



Terracap

Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal

RELATÓRIO DE AUDITORIA 15/2015 – AUDIT (PRÓ-DF)



Maio de 2015

ÍNDICE	PÁGINA
Apresentação	01
Escopo do Trabalho	02
Considerações quanto ao Pró-DF	04
Planejamento de Auditoria	06
Desenvolvimento da Auditoria	07
Grau de transparência ativa em relação ao PRÓ-DF	07
Situação da carteira de créditos relativa ao PRÓ-DF.	11
Conclusão	21

RELATÓRIO DE AUDITORIA N° 15/2015 – AUDIT

PROCESSO: 111.000.834/2015

INTERESSADO: SECEX

ASSUNTO: Relatório de Auditoria Operacional previsto na Portaria n.º 144/2015-PRESI, alterada pela Portaria n.º 183/2015-PRESI.

Ao Chefe da Auditoria Interna – AUDIT,

Apresento o Relatório de Auditoria Operacional, de que trata a Portaria n.º 183/2015-PRESI, de 14 de maio de 2015, que alterou a Portaria n.º 144/2015-PRESI, de 10 de abril de 2015,

Os levantamentos foram realizados em conformidade com as normas de auditoria aplicáveis à Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, na condição de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, a exemplo da aplicação por analogia da Portaria n.º 89/2013 da antiga Secretaria de Transparência e Controle/STC, atual Controladoria – Geral do Distrito Federal/CGDF, e da Instrução Normativa n.º 01/2001 da Controladoria – Geral da União/CGU.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da TERRACAP, no período de 10/04/2015 a 25/05/2015, por força da Portaria n.º 144/2015-PRESI, alterada pela Portaria n.º 183/2015-PRESI.

Abaixo se transcreve o teor da Portaria n.º 144/2015-PRESI:

O Secretário Executivo da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, no uso das atribuições que lhe confere o art. 26, inciso IX, do Estatuto Social, combinado com o art. 1.º, inciso III, da Instrução de Serviço n.º 01, de 19 de fevereiro de 2015,

R E S O L V E:

I – Constituir Grupo de Trabalho com o objetivo de prestar apoio necessário à realização de auditoria operacional pela Auditoria Interna das atividades do Programa Pró-DF no âmbito da TERRACAP, com a entrega na primeira fase, dos seguintes produtos:

- a) Medidas de transparência: a.1) compreendendo a elaboração e disponibilização de cartilha na internet e intranet da Companhia, com vista a buscar solução para uma ampla transparência de todo fluxo operacional dos processos do Pró DF, o papel e os prazos de cada um dos agentes responsáveis desde a SDE até a Terracap; a.2) Sugestão de medidas para implantação no sítio da TERRACAP na internet da Relação do estoque de processos em tramitação e a situação de cada processo, bem como a implementação de acesso pelo interessado às informações detalhadas sobre o seu processo; a.3) Propor o aprimoramento dos canais de denúncias e acesso à informação, se necessário;*
- b) Examinar a regularidade dos processos que envolvem o Pró-DF em andamento no âmbito da Empresa, evidenciar eventuais falhas nesses processos e propor as respectivas recomendações de melhoria, em especial avaliar a necessidade de propor representação aos órgãos de controle e de mecanismos de controles primários;*
- c) Apresentar o volume e o perfil da carteira de créditos do Pró-DF, as estimativas de receitas, fluxo de arrecadação e recomendações para melhoria na arrecadação de cobranças dos contratos que estão em atraso e para mitigar a prescrição de dívidas.*
- d) Fornecer subsídios para elaboração do relatório de auditoria operacional consolidado contendo os produtos mencionados nas alíneas anteriores.*

II – Designar os empregados abaixo relacionados, para comporem o referido Grupo de Trabalho:

EMPREGADOS	MATRÍCULA	FUNÇÃO / LOTAÇÃO
[REDACTED]	2628-0	[REDACTED]
[REDACTED]	2396-5	[REDACTED]
[REDACTED]	2394-9	[REDACTED]
[REDACTED]	2556-9	[REDACTED]

III – O Grupo de Trabalho será coordenado pelo empregado Marcos Tadeu de Andrade, que em seus eventuais impedimentos e afastamentos legais, será substituído pelo Chefe da Auditoria Interna, empregado Luiz Cláudio de Freitas.

IV – Os demais membros do Grupo de Trabalho atenderão ao planejamento aprovado pela Auditoria Interna, com a emissão de documentos técnicos para subsidiar a emissão do relatório de auditoria operacional pela Auditoria Interna.

V – O Grupo de Trabalho poderá requisitar apoio e informações às áreas internas da Empresa, caso seja necessário.

VI – O prazo para conclusão da primeira fase dos trabalhos é de 30 (trinta) dias, a contar da data de assinatura desta Portaria.

VII – A segunda fase dos trabalhos consiste na elaboração do relatório de auditoria operacional, sob a responsabilidade do Empregado Marcos Tadeu de Andrade, que o submeterá a aprovação do Chefe da Auditoria Interna no prazo de 15 dias, a contar da entrega dos produtos previstos na primeira fase.

VIII – Esta Portaria entra em vigor na data de sua assinatura.

A Portaria n.º 183/2015-PRESI retificou a Portaria n.º 144/2015-PRESI, excluindo do escopo do trabalho a alínea “b”, que exigia o exame da regularidade dos processos do Pró-DF, considerando que a análise detalhada dos processos relativos ao referido programa, conforme se depreende da leitura do Despacho n.º 357/2015-AUDIT, de 11 de maio de 2015, às fls. 13 do processo n.º 111.000.903/2015, ficará sob a responsabilidade do grupo posteriormente formado pela Portaria n.º 53, de 13 de maio de 2015, publicada no DODF de 20 de maio de 2015, de lavra do Secretário de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável.

Não foram observadas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos.

II - CONSIDERAÇÕES QUANTO AO PRÓ-DF

O Programa PRO-DF II tem por objetivo ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária e promover o desenvolvimento econômico e social, sustentável e integrado do Distrito Federal.

Para o alcance do objetivo previsto, o PRO-DF II promoverá o apoio ao empreendimento produtivo no Distrito Federal, mediante a implantação, realocização, expansão, modernização e reativação de empreendimentos produtivos dos setores econômicos, com os benefícios que atendam aos critérios e condições estabelecidos nesta Lei.

A seleção e habilitação de empreendimentos deverá buscar o atendimento ao mercado interno e às demandas de outros mercados, concorrendo para a substituição de importação de mercadorias provenientes de outras unidades federadas, com a utilização de matérias-primas com disponibilidade assegurada, respeitada a preservação do meio ambiente e a utilização racional dos recursos naturais.

São os seguintes os benefícios previstos na Legislação:

- I - crédito;
- II - financiamento especial para o desenvolvimento;
- III - fiscal;
- IV - econômico; (através de desconto na aquisição de imóvel junto à TERRACAP)
- V - infraestrutura;
- VI - regime compensatório de competitividade;
- VII- capacitação empresarial e profissional;
- VIII - apoio para a recuperação ou preservação ambiental;
- IX - apoio para desenvolvimento de programas de responsabilidade social.

A TERRACAP atua no Pró-DF após o exame do incentivo econômico pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico Sustentável-SEDS, quando então aquela Secretaria faz a pré-indicação da área para o imóvel da TERRACAP disponibilizado para o Programa, e depois da aprovação do projeto de viabilidade econômico-financeira pelo Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – COPEP/DF.

Em resumo, a Companhia firma com o beneficiário indicado contrato de concessão de direito real de uso, com opção de compra, remunerado por uma taxa de ocupação mensal, até o cumprimento de todas as condições do Programa previstas na legislação pelo beneficiário. Cumpridas as condições, é possível a venda direta do terreno ao beneficiário, dependendo do Porte da Empresa e da relevância do interesse econômico do empreendimento para o Distrito Federal, com descontos sobre o valor de aquisição do terreno que variam de 60% até 95%.

III – PLANEJAMENTO DE AUDITORIA

O Planejamento de Auditoria considerou as Portarias mencionadas anteriormente, utilizando-as como referência conceitual para a execução dos trabalhos de campo.

As Portarias foram elaboradas a partir de discussões preliminares no âmbito da Secretaria Executiva e da Auditoria Interna, cujos pontos de controle relevantes incluso no texto final da Portaria n.º 183/2015-PRESI, foram os seguintes:

- a) Grau de Transparência ativa.
- b) Situação da carteira de créditos relativa ao Pró-DF.

IV – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

4.1. GRAU DE TRANSPARÊNCIA ATIVA EM RELAÇÃO AO PRÓ-DF

O objetivo deste ponto crítico de controle foi verificar se as medidas de transparência são adequadas às exigências de transparência ativa, especificamente:

a) Medidas de transparência: a.1) compreendendo a elaboração e disponibilização de cartilha na internet e intranet da Companhia, com vista a buscar solução para uma ampla transparência de todo fluxo operacional dos processos do Pró-DF, o papel e os prazos de cada um dos agentes responsáveis desde a SDE até a Terracap; a.2) Sugestão de medidas para implantação no sítio da TERRACAP na internet da Relação do estoque de processos em tramitação e a situação de cada processo, bem como a implementação de acesso pelo interessado às informações detalhadas sobre o seu processo; a.3) Propor o aprimoramento dos canais de denúncias e acesso à informação, se necessário;

4.1.1. TRANSPARÊNCIA ATIVA DEFICIENTE DE INFORMAÇÕES DO PRÓ-DF PARA SOCIEDADE E PARA OS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA, MITIGADA COM A PROPOSTA DE CARTILHA, DEFINIÇÃO DE PLANILHA DE ESTOQUE DE PROCESSOS, DESENHO DE FLUXO DO PROGRAMA, MANUTENÇÃO DOS CANAIS DE DENÚNCIA E DE ACESSO A INFORMAÇÃO E INCLUSÃO DESSES RESULTADOS NA INTERNET.

Fato

O exame realizado pelo grupo evidenciou que a transparência relativa ao Pró-DF se mostrava deficiente, pois a Empresa não vinha divulgando as informações relevantes acerca do Programa, em que pese o contido na Lei n.º 4.990, de 12 de dezembro de 2012, publicada no DODF de 13 de dezembro de 2012, em especial:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, o direito de obter:

V – informação sobre atividades exercidas por órgãos ou entidades, inclusive as relativas à sua política, à sua organização e aos seus serviços;

VI – informação pertinente a administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitações, contratos administrativos, convênios e instrumentos congêneres;

VII – informação relativa:

a) à implementação, ao acompanhamento e aos resultados de programas, projetos e ações dos órgãos e das entidades públicas, bem como às metas e aos indicadores propostos;

Art. 8º Para a implementação desta Lei, os órgãos e as entidades do Distrito Federal devem promover, independentemente de requerimentos, a divulgação, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Parágrafo único. Na divulgação das informações a que se refere o caput, devem constar, no mínimo:

VI – dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras, com informações sobre sua execução, metas e indicadores, em linguagem de fácil compreensão;

VIII – dados e execução de programas de desenvolvimento social e habitacional;

O Decreto n.º 34.276, de 11 de abril de 2013, publicado no DODF de 12 de abril de 2013, deixou claro a obrigação dos órgãos e entidades de divulgarem informações de interesse coletivo ou geral por meio de transparência ativa:

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios oficiais na rede mundial de computadores – Internet, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 4.990, de 2012, e nos arts. 7º e 8º da Lei Federal nº 12.527, de 2011.

Neste sentido, verificou-se que inexistia cartilha publicada no sítio da Empresa na Internet, bem como informações divulgadas por transparência ativa.

Essas deficiências prejudicavam a participação da sociedade e a obtenção de informações processuais por parte dos beneficiários do Programa.

O Grupo constituído pela Portaria n.º 144/2015, alterada pela Portaria n.º 183/2015, verificou a necessidade de execução de tarefas preliminares, indispensáveis para possibilitar a elaboração da Cartilha e para cumprimento das demais exigências contidas na Alínea “a” da Portaria, quais sejam:

- a) Levantamento de informações sobre as responsabilidades da Secretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável – SEDS e da TERRACAP.
- b) Definição descritiva e desenho do fluxo do Pró-DF, conforme cada uma das áreas internas envolvidas.

- c) Informações relevantes que poderiam fazer parte da planilha de processos do Pró-DF a serem publicados no sítio da TERRACAP na internet por meio de transparência ativa.
- d) Conhecimento do modelo de cartilha já adotado pela Empresa para templos religiosos e áreas rurais.
- e) Avaliação quanto à adequação dos canais de denúncia de acesso a informação.

Em relação à alínea “a” acima, as ações de responsabilidade da SEDS foram obtidas diretamente no Site daquela Secretaria, enquanto aquelas desenvolvidas pela TERRACAP foram levantadas pelo Grupo nas áreas internas da Empresa.

O fluxo existente foi examinado pelo Grupo, o qual chegou à conclusão que havia necessidade de sua adequação, passando a propor novo fluxo, com os ajustes necessários.

As informações dos processos do Pró-DF foram discutidas visando considerar na consulta pública as informações essenciais dos contratos de concessão de direito real de uso ou de vendas diretas, cujas informações a serem divulgadas em transparência ativa foram extraídas dos sistemas de Gestão de Imóveis Urbanos - GIU, Gestão de Alienações Imobiliárias - GAI e Gestão de Processos e Expedientes - GPE, todos da TERRACAP, bem como do Sistema Integrado de Controle de Processos – SICOP, do GDF, de modo que possam ser atualizadas diariamente automaticamente.

O conteúdo a ser inserido na cartilha foi discutido e validado pelo grupo, enquanto o formato de publicação sugerido seguiu os modelos construídos anteriormente, visando garantir padronização das divulgações da Empresa.

Os canais de denúncia e de acesso à informação já existiam e se mostravam satisfatórios, motivo pelo qual o grupo os manteve, porém mais visíveis em área própria do Pró-DF destinada aos canais de atendimento.

A proposição completa da cartilha (formato e conteúdo), fluxos e informações de transparência ativa (planilha de processos do Pró-DF) foram apresentados em reunião

com o Secretário Executivo e outros participantes, no dia 15/05/2015, às 10h, na sala de reuniões da Presidência da TERRACAP, cujos resultados constam do anexo 1 deste relatório.

Causa

Falta de divulgação no site da Companhia, por meio de transparência ativa, de informações do Pró-DF relativas à atuação da Empresa, conforme dispõe a Lei n.º 4.990, de 12 de dezembro de 2012, publicada no DODF de 13 de dezembro de 2012, bem como preconiza o Decreto n.º 34.276, de 11 de abril de 2013, publicado no DODF de 12 de abril de 2013, que regulamentou a mencionada Lei.

Consequência

Acesso a informações do Pró-DF por parte da sociedade e dos beneficiários do Programa prejudicado, impactando negativamente no controle social e na obtenção de informações pelos beneficiários, afetando a eficiência da Empresa no atendimento de demandas.

Recomendações da Auditoria Interna:

- 1) À SECEX/PRESI, visando dar conhecimento para proposições de outras áreas da Empresa, a exemplo da ASCOM, quanto ao conteúdo e formato da cartilha, planilha de processos e demais informações, conforme encaminhamentos propostos na reunião realizada no dia 15/05/2015.
- 2) À SECEX/PRESI, para aprovar e disponibilizar de forma definitiva no site da Companhia o modelo proposto referenciado na recomendação, como forma de garantir adequada transparência ativa no que tange as informações do Pró-DF sob a responsabilidade da TERRACAP.
- 3) À DICOM, em conjunto com a CODIN, atualizar no sítio da Empresa na internet as informações relativas ao Pró-DF sempre que for necessário, a exemplo das alterações trazidas pelo Decreto n.º 36.494/2015.

4.2. SITUAÇÃO DA CARTEIRA DE CRÉDITOS RELATIVA AO PRÓ-DF.

O objetivo deste ponto crítico de controle foi apresentar os dados consolidados da carteira de créditos relativa ao PRÓ-DF, os problemas identificados que afetam as cobranças das dívidas e as potenciais recomendações de melhoria, conforme transcrição do texto da Portaria n.º 183/2015-PRESI, a seguir:

b) Apresentar o volume e o perfil da carteira de créditos do Pró-DF, as estimativas de receitas, fluxo de arrecadação e recomendações para melhoria na arrecadação de cobranças dos contratos que estão em atraso e para mitigar a prescrição de dívidas.

4.2.1. ELEVADA INADIMPLÊNCIA CONCENTRADA NA INEFICIÊNCIA DE COBRANÇA DA TAXA DE OCUPAÇÃO PREVISTA NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO, CONFORME VOLUME E PERFIL DA CARTEIRA DE CRÉDITOS RELATIVA AO PRÓ-DF.

Fato

O volume e o perfil da carteira de créditos do Pró-DF foram obtidos junto à Gerência de Contratos - GERAC, extraídas do Sistema de Gestão de Alienações Imobiliárias - GAI, conforme quadro representativo do volume e do perfil da carteira de créditos:

Carteira Pró-DF			
Carteira de recebíveis - curto prazo - Carteira "boa"			
Modalidade VENDA (PRÓ-DF)			
Adimplentes	160		
Inadimplentes	84	Valor do débito	R\$1.552.301,09
Modalidade CDRU (PRÓ-DF)			
Adimplentes	496		
Inadimplentes	227	Valor do débito	R\$4.613.087,28
Carteira de recebimento incerto - outras situações			
Modalidade VENDA (PRÓ-DF)			
Inadimplentes	56	Valor do débito	R\$7.184.022,61
Modalidade CRU (PRÓ-DF)			
Inadimplentes	1036	Valor do débito	R\$107.936.005,18

Carteira Pró-DF			
Totais			
Quantitativos	VENDA	Adimplente	160
		Inadimplente	140
	CDRU	Adimplente	496
		Inadimplente	1263
	TOTAL	Adimplente	656
		Inadimplente	1403
Valor de Débito		VENDA	R\$8.736.323,70
		CDRU	R\$112.549.092,46

As informações constantes do quadro evidenciam a existência de uma carteira boa, na qual estão compreendidos eventuais débitos inferiores a 3 parcelas em atraso ou a 6 parcelas alternadas.

A carteira de recebimento incerto compreende dívidas decorrentes de atrasos a partir de 3 parcelas consecutivas ou de 6 alternadas, uma vez que, nessas condições o contrato de concessão de direito real de uso prevê a rescisão do contrato ou medidas judiciais e administrativas de cobrança.

Verifica-se também pela leitura do quadro que os contratos de concessão de direito real de uso representam valores significativos e risco mais acentuado de inadimplência do que as vendas diretas, uma vez que neste último caso é registrada a alienação fiduciária na escritura pública, o que permite a retomada do imóvel no caso de inadimplência.

Ademais, o recente Decreto n.º 36.494, de 13 de maio de 2015, publicado no DODF de 20/05/2015, cria mais uma condição, no Art. 15, §3º, alínea “e”, que tende a minimizar o risco de inadimplência dos imóveis negociados por venda direta, que consiste na elaboração de escritura pública contendo cláusula resolutiva que condicione sua eficácia plena somente depois de transcorrido o prazo de 5 anos da emissão do atestado de implantação definitivo e desde que mantidas pela empresa beneficiária todas as metas constantes do projeto de viabilidade técnica e econômica-financeira-PVTEF.

Conforme consta do Despacho n.º 015/2015-NUGIV, que respondeu questionamento da Nota de Auditoria n.º 16 do TCDF, decorrente da inspeção daquela Corte objeto do processo TCDF n.º 5.018/2015, os procedimentos para cobrança administrativa são os seguintes, conforme transcrição a seguir:

- 1) *Emissão de relatório com todas as alienações inadimplentes;*
- 2) *Envio de carta de cobrança via sistema, para todos os contratos em situação de atraso;*
- 3) *Negativação no SERASA dos contratos à partir da 3.ª parcela atrasada;*
- 4) *Solicitação dos processos (SDE/NUDOC) com mais de 3 parcelas em atraso para uma cobrança mais efetiva e realizada pelo gestor de relacionamentos (contato telefônico, carta de cobrança emitida pelo gestor e envio de boletos das parcelas);*
- 5) *É concedido um prazo para pagamento/negociação das parcelas (cinco dias úteis);*
- 6) *No caso de não pagamento na via administrativa, as alienações são colocadas na situação 13 e encaminhadas à SEAAD para cobrança judicial (fim da cobrança administrativa).*

O grupo, então, procurou estabelecer quais as dificuldades operacionais contribuíam de forma relevante para alta inadimplência no pagamento das taxas de ocupação estabelecidas nos contratos de concessão de direito real de uso.

O primeiro fator constatado se refere à inexistência de processo específico da TERRACAP para acompanhamento do cumprimento das obrigações financeiras Contrato de Concessão. Ressalta-se que todos os procedimentos relativos ao incentivo econômico constam de processo aberto pela SEDS, dificultando as cobranças administrativas quando os autos se encontram naquela Secretaria, o que ocorre com frequência, já que são necessárias peças do processo físico para dar prosseguimento à cobrança administrativa no âmbito da TERRACAP.

Atualmente a maioria dos processos, sob contrato de concessão, se encontram na SEDS, para acompanhamento da implantação do empreendimento aprovado, conforme quadro abaixo:

LOCALIZAÇÃO	QTDE
2ª DP	1
TERRACAP	345
POLÍCIA CIVIL	1
SDE*	1182
SDS*	1
SEDETUR*	75
SIC	1

* Nomenclaturas anteriores da SEDS.

Constatou-se, conforme exame do modelo da carta de cobrança emitida pelo Gestão de Alienações Imobiliárias - GAI, que no seu teor não há notificação do devedor sobre a possibilidade de rescisão do contrato, afetando a efetividade da cobrança.

O Decreto n.º 36.494/2015, Art. 4.º, §1º, determina que as notificações devem ser feitas via DODF:

§1º As notificações para ciência do interessado serão realizadas mediante publicação no Diário Oficial do Distrito Federal contendo o CNPJ da empresa beneficiária, bem como o número do processo que analisa a concessão do incentivo. Poderá, excepcionalmente e em situações devidamente justificadas tecnicamente, ser encaminhada notificação ao endereço da sede indicada no contrato social da empresa.

É importante ressaltar que o Decreto n.º 36.494/2015, no Art. 15, §3º, alínea “c”, define que a TERRACAP detém a atribuição de disciplinar a tramitação processual, para outorga do instrumento de concessão de direito real de uso, com opção de compra, bem como de estabelecer, na forma da Lei e do referido Decreto, as cláusulas que constarão do Decreto.

Neste sentido, a instituição de processo específico de acompanhamento do contrato de concessão de direito real de uso e a alteração do modelo da carta de cobrança são compatíveis com a atribuição referenciada.

Aliado a isso, a Resolução n.º 219, de 18/10/2007, do Conselho de Administração da TERRACAP, agrava ainda mais a situação, na medida em que permite a inclusão dos débitos dos beneficiários do Programa ao valor de aquisição do terreno por ocasião da venda direta subsidiada, conforme Art. 12, §2º:

§2º - Na hipótese de a concessionária encontrar-se em situação de inadimplência referente ao pagamento das taxas de concessão poderá a TERRACAP incluir as respectivas taxas, devidamente corrigidas, ao valor da venda do imóvel quando da assinatura da Escritura Pública de Compra e Venda, observando, para tanto, os seguintes procedimentos:

- a) Após a apresentação pelo Beneficiário ou seu Procurador do Atestado de Implantação definitivo, as taxas de ocupação em atraso, relativas aos imóveis disponibilizados ao Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRÓ-DF II, serão incluídas, devidamente corrigidas, ao valor da venda do imóvel quando da assinatura da Escritura Pública de Compra e Venda.*
- b) O Conselho Gestor procederá à negociação do débito em atraso referente às taxas de ocupação em até 36 (trinta e seis) meses, conforme determinação contida na alínea “a”;*
- c) O Presidente da TERRACAP, após a assinatura do Acordo objeto da alínea “b”, procederá a venda do terreno mediante a Escritura Pública de Compra e Venda, nos termos do 10 da Resolução nº 209, de 02/12/1999;*

d) Após a liquidação do débito referente ao Acordo firmado entre as Partes, a Gerência de Cobrança emitirá a Declaração de quitação do imóvel. Estes procedimentos aplicam-se também aos processos aprovados no âmbito do PROIN, PRODECON, PADES e PRÓ-DF I.

No entendimento do grupo, Art. 12, §2º, não encontra respaldo na Lei 3.196/2003 e suas alterações, considerando o disposto no Art. 6.º, VI, bem como no §4º e §9.º:

Art. 6º Os benefícios previstos nesta Lei se aplicam à pessoa jurídica ou à firma individual que:

...

VI- esteja adimplente com as suas obrigações com a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP;

§ 4º O descumprimento desta Lei ou de quaisquer normas regulamentares ou contratuais dela decorrentes, bem como a inscrição da empresa ou cooperativa beneficiada na dívida ativa do Distrito Federal, ensejará o cancelamento dos incentivos previstos nesta Lei, assegurado o contencioso administrativo e observado o disposto nos §§ 9º e 10.

9º A empresa ou cooperativa enquadrada nas situações descritas nos incisos II a VII do caput deste artigo será notificada para, no prazo de trinta dias, prorrogável por igual período, sanear a irregularidade, sob pena de indeferimento da liberação da parcela do incentivo, relativamente aos meses a que se referem às pendências (NOVA REDAÇÃO DADA AO § 9º DO ART. 6º PELA LEI Nº 5.236, DE 11/12/13 – DODF DE 12/12/13.).

Por outro lado, a Resolução Normativa n.º 08/2012 – COPEP/DF, de 16/08/2012, determina que a TERRACAP deve se abster de rescindir ou declarar extinção dos contratos de concessão, sem o prévio cancelamento do incentivo econômico. Segundo parecer da PGDF a TERRACAP é obrigada a cumprir a Resolução.

Em resposta a consulta formulada pela então Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal, sobre a obrigatoriedade de cumprimento das resoluções normativas do Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo – COPEP, a PGDF, por meio do Parecer n.º 595/2011-PROCAD/PGDF, objeto do processo n.º 111.000.802/2010, concluiu:

16. Assim, desde que determinada Resolução do COPEP/DF seja uma manifestação do exercício de sua competência legal para sobrestar as obrigações do contrato de concessão de direito real de uso, constante no art. 4º, §5º, da lei n.º 3.266/03, e desde que não existam quaisquer vícios que maculem o ato, não cabe a TERRACAP recusar-lhe aplicação ou condicionar sua aplicação à deliberação dos órgãos decisórios da empresa.

18. Desse modo, se o COPEP/DF sobrestar as obrigações contratuais dos contratos de concessão de uso celebrados com a TERRACAP por algum dos motivos previstos em lei (“ausência de infra-estrutura mínima necessária, restrições ambientais relativamente à área destinada para o Programa ou outros motivos causados por terceiros, inclusive

entes públicos”), eventual prorrogação do prazo para início das obras deve ser observada pela TERRACAP, em observância à Lei n.º 3.266/03, cumprindo à empresa efetuar o aditamento nos contratos nos termos da decisão emitida pelo Conselho.

Ocorre que a própria SEDS, informou a TERRACAP, por meio do Ofício n.º 145/2015-GAB/SEDS, que provocou a PGDF, pelo Ofício n.º 137/2015-GAB/SEDS, a se manifestar especificamente quanto a aplicação pela TERRACAP da Resolução Normativa n.º 08/2012 do COPEP, considerando que a Assessoria Jurídica-Legislativa daquela Secretaria, mediante o Despacho n.º 037-AJL/SEDS, de 10 de março de 2015, entendeu ser ilegal a obrigatoriedade determinada na referida Resolução no sentido de a TERRACAP se abster de rescindir ou declarar a extinção dos contratos de concessão de direito real de uso, com opção de compra, sob pena de gerar prejuízos econômicos ao patrimônio público por violar preceitos constitucionais e normas infraconstitucionais.

Em suma, a Resolução Normativa n.º 08/2012 – COPEP/DF vem ocasionando a impossibilidade de rescisão de contratos de concessão de direito real uso com 3 parcelas consecutivas ou 6 parcelas alternadas, em que pese a existência de cláusula contratual que prevê taxativamente a possibilidade de rescisão dos contratos nessas condições, quando, por imposição legal, a adimplência das obrigações perante a TERRACAP é também condição para manutenção dos incentivos, caso contrário o beneficiário deve ter seus incentivos cancelados.

O recente Decreto n.º 36.494, de 13 de maio de 2015, publicado no DODF de 20 de maio de 2015, no seu Art.4.º, §2º, assim determinou:

§2º Fica vedada a continuidade dos procedimentos administrativos dos incentivos no caso de se verificar o inadimplemento das taxas de ocupação devidamente científicas pela TERRACAP ao beneficiário, o qual disporá de prazo de 30 (trinta) dias, após a notificação daquela Companhia para regularizar tal pendência.

O Art. 28, do mencionado Decreto, determinou a suspensão da eficácia das resoluções normativas exaradas pelo COPEP até 31/12/2014, até que a Assessoria Jurídica da SEDS as analise e as convalide, considerando, para tanto, se tais resoluções atendem a legislação, ao interesse público e aos objetivos do Programa.

Além disso, o novo Decreto estipula que o não atendimento das disposições legais e contratuais a que se referem às Leis 3.196 e 2266, ambas de 2003, no período entre a

data do atestado de implantação provisório e a do definitivo, bem como pelo prazo de 5 (cinco) anos, após a emissão do atestado de implantação definitivo, implica a perda parcial ou total dos benefícios.

O mesmo Decreto, no seu Art. 24, determina que as empresas que tenham contratos de concessão de direito real de uso, com opção de compra, assinados até 31/12/2010 com a TERRACAP, deverão se implantar definitivamente no prazo de 12 meses, sob pena de terem seus ajustes rescindidos e seus benefícios cancelados.

Portanto, se não houver **prorrogação legal** dos prazos pelo COPEP, causada por fatos alheios à vontade do beneficiário, a inadimplência é causa de rescisão do contrato de concessão, a qual necessariamente deveria implicar no cancelamento dos incentivos.

Outro aspecto relevante no processo de cobrança dos débitos dos beneficiários inadimplentes se refere à ineficiência das ações judiciais de cobrança dos débitos, substanciadas pelos seguintes fatores:

- a) Grande volume de processos na ACJUR dificulta a impetração e monitoramento das ações judiciais.
- b) A ACJUR não dispõe de controle gerencial informatizado eficiente, no Sistema de Gestão de Ações judiciais – WEB Process, que indique o grau de sucesso das ações judiciais relativas ao Pró-DF.
- c) Existem ações judiciais desfavoráveis a TERRACAP – a justiça vem entendendo que a TERRACAP somente poderia cobrar as 3 primeiras parcelas vencidas, já que os contratos preveem a rescisão em atrasos de 3 parcelas consecutivas ou de 6 alternadas, a exemplo da ação judicial impetrada no TJDF, objeto do processo 2007.01.1.034233-9, que integra os autos do processo n.º 160.003041/1999.

Causas

Existem algumas causas identificadas, quais sejam:

- Acompanhamento deficiente do contrato de concessão de direito real de uso, considerando a inexistência de processo específico para tal finalidade.
- A notificação de cobrança administrativa não explicita a possibilidade de rescisão contratual.
- Resolução da TERRACAP possibilita a negociação da dívida dos beneficiários do Pró-DF quando da venda direta do terreno, fomentando, dessa forma, o aumento da inadimplência.
- Resolução Normativa do COPEP gera ingerência externa no âmbito da Empresa, impedindo que a rescisão ou extinção tempestiva dos contratos de concessão de direito real de uso.
- A cobrança judicial das dívidas se mostra ineficiente.

Consequências

- Perdas de receitas significativas pela Companhia Imobiliária de Brasília decorrentes da elevada inadimplência dos beneficiários dos contratos de concessão de direito real de uso do Pró-DF.
- Prejuízos ao programa decorrente da manutenção de beneficiários inadimplentes, em afronta a legislação que rege a matéria.

Recomendações da Auditoria Interna:

- 1) À DICOM, elaborar escritura pública contendo cláusula resolutiva que condicione sua eficácia plena somente depois de transcorrido o prazo de 5 anos da emissão do atestado de implantação definitivo e desde que mantidas pela empresa beneficiária todas as metas constantes do projeto de viabilidade técnica e econômica-financeira-PVTEF, em consonância com o Decreto n.º 36.494/2015.
- 2) À DICOM, adotar como regra a abertura de processo próprio da TERRACAP para acompanhamento do contrato de concessão de direito real de uso, com ajustes pela CODIN para permitir a vinculação com o processo do incentivo da SDES.
- 3) À DICOM, modificar o teor da carta de cobrança emitida pelo Sistema de Gestão de Alienações Imobiliárias - GAI, passando a notificar claramente o devedor sobre a possibilidade de rescisão do contrato, bem como cumprir o disposto no Art. 4.º, §1º, do Decreto 36.494/2015, no que se refere a publicação das notificações no DODF.
- 4) À DICOM, propor a alteração da Resolução n.º 219, de 18/10/2007, do Conselho de Administração, vedando a inclusão dos débitos dos beneficiários do Programa ao valor de aquisição do terreno por ocasião da venda direta subsidiada.
- 5) À ACJUR, discutir com a SDES e COPEP, a alteração ou revogação da Resolução Normativa n.º 08/2012 – COPEP/DF, de 16/08/2012, visando possibilitar a rescisão do contrato de concessão de direito real de uso quando se tratar de inadimplemento das taxas de ocupação (posição compartilhada atualmente pela SDES), considerando, ainda, que o Decreto n.º 36.494/2015, determinou a suspensão da eficácia das resoluções normativas do COPEP até o exame da Assessoria Jurídica da SEDS.

- 6) À ACJUR, reforçar junto à PGDF a mudança de entendimento quanto à obrigatoriedade de cumprimento da Resolução do COPEP, considerando que encaminhamento neste sentido já foi feito pela SDES, conforme Ofício n.º 137/2015-GAB/SEDS, em 18/03/2015.
- 7) À ACJUR, em conjunto com a CODIN, Aprimorar o sistema de Gestão de Ações judiciais – WEB Process relativamente as ações do Pró-DF;
- 8) À ACJUR, determinar a priorização das ações do Pró-DF;
- 9) À ACJUR, instituir indicador de processo para as cobranças judiciais relativas ao Pró-DF, visando o monitoramento adequado de gestão.
- 10) À DICOM, notificar os beneficiários inadimplentes em relação às taxas de ocupação vencidas para regularização da dívida no prazo de 30 dias, dando ciência à SEDS para cumprir a vedação de continuidade dos procedimentos administrativos dos incentivos, conforme Art. 4.º, §2º, do Decreto n.º 36.494/2015.
- 11) À DICOM, adotar prioritariamente como regra a proposição de rescisão contratual após vencimento de 3 parcelas consecutivas ou 6 alternadas, visando evitar a cobrança judicial, caso não haja a regularização da dívida pelo beneficiário no prazo de 30 dias previsto no Decreto n.º 36.494/2015.
- 12) À DICOM, atentar-se para a exigência contida no Art. 24, do Decreto n.º 36.494/2015, referente à implantação definitiva no prazo de 12 meses para empresas que assinaram contrato de concessão de direito real de uso até 31/12/2010, período após o qual os ajustes devem ser rescindidos, independente da adimplência regular ou saneamento dos débitos concernentes às taxas de ocupação.

V – CONCLUSÃO

A disponibilização de informações em transparência ativa no site da TERRACAP, em relação ao PRÓ-DF, até o momento inexistente, porém a implantação do modelo sugerido pelo grupo de trabalho instituído pela Portaria n.º 144/2015-PRESI, alterada pela Portaria n.º 183/2015-PRESI poderá aprimorar os mecanismos de transparência ativa e servir de exemplo para outros órgãos e entidades, resultando em maior eficiência no âmbito da Empresa no que se refere ao atendimento das demandas do Programa.

Por fim, dentre outras medidas tratadas no Relatório, a autonomia da TERRACAP em relação à rescisão do contrato de concessão de direito real de uso, firmado com os beneficiários do Programa, em caso de atraso nos pagamentos das taxas de ocupação, é fundamental para evitar cobranças administrativas e judiciais, que vem se mostrando ineficientes.

Brasília/DF, 25 de maio de 2015.



1. De Acordo.
2. Encaminhe-se ao Secretário Executivo em cumprimento ao Item VII da Portaria n.º 183/2015-PRESI, com vistas ao Presidente para determinar o cumprimento das providências sugeridas neste Relatório.

Brasília/DF, 25 de maio de 2015.

