



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Primeira Procuradoria**

**PARECER N.º 467/2021–G1P/DA**

**PROCESSO N.º 3582/1994-e**

**EMENTA:** Contrato de Concessão de Uso n.º 002/1994, firmado entre a Ceasa/DF e a empresa Tartuce Construtora e Incorporadora S.A., atual Engecopa Construtora e Incorporadora S.A. Confissão de dívida. Ações judiciais de cobrança e reintegração de posse. Adesão ao Refis/Ceasa. Decisão n.º 5140/2020: alerta para realização de licitação para novo contrato de concessão de uso do imóvel. Embargos de Declaração. Decisão n.º 74/2021: provimento dos embargos interpostos. Celebração de termo aditivo entre Ceasa/DF e Engecopa. **Nesta fase:** Área Técnica do Tribunal por determinação à Ceasa/DF para envio de informações acerca do cumprimento das exigências estabelecidas e demais providências. **Parecer do MPC/DF convergente.**

Os autos tratam do **Contrato de Concessão de Uso – CCU n.º 002/1994**, celebrado entre a Centrais de Abastecimento do Distrito Federal – **Ceasa/DF** e a Tartuce Construtora e Incorporadora S.A., atual **Engecopa Construtora e Incorporadora S.A.**, para cessão de imóvel no SIA Sul para construção de, no mínimo, três pavilhões para atividades comerciais, abrangendo venda e/ou representação de bens e serviços agropecuários.

2. Tendo em vista a alongada tramitação do feito, recorre-se ao breve **histórico** apresentado em seção própria da **Informação n.º 40/2021-Digem1** ([e-DOC 4DE7D4F7-e](#); [peça n.º 370](#)), da qual se extrai, com o acréscimo de grifos:

*5. Em sucinta retomada do histórico das tratativas entre as partes, registre-se que, em 2010, a Engecopa firmou um Termo de Confissão e Transação de Dívida (TCTD) em favor da CEASA, avençando o pagamento das parcelas devidas da taxa de concessão de uso vencidas e do IPTU do imóvel ocupado pela Multifeira. Referido TCTD foi aditado de forma a alterar a forma de pagamento por parte da concessionária. Em agosto de 2011, a Diretoria Colegiada da Companhia decidiu pela rescisão do contrato, conforme relato na fl. 195 da peça 320.*

*6. Em razão do inadimplemento por parte da Engecopa, a CEASA ajuizou a Ação de Cobrança n.º 2012.01.1.009294-6 com o intuito de obter o reconhecimento judicial da dívida relativa à ocupação de área pública decorrente do CCU, com a consequente condenação da empresa ao pagamento da dívida e demais parcelas. Ingressou também com a Ação de Reintegração de Posse n.º 2011.01.1.174157-9 diante da então rescisão administrativa do ajuste em tela. A concessionária apresentou proposta de solução da dívida, em 08.12.2011, cuja análise e posterior deferimento foram promovidos pelo Conselho Administrativo - CA. Estribada na deliberação do CA, em agosto/2018, a CEASA celebrou acordo com a Engecopa, homologado em juízo no âmbito da Apelação Cível – APC n.º 2013.01.1.10026698,*

H



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Primeira Procuradoria**

*mediante o qual a concessionária reconheceu e se comprometeu a saldar a dívida. Referido acordo tornou sem efeito a rescisão unilateral do contrato, peça 323.*

*7. Registre-se que a Engecopa aderiu ao Programa de Refinanciamento de Débitos não Tributários da CEASA-DF/REFIS, beneficiando-se da redução dos juros e multas em 50%, além do parcelamento da dívida em 36 parcelas mensais e consecutivas, com início em agosto de 2019 e previsão de término em julho de 2021.*

*8. No âmbito desse Tribunal, o relator dos autos corroborou o posicionamento da assessoria jurídica da jurisdicionada quanto à possibilidade da adesão da empresa ao REFIS na vigência do acordo homologado judicialmente. Por outro lado, asseverou que o Termo de Adesão ao REFIS não se afigura instrumento hábil para prorrogação do prazo de vigência do Contrato de Concessão de Uso nº 002/94, fixado no Acordo homologado judicialmente para o dia 11.03.2021, data de quitação integral do débito reconhecido pela empresa. Nesse contexto, posicionou-se favoravelmente à expedição de alerta à Jurisdicionada no sentido de que o procedimento para licitação destinada à realização de um novo Contrato de Concessão de Uso do imóvel em tela deveria ocorrer em tempo hábil, de forma a evitar a extrapolação do prazo estipulado no Acordo. Ademais, ponderou a necessidade de sobrestamento dos autos até que perdurassem os procedimentos de pagamento da dívida, condicionada a desistência das demandas à quitação integral do débito, peça 334.*

3. Nesse cenário, em fase processual pretérita, o Tribunal exarou a **Decisão n.º 5140/2020** ([e-DOC 9E68DB11-e](#); [peça n.º 335](#)), parcialmente reproduzida:

**Decisão n.º 5140/2020**

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I e II - (omissis); III - autorizar o sobrestamento do exame dos autos até o encerramento do Contrato de Concessão de Uso nº 002/94, nas condições estipuladas no acordo entabulado pelas partes, homologado judicialmente; IV - **alertar a CEASA de que:** a) o encerramento do Contrato de Concessão de Uso nº 002/94 é aquele estipulado no acordo firmado com a ENGECOPA Construtora e Incorporadora S.A. e devidamente homologado em juízo, ou seja, 11 de março de 2021, haja vista que a adesão ao programa REFIS/CEASA, instituído pela Resolução nº 01/2019, não é instrumento jurídico válido para a prorrogação do contrato em questão; b) o procedimento para licitação, com vistas à realização de um novo contrato de concessão de uso do imóvel de que tratam os autos em exame, deve ocorrer em tempo hábil, de forma a evitar a extrapolação do prazo apontado na alínea anterior; V e VI - (omissis). O Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO deixou de atuar nos autos, por força do art. 152, I, do RI/TCDF. (Grifou-se.)*

4. Em seguida, a Engecopa manejou **Embargos de Declaração** ([e-DOC A62FC350-c](#); [peça n.º 338](#)) em face do alerta contido no **item 4, alínea “b”**, daquele *Decisum*, com amparo nos fundamentos que aduziu:

*O pronunciamento no dispositivo final, constante na alínea “a” do item IV da decisão embargada, em relação ao prazo de vigência do contrato foi irretocável, visto que a avença se finda em 11 de março de 2021, contudo, o erro de premissa fática e a obscuridade estão consubstanciados na conclusão segundo a qual a*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Primeira Procuradoria**

*adesão ao REFIS pela Embargante teria alterado o prazo de vigência do referido contrato.*

*A decisão ao adotar essa equivocada premissa olvidou-se que o acordo judicial que transitou em julgado revalidou todas as cláusulas do Contrato de Concessão de Uso 02/94 e deu especial destaque à cláusula terceira que versa sobre a possibilidade de renovação por mais dezoito anos.*

*Lado outro, em razão da adoção de equivocada premissa fática, a alínea “b” do item IV da referida decisão, incorreu em singelo erro a ser reparado pela presente via.*

*Isso porque a CEASA apenas seria obrigada a realizar nova licitação, caso a Embargante manifestasse sua intenção em não renovar o contrato, antes de seu vencimento, nos termos da Cláusula Terceira do contrato de concessão de uso em foco, o que não é o caso dos autos.*

5. Destarte, na última deliberação plenária acerca da matéria, esta Corte de Contas proferiu a **Decisão n.º 74/2021** (e-DOC 1D5C32F0-e; peça n.º 352), por meio da qual tomou **conhecimento** do recurso interposto para, no mérito, dar-lhe **provimento, tornando sem efeito a alínea “b” do item 4** da decisão embargada.

6. Cientificada do aresto, a Ceasa/DF manifestou-se mediante o **Ofício n.º 145/2021-CEASA-DF/PRESI**, de 12.03.2021 (e-DOC 292AF9AB-c; peça n.º 367), no qual noticiou a assinatura do **Segundo Termo Aditivo** ao CCU n.º 002/1994. Anexas àquele expediente, a jurisdicionada encaminhou cópias de ata de reunião de sua Diretoria Colegiada (e-DOC 9E3738AF-c; peça n.º 368), bem como do mencionado termo aditivo (e-DOC 238A7797-c; peça n.º 369).

7. Nesta fase, a Unidade Instrutiva procede à **análise da documentação recebida**, consolidando os resultados alcançados na antes citada **Informação n.º 40/2021-Digem1** (peça 370), da qual se destaca, com grifos:

***Da Análise***

*15. A celebração do termo aditivo para prorrogação do prazo de vigência do Contrato de Concessão de Uso entre a CEASA e a Engecopa encontrou respaldo após acolhimento por esta Casa dos embargos de declaração opostos pela empresa contra a deliberação pela realização tempestiva de procedimento licitatório para realização de novo contrato de concessão de uso do imóvel e, consequente, provimento para tornar sem efeito o item recorrido.*

*16. No Relatório SEI-GDF nº 24/2020 – CEASADF/PRESI/DIRAF/GEFIN, de 16.12.2020, peça 363, ao esclarecer o contexto histórico do processo de concessão de uso em comento, no que tange ao ponto de vista financeiro, a Gerência Financeira relatou o seguinte:*

*“Após a adesão do requerente ao Programa de Refinanciamento e os devidos ajustes quanto ao desconto em multas e juros na ordem de 50%, chegou-se ao montante de **R\$ 18.785.344,87** (dezoito milhões, setecentos e oitenta e cinco mil trezentos e quarenta e quatro reais e oitenta e sete centavos), deste total o*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Primeira Procuradoria**

*concessionário honrou mensalmente com os pagamentos de 9 parcelas que somam a quantia de R\$ 4.980.433,16 (quatro milhões, novecentos e oitenta mil quatrocentos e trinta e três reais e dezesseis centavos), sendo a parcela com vencimento em 20/02/2020 quitada no mês de junho, tendo como justificativa por parte do concessionário a pandemia referente ao corona vírus, o valor a receber neste data soma o valor de R\$ 16.879.534,75 (dezesseis milhões, oitocentos e setenta e nove mil quinhentos e trinta e quatro reais e setenta e cinco centavos).*

*(...)*

*Atualmente constam em aberto 7 parcelas referente ao REFIS que somam a quantia de R\$ 4.149.867,93 (quatro milhões, cento e quarenta e nove mil oitocentos e sessenta e sete reais e noventa e três centavos).*

*Até a presente data o permissionário pagou a CEASA a quantia de R\$ 9.383.322,68 (nove milhões, trezentos e oitenta e três mil trezentos e vinte e dois reais e sessenta e oito centavos).*

*(Grifos originais)*

**17. Cumpre ressaltar que a renovação da concessão em tela pelo período de 90 (noventa) dias prevê que, nesse período, a concessionária deverá cumprir as exigências elencadas, para só então, se atendidas, poder firmar novo aditivo, com renovações trienais, até o limite dos 18 (dezoito) anos previstos contratualmente.**

*As condições estabelecidas para renovação são as seguintes, peça 368:*

- 1) efetuar o pagamento das parcelas em aberto referentes ao Termo de Concessão de Uso;*
- 2) quitar as obrigações decorrentes do Programa de Refinanciamento da CEASA/DF 2019, orçado em R\$ 5.450.827,84 (cinco milhões, quatrocentos e cinquenta mil oitocentos e vinte e sete reais e oitenta e quatro centavos);*
- 3) apresentar as certidões de regularidade da empresa, nos termos do Edital de Concorrência Pública e da Lei de Licitações;*
- 4) reajustar os valores da concessão de uso para o importe de R\$ 468.600,00 (quatrocentos e sessenta e oito mil seiscentos reais).*

**18. Considerando os imbróglis na execução do aludido Contrato de Concessão de Uso com a empresa Engecopa, mormente a falta de pagamento das taxas de concessão que ensejou as várias negociações e demandas judiciais e extrajudiciais, bem como a existência de inadimplência das parcelas, mesmo após adesão da empresa ao Programa de Refinanciamento ao REFIS/2019, resta aguardar o cumprimento das exigências ajustadas no aditivo, condicionantes da prorrogação do ajuste em análise.**

8. Com esteio nesses apontamentos, o zeloso Corpo Técnico lança as seguintes **sugestões de encaminhamento** ao e. Plenário:

*I. Tomar conhecimento do Ofício nº 145/2021 – CEASA-DF/PRESI, peça 367, e dos documentos que o acompanham, peças 368/369;*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Primeira Procuradoria**

*II. Determinar à CEASA/DF que, no prazo de 60 (sessenta) dias, encaminhe a esta Casa os documentos probantes de cumprimento das exigências e condições avançadas para prorrogação do prazo de vigência do Contrato de Concessão de Uso nº 002/1994, bem como eventual novo Termo Aditivo celebrado;*

*III. Autorizar o retorno dos autos à Segem para medidas cabíveis.*

9. As propostas antes referidas foram acolhidas pelo Diretor da Digem1 (e-DOC 208B77D8-e; peça n.º 371) e pelo Secretário de Controle Externo (e-DOC 3C15BF5C-e; peça n.º 372), e o processo foi, na sequência, remetido para pronunciamento deste *Parquet* especializado, a teor do Despacho Singular n.º 184/2021–GCMM (e-DOC 81E3E4EA-e; peça n.º 381).

10. É o relatório. Passo a opinar.

11. Desde logo, declaro partilhar do entendimento expresso na Instrução, no sentido de que a prorrogação do prazo do Contrato de Concessão de Uso n.º 002/1994 requer **máxima cautela**, ante o histórico de inadimplemento, por parte da concessionária, de taxas de uso de espaço público, bem assim de não recolhimento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU.

12. Não obstante o compromisso de saldar a dívida tenha sido homologado em juízo e a renegociação de valores tenha se dado no bojo de programa de refinanciamento, **há notícias de que a cessionária estava, pelo menos até recentemente, em débito com os compromissos financeiros assumidos perante a Estatal.**

13. Com efeito, conforme o antes transcrito relato da Gerência Financeira da Ceasa/DF, havia, **em dezembro/2020, sete parcelas de Refis em aberto**, totalizando **R\$ 4,1 milhões**. Reforça o exposto trecho da ata de reunião da Diretoria Colegiada da entidade, realizada **em março/2021**, onde se lê (peça n.º 368):

*(...) o Colegiado resolve: **renovar a concessão sob análise pelo período exclusivo de 90 (noventa) dias corridos** sendo que no referido prazo a concessionária deverá, concomitantemente, cumprir os seguintes ajustes: 1) realizar o pagamento das parcelas em aberto referentes ao Termo de Concessão de Uso - TCU, que atualmente orça a quantia de **R\$ 779.885,53 (setecentos e setenta e nove mil oitocentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e três centavos)**; 2) a concessionária deverá quitar suas obrigações decorrentes do Programa de Refinanciamento da CEASA/DF 2019, que atualmente orça a quantia de **R\$ 5.450.827,84 (cinco milhões, quatrocentos e cinquenta mil oitocentos e vinte e sete reais e oitenta e quatro centavos)**; (...) 8) **caso atendidos todos os requisitos anteriores, no final dos 90 (noventa) dias será realizado novo aditivo, que deverá respeitar os termos do Parecer Jurídico ATJ anteriormente mencionado, ou seja, renovações trienais, até o limite dos 18 (dezoito) anos previstos contratualmente.** Tal iniciava se presta ao controle minucioso do contrato, sendo que, quaisquer descumprimentos contratuais, impedirão sua renovação. (Grifos acrescidos)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**Primeira Procuradoria**

14. Assim, a teor das informações oriundas das Centrais de Abastecimento do DF, a Engecopa vinha deixando de cumprir com o ajustado, o que, caso persista, atrairá inevitavelmente a incidência da **Cláusula Sexta, Parágrafo Primeiro**, do recém firmado **Segundo Termo Aditivo** ao Contrato n.º 002/1994 ([peça n.º 369](#)), *in verbis*:

*CLÁUSULA SEXTA – A CESSIONÁRIA pagará as parcelas do Programa de Refinanciamento de Crédito não-tributário (REFIS/2019), do respectivo ano, conforme apurado pelo setor financeiro desta empresa estatal.*

*PARÁGRAFO PRIMEIRO – O atraso de mais de 15 dias, implicará em rescisão automática do contrato administrativo n. 002/94, antecipação de toda dívida e a aplicação de multa de 50% sobre o valor da remuneração atrasada.*

15. Nesse quadro, **convirjo integralmente** com os encaminhamentos alvitados na Instrução, para que se determine à Ceasa/DF o envio de documentação comprobatória do cumprimento das exigências e condições avençadas para dilação do prazo de vigência do CCU n.º 002/1994, assim como eventual novo termo aditivo celebrado.

É o parecer.

Brasília, 26 de julho de 2021.

**Demóstenes Tres Albuquerque**  
**Procurador**