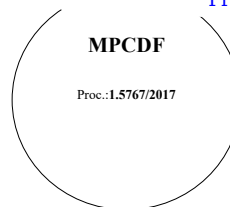
(...)

Carece de justificativa o pagamento pela manutenção do sistema viário, sem considerar o prazo de garantia mínima do asfalto e de serviços como: pintura de guias, sinalização horizontal, tachas refletivas, recuperação de passeios, quebras de meios-fios, danos por chuvas torrenciais. Não se exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço. Entende-se que a parcela referente manutenção do sistema viário só pode ser incluída nos serviços decorridos 5 anos da entrega da fase a qual se refere.

Para fundamentar tal posicionamento, veja-se a previsão do art. 73 § 2º, da Lei nº 8.666/1993 ...

(...)

O art. 618 do Código Civil estabelece que:



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

Art. 618. Os contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.

(...)

Não houve parâmetros para quantificar os serviços prestados e os pagamentos realizados a título de contraprestação mensal em favor do Consórcio Jardins Mangueiral, no que se refere à manutenção do sistema viário.

Além disso, o Relatório de Vistoria Técnica nº 250-000.007/2014 – GECONCODHAB, datado de 16/07/2014, já apontava falhas, pois indicava que o pavimento asfáltico não apresentava a qualidade e durabilidade exigidos, além de existirem os seguintes defeitos: remendos, desgastes, escorregamento de massa, trincas longitudinais curtas e longas, trincas de retração, erosão nas bordas, buracos, ondulações, trincas transversais ocorridas devido aos recalques de base.

Reitera-se que o Segundo Termo Aditivo, de 11/07/2011, data em que se iniciou o pagamento das contraprestações pela realização dos serviços de conservação e manutenção do empreendimento, considerou o valor máximo mensal R\$ 185.356,35 à época, com a seguinte composição: R\$ 52.451,13 para manutenção de áreas verdes, o que corresponde a 28,30% do valor da contraprestação mensal; R\$ 112.335,78 para limpeza urbana, o que corresponde a 60,60% do valor da contraprestação mensal e R\$ 20.569,44 para manutenção do sistema viário, o que corresponde a 11,10%.

No período de julho de 2011 a fevereiro de 2016, pagou-se R\$ 8.283.594,17 pelos serviços de manutenção do empreendimento. Desse valor, R\$ 919.478,95 (o que equivale a 11,10% do valor pago) correspondeu à manutenção do sistema viário.

(...)

No entanto, a ausência de descrição dos serviços e atividades efetuados por parte do Parceiro Privado com a consequente caracterização dos mesmos, impossibilita avaliar se as atividades desempenhadas mensalmente se tratam de garantia ou de manutenção do sistema viário.

(...)

Nota-se que os pagamentos realizados pelos serviços de manutenção foram efetuados por estimativa de serviços realizados, sem indicar a composição analítica dos custos dos pagamentos e sem descrever quais foram os serviços prestados. Além disso, não houve a descrição e caracterização do montante pago em razão de atividades de manutenção do sistema viário, no intuito de distingui-las das atividades caracterizadas como garantia.

Ressalta-se que a manutenção viária das áreas internas das quadras do empreendimento Jardins Mangueiral é de responsabilidade de cada condômino, não onerando o valor pago a título de contraprestação mensal, em conformidade com o Segundo Termo Aditivo ao contrato, em sua cláusula 3.1.

1.3.1 Nossas considerações

16. Em relação a este ponto cabe delinear a distinção entre reparos decorrentes do objeto da garantia da obra e manutenção regular das vias.

17. No manual de pavimentação do DNIT estão descritas as principais atividades de manutenção de rodovias, decorrentes do seu desgaste natural (Manual de Pavimentação do DNIT, p. 249/250).

18. Observamos que essas atividades estão contempladas na tabela 2 do QID, relacionadas à manutenção do sistema viário.

19. Assim, os pagamentos feitos seguiram o QID, logo, segundo prescrição contratual.

20. Em relação à garantia da obra, esclarecemos que seria requerida para defeitos de construção graves que inviabilizassem a destinação para qual foi objeto a construção:



MPCDF

Proc.:1.5767/2017

Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

Nogueira (2008, p. 59), defende que a leitura mais adequada do dispositivo seria decorrente de *“uma interpretação evolutiva do conceito do conceito de solidez e segurança e também das normas técnicas reguladoras do exercício da Engenharia”, pois a garantia legal deveria contemplar os casos em que “a obra se mostrar imprópria à destinação para a qual foi projetada”*. Nesse contexto, o conceito de segurança abrange a adequação da obra à sua destinação: *“segurança também significa garantia de que a construção serve, a contento, para o fim a que se destina”* (MOACYR PORTO, 1987, p. 10 apud NOGUEIRA, 2008, p. 59).

21. Imagine-se uma obra rodoviária contratada pela Lei nº 8.666/93 no DF. Após recebida, a rodovia tem manutenção de responsabilidade do DER/DF, pois após entregue, cessa a responsabilidade da construtora. Entretanto, caso a obra apresente defeitos sérios que comprometam a sua utilização, pode a contratada ser acionada pela garantia prevista no art. 618 do código civil.

22. No contrato de PPP em análise, os serviços pagos são, como visto, de manutenção do sistema viário. Por outro lado, não foi apresentada nenhuma evidência de que o sistema viário do Jardins Mangueiral tivesse defeitos estruturais que inviabilizassem sua utilização e, dessa forma, reclamassem o uso da garantia de obras.

23. Há que se perceber, ainda, que em contratos de concessões, comum ou PPP, a responsabilidade pela manutenção da operacionalidade das obras entregues, mantendo-as em condições de uso, é da concessionária, geralmente mensuradas em indicadores de desempenho.

24. Ou seja, ainda que existissem erros estruturais que comprometessem a operacionalidade do que foi construído, por força do contrato, seria obrigação da concessionária a correção.

25. Portanto, ao contrário dos ajustes previstos na Lei nº 8.666/93, em contratos de concessão, seja pela Lei nº 8.997/95 ou pela Lei nº 11.079/04, não há que se falar em garantia quinquenal do art. 618 do Código Civil, pois o concessionário permanece no contrato após a execução da obra, sendo responsável por sua manutenção e pela correção de erros graves.

26. Em função disso, concluimos pela ausência do prejuízo aventado.

1.4 Falta de detalhamento dos custos dos serviços realizados.

(...)

2.8 DESEQUILÍBRIOS NOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS ENTRE OS ENTES PÚBLICOS E PRIVADOS TENDO EM VISTA OS PAGAMENTOS FEITOS À CONCESSIONÁRIA FACE AO NÃO DETALHAMENTO DE CUSTOS DOS SERVIÇOS REALIZADOS

(...)

Em análise à documentação que compõe a PPP e processo nº 121.000.248/2007, como já informado no presente Relatório, foram constatados problemas quanto à prestação de serviços de Manutenção e Conservação das áreas verdes, jardins e praças públicas, e dos serviços de conservação e manutenção do sistema viário urbano público principal e secundário. Essa informação foi ratificada pelo Relatório de Vistoria Técnica nº 250-000.007/2014 – GECON-CODHAB, datado de 16/07/2014, em que já se apontavam falhas que indicavam que o pavimento não apresentou a qualidade e durabilidade exigida, sendo encontrados os seguintes defeitos no sistema viário e calçadas: remendos, desgastes, escorregamento de massa, trincas longitudinais curtas e longas, trincas de retração, erosão nas bordas, buracos, ondulações, trincas transversais ocorridas devido aos recalques de base.

Os serviços executados e remunerados pelas contraprestações mensais, após a construção das 15 quinze quadras condominiais do Jardim Mangueiral com as respectivas áreas, alcançam: Grama/calçadas - 215.825 m², sendo 52.557 m² referente



MPCDF

Proc.:1.5767/2017

Ministério Público do Distrito Federal Terceira Procuradoria

a calçadas e ciclovias e 163.268 m² de áreas verdes; pavimentação asfáltica - 109.800 m², conforme ilustração abaixo:



(...)

Conforme manifestação da CODHAB, a empresa não soube informar o prazo de garantia do asfalto e não forneceu parâmetros mínimos para a precificação quanto ao valor dos serviços de manutenção do sistema viário, de áreas verdes e de limpeza urbana na área do empreendimento que ensejam pagamento mensal, serviços estes que compõem a contraprestação mensal de manutenção e conservação do empreendimento

...

(...)

Vale observar que os serviços de operação, manutenção e conservação do empreendimento constituem-se em roçagem mecanizada (código 4618 – tabela NOVACAP), limpeza superficial de camada vegetal (código 4110 – tabela NOVACAP), Tratamento fitossanitário (código 4625 – tabela NOVACAP), varrição de vias e logradouros públicos (código 422 – tabela SLU) e execução de Limpeza de bocas de lobo (código 4143 – tabela SLU).

Utilizando-se como referência as Tabelas de Preços e Serviços da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP e do Serviço de Limpeza Urbana - SLU de fevereiro de 2016, conclui-se que os serviços referentes à composição da contraprestação mensal seriam remunerados no montante de R\$ 81.015,50, e não os R\$ 255.811,39 constantes da Planilha de Recebimento - Brasília “Jardins Mangueiral - JM1 + Dente” conforme indicado abaixo:

REFERÊNCIA TABELA DE PRODUTOS E SERVIÇOS OFERTADOS PELO SLU FEVEREIRO 2016						
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UNID.	Preço (R\$)	Área	Freq. mês	Valor serv. (R\$)
422	Varrição e catção em vias e logradouros públicos	HA	2.432,50	16,32 ha	30	39.698,40
4143	Execução de limpeza de bocas de lobo na via principal, com obstrução de até 50% de seu volume (a cada 60 metros)	100 unidades	30,02	3.000 metros	2	6.004,00
A tabela de referência do SLU define que os serviços de varrição manual e catção de papéis em vias, logradouros públicos e áreas gramadas são definidos em função da região administrativa. Na região de São Sebastião, o valor mensal por equipe é R\$48.649,88, tendo sido contratada pelo Serviço de Limpeza Urbana a empresa Sustentare Serviços Ambientais S/A (CNPJ 02.592.658/0001-65).						
Composição da equipe: 10 garis						
Extensão de trabalho: 02 hectares por gar.						
TABELA DE REFERÊNCIA BASE NOVACAP FEVEREIRO 2016						
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UNID.	Preço (R\$)	Área	Freq. mês	Valor serv. (R\$)
4110	Limpeza de camada vegetal	MP	0,20	16,32 ha ou	1	32.653,60
4618	Roçagem mecanizada	HA	31,13	163.200 m ²	2	1.016,08
4625	Tratamento fitossanitário	HA	50,35		2	1.643,42
VALOR TOTAL DAS TABELAS SLU E NOVACAP						81.015,50

Observa-se que os preços indicados no referido contrato estão superiores aos praticados por outros órgãos e entidades do GDF (diferença de R\$ 174.795,89 ao mês)

...

(...)



MPCDF

Proc.:1.5767/2017

Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

A mensuração de valores apresentada à companhia tomou como referência as tabelas de serviços do SLU e NOVACAP vigentes em 2016, avaliando em R\$ 81.015,50 a contraprestação mensal a ser paga, e não os R\$ 255.811,39 constantes da Planilha de Recebimento - Brasília (Jardins Mangueiral - JM1 + DENTE), pagos mensalmente até o final do exercício 2015.

(...)

Averiguou-se que, caso os serviços de manutenção sejam em quantidade maior do que os informados pela equipe de auditoria, faltou indicar quais são os serviços e os respectivos custos de realização no empreendimento, fim de avaliar a metodologia dos pagamentos e se estes estão de acordo com o contrato firmado.

1.4.1 Nossas considerações

27. Em relação a este ponto, o QID e o preço da contraprestação mensal foram os ajustados em contrato, de modo que não podemos inferir pelo seu superfaturamento.

28. Ademais, a defesa apresentada pela contratada contesta os dados da CGDF e afirma que o próprio edital já apontava que os valores referentes à contraprestação dos serviços eram compatíveis com a tabela da Novacap (fls. 955*).

29. Confrontando a defesa com o contrato e o QID, é possível inferir que a manutenção envolvia mais itens do que os apontados pela CGDF para efeito de cálculo comparativo com a tabela da Novacap e do SLU.

30. Quanto à alegação de que as áreas indicadas pela CGDF para cálculo estavam aquém das devidas e que há menção às áreas corretas nas fls. 57/58 do Relatório de Inspeção (fls. 273/274*), observa-se que, de fato, as áreas mencionadas nessas folhas são bem superiores às apontadas pela CGDF no quadro transcrito acima.

1.5 Diferença entre custos contratados e executados

2.9 – AUSÊNCIA DE COMPARTILHAMENTO RELACIONADO A POSSÍVEL GANHO GERADO À CONCESSIONÁRIA EM RAZÃO DA MUDANÇA DA METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO, BEM COMO INSERÇÃO DE VALORES RELATIVOS A ITENS DE MARKETING E PUBLICIDADE NA COMPOSIÇÃO DOS PREÇOS EM PERCENTUAIS ACIMA DO VERIFICADO EM EMPREENDIMENTOS DE CONSTRUÇÃO E INCORPORAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS

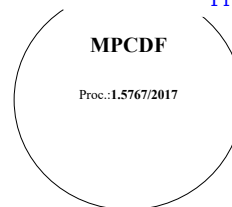
(...)

O item 2.4.1 do Projeto indicado na PMI permitiu a escolha de critério do método construtivo pela Jardins Mangueiral. Entretanto, o contrato não fez menção à distribuição das vantagens econômicas junto aos mutuários, ao empregar metodologia construtiva mais econômica por parte da Concessionária, com a utilização de elementos pré-moldados e processo construtivo em alvenaria estrutural, em substituição a alvenaria mediante blocos cerâmicos.

Soma-se a isso o fato do tempo de execução da construção das unidades com elementos pré-moldados ser mais célere, acarretando menores custos fixos para a construtora ao reduzir o desperdício de materiais e permitir que a execução seja mais rápida e sustentável em comparação com os sistemas convencionais de concreto moldado.

Considerando os valores pagos pelos mutuários, verifica-se que o valor do m² praticado na venda das unidades habitacionais econômicas não considerou a mudança da metodologia construtiva, pois a Proposta de Metodologia de Execução item 2.4 previa: “Metodologia Construtiva: As Unidades Domiciliares Econômicas devem ser construídas em alvenaria de tijolos cerâmicos com estrutura em concreto armado, alvenaria estrutural em blocos de concreto ou paredes de concreto armado”. De modo que o cálculo do custo de cada tipologia a partir do CUB (Custo Unitário Básico do Distrito Federal), conforme fl. 1.417 do processo nº 121.000.248/2007, leva em consideração esta metodologia.

(...)



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

Segundo publicações em sítios especializados em construção civil, a vantagem logística das placas de concreto pré-moldadas possibilita uma economia nos custos de material e redução do tempo dispendido na construção, em comparação ao método ordinário de construção previsto originalmente no contrato (Fonte: site da editora especializada PINI - <http://construcaomercado.pini.com.br/negocios-incorporacao-construcao/96/artigo298972-1.aspx>).

As fls. 1409 a 1425 do processo nº 121.000.248/2007, consta informação da CODHAB de que o custo médio de vendas, composto basicamente por custos, tributos, despesas, marketing e publicidade de venda, representa 61,3% do Valor Geral de Vendas do empreendimento, considerando a metodologia aplicada por outras empresas de construção e do mercado imobiliário no Brasil. Neste sentido, 17% do preço da unidade habitacional representa o percentual da despesa com marketing e publicidade de vendas no empreendimento."

1.5.1 Nossas considerações

31. Cabe destacar, mais uma vez, que, ao contrário do preconizado na Lei nº 8.666/93, em PPP, há uma certa liberdade dada ao concessionário para executar as obras contratadas aproveitando-se sua expertise, daí que não se exige projeto básico, mas anteprojeto (§ 4º, art. 10 da Lei nº 11.079/04).

32. Eventuais ganhos de custo pela concessionária, desde que não comprometam a qualidade da construção, são legítimos, considerando, ainda, as avaliações posteriores com indicadores de desempenho que vinculam o pagamento (não é interessante para o parceiro privado comprometer a obras, pois isso repercutiria em pagamentos menores pelos serviços prestados).

33. Ademais, as casas foram pagas pelos adquirentes da lista da CODHAB, via financiamento, não havendo dispêndio público.

34. Não há que se falar, dessa forma, em prejuízo, visto que o relatado faz parte do consignado em contrato e não representou despesa pública.

22. Em conclusão e sugestão, a Secretaria de Contas anota, *verbis*:

2. CONCLUSÃO

35. Conforme o descrito nos parágrafos anteriores, em relação a todas as possíveis fontes de prejuízo, não identificamos elementos suficientes a caracterizá-las, em confronto com o que foi acordado no contrato de PPP.

3. SUGESTÕES

36. Diante do exposto, lamentando divergir da 3ª DICONTE, sugerimos ao Plenário do Tribunal que:

I. tome conhecimento da Tomada de Contas Especial expressa no Processo SEI nº 0480.000169/2017;

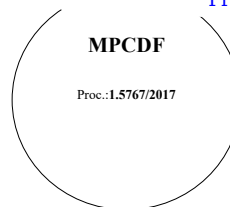
II. determine o encerramento da presente TCE por ausência de prejuízo, nos termos do inciso I, § 6º, do art. 189 do Regimento Interno desta Corte;

III. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Contas para fins de arquivamento.

23. É o que basta a relatar.

24. O Ministério Público de Contas passa ao exame, desde já assentando concordância com a Informação n.º 23/2019-SECONT/3ªDICONTE (p. 34). O *Parquet* especializado, portanto, maxima venia, dissente da cota aditiva registrada a partir da Informação n.º 58/2020-SECONT (p. 35). Esclareço e fundamento na sequência.

25. Assiste razão à 3ª Divisão de Contas quanto à superficialidade do Relatório de TCE e impossibilidade, com base nele, de infirmar os fundamentos do Relatório de Inspeção n.º 1/2017-DINPC/COAPP/COGGEI/SUBCI/CGDF (p. 217, Associado).



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

26. De fato, a Comissão de TCE/SUCOR conduziu as apurações com esteio, exclusivamente, nos argumentos agregados pelos envolvidos, sem cotejar as severas irregularidades apontadas e reiteradas nas ações de controle realizadas pela própria SUBCI/CGDF, a fim de fundamentar sua conclusão.

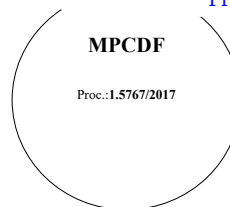
27. Acerca disso, importante registrar que o Relatório de Inspeção n.º 1/2017-DINPC/COAPP/COGGEI/SUBCI/CGDF (p. 217, Associado), no início de 2018, foi objeto de atividade de monitoramento pela CGDF, na forma do Relatório de Auditoria de Monitoramento n.º 4/2018-DARES/COMOT/COGEA/SUBCI/CGDF onde, corroboradas as irregularidades apontadas pela Subsecretaria de Controle Interno/CGDF, constatou-se que, das 14 recomendações monitoradas, apenas 1 foi integralmente atendida pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. Nenhuma referência foi feita ao citado monitoramento pela Comissão de TCE que, portanto, deixou de considerá-lo na análise.

28. Além disso, ainda em outubro de 2018, corroborando e aprofundando os Achados do Relatório de Inspeção n.º 1/2017-CGDF, os fatos foram objeto de contundente exame por parte da Subsecretaria de Controle Interno, a teor da Nota Técnica SEI GDF n.º 3/2018-CGDF/SUBCI/COGEA/COMOT/DARES, onde foram analisados diversos aspectos relacionados ao desequilíbrio nos direitos e obrigações que estariam criando dificuldades atreladas ao Quadro de Indicadores de Desempenho-QID para a fiscalização da execução do contrato, implicando a recomendação de recálculo das notas do QID do período compreendido entre outubro de 2011 a abril de 2013 e em relação aos demais períodos não abrangidos na amostra; além de propor a aplicação de glosas com base no novo percentual de faturamento atribuído e identificado pela CGDF, entre eles, a avaliação de gerenciamento geral de recursos humanos (46,15% ou invés de 100%), a avaliação de manutenção viária (61,63%, ao invés de 100%) e a avaliação dos serviços de jardinagem (66,60%, ao invés de 100%) e avaliação dos serviços de limpeza e conservação (75%, ao invés de 100%); ensejando a revisão das notas consolidadas para o QID nas Planilhas de outubro de 2011 a abril de 2013, de 100% para 62,33%.

29. Na mesma Nota Técnica foram avaliados os custos do contrato, implicando, em apertada síntese, a recomendação de exame da viabilidade de rescisão do contrato e assunção dos serviços de operação, manutenção e conservação dentro da poligonal dos Jardins Mangueiral, tendo em conta que todos os itens que compõem a prestação poderiam ser realizados pela NOVACAP e pelo SLU a um custo menor que os praticados, levando em consideração a economia de escala.

30. Também aqui, em relação aos pontos lançados na Nota Técnica SEI GDF n.º 3/2018-CGDF, nenhuma menção ou análise realizou a Comissão de TCE no relatório assinado apenas dois meses após, em 18 de dezembro de 2018; o que causa espécie ao Ministério Público de Contas.

31. Ademais, não encontro nos autos qualquer alusão, exame, sequer solicitação, por parte da Comissão de TCE, aos papéis de trabalho que guarneceram o Relatório de Inspeção n.º 1/2017-CGDF, a fim de verificar, corroborar ou refutar os fundamentos técnicos das



Ministério Público do Distrito Federal Terceira Procuradoria

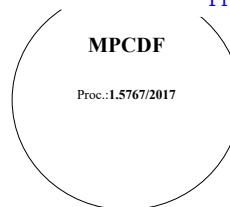
fiscalizações, ao cotejo das Razões de Justificativas oferecidas pelos envolvidos na fase interna, o que era de sua competência.

32. Verifica-se, ainda, que a Comissão de TCE, mantendo restrita percepção dos fatos geradores de danos e rasa clareza da gravidade dos fatos abordados na fiscalização, abordou apenas os Achados com danos indiciários quantificados na própria Inspeção: item **2.6** (*Implantação incompleta de projeto de paisagismo no empreendimento*), no valor de R\$ 895.740,66; **2.7** (*Pagamentos por itens em prazo legal de garantia contratual pelo parceiro público*), no valor de R\$ 919.478,95 e **2.8** (*Desequilíbrios nos direitos e obrigações contratuais entre os entes públicos e privados tendo em vista os pagamentos feitos à concessionária face ao não detalhamento de custos dos serviços realizados*), no valor de R\$ 174.795,89.

33. Assim, a toda evidência, também descuro-se do exame de pontos e falhas que, embora não tenham sido objeto de quantificação de danos na Inspeção, no entendimento do MPCDF, *maxima venia*, potencialmente geradoras de prejuízos ao erário; *exempli gratia* do item **2.4** (*Não implementação integral do projeto da parceria público privada jardins mangueiral por parte do governo do distrito federal e do consórcio contratado*) e do item **2.9** (*Ausência de compartilhamento relacionado a possível ganho gerado à concessionária em razão da mudança da metodologia de construção, bem como inserção de valores relativos a itens de marketing e publicidade na composição dos preços em percentuais acima do verificado em empreendimentos de construção e incorporação de unidades habitacionais*); porquanto, inclusive, relacionados ao contexto de apuração nos termos das diretrizes do Relatório Gerencial n.º 1/2017-GAIC/CGDF (p. 3, Associado).

34. Assim, aquiescendo com a 3ª Divisão de Contas, entendo pertinente e adequada a sugestão de ampliação do escopo da Tomada de Contas Especial, cotejando as obrigações contratuais da parceira privada, do Poder Público que a remunera e emprega recursos na consecução integral do objeto da PPP; o Edital (aba Associados do Processo n.º 35.357/2007, Anexo 3); o denominado *Projeto Básico* (aba Associados do Processo n.º 35.357/2007, Anexo 3); o inteiro teor do Contrato de Concessão Administrativa n.º 7/2009 (p. 545, Associado); bem como todos os trabalhos de fiscalização realizados pela CGDF envolvendo o tema, especialmente os itens 2.4, 2.6, 2.7, 2.8 e 2.9 do Relatório de Inspeção n.º 1/2017-SUBCI/CGDF, o Relatório de Monitoramento 4/2018- SUBCI/CGDF e as constatações da Nota Técnica SEI GDF n.º 3/2018-CGDF

35. Em idêntica linha, na esteira do entendimento da 3ª Divisão de Contas, ao *Parquet* especializado afigura-se clara a necessidade de reinstrução dos autos pela Comissão de TCE, a fim de que aprofunde a investigação e fundamente suas conclusões ao cotejo formal e material das ações de controle realizadas pela Subsecretaria de Controle Interno/CGDF; porquanto, inclusive, a teor do art. 26 da Instrução Normativa CGDF n.º 4/2016 lhe compete, além de exercer as atividades com imparcialidade, também promover as apurações necessárias, coligir provas à comprovação dos fatos e realizar diligências; o que se demonstra não ter sido realizado com o desvelo necessário e compatível com o montante envolvido na contratação, conforme consta, quase **R\$ 1 bilhão** e prejuízos indiciários já quantificados de aproximadamente **R\$ 2 milhões** (valor original).



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

36. De outro lado, causa estranheza ao MPCDF que a própria Subsecretaria de Controle Interno/CGDF, após realização de contundentes ações de controle (Inspeções e Monitoramento), reiteração e aprofundamento dos Achados do Relatório de Inspeção n.º 1/2017-CGDF, tenha – laconicamente, a despeito da flagrante superficialidade do Relatório de Conclusão de TCE n.º 171/2018-GEINF/DEIXE/COTCE (p. 927, Associado) – certificado a *regularidade* das contas em apenas dois parágrafos, sem qualquer análise ou fundamentação, com esteio na Decisão n.º 6.110/2017; o que tem sido objeto de reiteradas críticas do MPCDF, porquanto, *maxima venia*, além de afrontar a letra do art. 10, III, da Lei Complementar n.º 1/1194, descumpra o art. 2º, VII e o art. 50 da Lei n.º 9.784/1999, recepcionada no Distrito Federal por meio da Lei n.º 2.834/2001, e também, de maneira transversa, o art. 10 da Lei n.º 3.105/2002 e o art. 3º, III c/c art. 18, I, da Lei n.º 4.448/2009.

37. Nessa linha, o Ministério Público de Contas entende que, dada a gravidade dos fatos e o valor bilionário envolvido na contratação, acatada a proposta de reinstrução, a Corte deve determinar à Controladoria Geral do Distrito Federal que, no presente caso, a despeito das disposições excepcionais da Decisão n.º 6.110/2017, após novel manifestação da Comissão de TCE, examine ordinariamente os fatos e elabore relatório de auditoria conclusivo, fundamentado e circunstanciado, na forma do art. 10, III, da LC n.º 1/1994.

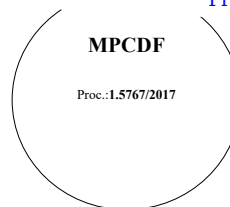
38. Dito isso, embora entendendo que os autos, nesta assentada, não estão aptos a receber o devido exame meritório e sem prejuízo do reapreciação dos fatos e circunstâncias no momento apropriado, o Ministério Público de Contas, *ad argumentandum tantum*, passa ao exame perfunctório dos pontos abordados pela Secretaria de Contas em cota complementar discordante.

PISO TÁTIL DIRECIONAL IMPLANTADO EM DESCONFORMIDADE

39. Quanto ao Achado envolvendo o item 2.5 (*Piso tátil direcional implantado em desconformidade com a norma NBR9050 com consequente risco aos deficientes visuais*), embora tenha essa denominação, a leitura permite concluir que, de forma geral, aborda falhas nas obras obrigatórias de acessibilidade, nos termos da Lei n.º 10.098/2000 e do Decreto Federal n.º 5.296/2004; conforme, aliás, expressamente previu o chamado Projeto Básico em suas diretrizes ambientais (item 3) (Processo n.º 35.357/2007, Associados-Anexo 3) e mais recentemente impõe a Lei n.º 13.146/2015, que, alterando o art. 11 da Lei n.º 8.429/1992, passou a tratar a inobservância dos requisitos de acessibilidade como prática de ato de improbidade administrativa.

40. A Inspeção demonstrou que, em diversos locais, não foram instalados equipamentos de acessibilidade, tais como piso tátil direcional e sinalização para rampas de transposição e passagem de deficientes. Além disso, demonstra que a instalação de piso tátil direcional em locais inapropriados, conduzindo ao encontro de paredes e postes, o que, no entendimento do MPCDF, evidencia inexecução do objeto e pode ter implicado danos ao erário.

41. Assim, diferente do que alega a Secretaria de Contas, considerando que tais elementos são obrigatórios, relacionam-se à concretização e à proteção dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência, cujo encargo assecuratório é dever do Estado – em todas as suas instâncias e órgãos, especialmente do Tribunal de Contas do Distrito Federal, na



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

condição de órgão fiscalizador – da sociedade e da família, nos termos do art. 2º e art. 32, § 4º, da Lei n.º 4.317/2009 c/c art. 8º da Lei n.º 13.146/2015 e que, obviamente, no presente caso, foram objeto da contratação, agregando, por isso, significativos custos à obra e dispêndio de recursos públicos; considero inapropriado, nesse momento, sem proceder à devida investigação e vistoria, afastar o dano decorrente da inexecução apontada pela Controladoria Geral do Distrito Federal; motivo pelo qual corroboro a necessidade de reinstrução dos autos com agregação deste ponto, conforme sugeriu a 3ª Divisão de Contas.

IMPLANTAÇÃO INCOMPLETA DO PROJETO DE PAISAGISMO

42. Forçoso ao *Parquet* especializado discordar da Secretaria de Contas também em relação ao item **2.6** (*Implantação incompleta de projeto de paisagismo no empreendimento*), porquanto, diferente do que aduz, a irregularidade encontra esteio nos papéis de trabalho da CGDF a que teve acesso o Ministério Público de Contas; onde, em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 8/2016-CGDF, a CODHAB, por meio do Memorando n.º 250.000.002/2016-GECON/CODHAB/DF, assinado pelo próprio agente executor e pela Diretora de Produção Habitacional, a entidade reconhece a falha e admite a necessidade de alteração do Quadro de Indicadores de Desempenho a que faz referência a SECONT, verbis:

Sobre o número de mudas, constatou-se após inventário realizado em conjunto com o auditor [...], que 1.000 (um mil)⁹ unidades estão ausentes no inventário paisagístico, assim como realmente existem mudas já plantadas que ainda estão com tamanho abaixo do ideal ou do especificado na lista de implantação (em anexo), porém o quantitativo destas mudas menores deverá ser melhor apurado, para ser cobrado da empresa com estudo de caso.

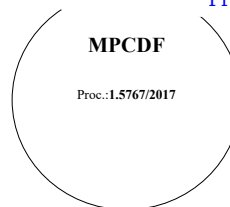
Informo que a falta de implantação em sua totalidade não está prevista nos itens que geram a Nota do QID-Quadro de Indicadores de Desempenho (em anexo), impossibilitando que sua ausência seja ponto de rebaixamento na nota da contraprestação pecuniária mensal, portanto, sendo este um dos motivos pelos quais foi solicitado à empresa a revisão do QID, com intuito de incluir tais pontos relevantes a uma boa avaliação da manutenção. (destaquei).

43. Os papéis de trabalho contemplam, ainda, excerto do *Projeto de Paisagismo* e também da *Planta de Vegetação*, com indicativo claro da previsão de plantio de 2.278 árvores de diferentes espécies e dos locais contemplados, o que, à obviada, acresceu custos ao contrato.

44. Além disso, por meio do Relatório de Monitoramento n.º 4/2018-SUBCI/CGDF, de 2018, o Órgão de Controle Interno foi enfático ao rechaçar os argumentos ora replicados pela SECONT, *verbis*:

Verifica-se, pelo contrato, que para a implementação do projeto paisagístico a Jardins Mangueiral S/A é remunerada a partir da rubrica manutenção de áreas verdes. Já que a manutenção estava sendo paga desde julho de 2011, ou seja, desde a entrega da primeira parcela e tendo em vista que, quando da realização da inspeção, as unidades domiciliares já haviam sido entregues, o projeto paisagístico já deveria ter sido encerrado no ano de 2016.

⁹ A Inspeção aponta 1.100 árvores.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

A CODHAB alega que manutenção de área verdes não engloba apenas plantio de árvores e que o parceiro privado não é pago por árvore plantada. Contudo, considerando que a fonte de remuneração da Jardins Mangueiral S/A, para o plantio de árvores, é a contraprestação mensal pelos serviços de manutenção de árvores verdes, só poderia ser glosado dessa rubrica o montante pelo não plantio de árvores.

Caso a Companhia discorde do valor, deveria a mesma discriminar os itens que compõem a manutenção de áreas verdes, considerando o valor do plantio de árvores, para chegar ao valor que considera correto para a glosa.

[...]

Não foi encaminhado cronograma, atesto de faturas, fotos ou quaisquer outros documento que comprovem a implementação completa do projeto paisagístico. Considerando que o empreendimento já está em operação há mais de 7 anos e dentre os serviços estão previstos a manutenção e reforma de jardins existentes, com fornecimento de água, adubo e demais produtos necessários para sua conservação é razoável que em 2016 o projeto paisagístico já estivesse completo e em estado avançado de crescimentos das árvores. Ademais, tendo em vista as previsões contratuais citadas, não há que se falar em esperar o período chuvoso para plantação, já que vem sendo paga, mensalmente, a irrigação de toda a área pública. (destaquei).

45. Convém ressaltar, no entanto, que o aludido *Projeto Básico* constante do Processo n.º 35.357/2007 (Associados-Anexo 3), no item *Orçamento e Urbanização-Arborizações* (p. 33) prevê o plantio, não de 2.278 árvores, mas de 7.092 espécies de médio porte (abertura de covas e adubação com plantio), ao preço unitário de R\$ 40,00. Assim, tais circunstâncias também devem ser examinadas pela Comissão de TCE.

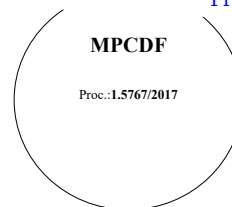
46. De qualquer modo, conforme já registrei, há de se considerar que a CGDF, por meio da Nota Técnica SEI GDF n.º 3/2018-CGDF/SUBCI/COGEA/COMOT/DARES, apontou graves irregularidades no Quadro de Indicadores de Desempenho-QID, inclusive na avaliação da área denominada *Serviços de Jardinagem*, composta, segundo consta, por 9 itens de avaliação, onde se constatou, somente entre 2011 e 2013, uma avaliação de 100%, quando o correto seria 66,60%.

47. Nesse ponto, considerando as demais áreas do QID, na amostra examinada pela CGDF, durante 18 meses, contraprestação mensal foi paga na integralidade (QID 100%) *sem que houvesse respaldo em documentos que comprovassem o atendimento dos critérios estabelecidos, ensejando pagamento a maior de 37,67% em todas as notas fiscais emitidas.* De sorte que, também em relação a esse parâmetro, há fortes evidências de irregularidades, havendo, por essa razão, necessidade de que a Comissão de TCE investigue.

48. Assim, o Ministério Público de Contas, lamentando discordar da SECONT, em harmonia com a 3ª DICONTE, repisa a necessidade de reinstrução dos autos.

PAGAMENTO POR ITENS DENTRO DO PRAZO DA GARANTIA LEGAL

49. A SECONT, esteada na *atividades de manutenção* descritas no Manual de Pavimentação do DNIT, sustenta que estão contempladas na Tabela 2 do QID, não tendo sido apresentada nenhuma evidência de que o sistema viário do Jardins Mangueiral tivesse *defeitos estruturais que comprometessem a sua operacionalidade*; o que, ainda que tivessem sido apontados, deveriam ser corrigidos pela concessionária em manutenção.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Terceira Procuradoria**

50. Desse modo, defende inaplicável a garantia legal de que trata o art. 618 do Código Civil em contratos firmados com esteio na Lei n.º 11.079/2004, uma vez que, nessa hipótese, o concessionário permanece no contrato após a execução da obra, *sendo responsável pela manutenção e pela correção de erros graves*.

51. O Ministério Público de Contas discorda da cota aditiva.

52. A Inspeção foi enfática ao registrar que *não houve parâmetros para quantificar os serviços prestados e os pagamentos realizados a título de contraprestação mensal* em favor do Consórcio Jardins Mangueiral, no que se refere à *manutenção do sistema viário*.

53. Além disso destacou que o Relatório de Vistoria Técnica n.º 250-000.007/2014 – GECON-CODHAB, datado de 16/07/2014, expressamente aduziu que o pavimento asfáltico não apresentava a qualidade e durabilidade exigidos, apontando remendos, desgastes, escorregamento de massa, trincas longitudinais curtas e longas, trincas de retração, erosão nas bordas, buracos, ondulações, trincas transversais ocorridas devido aos recalques de base; apontamentos que, a toda evidência, considerando que as primeiras quadras foram entregues em meados de 2011¹⁰, não guardam compatibilidade com a solidez e segurança esperadas da obra, a fim de atender ao objetivo para o qual foi encomendada, impondo intervenção de saneamento.

54. Acerca disso, entendo inapropriada a interpretação que pretende excluir a incidência da garantia legal do art. 618 do CC dos contratos firmados no contexto das parcerias público-privadas (Lei n.º 11.109/2004).

55. Tal raciocínio, *maxima venia*, ao passo em que obstrui, de forma indevida, a aplicação da norma civil de natureza pública, subverte suas diretrizes constitucionais de *eticidade, socialidade e operabilidade*; admite, inadvertidamente, na modalidade *parceria público-privada*, a exclusão das cautelas do método de construção e do emprego de matérias, com afetação direta do interesse público envolvido; e, especialmente no presente caso, coloca em risco a segurança, a vida e o patrimônio de adquirentes das unidades habitacionais do Jardins Mangueiral, não apenas em razão do comprometimento da mobilidade viária no âmbito do empreendimento contratado, conforme aqui se apura; mas também, de forma generalizada, em face de suas próprias habitações; o que entendo inadmissível.

56. Conforme esclarece Helly Lopes Meireles¹¹,

O contrato de construção, qualquer seja sua modalidade (por empreitada ou por administração), envolve uma obrigação de resultado. Seu objeto é a obra pronta e acabada, apta a ser utilizada para os fins a que se destina. Assim, responde o construtor pelos eventuais defeitos que vierem a aparecer na obra. Esta responsabilidade perdura durante todo o tempo de razoável expectativa de durabilidade do produto, como veremos adiante. Se o defeito aparecer no prazo de garantia de cinco anos previsto no art. 618 do Código Civil, a responsabilidade do construtor será objetiva, bastando a prova da relação de causa e efeito entre o vício e o dano resultante.

¹⁰ Vide item 2.6 do Relatório de Inspeção n.º 1/2017; <http://www.seduh.df.gov.br/jardins-mangueiral-sedhab-en-trega-mais-de-600-unidades-habitacionais/> e Processo n.º 121.000.248/2007 (fl. 3.027).

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Contruir*. 9ª ed. atualizada. Malheiros. São Paulo: 2005. p. 293-309



MPCDF

Proc.:1.5767/2017

Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

Se, contudo, o defeito surgir após o prazo de cinco anos, mas durante o tempo de razoável expectativa de durabilidade da obra, é indispensável a prova da culpa do construtor, com a demonstração de que o dano é consequência de falha construtiva causada por dolo ou por imperícia, imprudência ou negligência do construtor.

Juntamente com o construtor, podem ser responsabilizados o autor do projeto e o fiscal ou consultor da obra, desde que se apure sua incorreção profissional, equiparável à culpa comum. Neste caso se há de demonstrar que a ocorrência resultou da inobservância de norma técnica ou, simplesmente, da falta de cuidados recomendáveis na elaboração do projeto ou nas atividades de fiscalização.

[...]

Problema que se coloca é saber se o construtor deve responder por todos os vícios ou defeitos ocultos que vierem a surgir no prazo de cinco anos, ou se tal prazo só abrange os vícios que afetem a solidez e segurança da obra (art. 618). A jurisprudência pátria encarregou-se de ampliar esse conceito, para nele incluir casos em que os defeitos não tinham como consequência a ruína do edifício, mas poderiam comprometer a saúde e a segurança de seus moradores, ainda que num futuro mediato, como ocorre com as rachaduras, infiltrações, queda de revestimentos etc. Por outro lado, já vimos que para redibir o contrato é preciso que o vício seja suficientemente grave e apareça no primeiro ano da entrega do imóvel. E para os outros vícios ocultos, que poderíamos chamar de leves? Seriam vícios que não poriam em risco a saúde e a segurança dos usuários do edifício, tais como o descascamento da pintura, empeno de portas, quebra de torneiras e outros assemelhados. Estariam eles cobertos pela garantia legal de cinco anos?

Voltamos a repetir que o contrato de construção envolve uma obrigação de resultado. Seu objeto é a obra pronta e acabada, apta a ser utilizada para os fins a que se destina. Equipara-se a qualquer produto (ou serviço) colocado no mercado, respondendo seu fabricante ou prestador pelas falhas que ele vier a apresentar [...]

[...]

A responsabilidade pela solidez e segurança da obra, particular ou pública, é de natureza legal, pois está consignada impositivamente no Código Civil [...]

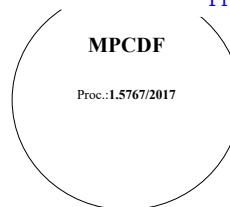
[...]

Diante da norma civil e das disposições reguladoras do exercício da Engenharia e da Arquitetura, **a responsabilidade pela solidez e segurança da obra é extensiva a todo construtor, qualquer que seja a modalidade contratual da construção.**

[...] construção designa, genericamente, toda realização material de dominação da natureza, tais como estradas, pontes, usinas, as quais, embora visando à satisfação de necessidades humanas, não são ocupadas diretamente pelo home, mas, sim, por seus instrumentos de trabalho. A responsabilidade de que cuidamos incide sobre todo e qualquer edifício, mas, quanto às demais construções, somente sobre as consideráveis, ou seja, as de grande porte e de caráter permanente, visto que as provisórias, por sua própria natureza, dispensam tal garantia.

Esta responsabilidade é de natureza legal, e, mais que isto, é de ordem pública, pois que interessa a toda a coletividade. Daí não ser possível ao construtor dela se eximir, ou reduzir o seu prazo ou a sua amplitude. Resulta da lei, independentemente de cláusula que a consigne, e não admite modificações pela vontade das partes. É originariamente do construtor – profissional ou empresa – mas pode estender-se ao autor do projeto, ao fiscal e ao consultor da obra, e até ao proprietário ou à Administração contratante, quando a lesão atingir vizinhos ou terceiros, vítimas da insegurança da obra particular ou pública.

[...]



Ministério Público do Distrito Federal Terceira Procuradoria

Por outro lado, tratando-se de prazo de garantia, não admite interrupção ou suspensão, mas poderá ser ampliado contratualmente, se assim o desejarem as partes. O que não pode é ser suprimido ou reduzido, pois a lei civil fixa um mínimo de ordem pública.

[...]

Isto não significa, entretanto, que o construtor fique exonerado de toda e qualquer responsabilidade por vício ou defeito que venha a aparecer depois dos cinco anos de garantia. A durabilidade de um imóvel não é apenas de cinco anos.

O Direito não pode ignorar a realidade dos fatos. A responsabilidade do construtor perdura durante todo o tempo de razoável expectativa de durabilidade do produto.

[...]

Se o de- feito surgir dentro do prazo de garantia de cinco anos (Código Civil, art. 618), a responsabilidade do construtor é objetiva. Todavia, se o defeito aparecer após o quinquênio inicial, é preciso examinar o problema da culpa.

[...]

Embora o Código Civil não se refira expressamente aos vícios de concepção da obra, nem por isso ficam liberados de responsabilidade os que a projetaram e calcularam as cargas e resistências. E nunca se entendeu de outro modo, pois, se a lei civil é omissa a respeito, tal responsabilidade é imanente ao exercício profissional e deflui das normas regulamentadoras da Engenharia e da Arquitetura como atividades técnicas vinculadas à construção, motivo pelo qual é uma responsabilidade legal e não contratual, como supõem alguns autores menos familiarizados com as normas administrativas e com os preceitos ético-profissionais que regem a matéria (arts. 17 a 23 da Lei 5.194/1966)

[...]

É necessário dizer, também, que o incorporador responde solidariamente com o construtor pelos vícios e defeitos das obras realizadas por meio de incorporação imobiliária

[...]

57. Sobre a natureza dos vícios e defeitos abrangidos pela garantia legal, conforme argumenta a SECONT, trago à colação, *mutatis mutandis*, o entendimento de Nelson Rosenvald¹² sobre o art. 618 do CC, *verbis*:

Problemas de segurança não estão, porém, necessariamente ligados aos de solidez; obras frequentemente apresentam defeitos que, embora não tenham qualquer repercussão sobre a solidez, afetam a segurança e a saúde dos usuários; [...] Assim, deve-se atribuir aos termos *segurança* e *solidez* uma compreensão em sentido amplo [...] Os referidos termos, então, não se limitam aos defeitos que acarretam eventual ruína da construção. O sentido a ser atribuído deve ser elástico para alcançar vícios imperceptíveis a primeira vista, mas que rebaixem as condições normais de habitabilidade e salubridade, envolvendo solidez e segurança *parciais*. (destaquei).

58. No mesmo sentido a abalizada e esclarecedora doutrina de Rui Stoco¹³, *verbis*:

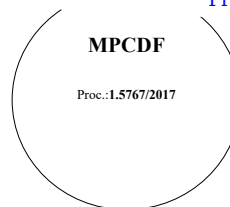
O art. 618 ao preceituar que o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante cinco anos, pela *solidez e segurança do trabalho* não quis restringir a responsabilidade, nem excluir a responsabilidade por defeitos aparentes ou ocultos.

Ora, todo defeito irá, cedo ou tarde, desemborcar e interferir na solidez ou na segurança da obra.

A expressão *defeito* tem caráter mais difuso e exsurge vago e impreciso.

¹² ROSENVALD, Nelson et al. *Código Civil Comentado artigo por artigo*. 2ª ed. JusPodivm. Salvador: 2021. p. 731.

¹³ STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 6ª ed. Revista dos Tribunais. São Paulo: 2004. p. 508.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

Já o termo *solidez* exprime um sentido muito mais definido e consistente.

[...]

O defeito, em regra, compromete a perfeição, durabilidade e resistência da obra, de modo que não pode ficar de fora da garantia assegurada pelo art. 618, até porque é, para nós, espécie de que a *solidez* é o gênero.

Pensar diversamente é entender que a lei buscou assegurar essa garantia apenas pela metade. (destaquei).

59. A resolução do problema, portanto, não passa pela mera consideração de que os itens constantes do QID coincidem com os serviços de manutenção previstos no Manual DNIT, o que, segundo a SECONT, legitimaria os pagamentos. Até porque as atividades ali arrolados são extensas e, obviamente, também não excluem a garantia legal (vão desde a *conservação preventiva periódica* e da *conservação corretiva rotineira*, passando pelo *reforço estrutural*, até a própria *reconstrução*). Assim, no entendimento do Ministério Público de Contas, a adoção desse parâmetro isolado é inadequada.

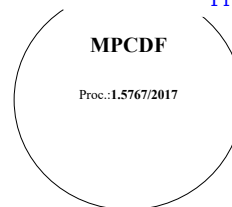
60. Cabe registrar que a atividade de Monitoramento realizada pela CGDF não indicou qualquer atuação efetiva da CODHAB no sentido de suspender a realização de pagamentos relativos à manutenção do sistema viário durante o prazo de garantia, conforme recomendou a CGDF. Também deixou de examinar a pertinência da exclusão de itens constantes do QID, passíveis de serem atendidos por meio da garantia legal; ou mesmo de agregar documentos capazes de atestar, *contrario sensu*, a qualidade e a integridade do sistema viário. Assim, remanesce a irregularidade que deve ser investigada e aprofundada pela Comissão de TCE, porquanto, contrário do que defende a SECONT, ensejadora de danos ao erário.

61. Além disso, ressalto, mais uma vez, que a avaliação técnica realizada pela CGDF na Nota Técnica n.º 3/2018-SUBCI/CGDF indicou severos problemas na avaliação do QID, apontando que *em todos esses relatórios de QID a própria construtora se avalia (uma auto avaliação) e não existe nenhum relatório do executor do contrato questionando essa avaliação*. Para a avaliação do aludido *serviço de manutenção*, sob exame, onde deveria constar índice de 61,63%, constou 100%; o que ensejou recomendação de aplicação glosas. A CODHAB se manteve inerte.

62. Assim, convém destacar que, conforme adverte o TCU:

Havendo recusa ou omissão da empresa construtora em arcar com a garantia legal obrigatória estabelecida no art. 618 do Código Civil, o gestor deve se valer de todas as medidas ao seu alcance para buscar o refazimento de serviços ou a reparação de dano causado por vícios construtivos constatados posteriormente à entrega da obra, sob pena de responsabilidade solidária do agente público por eventual prejuízo decorrente da má execução. (Acórdão 2499/2014-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS) (destaquei);

Os gestores podem responder solidariamente pelos prejuízos causados e não reparados das falhas construtivas, em caso de mora superior a 180 dias, contados da constatação do vício, para notificação administrativa da empresa construtora para reparar os problemas identificados (art. 618 do Código Civil). (destaquei) (Acórdão 2499/2014-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS)



Ministério Público do Distrito Federal Terceira Procuradoria

63. Logo, discordando da SECONT também neste ponto, o MPCDF entende necessária a reinstrução dos autos e o aprofundamento das investigações, a fim de que, à luz da *verdade material*, sejam produzidos e agregados elementos para, corroborando as irregularidades, quantificar os danos e indicar os responsáveis; ou, de outro lado, *ad argumentandum tantum*, infirmá-las mediante suporte probatório adequado, o que entendo, na esteira da 3ª DICONT, não ser possível neste momento.

AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DOS CUSTOS DOS SERVIÇOS REALIZADOS

64. No item **2.8** (*Desequilíbrios nos direitos e obrigações contratuais entre os entes públicos e privados tendo em vista os pagamentos feitos à concessionária face ao não detalhamento de custos dos serviços realizados*), como vê, houve a indicação de potenciais danos em face do pagamento por serviços de *operação, manutenção e conservação* fora dos parâmetros dos preços praticados por outros órgãos e entidades do Distrito Federal, ensejando a recomendação de ajuste no valor mensal do contrato até que o Parceiro Privado demonstrasse a composição analítica dos custos dos serviços; além de danos decorrentes de superfaturamento no valor de R\$ 174.795,89.

65. A SECONT contesta, limitando-se a afirmar que o QID e o preço da contraprestação mensal foram ajustados em contrato; que os envolvidos contestaram os dados da CGDF; que o QID envolvia outros itens, além daqueles apontados pela CGDF; e que a área de cálculo indicada pela CGDF é inferior.

66. Conforme já registrado, em relação à ausência de detalhamento e elevação dos custos ao cotejo dos preços cobrados pela NOVACAP e pelo SLU, corroborando os Achados da Inspeção e aprofundando o tema a CGDF, por meio da Nota Técnica n.º 3/2018-SUBCI/CGDF aduziu vigorosamente, *verbis*:

Em consulta feita por meio das SI's SEI-GDF n.º 18/2018-SUBCI/CGDF e n.º 19/2018-SUBCI/CGDF ao SLU e à NOVACAP, respectivamente, acerca dos serviços que estão sendo prestado pela Contratada, **fica evidente que todos os itens que compõem tal prestação poderiam ser realizados por essas empresas a um custo menor que os que estão sendo praticados levando-se em consideração a economia de escala, pois esses serviços são feitos em todo o Distrito Federal obedecidas suas particularidades em cada região.**

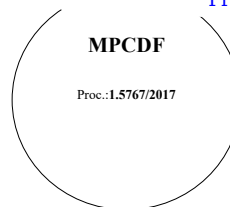
No Quadro 5 elencamos esses serviços [...]

[...]

No Relatório de Inspeção n.º 1/2017 foi encontrado um valor de R\$ 81.091,50 em contraposição ao que estava sendo pago para a Contratada à época de R\$ 255.811,39, o que representaria 1/3 do valor. A CODHAB contra argumentou informando que no cálculo realizado não estavam sendo considerados todos os itens que compõem a prestação. De fato, observa-se por meio do Quadro 5, que alguns serviços elencados não foram considerados no cálculo, mas também não foram explicitados os custos totais dos serviços, conforme já relatado acima.

Além disso, fica claro que alguns serviços têm baixa frequência mensal, ou nunca foram realizados em função de se tratar de um bairro novo que requer, para alguns itens, pouca ou nenhuma manutenção e, portanto, baixíssimo custo. Outros até mesmo não têm custo e ainda outros são executados sob demanda.

Como exemplo, os serviços elencados nos itens 5.6.5.12; 5.6.5.13; 5.6.5.14; 5.6.5.15; e 5.6.5.16 são feitos sob demanda. Entretanto, em consulta à NOVACAP verificou-se



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

que, para a região dos Jardins Mangueiral, existe pouca ou nenhuma necessidade desses serviços. (destaquei).

67. Além disso, repisando os fatos já relatados neste Opinitivo, a CGDF, naquela peça, indicou graves falhas no cálculo do QID, implicando pagamento a maior de 37,67% em todas as notas fiscais emitidas, conforme revisão das avaliações¹⁴ incidentes sobre as notas fiscais e QID, de outubro de 2011 a abril de 2013; onde, segundo a CGDF, em todos os relatórios de QID a própria construtora se avalia, sem produção de relatório do executor do contrato:

1. Avaliação de Gerenciamento Geral de Recursos Humanos – Para o cálculo da avaliação não foram anexados aos autos a comprovação dos itens 1.1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.7, 2.10, 2.11, e justificativa escrita para a não anexação dos itens 2.8, 2.9 e 2.12 . Percentual encontrado pela auditoria foi de 46,15% e não 100%;
2. Avaliação da Manutenção Viária - Para o cálculo da avaliação não foram anexados aos autos a comprovação dos itens 1 a 4 e item 13. e justificativa escrita para a não anexação dos itens 5 a 12 . Percentual encontrado pela auditoria foi de 61,63%; e
3. Avaliação dos Serviços de Jardinagem - Para o cálculo da avaliação não foram anexados aos autos a comprovação dos itens 1 , 2 e 9 e justificativa escrita para a não anexação dos itens 3 a 8 Percentual encontrado pela auditoria foi de 66,6%
4. Avaliação dos Serviços de Limpeza e Conservação - Para o cálculo da avaliação não foram anexados aos autos a comprovação dos itens 1 , 2 e 12 e justificativa escrita para a não anexação dos itens 3 a 11. Percentual encontrado pela auditoria foi de 75%. (destaquei).

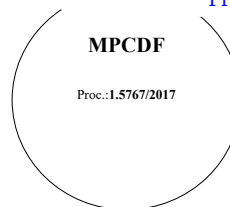
68. Diante disso, considerando as fortes evidências de danos causados ao erário, sem que a Comissão de TCE tenha se debruçado sobre os documentos da execução contratual e de suporte à Inspeção realizada; o Ministério Público de Contas, discordando da SECONT, reitera a sugestão de reinstrução dos autos, conforme adequadamente propõe a 3ª DICONT.

AUSÊNCIA DE COMPARTILHAMENTO RELACIONADO A POSSÍVEL GANHO GERADO À CONCESSIONÁRIA EM RAZÃO DA MUDANÇA DA METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO

INSERÇÃO DE VALORES RELATIVOS A ITENS DE MARKETING E PUBLICIDADE NA COMPOSIÇÃO DOS PREÇOS EM PERCENTUAIS ACIMA DO VERIFICADO EM EMPREENDIMENTOS DE CONSTRUÇÃO E INCORPORAÇÃO DE UNIDADES HABITACIONAIS

69. No item **2.9** (*Ausência de compartilhamento relacionado a possível ganho gerado à concessionária em razão da mudança da metodologia de construção, bem como inserção de valores relativos a itens de marketing e publicidade na composição dos preços em percentuais acima do verificado em empreendimentos de construção e incorporação de unidades habitacionais*), a CGDF sustentou que, tendo sido constatada a mudança do método de construção com a utilização de elementos pré-moldados e processo construtivo em alvenaria

¹⁴ Segundo consta: *Os cálculos das pontuações das áreas avaliadas foram feitos sem que houvesse comprovação, por escrito, nos autos, de itens considerados como sendo 100% atendidos.*



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

estrutural, em substituição à alvenaria mediante blocos cerâmico, parte desses ganhos deveria ter sido repassada aos adquirentes das unidades habitacionais.

70. Ao passo em que indica que o custo médio de vendas (fls. 1409 a 1425 do processo nº 121.000.248/2007), composto basicamente por custos, tributos, despesas, marketing e publicidade de venda representou 61,3% do Valor Geral de Vendas-VGV¹⁵ do empreendimento; aponta que 17% do preço da unidade habitacional deriva de despesas com publicidade e marketing; o que, com base na publicação que informa, entende que este percentual pode estar acima do valor de mercado¹⁶.

71. A SECONT entende que, *ao contrário do preconizado na Lei nº 8.666/93, em PPP, há uma certa liberdade dada ao concessionário para executar as obras contratadas aproveitando-se sua expertise, daí que não se exige projeto básico, mas anteprojeto (§ 4º, art. 10 da Lei nº 11.079/04).*

72. Sustenta que *eventuais ganhos de custo pela concessionária, desde que não comprometam a qualidade da construção, são legítimos, considerando, ainda, as avaliações posteriores com indicadores de desempenho que vinculam o pagamento (não é interessante para o parceiro privado comprometer as obras, pois isso repercutiria em pagamentos menores pelos serviços prestados).*

73. Defende, ainda, que *as casas foram pagas pelos adquirentes da lista da CODHAB, via financiamento, motivo pelo qual não houve dispêndio público.*

74. Já a 3ª DICONTE, conforme registrei (parágrafo 15, retro), entende que a inclusão de 17% a título de publicidade/marketing constitui enriquecimento sem causa do Parceiro Privado e representa cerca de R\$ 800.000.000,00¹⁷.

75. As consultas realizadas pelo Ministério Público de Contas indicam que, de fato, o percentual de publicidade na composição do VGV gira em torno de 2% a 6%¹⁸, dentro da margem apontada pela CGDF. Assim, o percentual de 17% apontado pelo Controle Interno e

¹⁵ O Valor Geral de Vendas é um índice que indica o potencial de faturamento de um projeto. Ao dar uma perspectiva de quanto será possível arrecadar com a comercialização das unidades, o VGV fornece uma estimativa sobre a lucratividade e a viabilidade sobre o empreendimento em questão.

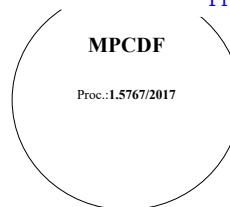
Utilizado principalmente pelo mercado imobiliário, o VGV é definido pela soma do valor esperado de venda de todas as unidades de um novo projeto.

Logo, o VGV é definido pela seguinte fórmula: $VGV = \text{valor estimado de venda de cada unidade} \times \text{número de unidades}$.

¹⁶ <https://www.portalvgv.com.br/site/o-que-e-vgv-saiba-o-significado-deste-termo-tao-comum-no-mercado-imobiliario>

¹⁷ 8.000 unidades habitacionais e o custo médio de cada unidade era, inicialmente, em torno de R\$ 100.000,00. Dessa forma, o custo total girava em torno de R\$ 800.000.000,00. Então, o valor incluído a título dessa rubrica alcançaria o montante de R\$ 136.000.000,00 (17% de R\$ 800.000.000,00).

¹⁸ <https://www.sunoresearch.com.br/artigos/valor-geral-vendas-vgv/>
<https://www.sienge.com.br/blog/valor-geral-de-vendas-vgv-entenda-sua-importancia-e-saiba-como-calculer/>



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Terceira Procuradoria

calculado em estimativa pela 3ª DICONTE, a toda evidência, desborda dos limites da razoabilidade e pode ter impactado outros custos.

76. Logo, no entendimento do *Parquet* especializado, o fato deve ser devidamente investigado pela Comissão de TCE; notadamente quando, no contexto do empreendimento, incidiram denúncias da prática de atos de corrupção, conforme relato da colaboração premiada realizada no âmbito Operação Lava Jato e registrada a partir do Relatório Gerencial n.º 1/2017-GAIC/CGDF; também, no contexto, objeto de sua avaliação (p. 3, Associado).

77. O fato de as unidades residenciais terem sido custeadas pelos adquirentes da lista da CODHAB, conforme alude a SECONT, no entendimento do MPCDF, apenas corrobora a desproporção do percentual de publicidade agregado, porquanto tal ação, na hipótese, a toda evidência, demonstrava-se pouco ou completamente despropiciada.

78. Afinal, conforme pondera e bem adverte Luiz das Neves¹⁹, se de um lado a PPP, para interessar ao setor privado, deve gerar lucros, por outro:

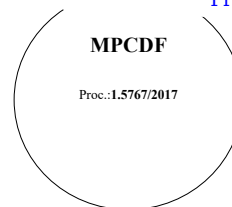
Para interessar ao Estado a PPP deve proporcionar ao setor público alguma economia mensurável ou ganho identificado de eficiência, diante da alternativa de realização direta do investimento público, embora utilizando recursos orçamentários escassos. Caso contrário, corre o risco de se tornar apenas uma forma de deslocar gastos presentes para uma necessidade de fluxo de desembolsos futuros, sem discussão de mérito. Uma PPP pode ser legal, mas não ter legitimidade perante a população, o que porá em risco a sua continuidade no longo prazo e aumentará o risco de crédito. A PPP também tem de interessar claramente aos contribuintes e aos consumidores para ter legitimidade. (destaquei).

79. Assim, o Ministério Público de Contas, guardando a avaliação de mérito para o retorno do processo, corrobora a necessidade de reinstrução e ampliação do escopo conforme propõe a 3ª DICONTE.

80. Dito isso, o *Parquet* especializado entende que também deve ser objeto de investigação a grave irregularidade anotada no item 2.4 (*Não implementação integral do projeto da parceria público privada jardins mangueiral por parte do governo do distrito federal e do consórcio contratado*).

81. Trata-se de apontamento que indica que o Procedimento de Manifestação de Interesse-PMI, aprovado pela CODHAB, previu a construção, por parte do Distrito Federal, de equipamentos públicos comunitários nas áreas de educação, saúde e segurança. Inspeção registrou, ainda, que foram indicados mais 4 equipamentos públicos oferecidos, ofertados ou doados pela Sociedade de Propósito específico-SPE; constando, também, o *viveiro do Mangueiral*, de 10.535m², contendo equipamentos de esporte, lazer e cultura, juntamente com os chamados equipamentos de uso coletivo-ECOL (templo + administração do empreendimento + área de lazer) em número total de 6, capazes de garantir, segundo consta, qualidade de vida a seus moradores.

¹⁹ NEVES, Luiz Ferreira Xavier Borges Cesar das. *Parceria Público-Privada: Riscos e Mitigação de Riscos em Operações Estruturadas de Infra-estrutura*. In Revista do BNDES,



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Terceira Procuradoria**

82. A Inspeção indica que, examinando os projetos (Processo n.º 121.000.248/2007) e, em visita ao empreendimento, não constatou a implementação de pontos essenciais ao Projeto Urbanístico de responsabilidade do DF, no que tange aos equipamentos público previstos.

83. Apontou, também, que nos estudos técnicos prévios formadores do PMI, realizado ao custo de R\$ 961.426,50, pela BAIRRO NOVO EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS, *join venture*; formada pelo GRUPO ODEBRECHT REALIZAÇÕES IMOBILIÁRIAS S/A e a pela CONSTRUTORA GAFISA S/A; havia previsão de, entre outros, de construção e doação à Administração de 1 creche, 1 escola, 1 posto de saúde e 1 posto policial (fls. 17 e 44 do Processo n.º 121.000.248/2007); equipamentos que não constaram do Edital de Concorrência n.º 1/2008-CODHAB.

84. O Ponto, tratando-se de falha grave, recebeu monitoramento da CGDF por meio do Relatório de Monitoramento 4/2018-SUBCI/CGDF, onde a CODHAB deixou de adotar as providências recomendadas pela CGDF no que toca à instauração de processo administrativo a fim de apurar os fatos.

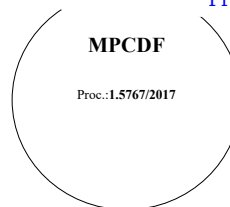
85. Aludido relatório, ao passo em que registra a improcedência da manifestação da CODHAB no sentido de que o Edital teria chegado pronto àquela entidade, porquanto demonstra a participação ativa da empresa pública em sua confecção; aponta que também não houve consulta à Procuradoria Geral do Distrito Federal conforme recomendação da CGDF, no sentido de verificar a viabilidade jurídica de construção dos equipamentos à conta do Contrato n.º 7/2009, conforme previsão dos estudos técnicos prévios.

86. Quanto à previsão de instalação dos equipamentos por parte do Distrito Federal, embora a CODHAB tenha anunciado gestões nesse sentido; nada mais se esclareceu.

87. Portanto, observando que o aludido *Projeto Básico* (Processo n.º 35.357/2007, Associado, Anexo 3, p. 37) previu expressamente a instalação de equipamentos públicos, entre escolas, ambulatório, unidade do CBMDF, delegacia, edifício de culto, praça de esporte e clube condominial; o Ministério Público de Contas entende que o aludido Achado também deve ser objeto de aprofundado exame e manifestação da Comissão de TCE, a fim de verificar a eventual inserção de custos pelo Parceiro Privado e de investimentos pela Administração atinentes aos projetos não executados.

88. Em face do exposto, aquiescendo com as sugestões registradas a partir da Informação n.º 23/2019-SECONT/3ªDICONTE (p. 34), com ajustes redacionais e acréscimos, o Ministério Público de Contas sugere à Corte que, tomando conhecimento dos documentos agregados, determine:

I – à Controladoria Geral do Distrito Federal/SUCOR que, reinstruindo a presente Tomada de Contas Especial, amplie seu escopo, aprofunde as investigações e produza relatório conclusivo, circunstanciado e fundamentado; promovendo o adequado cotejo e exame das obrigações contratuais da Parceira Privada, do Poder Público que a remunera e emprega recursos na consecução integral do objeto da PPP, nos termos do Contrato de Concessão Administrativa n.º 7/2009; do Edital; do denominado *Projeto Básico*; bem como de todos os trabalhos de fiscalização realizados pela CGDF envolvendo o tema, especialmente o Relatório



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Terceira Procuradoria**

de Inspeção n.º 1/2017-SUBCI/CGDF (itens 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8 e 2.9), o Relatório de Monitoramento 4/2018- SUBCI/CGDF e as constatações da Nota Técnica SEI GDF n.º 3/2018-CGDF; a fim de que, com esteio na *verdade material*, quantifique danos e apure responsabilidades em razão das falhas de execução da Parceria Público-Privada, objeto da Concorrência n.º 01/2008, referente ao Projeto Jardins Mangueiral; e

II – à Controladoria Geral do Distrito Federal/SUBCI que, no presente caso, após nova manifestação da Comissão de TCE/SUCOR, examine detidamente os fatos; elabore relatório de auditoria fundamentado, na forma do art. 10, III, da LC n.º 1/1994 c/c art. 2º, VII e o art. 50 da Lei n.º 9.784/1999, art. 10 da Lei n.º 3.105/2002 e art. 3º, III c/c art. 18, I, da Lei n.º 4.448/2009; e certifique as contas.

89. No mais, com a 3ª Divisão de Contas, discordando integralmente da cota aditiva vazada na Informação n.º 58/2020-SECONT, pelos fundamentos de fato e de direito já expostos.

É o parecer.

Brasília, 7 de dezembro de 2020.

**Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador**