



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Informação nº: 206/2017 – 1ª DIACOMP

Processo nº: 15266/2016-e

Jurisdicionada: Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP

Assunto: Representação

Ementa: Representação nº 8/2016 - DA, do Ministério Público de Contas do Distrito Federal. Possíveis irregularidades na alienação de imóveis pela Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP, em especial período de 2003 a 2007. Decisão nº 2.676/2016. Conhecimento. Diligência. Autorização para realização de inspeção, caso necessária. Ofício nº 591/2016 – PRESI. Informação nº 86/2016: análise da diligência e inspeção. Relatório prévio e Matriz de Achados de Inspeção. Sugestões. Despacho Singular nº 178/2017. Oitiva da jurisdicionada (art. 41, § 2º, da Lei Complementar nº 01/1994 c/c o art. 1º da Resolução nº 271/2014). Ofício nº 761/2017 – PRESI. Nesta fase: analisamos as informações prestadas, concluindo pela manutenção dos termos da versão parcial do Relatório de Inspeção e, de consequência, pela procedência parcial da inicial; bem assim apresentamos o Relatório Final de Inspeção e a Matriz de Responsabilização. Sugestões.

Senhor Diretor,

Tratam os autos da Representação nº 8/2016 – DA (peça 3 e anexos às peças 4/6), da lavra do Procurador Demóstenes Albuquerque do Ministério Público de Contas do Distrito Federal – MPC/DF, acerca de possíveis irregularidades na alienação de imóveis pela Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP, em especial no período de 2003 a 2007.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

BREVE HISTÓRICO

2. Em sede de exame de admissibilidade, a exordial teve o seguinte resumo (*Item 1.2 – Teor da Representação*¹, da Informação nº 89/2016, peça 7):

O Parquet informa que recebera expedientes da Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos do Consumidor – Prodecon contendo anexos cópias de depoimentos prestados pela advogada-adjunta da Terracap e pelo tabelião Carlos Eduardo Ferraz de Mattos Barroso, no âmbito do Inquérito Civil Público nº 08190.134630/11-99, os quais “revelam fortes indícios de que a Companhia, em um determinado período de tempo, vendeu imóveis sem que os débitos deles decorrentes fossem registrados em escritura com garantia real, bem como inexistindo cláusula de obrigação de construir”.

Notícia que diligenciou algumas vezes à Terracap a respeito, entretanto a Companhia “não forneceu nenhuma informação concreta e objetiva sobre os pontos suscitados”. Assim, assevera:

*(...) há indicação que foram firmados pela Companhia ajustes em que não tenha sido incluída cláusula com prazo para construir, de anulação fiduciária ou retrovenda, fato que pode ter originado prejuízos de altíssima monta ao Distrito Federal, uma vez que **a ausência de garantia real ou condição resolutiva em contratos de compra e venda de imóveis, transforma eventuais débitos em mero direito obrigacional.***

Em caso de inadimplemento, portanto, o Distrito Federal, na condição de credor quirografário, teria enormes dificuldades em reaver seus prejuízos, em razão de seus créditos estarem representados por títulos advindos de mera relação obrigacional, desvinculados do imóvel.

Além disso, a informação prestada pelo tabelião Carlos Eduardo Ferraz que a Terracap não tinha interesse em retomar alguns imóveis vendidos, vez que o débito havia se transformado em mero obrigacional, também indica necessidade de investigação pelo Tribunal, pois pode-se estar diante, também, de prejuízo de altíssima magnitude.

De outro lado, cumpre trazer trecho da Decisão 924/02 – da Diretoria Colegiada da Terracap:

“A Diretoria, acolhendo o voto da relatora, decide: a) autorizar que a Procuradoria Jurídica elabore as Escrituras Públicas de Compra e Venda Excluindo a obrigação de fazer, que consiste em construir em definitivo no imóvel no prazo de 70 (setenta) meses, contados da data da lavratura do respectivo instrumento público, na forma do artigo 878 do Código Civil Brasileiro; b) autorizar que a Procuradoria Jurídica, a pedido dos interessados, rerratifique as Escrituras de Compra e Venda onde constam cláusulas de obrigação de fazer, desde que o vencimento da medida não tenha sido implementado, correndo todas as despesas às expensas dos adquirentes;”

A esse respeito, as Decisões nºs 301/05 e 4653/05, todas do Tribunal (Processo 443/03), consideraram ilegal a aludida Decisão 924/02 - DIRET, determinando a desconstituição de eventuais rerratificações de Escrituras Públicas de Compra e Venda com base na aludida Decisão.

Também sobre esse ponto, a Terracap não conseguiu demonstrar que adotou medida concreta para dar cumprimento à decisão, tampouco identificou ou informou a lista dos imóveis onde houve exclusão da cláusula de obrigação de fazer e que tivessem sido atingidos pela Decisão da Diretoria Colegiada.

¹ Nota de rodapé nº 01 do original. Peça 3 e Anexos (Peças 4/6).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Ao final, propõe ao Plenário da Corte que:

I – Tome conhecimento da presente representação, determinando seu processamento em autos específicos;

II – autorize, nos termos do artigo 41 da Lei Complementar nº. 01/94, que a Unidade Técnica competente realize os procedimentos de fiscalização necessários para apurar:

a) Se houve venda de projeções e/ou imóveis cujos débitos não tenham sido registrados em escritura ou tenham sido transformados em mero direito obrigacional;

b) Se foram firmados ajustes em que não tenha sido incluída cláusula com prazo para construir, de anulação fiduciária ou retrovenda;

c) Em quais processos houve exclusão da cláusula de obrigação de fazer, bem como as medidas adotadas pela Terracap para cumprimento da Decisão nº 301/05-TCDF, que considerou ilegal a Decisão 924/02 - DIRET e determinou a desconstituição de eventuais rerratificações de escrituras públicas de compra e venda porventura celebradas;

d) Sobre quais imóveis recaem os questionamentos lançados pelo tabelião Carlos Eduardo Ferraz de Matos, que em reunião ocorrida no âmbito do Ministério Público da União declarou que, aproximadamente entre 2004 e 2007, a Terracap efetuou a venda de seus imóveis sobre a forma de compra e venda pura, apenas vinculando o não pagamento do preço à execução por quantia certa. (grifos originais)

3. Por meio da Decisão nº 2.676/2016 (peça 11), a c. Corte conheceu da exordial entre outras medidas, *in verbis*:

Decisão nº 2.676/2016

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

*I – **tomar conhecimento da Representação n.º 8/2016 – DA e anexos** (e-docs 4E95B2FC-e e B6CEC497- e, 2F5EF9D7-e, 25FE77EB-e - peças n.ºs 3 e 4/6, respectivamente) conferindo-lhe admissibilidade, haja vista atender aos requisitos previstos no art. 195, §1º, incisos I a IV;*

II – determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente os esclarecimentos que entender pertinentes acerca da exordial;

III – autorizar:

a) a realização de inspeção, caso necessária; (...) (grifamos)

4. Após as regulares comunicações (peças 12 e 13), a TERRACAP, mediante o Ofício nº 473/2016 – PRESI (peça 14), requereu dilação de prazo para atendimento da diligência, sendo-lhe deferida nos termos da Decisão da Presidência nº 47/2016 – P/AT² (peça 16).

5. Realizadas as comunicações de praxe (peças 17/18), a Agência, mediante o Ofício nº 591/2016 - PRESI (peça 19), apresentou esclarecimentos face

² **Decisão da Presidência nº 47/2016 – P/AT.** Nos termos do disposto no artigo 84, item XXXVI, do Regimento Interno, com a redação dada pelo artigo 1º da Emenda Regimental nº 10, de 13.12.2001, decido: I – tomar conhecimento do Ofício nº 473/2016 - PRESI (e-DOC. BBD42CFB-c); II - conceder à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP prorrogação de prazo, por mais 15 (quinze) dias, a contar da ciência desta deliberação monocrática, para o cumprimento da Decisão nº 2.676/2016; (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

à Representação nº 08/2016 – DA (peça 3) em atenção à diligência contida no item II da Decisão nº 2.676/2016 (peça 11).

6. Na sequência, consoante a Informação nº 88/2016 (peça 23), realizamos a devida análise das informações, considerando-as insuficientes, *in verbis*:

ANÁLISE

Escrituração de débitos, Cláusulas de Garantia real e/ou Condição resolutiva nos contratos de Compra e Venda de Imóveis.

9. Quanto à questão se houve venda de projeções e/ou imóveis cujos débitos não tenham sido registrados em escritura ou tenham sido transformados em mero direito obrigacional, em síntese a Companhia respondeu que "(...) por opção do Conselho de Administração os débitos não foram registrados em escritura pública como garantia real (...)” (Item “a” do Despacho nº 0082/2016-GECOV, peça 19).

10. Ponderou que (Item “a” do Despacho nº 0082/2016-GECOV, peça 19):

(...) todavia, as demandas de cobrança judicial, execução de título extrajudicial e de rescisão de contrato, **normalmente**, foram averbadas na matrícula imóvel, assim como eram noticiadas ao Cartório de Distribuição pelo próprio TJDF-T, após o trânsito em julgado: o que acarreta a constatação de pendência de demanda judicial na certidão de nada consta da pessoa física ou jurídica em questão. Atualmente, o próprio TJDF-T emite as certidões de nada consta sobre o assunto. (grifamos)

11. Em relação às Cláusulas de Alienação Fiduciária e de Retrovenda, a TERRACAP ficou-se silente.

12. Sobre quais imóveis recairiam os questionamentos lançados pelo tabelião Sr. Carlos Eduardo Ferraz de Matos, que, em reunião ocorrida no âmbito do Ministério Público da União – MPU, declarou que, aproximadamente entre 2004 e 2007, a Terracap efetuou a venda de seus imóveis sobre a forma de Compra e Venda pura, apenas vinculando o não pagamento do preço à execução por quantia certa (Item II, “d”, das proposições – peça 3), a TERRACAP alegou que “Sobre a lista de imóveis alienados durante 2004 e 2007, constam em nosso sistema em torno de 1.600 (mil e seiscentos) imóveis relacionados em mídia, em anexo.” (Item “d” do Despacho nº 0082/2016-GECOV, peça 19).

13. Consideramos insuficientes os esclarecimentos prestados, pois, além de não contemplarem os questionamentos atinentes às Cláusulas de Alienação Fiduciária e de Retrovenda, não explicitou sobre quais imóveis recairiam os lançados pelo tabelião.

Cláusulas de Obrigação de Fazer (Prazo para Construir) e Cumprimento da Decisão TCDF nº 301/2005.

14. No que tange a existência de ajustes sem que se tenha inclusa Cláusula de Obrigação de Fazer consistente em fixação de Prazo para Construir, a TERRACAP argumentou que sua inclusão se deu até expedição da Resolução nº 211, adotada na Sessão nº 1586, de **12/11/2003** (artigo 89, Capítulo XVIII), tendo sido reinserida por força da Resolução nº 220, editada na sessão nº 1673, de **18/10/2007**.

15. Ao fim, concluiu que “(...) apenas durante o período de 2003 a 2007 que foram lavradas escrituras sem a cláusula de obrigação de construir.” (Item “b” do Despacho nº 0082/2016 - GECOV, peça 19).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

16. Quanto ao questionamento acerca dos processos em que houve exclusão da Cláusula de Obrigação de Fazer (Prazo para Construir), bem como as medidas adotadas pela Terracap para cumprimento da Decisão TCDF nº 301/2005³, prolatada nos autos do Processo nº 443/2003, por meio da qual se considerou ilegal a Decisão nº 924/2002 – DIRET⁴ (autorizou a exclusão da referida Cláusula), e se determinou a desconstituição de eventuais rerratificações de escrituras públicas de compra e venda porventura celebradas, a TERRACAP asseverou que “Esse item já foi devidamente respondido, conforme a própria manifestação do TCDF.” (Item “c” do Despacho nº 0082/2016-GECONV, peça 19).

17. Compulsando os autos do Processo nº 443/2003, nos quais se prolatou a Decisão nº 301/2005, verificamos que o seu objeto trata especificamente da Cláusula de Obrigação de Fazer, consistente em fixação de prazo para construir; ou seja, os dois pontos elencados na exordial se confundem.

18. Demais disso, precisamos recuperar a memória das decisões lá exaradas a fim de verificarmos a procedência da inicial quanto ao ponto. Isso porque mediante o item V da Decisão nº 301/2005 se determinou “(...) a desconstituição das rerratificações de Escrituras Públicas de Compra e Venda efetuadas com base na aludida Decisão nº 924/02 (...)”. Porém, essa determinação veio a ser reformada na Sessão Ordinária nº 4095, de 26/06/2007, por meio da Decisão nº 2.959/2007⁵.

19. Importante frisarmos que, após essa decisão, a TERRACAP editou a Resolução nº 220, em 18/10/2007.

³ **Nota de rodapé nº 2 do original.** Decisão nº 301/2005. O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta o parecer do Ministério Público, decidiu: (...) IV. declarar o item b da Decisão nº 924/02 da Diretoria Colegiada da Terracap ilegal, por vício de motivação, em afronta ao princípio de vinculação ao Edital consagrado no art. 3º da Lei de Licitações; V. determinar à Terracap a desconstituição das rerratificações de Escrituras Públicas de Compra e Venda efetuadas com base na aludida Decisão nº 924/02; VI. autorizar o retorno dos autos à 3ª ICE, para as providências decorrentes dos itens antecedentes. (grifamos)

⁴ **Nota de rodapé nº 3 do original.** (v. peça 1 do Processo nº 443/2003) Decisão DIRET nº 924, Sessão nº 2160, de 27/08/2002. “A Diretoria, acolhendo o voto da relatora, DECIDE: a) autorizar que a Procuradoria Jurídica elabore as Escrituras Pública (sic) de Compra e Venda excluindo a obrigação de fazer, que consiste em construir em definitivo no imóvel no prazo de 70 (setenta) meses, contados da data da lavratura do respectivo instrumento público, na forma do artigo 878 do Código Civil Brasileiro; b) autorizar que a Procuradoria Jurídica, a pedido dos interessados, rerratifique as Escrituras de Compra e Venda onde constam cláusulas de obrigação de fazer, desde que o vencimento das medida não tenha sido implementado, correndo todas as despesas às expensas dos adquirentes; (...) (grifamos)

⁵ **Nota de rodapé nº 4 do original.** Decisão nº 2.959/2007. O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, tendo em conta, em parte, a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: I - dar provimento parcial aos pedidos de reexame apresentados pela Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP (fls. 854/883 e 1082/1109) e pelos Srs. MARIA JÚLIA MONTEIRO DA SILVA (fls. 913/942), FRANCISCO SEBASTIÃO MORAIS (fls.943/972), ANTÔNIO CARLOS MACHADO e NELSON LUIZ DE ANDRADE CORRÊA (fls.973/1.002), ANTÔNIO RAIMUNDO GOMES DA SILVA FILHO (fls.1038/1067) e JOSÉ GOMES PINHEIRO NETO (fls.1166/1174), para, tendo em conta os princípios da presunção de legitimidade do ato administrativo, da segurança jurídica e da economicidade, tornar sem efeito o item V da Decisão nº 301/2005; II - manter, em todos os seus termos, os itens I a IV da Decisão nº 301/2005, o Acórdão nº 018/2005 e a Decisão nº 4653/2005; (...) (grifamos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

20. Sendo assim, consideramos superados os questionamentos quanto à *Clausula de Obrigação de Fazer (Construir)* e ao descumprimento da *Decisão nº 301/2005*.

CONCLUSÃO

21. Ao fim e ao cabo, consideramos que as respostas da TERRACAP, em face do item II da *Decisão nº 2.676/2016 (peça 11)*, demonstraram que as situações evidenciadas pelo Parquet em parte se confirmam.

22. Contudo, tendo em conta a necessidade de obtenção de mais dados e informações sobre a procedência de fatos relacionados à inicial, suprir omissões e lacunas, além de esclarecer dúvidas acerca de dados e informações constantes de documentos apresentados (itens II e III do art. 233 da *Resolução nº 296, de 15/09/2016, que aprovou o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal – RI/TCDF*), bem como a autorização para realização de inspeção dada por meio do item III, “a”, da *Decisão nº 2.676/2016 (peça 11)*, demos ensejo a sua realização. (grifos originais)

7. Por decorrência, realizamos a inspeção autorizada pelo item III, “a”, da *Decisão nº 2.676/2016*, apresentada em versão prévia de Relatório de Inspeção que, assim como a análise da diligência, se encontram concretizadas na *Informação nº 86/2016 (peça 23)*.

8. Os autos foram remetidos ao nobre Relator que, mediante o *Despacho Singular – DS nº 178/2017 – GCMA⁶ (peça 25)*, decidiu, entre outros, pelo encaminhamento da dita prévia ao gestor da TERRACAP para conhecimento e manifestação em atenção às disposições do art. 41, § 2º, da *Lei Complementar - LC nº 01/1994⁷ c/c a do art. 1º da Resolução nº 271/2014⁸*.

9. Oficiada (peças 26/27), a jurisdicionada prestou informações por meio do *Ofício nº 0761/2017 – PRESI e anexos (peça 28)*, que serão melhor apreciadas, no que concerne, no tópico *Considerações do gestor* de cada Achado de Inspeção.

10. Nesta fase processual, apresentamos a versão final do Relatório de Inspeção e a consequente Matriz de Responsabilização (peça 29).

⁶ **Despacho Singular nº 178/2017 – GCMA.** (...) com âncora na explanação acima **DECIDO:** (...) II - em atenção às disposições do art. 41, § 2º, da *LC nº 01/1994 c/c o art. 1º da Resolução nº 271/2014*, autorizar o encaminhamento de cópia do Relatório Preliminar de Inspeção ao gestor da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP, para conhecimento e manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca do teor do Relatório, encaminhando seus argumentos e eventual documentação comprobatória, no caso de discordância; (...) (grifo original)

⁷ **Lei Complementar nº 01/1994.** § 2º O Tribunal comunicará às autoridades competentes o resultado das inspeções e auditorias que realizar, para as medidas saneadoras das impropriedades e faltas identificadas.

⁸ **Resolução nº 271, de 11/06/2014.** Regulamenta a aplicação do art. 41, § 2º, da *Lei Complementar nº 01/94* e os procedimentos relativos à análise e deliberação nos processos de auditoria e de inspeção



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

RELATÓRIO FINAL DE INSPEÇÃO

1. INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação

11. Inspeção realizada na Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP, com supedâneo no item III, “a”, da Decisão nº 2.676/2016 (peça 11).

1.2. Identificação do objeto

12. O objeto da fiscalização se orientou pela Representação nº 8/2016 – DA (peça 3) e análise das informações prestadas pela TERRACAP (peça 14), no que tange aos questionamentos quanto à ausência de escrituração de débitos, de Cláusulas de garantia real (Alienação Fiduciária) e/ou de Retrovenda, bem assim quanto à forma pura dos Contratos de Compra e Venda de imóveis celebrados.

1.3. Contextualização

13. A inspeção se justificou em razão da insuficiência das informações prestadas pela TERRACAP, mediante o Ofício nº 473/2016 – PRESI (peça 14), em face do item II da Decisão nº 2.676/2016 (peça 11), por meio da qual, também, se autorizou previamente a sua realização em caso de necessidade (item III, “a”, da Decisão nº 2.676/2016).

1.4. Objetivos

1.4.1. Geral

14. Obtenção de mais subsídios para avaliar a procedência de fatos apontados na Representação nº 8/2016 – DA (peça 3) quanto à ausência de Escrituração de Débitos, de Cláusulas de garantia real e/ou de Retrovenda, bem assim quanto à forma pura dos Contratos de Compra e Venda de imóveis celebrados pela TERRACAP.

1.4.2. Específicos

15. Organizamos as seguintes Questões de Inspeção a fim de servirem de orientação aos trabalhos:

Questões de Inspeção:

1. Houve venda de projeções e/ou imóveis:
 - a. sem que os débitos tenham sido registrados em escritura?
 - b. sem a inclusão de Cláusulas de Alienação Fiduciária e/ou de Retrovenda, sob a forma pura de Compra e Venda, apenas vinculando o não pagamento do preço à execução por quantia certa?



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

1.5. Escopo

16. Os trabalhos de inspeção abrangeram os imóveis transacionados pela TERRACAP entre **12/11/2003 e 18/10/2007**.

17. O marco inicial é relativo à **Resolução nº 211**, exarada na Sessão nº 1586, por meio da qual a TERRACAP dispensou a inclusão de cláusula especial nas escrituras de compra e venda que estabelecia prazo para a construção no imóvel adquirido; e o final se refere à **Resolução nº 220**, prolatada na Sessão nº 1673, por meio da qual se determinou a suspensão da primeira medida, restabelecendo-se a obrigatoriedade da Cláusula específica.

18. Registramos, ainda, que este período abrange o que fora evidenciado pelo tabelião Sr. Carlos Eduardo Ferraz de Matos, mencionado no item II, "d", das proposições ministeriais.

1.6. Metodologia

19. Para a realização do presente trabalho, foram utilizados os procedimentos e técnicas usuais em trabalhos de fiscalização, em especial:

- I. confirmação;
- II. amostragem;
- III. exame dos documentos originais;
- IV. conferência de cálculos;
- V. exames de escrituração e correlação das informações obtidas.

1.7. Critérios de inspeção

20. Utilizamos como critérios de inspeção as normas contidas na:

- I. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988;
- II. Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF;
- III. Lei nº 10.406/2002 - Novo Código Civil – NCC/2002;
- IV. Lei nº 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos - LLC;
- V. Lei Complementar - LC nº 01/1994, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal – LO/TCDF;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

- VI. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal – RI/TCDF, aprovado pela Resolução nº 296, de 15/09/2016;
- VII. Lei federal nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências;
- VIII. Lei distrital nº 4.990/2012 – Lei de Acesso à Informação do Distrito Federal, regula o acesso a informações no Distrito Federal, previsto no art. 5º, XXXIII, no art. 37, § 3º, II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal e nos termos do art. 45, da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e dá outras providências;
- IX. Lei federal nº 10.257/2001 – Estatuto das Cidades, que estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências;
- X. Lei federal nº 9.514/1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel e dá outras providências;
- XI. Resoluções do Conselho Administrativo – CONAD⁹ da TERRACAP nº 207/1999; nº 211/2003; nº 218/2006; nº 220/2007; nº 225/2011; nº 235/2014, que, em geral, dispuseram sobre cláusulas que deviam/devem integrar os instrumentos públicos e/ou particulares de compra e venda de imóveis em licitação.

1.8. Equipe

- 21. Equipe de inspeção formada pelos Auditores de Controle Externo – ACE Kátia Itsuko Araújo Yamaguchi e Vagner da Silva Lima, conforme designação juntada à peça 20.

⁹ Vistas no Anexo III da Representação nº 8/2016 (fls. 15/107, peça 4).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO**2. RESULTADOS DA INSPEÇÃO**

22. Apresentamo-nos à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP em 24/03/2017, em guarda do Ofício nº 167/2017 – SEACOMP (peça 21).

23. Inicialmente definimos uma amostragem, tomando como base a planilha fornecida pela própria TERRACAP¹⁰ por meio do Ofício nº 591/2016 (peça 19), representativa de mais de 30% (trinta por cento) do valor total negociado de R\$ 910.753.532,68 (novecentos e dez milhões, setecentos e cinquenta e três mil, quinhentos e trinta e dois reais e sessenta e oito centavos) entre os 1600 (mil e seiscentos) imóveis listados.

AMOSTRAGEM

	EDITAL	ITEM	NOME	PROCESSO
1	5/2007	1	CONF. NACIONAL DO COMÉRCIO DE BENS SERV.	111.001.130/2007
2	1/2006	1	FARO TRADING S/A	111.000.116/2006 ¹¹
3	8/2006	1	VIA ENGENHARIA S/A	111.001.215/2006
4	12/2006	6	ROYAL BRASIL ADM. EMPREEND. PART. LTDA	111.001.857/2006
5	7/2006	91	MRV EMPREENDIMENTOS S/A	111.001.089/2006
6	16/2006	16	ANTARES ENGENHARIA LTDA	111.002.764/2006
7	9/2007	3	JEOVA LUCIO DE OLIVEIRA E OUTRO	111.002.772/2007
8	6/2007	1	ASA SUL EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS S.A	111.001.751/2007
9	3/2004	1	LEROY MERLIN CIA BRASILEIRA DE BRICOLAGEM	111.001.541/2004
10	10/2004	1	PRINCIPAL CONSTRUÇÕES LTDA	111.001.689/2004
11	16/2006	186	ANTARES ENGENHARIA LTDA	111.002.818/2006
12	16/2006	182	ANTARES ENGENHARIA LTDA	111.002.815/2006
13	10/2004	2	VIA EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS S/A	111.001.690/2004
14	3/2006	6	HC CONSTRUTORA S/A	111.000.490/2006
15	9/2005	8	COMPANHIA BRASILEIRA DE DISTRIBUICAO	111.001.609/2005
16	11/2005	1	SOLTEC ENGENHARIA LTDA	111.001.925/2005
17	11/2005	2	EMPLAVI EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA	111.001.926/2005

¹⁰ Vista na aba “Associados” no sistema eletrônico processual desta c. Corte.

¹¹ Até o fechamento deste Relatório, não foram disponibilizados os autos do Processo TERRACAP nº 111.000.116/2006, o que reduziu a amostragem à 28,73% do valor total negociado no período em análise.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

24. Por meio da Nota de Inspeção nº 01/2017, solicitamos os processos entabulados para análise.

25. Dessa análise, mormente das escrituras públicas, conjuntamente com os correspondentes editais de licitação (peças associadas), podemos responder ou complementar as respostas já fornecidas pela jurisdicionada, mediante o Ofício nº 591/2016 (peça 19), devidamente analisadas no bojo do Relatório prévio de Inspeção (**I. DILIGÊNCIA** – fls. 4/8, peça 23):

Questões de Inspeção		SIM/NÃO
1. Houve venda de projeções e/ou imóveis:	a. sem que os débitos tenham sido registrados em escritura?	SIM
	b. sem a inclusão de Cláusulas de Alienação Fiduciária e/ou de Retrovenda, sob a forma pura de Compra e Venda, apenas vinculando o não pagamento do preço à execução por quantia certa?	SIM

ACHADO DE INSPEÇÃO

26. Diante disso, destacamos o seguinte Achado de Inspeção:

Achado de Inspeção	Descrição
2.1.	<p><i>Ausência de Escrituração dos Débitos e de Cláusulas de Alienação Fiduciária e/ou de Retrovenda, confirmando-se a Compra e Venda pura.</i></p> <p>Venda de projeções e/ou imóveis sem registro dos débitos em escritura; sem inclusão de Cláusula especial contendo garantia real por Alienação Fiduciária e/ ou de Retrovenda; reduzindo-se os Contratos de Compra e Venda à forma pura, apenas vinculando o não pagamento do preço à execução por quantia certa.</p>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

2.1. Ausência de escrituração dos débitos e de Cláusulas de Alienação Fiduciária e/ou de Retrovenda nos Contratos de Compra e Venda, conformados à forma pura.

Escrituração de débitos

27. Consideramos que a escrituração dos débitos não carece de explicitação de fundamentação jurídica em face da clareza de seu conteúdo que encontra suporte na transparência, lisura e boa-fé, para citar algumas das qualidades que devem estar presente nas relações, além da necessária observância do fim social dos contratos.

Alienação Fiduciária e Retrovenda

28. Como fundamento jurídico do instituto da alienação fiduciária de coisa imóvel, tomamos o que dispõe a Lei nº 9.514/1997, na Seção VII do Capítulo I (*Das garantias*), mormente no art. 17, II a IV¹², e §§ 1º e 2º¹³; e no Capítulo II (*Da Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel*).

29. Além do que consta na Lei nº 10.406/2002, que instituiu o Novo Código Civil – NCC/2002, nos arts. 1.367¹⁴, 1.368-A¹⁵ e 1.368-B¹⁶.

¹² **Lei nº 9.514/1997.** Art. 17. As operações de financiamento imobiliário em geral poderão ser garantidas por: (...) IV - alienação fiduciária de coisa imóvel.

¹³ **Idem.** Art. 17. (...) § 1º As garantias a que se referem os incisos II, III e IV deste artigo constituem direito real sobre os respectivos objetos.

§ 2º Aplicam-se à caução dos direitos creditórios a que se refere o inciso III deste artigo as disposições dos arts. 789 a 795 do Código Civil.

¹⁴ Lei nº 10.406/2002 – **Novo Código Civil.** Art. 1.367. A propriedade fiduciária em garantia de bens móveis ou imóveis sujeita-se às disposições do Capítulo I do Título X do Livro III da Parte Especial deste Código e, no que for específico, à legislação especial pertinente, não se equiparando, para quaisquer efeitos, à propriedade plena de que trata o art. 1.231. (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014).

¹⁵ **Idem.** Art. 1.368-A. As demais espécies de propriedade fiduciária ou de titularidade fiduciária submetem-se à disciplina específica das respectivas leis especiais, somente se aplicando as disposições deste Código naquilo que não for incompatível com a legislação especial. (Incluído pela Lei nº 10.931, de 2004)

¹⁶ **Idem.** Art. 1.368-B. A alienação fiduciária em garantia de bem móvel ou imóvel confere direito real de aquisição ao fiduciante, seu cessionário ou sucessor. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014)

Parágrafo único. O credor fiduciário que se tornar proprietário pleno do bem, por efeito de realização da garantia, mediante consolidação da propriedade, adjudicação, dação ou outra forma pela qual lhe tenha sido transmitida a propriedade plena, passa a responder pelo pagamento dos tributos sobre a propriedade e a posse, taxas, despesas condominiais e quaisquer outros encargos, tributários ou não, incidentes sobre o bem objeto da garantia, a partir da data em que vier a ser imitado na posse direta do bem. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

30. No que tange ao instituto da Retrovenda, encontramos alicerce jurídico na Parte Especial do Novo Código Civil, Livro I (*Do Direito das Obrigações*), Título VI (*Das várias espécies de contrato*), Capítulo I (*Da Compra e Venda*), Seção II (*Das Cláusulas Especiais à Compra e Venda*), Subseção I (*Da Retrovenda*); mormente, ao que nos afeta, previsto no art. 505¹⁷ do NCC/2002.

2.1.1. Critérios

Escrituração de débitos

31. Concernente aos débitos, adotamos como critérios o Princípio da Transparência Administrativa, derivado do Princípio Constitucional da Publicidade, insculpido no **caput** do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/1988¹⁸; expressamente positivado no art. 19, **caput**, da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF¹⁹; e, como diretriz, no art. 3º, IV, da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação; replicado pelo DF no art. 3º, IV²⁰, da Lei distrital nº 4.990/2012.

32. Ainda como critério, com enfoque na relação privada consumada entre a TERRACAP e os adquirentes/licitantes, cabe-nos elencar o homônimo Princípio da Transparência (art. 4º da Lei nº 8.078/1990²¹ – Código de Defesa do Consumidor – CDC); os Princípios da Função Social do Contrato e da Boa-fé, respectivamente positivados nos arts. 421²² e 422²³ da Lei nº 10.406/2002 – Novo Código Civil – NCC/02.

¹⁷ **Idem.** Art. 505. O vendedor de coisa imóvel pode reservar-se o direito de recobrá-la no prazo máximo de decadência de três anos, restituindo o preço recebido e reembolsando as despesas do comprador, inclusive as que, durante o período de resgate, se efetuaram com a sua autorização escrita, ou para a realização de benfeitorias necessárias.

¹⁸ **Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/1988.** Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte: (grifos nossos)

¹⁹ **Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF.** Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, **transparência**, eficiência e interesse público, e também ao seguinte: (grifos nossos)

²⁰ Lei nº 4.990/2012. **Lei distrital de Acesso à Informação.** Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: (...) IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

²¹ Lei nº 8.078/1990. **Código de Defesa do Consumidor.** Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

²² Lei nº 10.406/2002. **Código Civil.** Art. 421. A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato.

²³ **Idem.** Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Alienação Fiduciária e Retrovenda

33. Especificamente quanto aos critérios, adotamos as previsões constantes das Resoluções do Conselho de Administração - CONAD.

34. Com respeito à Alienação Fiduciária, a normatização só se deu com a edição, em 2011, da Resolução CONAD nº 225/2011 (art. 71²⁴ e art. 72, § 2º²⁵). Porém, a Lei federal nº 9.514/1997²⁶ já autorizava sua utilização desde **21/11/1997**, data que abrange o escopo dos trabalhos.

35. No que toca à Cláusula de Retrovenda, a Resolução CONAD nº 207/1999 (arts. 9º, **caput**²⁷; 10, **caput**²⁸; e 13, **caput**²⁹).

2.1.2. Análises e Evidências

Escrituração de débitos

36. Por questão de publicidade, transparência e lisura nos negócios empreendidos pela TERRACAP por meio da alienação de imóveis, é exigível que sejam declinados e registrados os débitos vinculados aos respectivos itens objeto da licitação.

37. Outrossim na esfera administrativa, também se exigem as mesmas características de publicidade, lisura e transparência (*in casu* qualificada como administrativa) em sua atuação a fim de, entre outras, possibilitar o acesso às informações, tanto por meio do controle externo quanto social.

²⁴ **Resolução nº 225, sessão 1736, de 25/03/2011.** Art. 71. Constarão da Escritura Pública todas as cláusulas referentes aos direitos e obrigações previstos nesta Resolução, bem como os inerentes à Alienação Fiduciária, na forma descrita na Lei 9.514/97.

²⁵ **Idem.** Art. 72. (...) § 2º Constituído em mora o licitante, com atraso nos pagamentos superior à 90 (noventa) dias, serão iniciados pela Terracap os procedimentos relacionado, à execução das garantias, nos termos estabelecidos por legislação específica, em especial a Lei nº 9.514/97. (...)

²⁶ **Lei nº 9.514/1997.** (...) institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências.

²⁷ **Resolução nº 207, sessão 1463, de 26/04/1999.** Art. 9º - Nas compras e vendas, por escritura pública ou instrumento particular, anteriores a 6.12.96 – data da edição da Resolução nº 200/96 -, o adquirente poderá, mediante requerimento à Presidência da TERRACAP, optar pela alteração do instrumento contratual, por intermédio de termo de rratificação, retirando a “cláusula de retrovenda” e inserindo a “cláusula de obrigação de fazer”, consistente na construção em definitivo no imóvel, no prazo previsto no art. 2º desta Resolução, desde que o faça até 120 (cento e vinte) dias antes de expirar o término do prazo de exercício do direito de retrato e que não esteja em débito com o pagamento das prestações. (*omissis*)

²⁸ **Idem.** Art., 10 - Mantida a cláusula de retrovenda e desde que o percentual de construção tenha atingido o mínimo de 55% (cinquenta e cinco por cento) do projeto aprovado, a TERRACAP poderá autorizar o não exercício do direito de retrato, por intermédio do titular da DITEC, estando o adquirente em dia com o pagamento das prestações correspondentes à aquisição do imóvel. (*omissis*)

²⁹ **Idem.** Art. 13 - Fica autorizado o não exercício do direito de retrato; a desistência de ação de retrovenda; não promoção de rescisão contratual e/ou não cobrança de multa, na forma do parágrafo único do artigo 3º, por descumprimento da obrigação de construir ou renúncia à execução da sentença, no caso de não ter ocorrido a citação válida do réu ou em que haja a sua concordância, para os imóveis cujo preço ou saldo devedor tenha sido quitado até o dia 30.06.97. (*omissis*)

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

38. A primeira exigência advém do art. 4º, **caput**, do Código de Defesa do Consumidor – CDC que exige transparência das partes, com dever de lealdade recíproca a ser concretizada antes, durante e depois da relação contratual.

39. A segunda, do Princípio da Publicidade, previsto tanto na Carta Magna (CFRB/88, art. 37, **caput**), quanto na Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF, art. 19, **caput**); além de se apresentar como diretriz na Lei (federal) de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011, art. 3º, IV) e na correspondente distrital (Lei nº 4.990/2012, art. 3º, IV).

40. Importante percebamos que a transparência administrativa é condição sem a qual não se concretiza o Estado Democrático de Direito, demandando o franqueamento das informações ao conhecimento e participação dos administrados, além de, na esfera privada, se encontrar intrincada com os conceitos de função social, boa-fé, lisura e segurança nas relações paritárias, como deve se dar entre a TERRACAP e os adquirentes na alienação de imóveis.

41. Consoante verificamos, não houve registro de quaisquer débitos incidentes sobre os imóveis licitados.

	PROCESSO nº	Débitos registrados?
1	111.001.130/2007	Não
2	111.000.116/2006	Não disponibilizado pela jurisdicionada em tempo hábil.
3	111.001.215/2006	Não
4	111.001.857/2006	Não
5	111.001.089/2006	Não
6	111.002.764/2006	Venda cancelada
7	111.002.772/2007	Não
8	111.001.751/2007	Não
9	111.000.541/2004	Não
10	111.001.689/2004	Não
11	111.002.818/2006	Não
12	111.002.815/2006	Não
13	111.001.690/2004	Não
14	111.000.490/2006	Não
15	111.001.609/2005	Não
16	111.001.925/2005	Não
17	111.001926/2005	Não



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Alienação Fiduciária e Retrovenda

42. Ao analisarmos os processos da amostra não observamos a inclusão das referidas Cláusulas de Retrovenda e/ou de Alienação Fiduciária.

	PROCESSO	Cláusula	
		Alienação Fiduciária?	Retrovenda?
1	111.001.130/2007	Não	Não
2	111.000.116/2006	Não disponibilizado pela jurisdição em tempo hábil.	
3	111.001.215/2006	Não	Não
4	111.001.857/2006	Não	Não
5	111.001.089/2006	Não	Não
6	111.002.764/2006	Venda cancelada	
7	111.002.772/2007	Só na última escrituração.	Não
8	111.001.751/2007	Não	Não
9	111.000.541/2004	Não	Não
10	111.001.689/2004	Não	Não
11	111.002.818/2006	Não	Não
12	111.002.815/2006	Não	Não
13	111.001.690/2004	Não	Não
14	111.000.490/2006	Não	Não
15	111.001.609/2005	Não	Não
16	111.001.925/2005	Não	Não
17	111.001926/2005	Não	Não

43. Imperioso destacarmos a importância da utilização dos institutos em evidência em face de possível inadimplemento das parcelas atinentes ao financiamento dos imóveis alienados, mormente se associado, sendo o adquirente Pessoa Jurídica, com processos de falência (Decreto-Lei nº 7.661, de 21/06/1945, até sua revogação pela Lei nº 11.101/2005) ou, sendo Pessoa Física, com casos de insolvência civil (Livro II, Título IV, da Lei nº 5.869/1973³⁰ c/c o Título X do Livro I – Do Direito das Obrigações, Parte Especial do NCC/02).

44. Isso porque a inclusão de cláusulas que tais visa à conferir maior garantia aos negócios, tornando a execução de uma possível dívida mais provável, com maior chance de êxito, em face da preferência, em casos de falências e recuperação judicial, dos créditos dos credores com garantia real frente os quirografários^{31,32}; e, nos de insolvência civil, em face da preferência dos créditos

³⁰ Vide art. 1052 da Lei nº 13.105/2015 – Novo Código de Processo Civil.

³¹ Decreto-Lei nº 7.661, de 21 de junho de 1945. **Lei de Falência (revogada)**. Ordem de preferência: 1º) credores de acidente de trabalho; 2º) credores trabalhistas; 3º) credores fiscais; 4º) encargos da massa; dívidas da Massa; 5º) credores com garantia real; 6º) credores com privilégio especial; 7º) credores com privilégio geral; 8º) credores quirografários; e 9º) credores subquirografários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

reais frente os pessoais³³; e, evitando-se, em casos de insolvência civil, o concurso geral de credores (Livro II, Título IV, Capítulo VI, da Lei nº 5.869/1973 – *Da verificação e da Classificação dos créditos*³⁴).

45. Em suma, a inclusão nos contratos de compra e venda das Cláusulas de Alienação Fiduciária e/ou de Retrovenda garantiria a preferência dos créditos frente aos quirografários, sem garantias, em casos de necessidade de execução de uma dívida advinda do inadimplemento de um adquirente em processo de falência ou de recuperação judicial ou de insolvência civil.

46. Destarte, em caso de inadimplemento, com previsão de Alienação Fiduciária ou de Retrovenda, à TERRACAP seria facultada decidir pela retomada ou recompra ou a retenção do bem imóvel. De outra forma, restaria a mera execução do título representativo da dívida, ou seja, execução por quantia certa.

47. Fácil percebermos que a inclusão das cláusulas em comento traria maior segurança aos negócios, não havendo razão para a sua dispensa.

³² Lei nº 11.101/2005. **Lei de Falência e Recuperação de Empresas.** Ordem de preferência: 1º) créditos derivados da legislação do trabalho, limitados a 150 (cento e cinquenta) salários-mínimos por credor, e os decorrentes de acidentes de trabalho; 2º) créditos com garantia real até o limite do valor do bem gravado; 3º) créditos tributários, independentemente da sua natureza e tempo de constituição, excetuadas as multas tributárias; 4º) créditos com privilégio especial (na forma do inciso IV, art. 83); 5º) créditos com privilégio geral (na forma do inciso V, art. 83); 6º) créditos quirografários (na forma do inciso VI, art. 83); 7º) as multas contratuais e as penas pecuniárias por infração das leis penais ou administrativas, inclusive as multas tributárias; 8º) créditos subordinados (na forma do inciso VIII, art. 83).

³³ Novo Código Civil/2002. Art. 961. O crédito real prefere ao pessoal de qualquer espécie; o crédito pessoal privilegiado, ao simples; e o privilégio especial, ao geral.

³⁴ Lei nº 5.869/1973. Livro II, Título IV, Capítulo VI – Da verificação e da Classificação dos créditos. Art. 768. Findo o prazo, a que se refere o no II do art. 761, o escrivão, dentro de 5 (cinco) dias, ordenará todas as declarações, autuando cada uma com o seu respectivo título. Em seguida intimará, por edital, todos os credores para, no prazo de 20 (vinte) dias, que lhes é comum, alegarem as suas preferências, bem como a nulidade, simulação, fraude, ou falsidade de dívidas e contratos.

Parágrafo único. No prazo, a que se refere este artigo, o devedor poderá impugnar quaisquer créditos.

Art. 769. Não havendo impugnações, o escrivão remeterá os autos ao contador, que organizará o quadro geral dos credores, observando, quanto à classificação dos créditos e dos títulos legais de preferência, o que dispõe a lei civil.

Parágrafo único. Se concorrerem aos bens apenas credores quirografários, o contador organizará o quadro, relacionando-os em ordem alfabética.

Art. 770. Se, quando for organizado o quadro geral dos credores, os bens da massa já tiverem sido alienados, o contador indicará a percentagem, que caberá a cada credor no rateio.

Art. 771. Ouvidos todos os interessados, no prazo de 10 (dez) dias, sobre o quadro geral dos credores, o juiz proferirá sentença.

Art. 772. Havendo impugnação pelo credor ou pelo devedor, o juiz deferirá, quando necessário, a produção de provas e em seguida proferirá sentença.

§ 1º Se for necessária prova oral, o juiz designará audiência de instrução e julgamento.

§ 2º Transitada em julgado a sentença, observar-se-á o que dispõem os três artigos antecedentes.

Art. 773. Se os bens não foram alienados antes da organização do quadro geral, o juiz determinará a alienação em praça ou em leilão, destinando-se o produto ao pagamento dos credores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

48. Fato é que a ausência das ditas cláusulas pôs em risco o patrimônio da empresa.

49. Para verificar se houve prejuízo causado por ausência dessas garantias necessário analisar os demais processos atinentes à alienações no período de 2003 a 2007, além dos selecionados em amostra, tendo em conta a não ocorrência de inadimplemento sem solução administrativa nos processos verificados.

50. Demais disso, quanto à Cláusula de Alienação Fiduciária, instituída em **21/11/1997**³⁵, registramos que, em seus normativos internos, a TERRACAP só passou a considerá-la com a edição da Resolução CONAD nº 225³⁶, de **25/03/2011**, data posterior ao escopo desses autos.

51. Esclarecemos que a ausência de previsão nas Resoluções CONAD anteriores à de nº 225/2011 não elide a irregularidade tendo em conta a instituição da Alienação Fiduciária dada com a Lei nº 9.514/1997.

52. De outra banda, quanto à Cláusula de Retrovenda, o CONAD, por meio da Resolução nº 207/1999 (arts. 9º, **caput**³⁷; 10, **caput**³⁸; e 13, **caput**³⁹), facultou ao adquirente, mediante requerimento à Presidência da TERRACAP, optar pela alteração do instrumento contratual, substituindo a Cláusula de Retrovenda pela Cláusula de Obrigação de Fazer, consistente na construção em definitivo no imóvel no prazo de 70 (setenta) meses (art. 9º, **caput**⁴⁰).

53. Demais disso, flexibilizou o seu direito de retrato, abrindo a possibilidade de não exercê-lo nos casos em que, mantida a Cláusula de Retrovenda, se tivesse atingido percentual de no mínimo 55% (cinquenta e cinco por

³⁵ Vigência da Lei federal nº 9.514/1997.

³⁶ Vide Notas de rodapé nº 31 e nº 32.

³⁷ **Resolução nº 207, sessão 1463, de 26/04/1999.** Art. 9º - Nas compras e vendas, por escritura pública ou instrumento particular, anteriores a 6.12.96 – data da edição da Resolução nº 200/96 -, o adquirente poderá, mediante requerimento à Presidência da TERRACAP, optar pela alteração do instrumento contratual, por intermédio de termo de rerratificação, retirando a “cláusula de retrovenda” e inserindo a “cláusula de obrigação de fazer”, consistente na construção em definitivo no imóvel, no prazo previsto no art. 2º desta Resolução, desde que o faça até 120 (cento e vinte) dias antes de expirar o término do prazo de exercício do direito de retrato e que não esteja em débito com o pagamento das prestações. (*omissis*)

³⁸ **Idem.** Art., 10 - Mantida a cláusula de retrovenda e desde que o percentual de construção tenha atingido o mínimo de 55% (cinquenta e cinco por cento) do projeto aprovado, a TERRACAP poderá autorizar o não exercício do direito de retrato, por intermédio do titular da DITEC, estando o adquirente em dia com o pagamento das prestações correspondentes à aquisição do imóvel. (*omissis*)

³⁹ **Idem.** Art. 13 - Fica autorizado o não exercício do direito de retrato; a desistência de ação de retrovenda; não promoção de rescisão contratual e/ou não cobrança de multa, na forma do parágrafo único do artigo 3º, por descumprimento da obrigação de construir ou renúncia à execução da sentença, no caso de não ter ocorrido a citação válida do réu ou em que haja a sua concordância, para os imóveis cujo preço ou saldo devedor tenha sido quitado até o dia 30.06.97. (*omissis*)

⁴⁰ Vide Nota de rodapé nº 33.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

cento) do projeto aprovado, desde que o adquirente estivesse em dia com o pagamento (art. 10, **caput**⁴¹).

54. Ademais, autorizou o não exercício do direito de retrato; a desistência de ação de retrovenda; a não promoção de rescisão contratual e/ou a não cobrança da multa prevista no parágrafo único do artigo 3º da Resolução nº 207, por descumprimento da obrigação de construir ou renúncia à execução da sentença, no caso de não ter ocorrido a citação válida do réu ou em que haja a sua concordância, para os imóveis cujo preço ou saldo devedor tenha sido quitado até o dia 30/06/1997 (art. 13, **caput**⁴²).

55. Com isso, ainda era possível que existisse algum contrato anterior ao período em análise com tal previsão. Porém, nos limites do escopo destes trabalhos, nada encontramos.

56. Ante o exposto, forçoso concluir, mormente pela ausência de Cláusulas Especiais, tais como a de Retrovenda, ou de garantia real, que as alienações analisadas se apresentam como Contratos de Compra e Venda **pura**.

2.1.3. Causas

Escrituração de débitos

57. A possível causa pode residir no equivocado entendimento da TERRACAP de que ao licitante seria dado verificar a situação, inclusive quanto aos débitos, dos itens objetos da licitação, desonerando-se de tal responsabilidade.

Alienação Fiduciária e Retrovenda

58. Antes da edição da Resolução nº 225/2011, não havia previsão nos normativos internos da inclusão da Cláusula de Alienação Fiduciária como garantia nos contratos de venda de imóveis daquela empresa. Essa talvez a razão de não verificarmos no período em análise (de 2003 a 2007) a utilização do instituto.

59. De outra sorte, com a Cláusula de Retrovenda, pode ter havido o seu desuso, sem previsão nas Resoluções do Conselho Administrativo, seguindo o posicionamento adotado por meio da Resolução nº 207/1999, onde se possibilitou a sua substituição pela Cláusula de Obrigação de Fazer (construir).

2.1.4. Efeitos

Escrituração de débitos

60. Apesar de a irregularidade perpetrada já ter seus efeitos protraídos no tempo e provavelmente não restarem maiores riscos de questionamentos pelas

⁴¹ Vide Nota de rodapé nº 34.

⁴² Vide Nota de rodapé nº 35.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

partes adquirentes, consideramos desnecessária a exposição da empresa à época, além de irregular.

61. Além disso, precisamos registrar que a falta de transparência se apresenta como irregularidade formal, não carecendo de resultados (efeitos) para sua conformação. Com a ação (ou omissão), deixando de informar os débitos atinentes aos itens licitados, restara configurada a falta de transparência.

62. Frise-se, de dúplice caráter, tanto na esfera privada, quanto na administrativa que nos é mais próxima.

63. Ainda, de notarmos o efeito sobre o Controle Externo e o Controle Social em razão do prejuízo do acesso às informações.

64. Destarte, consideramos que os efeitos existiram e ainda pode ser que perdurem em algum caso específico de acionamento judicial da parte adquirente; contudo, não se mostram tão evidentes hodiernamente pelo decurso temporal.

Alienação Fiduciária e Retrovenda

65. Como efeito imediato, entendemos que a ausência de Cláusulas de Alienação Fiduciária e/ou de Retrovenda fragilizaram, desnecessariamente, os negócios jurídicos, tendo em conta as garantias abdicadas; podendo, na sequência, ter dado causa a prejuízo.

2.1.5. Considerações do gestor

66. A TERRACAP, mediante o Ofício nº 0761/2017 – PRESI (fl. 1, peça 28), encaminhou as informações recebidas, por intermédio do Controle Interno - COINT (fl. 2, peça 28), da Gerência de Contratos e Convênios – GECOV, consubstanciadas no Despacho nº 0023/2017- GECOV (fl. 3, peça 28), aqui reproduzido em extrato:

(...)

Sobre o conteúdo de referido Despacho [DS nº 178/2017-GCMA], salienta-se que as informações prestadas pela Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP retrataram fielmente a situação da empresa em relação aos contratos de compra e venda de imóveis realizados entre 12/11/2013 (sic) e 18/10/2007.

O conteúdo das informações prestadas, que indubitavelmente correspondem a dados suficientes e satisfatórios, de acordo com o pretendido pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, foram adequadamente analisados por meio dos processos administrativos definidos em amostragem pelo Relatório do TCDF.

Desse modo, a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP reitera a informação de que, a partir do ano de 2011, constam em todas as escrituras de compra e venda de imóveis a cláusula de alienação fiduciária; ademais, que os procedimentos administrativos decorrentes de referida cláusula contratual iniciaram-se no início deste ano. (grifamos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

2.1.6. Análise das considerações

67. Das informações prestadas pela jurisdicionada, facultada pelo item II do DS nº 178/2017 - GCMA (art. 41, § 2º, da Lei Complementar nº 01/1994 c/c o art. 1º da Resolução nº 271/2014), destacamos o reconhecimento do trabalho aqui desenvolvido. Demais, sem comentários com conteúdo passível de apreço, ponderação ou crítica de nossa parte.

2.1.7. Proposições

68. Diante das irregularidades perpetradas pela Ausência de Escrituração de Débitos, de Cláusula de Alienação Fiduciária e/ou de Retrovenda, sugeriremos, com supedâneo no art. 43, II, da LC nº 01/1994 e no art. 248, IV, do RI/TCDF, a audiência dos responsáveis para apresentação de razões de justificativa ante a possibilidade de aplicação de multa prevista no art. 57, II e III, da LC nº 01/1994, os responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização (peça 29).

69. Ademais, há necessidade de verificar se houve prejuízo derivado desse fato, o que faz mister analisar os 1584 (mil quinhentos e oitenta e quatro) processos que não foram objeto da amostra selecionada no bojo da inspeção (§ 49). Para tanto, sugeriremos que a c. Corte determine à jurisdicionada que, para verificarmos se houve prejuízo causado por ausência dessas garantias, que apure e informe quais:

- I. se encontram quitados sem ajuizamento de ação;
- II. tiveram ação de cobrança ajuizada em face de inadimplemento do financiamento, mas foram quitados, quantificando e detalhando o quanto reouve da dívida perquirida e o quanto não;
- III. tiveram ação de cobrança ajuizada em face de inadimplemento do financiamento e ainda não foram quitados, quantificando-os e informando a correspondente dívida, individualizada, a valor presente;
- IV. dentre os que tiveram ação de cobrança/execução ajuizada, em quais não há mais possibilidade de reaver a dívida perquirida e em qual valor isso se deu em cada caso;
- V. carecem de ajuizamento de ação de cobrança pelo inadimplemento no parcelamento, detalhando montante envolvido e explicitando motivo pelo não intento da ação judicial ainda;
- VI. ainda se encontram com ação de cobrança ou de execução, ou em fase de execução, em curso, detalhando montante envolvido nas causas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

2.1.8. Benefícios esperados

70. É cediço que os fatos inquinados se deram em período específico – de 12/11/2003 a 18/10/2007. Atualmente, os normativos daquela Agência preveem a utilização do instituto da Alienação Fiduciária, como garantia real de uso, não havendo o que aduzir. Destarte, temos que o único benefício seja o possível saneamento dos processos maculados que ainda se encontrem em vigência, além, é claro, da resolução da apuração de eventual prejuízo e responsabilidade.

2.1.9. Responsabilização

71. A responsabilidade recai sobre os signatários das Escrituras Públicas de Compra e Venda de Imóveis Urbanos inquinadas, representados pelos então ocupantes dos cargos de Presidente e de Diretor de Desenvolvimento e Comercialização, bem assim por um advogado(a) que eventualmente ocupava a cadeira de Chefe da Procuradoria Jurídica.

3. OUTRAS CONSIDERAÇÕES

72. No curso da análise dos processos selecionados em amostra, nos deparamos com Achado estranho ao objeto da inspeção.

ACHADO DE INSPEÇÃO

3.1. Anuência na alienação de imóvel sem cobrança da taxa administrativa

3.1.1. Critério

73. O critério advém da Cláusula (item) 46 do Edital de Licitação de Imóveis nº 09/2007 que previa:

46) Se o comprador pretender transferir o imóvel a terceiros, deverá quitar antes o saldo devedor, salvo nos casos de sucessão legítima. Se assim não proceder, perderá o adquirente o direito de parcelamento do pagamento do saldo devedor, independentemente de interposição judicial ou extrajudicial. No entanto, havendo conveniência da TERRACAP, esta poderá anuir na transferência, sem necessidade de quitação do saldo devedor.

46.1) Para deferimento quanto ao contido na parte final deste tópico, caberá à Diretoria de Desenvolvimento e Comercialização instruir o pedido e encaminhá-lo à Diretoria Colegiada para autorização, desde que:

a) seja paga uma taxa administrativa correspondente a 10 % (dez por cento) do preço do imóvel devidamente atualizado por nova avaliação de mercado, ou por atualização monetária, devendo ser acatada aquela que melhor preço alcançar. (...)
(grifamos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

3.1.2. Análises e evidências

74. Ao analisarmos os autos do Processo nº 111.002.772/2007, verificamos que, em diversas oportunidades, o imóvel do Lote 13 da Rua Bem-te-vi, Águas Claras – DF, item 3 do Edital de Licitação de Imóveis nº 09/2007, foi objeto de negociação entre terceiros, sendo que, ao tomar conhecimento dos fatos, a TERRACAP permitiu que o então adquirente se imiscuísse no financiamento originalmente aprovado, em nome de outrem, anuindo expressamente em algumas oportunidades e, em outras, de modo tácito, sem exigir a taxa de 10% (dez por cento) prevista no instrumento editalício, o que, em nosso sentir, deu causa a prejuízo.

75. A peça editalícia previa que, em caso de alienação, a dívida deveria ser quitada ou, com a anuência da TERRACAP, ser transferido o parcelamento para o novel adquirente desde que paga a taxa de administração de 10% (dez por cento) do valor do imóvel (Item 46 do Edital nº 09/2007).

76. O imóvel em tela fora alienado inicialmente, pela TERRACAP, para os Senhores JEOVÁ LÚCIO DE OLIVEIRA e ELISSON MENDES DIAS e registrado, consoante a Escritura Pública de Compra e Venda (fls. 28/30 do Processo nº 111.002.772/2007) firmada, em **19/12/2007**, às fls. 126/128 do Livro 0738, protocolo 088085, do Cartório do 5º Ofício de Notas do Distrito Federal.

77. Ocorreu que, um dia após essa escrituração, o imóvel foi trasladado, pelos Srs. JEOVÁ LÚCIO e ELISSON à empresa ANTARES Engenharia Ltda., consoante a Escritura Pública datada de **20/12/2007**, sem que disso fosse dado a conhecer a TERRACAP.

78. Nesse interim, as prestações do financiamento continuaram a ser satisfeitas até que, após a morte do Sr. JEOVÁ LÚCIO DE OLIVEIRA, o Sr. José Arnaldo de Oliveira, representante legal do espólio do *de cujus*, notificou a TERRACAP (Notificação Extrajudicial juntada à pasta “associados” do e-TCDF) da Ação Cautelar nº 2007.01.1.152414-5, movida pelas empresas SOLEDADE Comercial de Alimentos Ltda. e METRO Empreendimentos Imobiliários Ltda.

79. Por meio daquela notificação, o Sr. José Arnaldo consignou inicialmente que figuravam como réus, além dos originais adquirentes, a TERRACAP. Mais, que liminarmente houve decisão (interlocutória), em 18/12/2007, pela suspensão do procedimento de transferência da propriedade em tela. Adiante, acrescentou ainda que a empresa ANTARES Engenharia Ltda. também veio a ser citada nos mesmos autos, o que implicava na sua condição de corré.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

80. Entendemos que, com a ciência da Notificação Extrajudicial do Sr. José Arnaldo ou, mesmo antes, com a citação judicial na acautelatória, a jurisdicionada veio a tomar conhecimento de que o imóvel fora transmitido a terceiros sem que tenha havido quitação do débito; ou, de outro modo, com sua anuência. Neste caso, inviabilizando a transferência do financiamento. Portanto, qualquer um que detivesse a propriedade sem anuência da TERRACAP não poderia gozar do parcelamento. Mais, o alienante deveria ter quitado a dívida, o que também o deixava em situação irregular frente a Agência de Desenvolvimento.

81. Mais tarde, as mesmas empresas SOLEDADE e METRO, até então litigantes, requereram a anuência da TERRACAP na aquisição do imóvel em evidência que faziam junto à empresa ANTARES.

82. Instada a se manifestar, a Diretoria de Comercialização – DICOM, por meio do Relatório nº 135/2010 (fls. 119/121 do Processo nº 111.002.772/2007), opinou favoravelmente, destacando a necessidade de cobrança do valor de R\$ 1.788.941,25 (um milhão, setecentos e oitenta e oito mil, novecentos e quarenta e um reais e vinte e cinco centavos), correspondente à taxa administrativa de 10% (dez por cento); o que contou com a anuência da Diretoria Colegiada, conforme a Decisão nº 386 (fl. 122 do Processo nº 111.002.772/2007), sessão nº 2638, de 23/03/2010.

83. Nesse ponto, precisamos registrar que não concordamos com a decisão da TERRACAP de só exigir, para concessão da anuência, a taxa de administração correspondente a uma única transferência, quando foram duas as translações: a primeira de JEOVÁ/ELISSON à ANTARES e, a segunda, da ANTARES à SOLEDADE/METRO.

84. Percebamos que o interesse em regularizar a situação e se valer do benefício do parcelamento era todo das então solicitantes (SOLEDADE/METRO), não havendo motivos para a jurisdicionada declinar de qualquer direito à taxa correspondente à transmissão.

85. Salientamos a irregular situação conformada pela continuidade do financiamento em nome de terceiros (JEOVÁ/ELISSON) quando o imóvel já estava escriturado em nome da empresa ANTARES, **desde o dia seguinte à primeira escrituração!**

86. Sendo assim, entendemos que, ao fim, a TERRACAP, acatando o pedido das empresas SOLEDADE e METRO, terminou por anuir **tacitamente** com a primeira transação, convolvando os atos praticados por JEOVÁ/ELISSON e pela ANTARES.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

87. Questionamo-nos por que razão a TERRACAP abdicou da taxa de administração relativa à primeira transferência se havia interesse das empresas em regularizar a situação e se substituir no parcelamento da dívida; da ANTARES como alienante e da SOLEDADE e METRO como adquirentes. A ANTARES, por ter-se intrometido irregularmente no financiamento autorizado inicialmente aos Senhores JEOVÁ e ELISSON. E SOLEDADE/METRO pelo interesse em se favorecer do mesmo financiamento.

88. Nesse caso, concluímos que a TERRACAP deu causa a prejuízo por ter abdicado, sem qualquer motivo ou fundamento, da cobrança da taxa relativa à transmissão do imóvel à ANTARES, o que, em valores nominais, pode ser igualdado perfunctoriamente à taxa cobrada com respeito à transação à SOLEDADE/METRO de **R\$ 1.788.941,25 (um milhão, setecentos e oitenta e oito mil, novecentos e quarenta e um reais e vinte e cinco centavos)**.

89. Adiante, a TERRACAP anuiu novamente com alienações outras e firmou com o consórcio SERRA DA MESA Empreendimentos Imobiliários Ltda. a Escritura Pública de Confissão de Dívida com Constituição de Alienação Fiduciária em garantia imobiliária, conforme registrado no Cartório do 3º Ofício de Notas e Protesto de Títulos de Brasília, protocolo 158998, Livro D-3026, fls. 164/169.

90. Com esse ato, a TERRACAP terminou por anuir tacitamente com as alienações ocorridas até que o imóvel chegasse às mãos da então proponente SERRA DA MESA.

91. Nesse interim⁴³, o imóvel foi alienado pela SOLEDADE/METRO à BRASAL Empreendimentos Imobiliários Ltda. e, depois, pela BRASAL Empreendimentos Imobiliários à SERRA DA MESA Empreendimentos Imobiliários⁴⁴.

92. Contudo, **a TERRACAP não cobrou da SERRA DA MESA o valor correspondente a nenhuma transação do imóvel.** Mais uma vez a TERRACAP abdicou irregularmente da cobrança; neste caso das taxas atinentes à transação entre a SOLEDADE/METRO e a BRASAL e entre esta e a SERRA DA MESA.

93. Percebamos de novo que havia interesse da proponente SERRA DA MESA em regularizar a situação perante a TERRACAP, a fim de aproveitar-se do financiamento, bem como das terceiras interessadas BRASAL, por ter se imiscuído em financiamento que não lhe dizia respeito, e SOLEDADE/METRO, por terem alienado à BRASAL sem a quitação do imóvel ou anuência/pagamento de taxa para transferência do parcelamento e, naquela oportunidade, apesar da nova roupagem - SERRA DA MESA: METRO e RAZEN ELIAS/MARCELO CANAVARRO (SOLEDADE), estarem adquirindo o imóvel novamente.

⁴³ Conforme se verifica do assentamento cartorial (peça juntada à pasta “associados”).

⁴⁴ Notamos que o consórcio SERRA DA MESA é formado pela empresa METRO Empreendimentos Imobiliários Ltda. e pelos Senhores Razen Elias Abrão e Maurício Canavarro Penna Chaves, sendo essas pessoas físicas as únicas integrantes do quadro societário da empresa SOLEDADE Comercial de Alimentos Ltda. Em última análise, a SERRA DA MESA se confundiria com a SOLEDADE/METRO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

94. Portanto, todos os interessados na regularização se encontravam ao alcance das tratativas e da decisão da TERRACAP. Sendo assim, por que razão a jurisdicionada, quando tratou com a SERRA DA MESA, não exigiu o pagamento das taxas concernentes às transações?

95. Concluímos que, com o reconhecimento da SERRA DA MESA como devedora, a TERRACAP terminou por anuir, uma vez mais, com várias situações irregulares, atinentes ao financiamento da dívida, sem que isso tenha refletido na cobrança das taxas de administração. Nesta oportunidade, deixou-se de arrecadar, sem razão, duas vezes o respectivo valor.

96. Em números, tomando-se em conta os valores nominais da transação, que montaram a R\$ 17.000.000,00 (dezesete milhões de reais), a taxa de administração corresponderia a R\$ 1.700.000,00 (um milhão e setecentos) por transação, totalizando **R\$ 3.400.000,00 (três milhões e quatrocentos mil reais)**.

97. Ao fim e ao cabo, somando-se as taxas de administração abdicadas pela TERRACAP, se atinge o **valor nominal de prejuízo total de R\$ 5.188.941,00 (cinco milhões, cento e oitenta e oito mil, novecentos e quarenta e um reais)**.

98. Ponderamos, ainda, que o valor do imóvel praticado pela SOLEDADE/METRO na venda à BRASAL e, posteriormente, desta empresa à SERRA DA MESA (METRO e RAZEN ELIAS/MAURÍCIO CANAVARRO – SOLEDADE) foi inferior à alienação da ANTARES à SOLEDADE/METRO. Para efeito de apuração do valor da taxa administrativa necessário seria aplicar o previsto no item 46 do Edital nº 09/2007.

99. Segue quadro ilustrativo.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Transação	Data (Escritura)	Proprietário/posseiro	Comprador	Valor da transação	Variação preço	Anuência	Valor taxa	Taxa devida (valor nominal)
1	19/12/2007	TERRACAP	Jeová Lúcio de Oliveira Elisson Mendes Dias	R\$ 15.562.000,00	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
2	20/12/2007	Jeová Lúcio de Oliveira Elisson Mendes Dias	Antares Engenharia Ltda.	R\$ 15.562.000,00	0,00%	Não Expressamente	Não cobrada pela TERRACAP	R\$ 1.788.941,25
3	09/04/2010	Antares Engenharia	<u>Soledade Comercial de Alimentos</u> Sócios: Razem Elias Abrão Maurício Canavarro	R\$ 500.000,00	-	Sim	R\$ 1.788.941,25	Não aplicável
			<u>Metro Empreendimentos Imobiliários</u> Sócios: Alberto Habka Maria Cristina de Castro Silva Habka Bruna Duarte Habka	R\$ 6.118.743,03	-			
				R\$ 16.672.992,99	-			
				R\$ 23.291.736,02	49,67%			
4	21/09/2010	Soledade Com. Alim. Metro Empreend. Imob.	Basal Artefato Empreendimentos Imobiliários	R\$ 17.000.000,00	-27,01%	Não Expressamente	Não cobrada pela TERRACAP	R\$ 1.700.000,00
5	01/12/2015	Basal	<u>Serra da Mesa Empreendimentos Imobiliários</u> Sócios: <u>Metro Empreendimentos Imobiliários</u> Marcelo Canavarro Razem Elias Abrão	R\$ 17.000.000,00	0,00%	Não Expressamente	Não cobrada pela TERRACAP	R\$ 1.700.000,00
TOTAL								R\$ 5.188.941,25



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

3.1.3. Causas

100. Entendemos que houve falha na condução do processo atinente ao imóvel em tela por ocasião em que a TERRACAP foi suscitada a se manifestar sobre o pedido das empresas SOLEDADE e METRO, bem assim no do Consórcio SERRA DA MESA.

3.1.4. Efeitos

101. Com isso, deu-se causa ao prejuízo, nominalmente apurado, de **R\$ 5.188.941,00 (cinco milhões, cento e oitenta e oito mil, novecentos e quarenta e um reais)**.

3.1.5. Considerações do gestor

102. Reproduzidas no § 66.

3.1.6. Análise das considerações

103. Nada a acrescentar ao disposto no § 67.

3.1.7. Proposições

104. Consoante sintetizado na Matriz de Responsabilização (peça 29), que apresentamos conjuntamente com este Relatório, sugerimos, diante da conduta irregular de abdicar da cobrança dos valores atinentes à taxa de administração (Cláusula 46 do Edital de Licitação de Imóveis nº 09/2007), que sejam, com espeque no art. 43, II, da LC nº 01/1994 e no art. 248, IV, do RI/TCDF, chamados em audiência para que apresentem razões de justificativa ante a possibilidade de aplicação das multas previstas nos itens II e III do art. 57 da mesma Lei Complementar nº 01/1994.

105. Ademais, propomos, com supedâneo no art. 46 da LC nº 01/1994 e no art. 250 do RI/TCDF, que sejam convertidos os autos em Tomada de Contas Especial – TCE, com a citação dos responsáveis para apresentação de defesa ou recolhimento do valor atualizado do débito decorrente da irregular dispensa das taxas administrativas.

3.1.8. Benefícios esperados

106. Como benefício apontamos para a recomposição dos cofres da empresa.

3.1.9. Responsabilização

107. Entendemos que a responsabilidade recai sobre os partícipes no Processo TERRACAP nº 111.002.772/2007 que deram causa à dispensa da cobrança, com emissão de pareceres, opiniões e relatórios, bem assim os que acolheram, anuíram e ratificaram tais posicionamentos no sentido de concretizar-se a abdicação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

4. CONCLUSÕES

108. Considerando insuficientes as informações prestadas (I – *DILIGÊNCIA* - §§ 6º/22, peça 23), em face do item II da Decisão nº 2.676/20016 (peça 11), pela Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP (peça 19); realizamos inspeção, com suporte no item III, “a”, da mesma decisão, bem assim nos itens II e III do art. 233 da Resolução nº 296, de 15/09/2016, que aprovou o RI/TCDF.

109. Perquirimos na fiscalização a obtenção de dados e informações sobre a procedência de fatos, suprir omissões e lacunas, além de esclarecer dúvidas, tudo quanto às questões atinentes à ausência de Escrituração dos Débitos e de Cláusulas de Alienação Fiduciária e de Retrovenda nos Contratos de Compra e Venda, conformados à forma pura; concluindo: a uma, que houve venda de projeções e/ou imóveis sem que os respectivos débitos tenham sido registrados em escritura, reduzindo-os a mero direito obrigacional; a duas, que foram firmados ajustes sem a inclusão de Cláusula de Alienação Fiduciária e/ou de Retrovenda; a três, que em todos os processos analisados a escrituração se deu na forma de Compra e Venda pura, apenas vinculando-se o não pagamento do preço à execução por quantia certa, exceto na última repactuação do imóvel objeto do Processo TERRACAP nº 111.002.772/2007, pela aposição de Cláusula de Alienação Fiduciária; confirmando a declaração do tabelião Carlos Eduardo Ferraz de Matos.

110. Nesse mister, tendo em conta as respostas às Questões de Inspeção (1.4.2. *Objetivos Específicos*), com algumas superposições e interseções, concluímos pela conformação do **Achado de Inspeção nº 2.1. Ausência de escrituração dos débitos, de Cláusulas de Alienação Fiduciária e/ou de Retrovenda nos Contratos de Compra e Venda, reduzidos à forma pura.**

111. Entendemos que seria redundante elencarmos como Achado de Inspeção a forma como se deram as escriturações – **Compra e Venda pura e simples** – em face do concernente às ausências de Cláusulas de Alienação Fiduciária (Garantia Real) e de Retrovenda (Cláusula Especial), bem assim quanto à falta de escrituração dos débitos, visto que estes implicam naquele, isto é, a ausência de Cláusulas que tais, reduzem os Contratos de Compra e Venda à forma pura.

112. Ainda no curso da fiscalização, ao analisarmos o Processo TERRACAP nº 111.002.772/2007, nos deparamos com irregularidade, distinta do objeto da Representação ministerial, concernente à taxa de administração exigível em face da anuência da TERRACAP com a alteração de titularidade no contrato de financiamento do imóvel, o que deu causa ao **Achado de Inspeção nº 3.1. Anuência na alienação de imóvel sem cobrança da taxa administrativa.**

113. Naquela oportunidade, consideramos satisfeitas as demandas da exordial e apresentamos Matriz de Achados e Relatório prévio de Inspeção (peças 22/23) para conhecimento da c. Corte, pugnando por que fosse enviado à jurisdicionada para que, desejando, se manifestasse, tudo em conformidade com a previsão do art. 41, § 2º, da LC nº 01/1994 e da Resolução nº 271/2014 deste



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Tribunal de Contas do Distrito Federal, que o regulamentou; o que se deu por meio do DS nº 178/2017 – CGMA (peça 25).

114. A jurisdicionada se manifestou por meio do Ofício nº 761/2017 – PRESI (peça 28), reforçando a adequação da análise empreendida na fase pretérita.

115. Destarte, mantemos inalteradas nossa análise prévia e, de consequência, concluímos pela procedência parcial da Representação nº 8/2016 – DA (peça 3 e anexos às peças 4/6), apresentando a versão final do Relatório Final de Inspeção (peça 30) e a Matriz de Responsabilização (peça 29).

5. SUGESTÕES

116. Ante o exposto, sugerimos ao e. Plenário que:

- I. conheça das informações prestadas pela Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP por meio do Ofício nº 761/2017 - PRESI (peça 28); bem assim desta versão final do Relatório de Inspeção e da Matriz de Responsabilização (peça 29);
- II. considere parcialmente procedente a Representação nº 8/2016 – DA (peça 3 e anexos às peças 4/6);
- III. promova a audiência dos nominados na Matriz de Responsabilização (peça 29) para que apresentem suas razões de justificativa ante a possibilidade de aplicação de multa, consoante os incs. II e III do art. 57 da Lei Complementar nº 01/1994;
- IV. determine à TERRACAP, quanto aos 1584 (mil quinhentos e oitenta e quatro) processos de venda de imóveis não incluídos na amostra objeto da inspeção, atinentes às alienações no período de 2003 a 2007, tendo em conta a ausência de escrituração de seus débitos, bem assim de inclusão de Cláusula de Retrovenda e/ou de Alienação Fiduciária, que informe, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, quais alienações:
 - a. se encontram quitadas sem ajuizamento de ação;
 - b. tiveram ação de cobrança ajuizada em face de inadimplemento do financiamento, mas foram quitadas, quantificando e detalhando o quanto se reaveu da dívida perquirida e o quanto não;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
PRIMEIRA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

- c. tiveram ação de cobrança ajuizada em face de inadimplemento do financiamento e ainda não foram quitadas, quantificando-as e informando a correspondente dívida, individualizada, a valor presente;
 - d. dentre as que tiveram ação de cobrança/execução ajuizada, em quais não há mais possibilidade de reaver a dívida perquirida e em qual valor isso se deu em cada caso;
 - e. carecem de ajuizamento de ação de cobrança pelo inadimplemento no parcelamento, detalhando montante envolvido e explicitando motivo pelo não intento da ação judicial até o presente momento;
 - f. ainda se encontram com ação de cobrança ou de execução ou em fase de execução em curso, detalhando montante envolvido nas causas;
- V. autorize, com fulcro no art. 46 da Lei Complementar nº 01/1994, a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial em face do prejuízo apurado, em valores nominais, de R\$ 5.188.941,00 (cinco milhões, cento e oitenta e oito mil, novecentos e quarenta e um reais), causado pela irregular abdicação das taxas de administração capituladas na Cláusula 46 do Edital de Licitação de Imóveis nº 09/2007 (Item 3 do Relatório de Inspeção); e a citação dos responsáveis apontados na Matriz de Responsabilização (peça 29), com suporte no art. 13, II, da mesma lei;
- VI. autorize, ainda:
- a. a formação de autos apartados para tratar da TCE do item V anterior;
 - b. seja dado conhecimento do presente Relatório final de Inspeção e da Matriz de Responsabilização, bem assim da decisão que vier a ser adotada à TERRACAP;
 - c. o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

Brasília (DF), 13 de novembro de 2017.

Assinado Eletronicamente
Vagner da Silva Lima
ACE 638-6

Assinado Eletronicamente
Kátia Itsuko Araújo Yamaguchi
ACE 150-7