



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº 01/2025 - DIAPC/COATP/SUBCI/CGDF

Unidade: Central de Abastecimento do Distrito Federal
Processo nº: 00480-00004546/2023-61
Assunto: Permissionários das Centrais de Abastecimento do Distrito Federal - CEASA/DF
Ordem de Serviço: 104/2023-SUBCI/CGDF de 05/09/2023
117/2023-SUBCI/CGDF de 30/10/2023
Nº SAEWEB: 0000022284

1. INTRODUÇÃO

Este relatório visa informar se a unidade auditada está em conformidade com as normas e os procedimentos que devem ser seguidos. São registradas desconformidades, caso detectadas, e apresentadas recomendações pertinentes para melhoria da gestão.

A auditoria foi realizada no(a) Central de Abastecimento do Distrito Federal, durante o período de 20/09/2023 a 27/10/2023, com o objetivo de Realização de Auditoria de Conformidade objetivando a análise dos permissionários da Centrais de Abastecimento do Distrito Federal - CEASA/DF.

Para subsidiar as respostas às questões de auditoria foram analisados os seguintes processos:

Processo	Credor	Objeto	Termos
00071-00000012/2021-98	ENGE COPA CONSTRUTORA E INCORPORADORA S.A (24.908.758/0001-90)	IPTU	. Valor Total: R\$ 0,00



Processo	Credor	Objeto	Termos
00071-00000142/2020-40	ENGECONA CONSTRUTORA E INCORPORADORA S.A (24.908.758/0001-90)	Processo de pagamento da TRPU de R\$ 349.931,90 por mês.	. Valor Total: R\$ 349.931,90
00071-00000347/2021-14	ENGECONA CONSTRUTORA E INCORPORADORA S.A (24.908.758/0001-90)	Trata das dívidas até 2021.	. Valor Total: R\$ 0,00
00071-00000421/2021-94	Associação dos Participantes do Mercado de Produtores Orgânicos de Brasília (04.950.602/0001-60)	Ocupação do Mercado Orgânico de Brasília, no âmbito da CEASA/DF, correspondente à área útil de 1.389,38 m2;	TAA Valor Total: R\$ 96.013,73
00071-00000585/2021-11	ENGECONA CONSTRUTORA E INCORPORADORA S.A (24.908.758/0001-90)	Início do processo da nova licitação.	. Valor Total: R\$ 0,00
00071-00000608/2021-98	ADF Comercial de Hortigranjeiros LTDA (05.241.327/0001-79)	Ocupação do Box 04/05 do pavilhão B10A no âmbito da CEASA/DF, correspondente à área útil de 565 m2;	Termo de Permissão Remunerada de Uso - TPRU - SEI nº 68446920 Valor Total: R\$ 22.402,25
00071-00000803/2020-37	ENGECONA CONSTRUTORA E INCORPORADORA S.A (24.908.758/0001-90)	Notificação para a Engecopa sair	- Valor Total: R\$ 0,01
00071-00001355/2018-74	COPIZA Alimentos Eireli (30.154.018/0001-09)	Ocupação do espaço denominado Área de Desdobramento e Manipulação, próximo ao Pavilhão Super Adega, no âmbito da CEASA/DF, correspondente à área útil de 1.207,94 m2;	Termo de Permissão Remunerada de Uso - TPRU - SEI nº 10018331, fls. 1 a 6 Valor Total: R\$ 10.400,36
0071-000153/2016	COPIZA Comércio de Produtos Alimentícios (07.513.341/0001-00)	Ocupação da área de desdobramento e manipulação do Pavilhão Super Adega, no âmbito da CEASA/DF, correspondente à área útil de 4.275,38 m2;	Termo de Permissão Remunerada de Uso - TPRU - SEI nº 9391261, fls. 4 a 11 Valor Total: R\$ 36.811,02



Processo	Credor	Objeto	Termos
0071-000166/1993	ENGE COPA CONSTRUTORA E INCORPORADORA S.A (24.908.758/0001-90)	Editais, contratos e pareceres de não renovação	- Valor Total: R\$ 0,01
0071-000195/2012	ADF Comercial de Hortigranjeiros LTDA (05.241.327/0001-79)	Ocupação do Box 14, pavilhão B-7/3, no âmbito da CEASA/DF, correspondente à área útil de 67,08 m2;	Termo de Permissão Remunerada de Uso - TPRU - SEI nº 83468233, fls. 17 a 23 Valor Total: R\$ 2.176,75
0071-000197/2012	ADF Comercial de Hortigranjeiros LTDA (05.241.327/0001-79)	Ocupação do Box 16, pavilhão B-7/3, no âmbito da CEASA/DF, correspondente à área útil de 67,08 m2;	Termo de Permissão Remunerada de Uso - TPRU - SEI nº 83469095, fls. 21 a 27 Valor Total: R\$ 2.571,18
0071-000260/2012	ADF Comercial de Hortigranjeiros LTDA (05.241.327/0001-79)	Ocupação do Box 17, pavilhão B-7/3, no âmbito da CEASA/DF, correspondente à área útil de 67,08 m2;	Termo de Permissão Remunerada de Uso - TPRU - SEI nº 11133027, fls. 24 a 30 Valor Total: R\$ 2.571,18
0071-000295/2012	Comercial Agrícola Okinawa Ltda (72.609.670/0001-10)	Ocupação dos Boxes 8, 9 e 10, no Pavilhão Pavilhão B-7/3, no âmbito da CEASA/DF, correspondente à área útil de 201,24 m2;	Termo de Permissão de Uso – SEI nº 11382562, fls. 25 a 28, 84 a 87, e SEI nº 11382685, fls. 1 a 3 Valor Total: R\$ 618.136,54
0071-000309/2012	Aubos Araguaia Indústria e Comércio Ltda (03.306.578 /0010-50)	Ocupação do Pavilhão B04, no âmbito da CEASA/DF, correspondente à área útil de 992,72 m2;	Termo de Permissão Remunerada de Uso - TPRU - SEI nº 8593272, fls. 4 a 10 Valor Total: R\$ 27.418,93
0071-000332/2012	COPFRIO Locação de Armazéns Frigoríficos Ltda (30.454.180/0001-42)	Ocupação da Área Especial 01, no Pavilhão B-05, no âmbito da CEASA/DF, correspondente à área útil de 4.178,53 m2;	Termo de Permissão Remunerada de Uso - TPRU - SEI nº 9655482, fls. 21 a 27 Valor Total: R\$ 82.275,26



Processo	Credor	Objeto	Termos
0071-000352/2012	Fortaleza Norte Supermercados Ltda (12.972.522/0001-34)	Ocupação dos boxes 8, 12, 14, 16, 18, 20 e 22, Pavilhão B-14, no âmbito da CEASA/DF, correspondente à área útil de 576 m2;	Termo de Permissão Remunerada de Uso - SEI nº 10309414 e SEI nº 10309496 - Box 8; Termo de Permissão Remunerada de Uso - SEI nº 10307825 e SEI nº 10307973 - Box 10; Termo de Permissão Remunerada de Uso - SEI nº 10077840 e SEI nº 10078897 - Box 12; Termo de Permissão Remunerada de Uso - SEI nº 10124323 e SEI nº 10124434 - Box 14; Termo de Permissão Remunerada de Uso - SEI nº 10514477 e SEI nº 10514558 - Box 16; Termo de Permissão Remunerada de Uso - SEI nº 10103491 e SEI nº 10103607 - Box 18; Termo de Permissão Remunerada de Uso - SEI nº 10103061 e SEI nº 10103107 - Box 20; Termo de Permissão Remunerada de Uso - SEI nº 10052994, fls. 86, e SEI nº 10053823, fls. 01 a 06, de 22/10/2012 Valor Total: R\$ 2.731.596,07
0071-000359/2012	BCX Higienização de Caixas Plásticas Com. Serv. Ltda (05.411.801/0001-63)	Ocupação do Box 1, no Pavilhão B-10 /A, no âmbito da CEASA/DF, correspondente à área útil de 288 m2;	Termo de Permissão Remunerada de Uso - SEI nº 8959191, fls. 85 a 88 e SEI nº 8960385, fls. 1 a 3 Valor Total: R\$ 27.437,15
0071-010422/2019	***** (*****)	Espaço de comercialização (pedra), Pedra nº C-90	Permissão Não Qualificada de Uso - SEI nº 97474817; Termo Aditivo - SEI nº 108686072 Valor Total: R\$ 289,27
0071-180050/2022	***** (*****)	Espaço para comercialização na categoria comerciante autônomo no perímetro do mercado atacadista da CEASA/DF	Termo de Autorização de Comerciante Autônomo nº 25/2022 - SEI nº 103173750 Valor Total: R\$ 658,63
0071-183897/2023	Potência Som Autonomia (47.866.253/0001-06)	Uso em caráter precário das lojas 1,2,3 e 4 situadas nos lotes 165 e 175 no Setor de Indústria e Abastecimento - SIA, correspondendo a uma área útil de 20 m2; para cada uma dessas lojas	Termo de Permissão Não Qualificada de Uso nº 20 - SEI nº 105828699 Valor Total: R\$ 3.970,65
0071-926367/2023	***** (*****)	Ocupação das bancas 27, 28, 29, 30 e 30A, no Pavilhão B-08, no âmbito da CEASA/DF, correspondente à área útil de 9,9 m2;	Termo de Permissão de Uso Não Qualificada - Varejão nº 019 /2023 - SEI nº 108061789 Valor Total: R\$ 2.267,57



A Centrais de Abastecimento do Distrito Federal (CEASA/DF) é uma sociedade de economia mista, criada pela Lei nº 5.691, de 10/8/1971, posteriormente modificada pela Lei nº 6.208, de 28/5/1975, e encontra-se vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal.

A CEASA/DF tem por missão promover a política de abastecimento, visando garantir a segurança alimentar e nutricional do Distrito Federal e Entorno, de forma inclusiva, transparente e com excelência operacional.

A empresa tem como visão ser reconhecida nacionalmente como instituição pública forte e sustentável, referência na execução da política de abastecimento. Dentre outras normas, a CEASA/DF é regida por:

- a) Lei das Sociedades Anônimas - Lei nº 6.404, de 15/12/1976;
- b) Lei das Empresas Estatais – Lei nº 13.303, de 30/6/2016;
- c) Lei de organização e funcionamento dos mercados de hortifrutigranjeiros geridos pela Centrais de Abastecimento do Distrito Federal S/A - CEASA/DF - Lei nº 4.900, de 16/8/2012;
- d) Decreto Distrital sobre a Lei das Estatais - Decreto nº 37.967, de 20/1/2017.

Consoante o seu Estatuto (<https://www.ceasa.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/ESTATUTO-SOCIAL-v-final-formatada-AGO-63.pdf>), a CEASA/DF tem por objetivo:

- a) construir, instalar, explorar e administrar, nesta Capital, Centrais de Abastecimento destinadas a operar nos moldes de um centro polarizador coordenador do abastecimento sustentável de gêneros alimentícios e incentivador da produção agrícola;
- b) participar dos planos e programas de abastecimento coordenados pelo Governo do Distrito Federal e ao mesmo tempo prover e facilitar o intercâmbio com as demais Centrais de Abastecimento;
- c) firmar convênios, acordos, contratos ou outros tipos de intercâmbio com pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, a fim de facilitar e/ou participar de atividades destinadas à melhoria do abastecimento de produtos agrícolas;



- d) desenvolver, em caráter especial ou sistemático, estudos de natureza técnico-econômica, a fim de fornecer base para: melhoria, aperfeiçoamento e inovações nos processos e técnicas de comercialização, com vistas ao abastecimento de gêneros alimentícios;
- e) promover a política de abastecimento, segurança alimentar e nutricional distrital que articule as ações dos setores de produção, circulação, beneficiamento e consumo de alimentos, fortalecendo sistemas públicos de segurança alimentar, priorizando pessoas e famílias em vulnerabilidade social, com vista a contribuir na garantia do direito humano à alimentação.

A CEASA/DF possui uma área de 285.119,05 m² e está localizada no Setor de Indústria e Abastecimento (SIA) Trecho 10, lote 5, Brasília/DF, dividida em:

- a) 8 (oito) pavilhões permanentes com 278 boxes destinados a empresas estabelecidas, com permissão de uso, para comercialização atacadista de produtos hortigranjeiros;
- b) 1 (um) Mercado Livre do Produtor (Pedra) destinado a produtores agrícolas para a comercialização em atacado da produção local;
- c) 1 (um) pavilhão permanente destinado à comercialização de insumos agropecuários;
- d) 1 (um) pavilhão permanente destinado à sede administrativa e serviços de apoio (banco, farmácia, casa lotérica, etc.);
- e) 1 (um) complexo frigorífico com capacidade de armazenamento para 7.000 toneladas de produtos (arrendado à Friozem);
- f) 1 (uma) balança rodoviária com capacidade para pesagem de 62.000 kg;
- g) 1 (um) Centro de Capacitação e Comercialização da Agricultura Familiar (CCC);
- h) 1 (um) mercado destinado à comercialização em varejo de produtos orgânicos (Mercado Orgânico);
- i) 1 (um) espaço destinado ao comércio de flores e orquídeas (Central Flores);
- j) 1 (um) pavilhão sob concessão (Espaço MultiFeira).

Ainda segundo a publicação no *site* da própria CEASA/DF (<https://www.ceasa.df.gov.br/reuniao-ampliada-debate-situacao-dos-peliqueiros/>), essa empresa dispõe de uma área próxima à Feira dos Importados, ocupada, sem critérios e prévio processo licitatório, por instaladores de som e de películas automotivas.

O cadastro e o lançamento dos contratos de permissionários, varejistas, produtores, concessionárias, autônomos e similares, assim como o respectivo controle financeiro, é realizado mediante o sistema WKRADAR (SEI nº 122534088).

Compilando as informações repassadas pela Gerência Financeira/DIRAF (SEI nº 122534088), em 18/9/2023, a arrecadação mensal com a utilização dos espaços na CEASA/DF era de R\$ 1.441.673,62 e a composição da inadimplência dos permissionários, varejistas, produtores, concessionárias, autônomos e similares era a seguinte:

Tipo de Ocupação	Arrecadação mensal com a Taxa Fixa de Ocupação, referente ao mês de Março /2023¹	Percentual de arrecadação mensal em relação ao total arrecadado em Março/2023	Valor da inadimplência concernente ao período de Janeiro a Setembro/2023²	Percentual de inadimplência em relação ao total inadimplente
Permissionários	949.371,73	65,85%	929.360,06	34,73%
Varejistas	88.129,70	6,11%	68.582,93	2,56%
Produtores	121.262,05	8,41%	40.676,79	3,51%
Comerciantes	5.056,0	0,35%	8.309,40	0,31%
Autônomos	2.622,24	0,18%	10.397,77	0,39%
Concessionários	275.231,90	19,09%	1.565.137,70 ²	58,49%
Total	1.441.673,62	100,00%	2.675.770,66	100,00%

Fonte: Despacho - CEASA-DF/PRESI/DIRAF/GEFIN (SEI nº 122534088), de 18/9/2023

1 - Não inclui consumo de água e de energia elétrica;

2 - Inadimplência somente com IPTU/TLP

Aliás, sobre essa inadimplência, observou-se que a CEASA/DF instituiu, nos anos de 2017 e 2019, dois Programas de Regularização de Débitos Não Tributários, mediante a Resolução nº 01, de 8/8/2017, e a Resolução SEI-GDF nº 001/2019, de 16/4/2019 (SEI nº 21101569), objetivando a recuperação de créditos e a redução de inadimplência dos permissionários dessa empresa.

Examinando-se a Lei nº 7.378, de 29/12/2023 (<https://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/0.-LEI-DO-PPA-2024-2027-ATUALIZADA-COM-EPs.pdf>), constatou-se a existência do Objetivo O249 - Comercialização e Abastecimento, que versa sobre a aquisição de alimentos para fomentar o desenvolvimento socioeconômico dos agricultores do Distrito Federal e contribuir para a segurança alimentar do público beneficiário consumidor.

Consoante o referido objetivo, destacam-se, como principais desafios para o atingimento das suas metas, entre outros, a oferta de infraestrutura física ao produtor rural para o



escoamento da produção agrícola do Distrito Federal e Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) por meio da comercialização no Pavilhão B-8 (PEDRA), bem como a oferta de infraestrutura física aos comerciantes atacadistas usuários do setor permanente, fomentando a aquisição de produtos produzidos na região e em outros Estados da Federação, bem como a importação de frutas e hortaliças de outros países (<https://www.seplad.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2023/03/ANEXOS-I-II-III-e-IV-CONSOLIDADOS-PARA-PUBLICACAO.pdf>, fls. 191).

A Controladoria-Geral do Distrito Federal, por meio do Ofício N° 1042/2024 - CGDF/SUBCI (SEI n° 148044660), de 8/8/2024, encaminhou o Relatório Preliminar de Auditoria n° 01/2024 - DIAPC/COATP/SUBCI/CGDF (SEI n° 135383047) para a Centrais de Abastecimento do Distrito Federal - CEASA/DF, e concedeu o prazo de 30 dias para manifestação quanto às constatações e recomendações presentes no referido documento.

A CEASA/DF apresentou as respectivas manifestações por meio do Ofício N° 15 /2024 - CEASA-DF/PRESI/CTIN (SEI n° 150590998), de 9/9/2024, acerca do RPA citado acima, as quais estão consideradas neste Relatório.

2. QUESTÕES E RESPOSTAS

Dimensão	Questão de Auditoria	Resposta
Receitas da Unidade	1. Há procedimentos padronizados de cobrança dos créditos da empresa referentes aos contratos firmados com os permissionários e outros?	Parcialmente
Patrimonial	2. A ocupação da área pública possui instrumento jurídico válido e legítimo?	Parcialmente

3. RESULTADOS

3.1. QUESTÃO 1 - Há procedimentos padronizados de cobrança dos créditos da empresa referentes aos contratos firmados com os permissionários e outros?



Parcialmente. As Centrais de Abastecimento do Distrito Federal S.A. – CEASA/DF dispõem de ferramenta informatizada para a gestão cadastral dos permissionários, varejistas, produtores, concessionárias, autônomos e similares, assim como para respectivo controle financeiro do pagamento da taxa mensal e da taxa de rateio, entre outras funcionalidades, mediante o sistema ERP (*Enterprise Resource Planning*) WK Radar.

Também possui normativos próprios contendo os procedimentos para acompanhar e fiscalizar o pagamento dos valores referentes à permissão ou à autorização e ao rateio devidos pelos usuários dos espaços cedidos por essa empresa, tais como o Regulamento de Mercado, que organiza e disciplina o armazenamento, a exposição e a venda de produtos agropecuários, pescados e outros gêneros alimentícios e não alimentícios, bem como a prestação de serviços, dentre outros, que possam vir a ser aprovados pelo Conselho de Administração da CEASA/DF, e a Instrução Normativa SEI-GDF n.º 05/2019 - CEASA-DF/PRESI, de 19/6/2019, que regulamenta a cobrança dos débitos vencidos.

Assim, quando do exame, por amostra, do pagamento da taxa de ocupação pelos permissionários e similares, constatou-se a sua exatidão com o valor correspondente ao produto da área ocupada e da tarifa previamente definida pela CEASA/DF. Também se confirmou a assuidade do pagamento do rateio das despesas com energia elétrica, água, limpeza, conservação, segurança e vigilância pelos permissionários.

Entretanto, não se visualizou, no sítio oficial da CEASA/DF e nos processos examinados, a existência de instrução de serviço ou instrumento similar emitido por sua Diretoria Colegiada, fixando tabela de tarifas com a cobrança de todas as taxas, tarifas e serviços no âmbito dessa empresa, após aprovação do Conselho de Administração, conforme previsto no *caput* e parágrafo único do art. 77 do seu Regulamento de Mercado.

Ademais, observou-se, ainda, no exame por amostra das inadimplências existentes no momento desta Auditoria, a demora não justificada no cumprimento das sanções pelo descumprimento de normas ou condições estabelecidas em lei, no Regulamento de Mercado e no respectivo termo de permissão de uso ou equivalente, ou a falta de informações nos correspondentes processos sobre a aplicação e acompanhamento dessas penalidades.



3.1.1. NÃO PUBLICAÇÃO DA TABELA DE TARIFAS PELA CEASA/DF

Classificação da falha: Tipo B

Fato

Consoante o caput do art. 77 do Regulamento de Mercado, todas as permissões, concessões e ou arrendamentos outorgados pela CEASA-DF estarão sujeitos ao pagamento de taxa de ocupação, fixada na tabela de tarifas da empresa.

Além disso, de acordo com o parágrafo único do art. 14 da Lei nº 4.900, de 16/8 /2012, que dispõe sobre a organização e o funcionamento dos mercados de hortifrutigranjeiros geridos pela Centrais de Abastecimento do Distrito Federal S.A., o valor da permissão ou da autorização deve ser atualizado anualmente e revisto a cada cinco anos.

Todavia, em desacordo com o parágrafo único do art. 77 do Regulamento de Mercado, não se observou, nos processos selecionados para exame e no sítio institucional da CEASA/DF, a existência de instrução de serviço, ou instrumento similar, fixando tabela com a cobrança de todas as taxas, tarifas e serviços no âmbito dessa empresa, após aprovação do Conselho de Administração.

A Gerência Financeira da CEASA/DF explicou que realiza a avaliação imobiliária a cada 5 anos, visando a revisão das taxas de ocupação, e que há cláusula padrão nos contratos de permissão com o seguinte texto "*Sobre a tarifa estipulada incidirá, para efeito de atualização /reajuste anual, a variação do INPC apurado mensalmente, ou outro índice oficial que venha a sucedê-lo, tendo como data base o mês de março, independentemente da data de assinatura deste contrato*" (SEI nº 124241224).

Acrescentou, ainda, que cada usuário da CEASA/DF é comunicado individualmente quanto ao percentual de aumento e o valor da nova taxa, porém a CEASA/DF não realiza a publicação periódica da tabela de tarifas mediante instrução de serviço (SEI nº 125194929).

Manifestação do Gestor

Por meio do Ofício Nº 15/2024 - CEASA-DF/PRESI/CTIN (SEI nº 150590998), de 9/9/2024, a CEASA/DF apresentou as seguintes justificativas:



R.1) Publicar anualmente instrução de serviço ou instrumento similar, fixada e determinada pela Diretoria Colegiada, visando divulgar a tabela vigente com a cobrança de todas as taxas, tarifas e serviços no âmbito da CEASA, após aprovação do Conselho de Administração, tendo em vista o disposto no caput e § único do art. 77 do Regulamento de Mercado.

Quanto à publicação da instrução de serviço ou instrumento similar referente a tabela vigente de cobrança das taxas, tarifas e serviços, foi devidamente publicada no site institucional a referida tabela, dando a devida publicidade quanto aos valores cobrados das áreas ocupadas pelos produtores, varejistas, permissionários e demais usuários, conforme consta no link: <https://ceasa.df.gov.br/tabela-de-servicos-2024/>.

Análise do Controle Interno

Considera-se como parcialmente atendida a Recomendação R.1, visto que a medida adotada atende ao exercício corrente, devendo a CEASA/DF estabelecer uma rotina anual de publicação da referida instrução de serviço ou instrumento similar.

Causa

Em 2023:

Interpretação, por parte da Unidade, de que a comunicação individual substituiria a necessidade de divulgação da tabela, mediante Instrução de Serviço.

Consequência

- 1) Precarização do controle social por meio da transparência ativa;
- 2) Falta de publicidade na atualização dos valores cobrados pelas permissões, concessões e/ou arrendamentos outorgados pela CEASA/DF, a título de taxa de ocupação.

Recomendações

Central de Abastecimento do Distrito Federal:

R.1) (Parcialmente atendida) Publicar anualmente Instrução de Serviço ou instrumento similar, fixada e determinada pela Diretoria Colegiada, visando divulgar a tabela vigente com a cobrança de todas as taxas, tarifas e serviços no âmbito da CEASA/DF, após aprovação do Conselho de Administração, tendo em vista o disposto no caput e parágrafo único do art. 77 do Regulamento de Mercado.



3.1.2. FALHAS NOS PROCEDIMENTOS DE COBRANÇA E PRECEITOS NORMATIVOS DESATUALIZADOS

Classificação da falha: Tipo C

Fato

Observou-se nos processos listados a seguir a ausência de informações mínimas sobre o cálculo dos débitos apurados e a aplicação das penalidades cabíveis:

Nome	CPF/CNPJ	Processo	Termo de Permissão ou de Autorização	Situação	Penalidade Aplicável segundo o respectivo Termo de Permissão ou de Autorização
Adriano Bispo Cruz Sarmento	926.367.211-34	0071-926367 /2023	Termo de Permissão de Uso Não Qualificada – Varejão nº 019 /2023 (SEI nº 108061789)	Consoante a planilha “Lista de Inadimplência - Varejista” (SEI nº 122519765), consta para esse varejista um débito de R\$ 2.267,57. Porém, tal documento não detalha o período a que se refere esse débito. Também não consta dos autos as providências porventura adotadas pela CEASA/DF para a cobrança dessa dívida.	Cláusula Segunda, § 3º: Qualquer inadimplência no pagamento da tarifa de responsabilidade do PERMISSIONÁRIO cujo débito ultrapassar de 30 (trinta) dias corridos do vencimento, a mesma terá cancelada sua PERMISSÃO NÃO QUALIFICADA DE USO e seu título enviado para o Cartório de Protestos de Títulos, ficando a cargo do PERMISSIONÁRIO as despesas decorrentes de custas processuais e honorários advocatícios, além da incidência de multa de 2% e juros remuneratórios de 1% ao mês, sem que lhe assista o direito de qualquer providência, visando o restabelecimento da situação anterior.
				Consoante a planilha “Lista de Inadimplência - Autônomos” (SEI nº 122519876), consta para esse autônomo um	Cláusula Quarta, §§ 4º e 5º: Na hipótese de atraso de pagamento o comerciante



Nome	CPF/CNPJ	Processo	Termo de Permissão ou de Autorização	Situação	Penalidade Aplicável segundo o respectivo Termo de Permissão ou de Autorização
Antônio Elias de Aguiar	180.050.981-20	0071-180050 /2022	Termo de Autorização de Comerciante Autônomo nº 25 /2022 (SEI nº 103173750)	débito de R\$ 658,63. Porém, tal documento não detalha o período a que se refere esse débito. Também não constam, dos autos, as providências porventura adotadas pela CEASA/DF para a cobrança dessa dívida.	autônomo ficará sujeito à multa e juros de mora, em conformidade com as normas de cobrança da CEASA/DF. O atraso no pagamento da remuneração mensal e encargos implicará na rescisão deste termo, independentemente de qualquer formalidade judicial ou extrajudicial.
Potencia Som Autonomia	47.866.253 /0001-06	0071-183897 /2023	Termo de Permissão Não Qualificada de Uso nº 20 (SEI nº 105828699)	Consoante a planilha "Lista de Inadimplência - Comerciantes" (SEI nº 122520170), consta para esse varejista um débito de R\$ 3.970,65. Porém, tal documento não detalha o período a que se refere esse débito. Também não consta dos autos as providências porventura adotadas pela CEASA/DF para a	Cláusula Terceira, § 2º: Qualquer inadimplência no pagamento da tarifa de responsabilidade do PERMISSONÁRIO cujo débito ultrapassar a soma de 30 (trinta) dias do vencimento, ou pelo atraso contumaz no pagamento mensal, será automaticamente susgado, e após verificação sumária da Gerência Financeira ou outro órgão que vier a substituí-la junto à PERMITENTE, rescindindo, se assim for determinado pelo Presidente, sem que lhe assista o direito de qualquer providência, visando o restabelecimento da situação anterior. Cláusula Oitava, parágrafo subitem 8.1, inciso IV: Ocorrerá a rescisão contratual descumprimento do pagamento das taxas e demais encargos por 30



Nome	CPF/CNPJ	Processo	Termo de Permissão ou de Autorização	Situação	Penalidade Aplicável segundo o respectivo Termo de Permissão ou de Autorização
				cobrança dessa dívida.	(trinta) dias, consecutivos ou não, bem como o atraso contumaz.
Associação dos Produtores de Hortigranjeiros do Distrito Federal — ASPHOR	01.930.199 /0001-10	00071-00001459 /2018-89	Termo de Permissão Não Qualificada de Uso (Mercado da Agricultura Familiar – MAF) nº 0024 /2017 (SEI nº 10592120, fls. 14 a 16)	Consoante a planilha “Lista de Inadimplência - MAF” (SEI nº 122520020), consta para esse varejista um débito de R\$ 42.846,81. Porém, tal documento não detalha o período a que se refere esse débito. Também não consta dos autos as providências porventura adotadas pela CEASA/DF para a cobrança dessa dívida.	Cláusula Segunda, § 4º: Qualquer inadimplência no pagamento da tarifa de responsabilidade do PERMISSIONÁRIA cujo débito ultrapassar de 10 (dez) dias corridos do vencimento, a mesma terá cancelada sua PERMISSÃO NÃO QUALIFICADA DE USO e seu título enviado para o Cartório de Protestos de Títulos, ficando a cargo do PERMISSIONÁRIA as despesas decorrentes de custas processuais e honorários advocatícios, além da incidência de multa de 2% e juros remuneratórios de 1% ao mês, sem que lhe assista o direito de qualquer providência, visando o restabelecimento da situação anterior.

Além disso, o Regulamento de Mercado também prevê penalidades passíveis de aplicação no caso do inadimplemento das tarifas referentes às áreas contratadas, conforme disposto nos §§ 1º e 2º do art. 80:

§ 1º As faturas em atraso serão encaminhadas para protesto em cartório 15 (quinze) dias após o vencimento.

§ 2º As tarifas não pagas referente às áreas contratadas que ultrapassarem 30 (trinta) dias do vencimento, implicarão na interdição e lacre por até 10 (dez) dias, independente da resposta cartorial, visando restabelecer a regularidade da situação ou a rescisão da permissão de uso em definitivo, respeitando o direito ao contraditório e a ampla defesa.

Acrescente-se que, segundo o *caput* do art. 14 da Lei nº 4.900, de 16/8/2012, e o *caput* do art. 81 do aludido Regulamento, a receita proveniente da ocupação dos espaços deve garantir a sustentabilidade financeira da CEASA/DF.



A respeito dessas impropriedades, a Gerência Financeira/DIRAF/PRESI/CEASA/DF apresentou as seguintes justificativas:

Nome	Justificativas	Considerações da Equipe de Auditoria
Adriano Bispo Cruz Sarmento	<p>Os débitos do varejista em tela referem-se às duas últimas parcelas com vencimento 10/9/23 e 10/10/23.</p> <p>Após 30 dias de inadimplemento, a Gerência Financeira juntamente com a Assessoria de Cobrança e Seção de Faturamento realiza a emissão de notificação de inadimplência aos devedores.</p> <p>A notificação desse permissionário encontra-se confeccionada, porém ainda sem recebimento por parte do varejista.</p> <p>Cumprе ressaltar que em paralelo às notificações emitidas, a Assessoria de Cobrança realiza a cobrança de forma sistemática aos usuários inadimplentes por meio de ligações e atendimento no aplicativo WhatsApp, contando que o cadastro do usuário tenha sido realizado com essa opção.</p> <p>Em caso de evolução da dívida e permanência na situação de devedor a CEASA/DF progride para o protesto dos débitos e rescisão do Termo de Permissão Não Qualificada de Uso.</p> <p>Até o presente momento, por não ter tido sucesso na entrega da notificação ao usuário, as únicas penalidades aplicadas ao varejista, são a cobrança de multa e juros pelo não cumprimento dos pagamentos.</p>	<p>O Termo de Permissão de Uso Não Qualificada – Varejão nº 019/2023 (SEI nº 108061789) e o documento SEI nº 106479038 apresentam os dados cadastrais do permissionário passíveis de serem usados para a entrega da notificação (endereço, telefone e e-mail), o que permite outras opções de notificação, além da entrega presencial.</p>
Antônio Elias de Aguiar	<p>Os débitos se referem aos vencimentos 10/2/23, 10/3/23, 10/4/23, 10/5/23, 10/6/23, 10/7/23, 10/8/23, 10/9/23 e 10/10/23.</p> <p>A cobrança das taxas de ocupação por parte dos autônomos tem enfrentado dificuldades por não haver local específico de atuação do usuário, logo não está sendo possível a realização da entrega de notificações de inadimplência.</p>	<p>Ainda que os autônomos não possuam um lugar fixo para o desempenho de suas atividades, os dados cadastrais do referido autônomo (endereço, telefone e e-mail) encontram-se no documento SEI nº 95083243, o que permite outras opções de notificação, além da entrega presencial.</p>
Potencia Som Autonomia	<p>Os débitos se referem aos vencimentos 10/4/23, 10/5/23, 10/6/23, 10/7/23, 10/8/23, 10/9/23 e 10/10/23.</p> <p>A cobrança dos débitos aos ocupantes dos lotes 165 e 175 tem enfrentado dificuldades devido a recente implementação de cobrança. Assim, as rotinas de cobrança para esses usuários ainda carece de aperfeiçoamento para entrega de notificações e aplicação de sanções.</p> <p>O não pagamento das parcelas de ocupação tem gerado a aplicação de juros e multa.</p>	<p>O Termo de Permissão Não Qualificada de Uso nº 20 (SEI nº 105828699) e o documento SEI nº 105827378 apresentam os dados cadastrais do permissionário passíveis de serem usados para a entrega da notificação (endereço, telefone e e-mail).</p>
	<p>Os débitos se referem aos vencimentos 7/2022, 11/2022, 3/2023, 4/2023 e 5/2023.</p>	



Nome	Justificativas	Considerações da Equipe de Auditoria
Associação dos Produtores de Hortigranjeiros do Distrito Federal — ASPHOR	<p>A Gerência Financeira, juntamente com a ASCOB - Assessoria de Cobrança e a Seção de Faturamento - SEFAT, tem efetuado a cobrança via telefone, bem como emitido notificações e relatórios de inadimplência periodicamente para que sejam tomadas as devidas providências.</p> <p>Cumprir ressaltar a dificuldade na sistemática de entrega de notificações devido ao quadro reduzido de funcionários da CEASA /DF frente ao número de usuários, que muitas vezes se recusam a receber ou não se encontra o responsável pelo espaço para acusar o recebimento.</p>	O 4º Termo Aditivo ao Termo de Permissão Não Qualificada de Uso nº 0024/2017 (SEI nº 102529862) apresenta dados cadastrais do permissionário passíveis de serem usados para a entrega da notificação (endereço, telefone e e-mail), o que permite outras opções de notificação, além da entrega presencial.

Fonte: Despacho - CEASA-DF/PRESI/DIRAF/GEFIN (SEI nº 125194929)

Adicionalmente, a Diretoria de Administração e Finanças/CEASA/DF esclareceu que, após a reestruturação do quadro de funcionários, ocorrida em fevereiro/março de 2023, foi criada a Assessoria de Cobrança, a qual identifica - mensalmente - os inadimplentes e encaminha para a Gerência Financeira, sugerindo a rescisão (SEI nº 126541659).

Complementou afirmando que está sendo dada preferência para rescisão dos permissionários e produtores rurais, devido ao valor e à quantidade de inadimplentes, além ainda de haver uma fila de espera para ocupar o mercado livre do produtor. Nesse sentido, com as rescisões, haverá possibilidade de licitação desses boxes, o que possibilitará a contemplação dos possíveis interessados que estão na fila.

Por fim, salientou que, não obstante a isso, todos os inadimplentes estão sendo encaminhados para rescisão de forma agrupada, além da adoção de outras medidas constantes no Regulamento de Mercado.

Semelhantemente, constatou-se no Processo SEI nº 0071-000352/2012, referente ao permissionário Fortaleza Norte Supermercados, CNPJ nº 12.972.522/0001-34, a ausência de informações atualizadas sobre o pagamento da dívida apresentada no Termo de Acordo Extrajudicial, de 28/3/2023, acostado aos autos do Processo nº 0731896-50.2020.8.07.000, homologado no juízo da 8ª Vara Cível de Brasília/TJDFT, em 18/4/2023, bem como sobre a retomada e nova destinação dos boxes de números 8, 10, 12, 14, 16, 18, 20 e 22, localizados no Pavilhão B-14.

O referido acordo foi celebrado nos seguintes termos:

- 1) A Fortaleza se compromete a rescindir amigavelmente, de pleno direito, os Termos das Permissões objeto da demanda, tal como se compromete a realizar



a entrega imediata das chaves dos boxes de números 8, 10, 12, 14, 16, 18, 20 e 22, todos localizados no Pavilhão B-14, SIA Sul, trecho 10, lote nº 5, para que possam ser comercializados pela CEASA/DF e, em contrapartida, essa empresa se propõe à retirada integral dos encargos de mora e juros incidentes sobre a dívida inserta no Processo judicial nº 0731896-50.2020.8.07.0001, que perfaz atualmente a quantia de R\$ 2.051.469,75;

- 2) A Fortaleza confessa a dívida constante no item 1, cabendo à CEASA/DF a execução dos valores após a homologação do acordo, ficando acordado não haver propositura de novas demandas decorrentes do contrato aqui rescindido;
- 3) A CEASA/DF concede o prazo de 10 dias úteis para que a empresa devedora, por meio de seus prepostos, relacione todos os bens que permanecem nos boxes, tal como os equipamentos nas áreas limítrofes que pertençam à Fortaleza, bem como forneça o endereço exato para a entrega dos bens. Em não havendo indicação de local, os pertences serão inventariados e posteriormente poderão ser retirados em depósito próprio da CEASA/DF por um prazo de 90 dias. Após este período ocorrerá o descarte dos itens;
- 4) A CEASA/DF, após o cumprimento do item 3, se compromete a operacionalizar a desocupação dos boxes, sem ônus para a Fortaleza;
- 5) A Fortaleza renuncia aos efeitos surtidos por força do Mandado de Segurança nº 0712632-30.2019.8.07.0018;
- 6) As partes dispensam a cobrança dos honorários de sucumbência;
- 7) O presente acordo é firmado de forma irrevogável e irretratável pelas partes;
- 8) As partes assinam o presente acordo com 2 vias de igual teor, na presença de 2 testemunhas.

Consoante a Ata da 2ª Reunião Extraordinária da Diretoria Colegiada da Centrais de Abastecimento do DF (SEI nº 109477508), de 27/3/2023, tal acordo se justificava, tendo em vista que a mencionada permissionária encontrava-se em processo de falência (Processo nº 0026427-95.2015.8.07.0015), o que prejudicaria o recebimento integral do crédito, embora o mesmo viria a ser habilitado nos autos falimentar.

No entanto, devido ao reiterado descumprimento do acordo extrajudicial pela empresa mencionada, a CEASA iniciou o processo de cumprimento de sentença na 8ª Vara Cível de Brasília/TJDFT (SEI nº 138090672) em 10/04/2024 (processo TJDFT nº 0731896-50.2020.8.07.0001). Entre outras solicitações, buscou-se intimar o executado a efetuar o



pagamento do débito no valor de R\$ 2.130.692,46, conforme o documento SEI nº 138069514, abatidos eventuais depósitos e acréscimos de juros e correção monetária, nos termos do art. 523 do Código de Processo Civil.

A próxima tabela sintetiza as decisões judiciais posteriores:

Data da Decisão Interlocutória	Síntese da Decisão Interlocutória
11/04/2024	Intimação da Fortaleza para pagamento sob pena de multa e honorários advocatícios (art. 523, §1º, CPC), com previsão de prazo para impugnação nos autos (art. 525).
14/06/2024	Busca de bens do devedor em sistemas como Renajud (Sistema Nacional de Restrição Judicial de Veículos), ONR (Operador Nacional do Registro de Imóveis Eletrônico) e Infojud (Sistema de Informações ao Judiciário).
17/07/2024	Penhora de veículo e expedição de mandado para registro da constrição.
16/08/2024	Penhora infrutífera e suspensão do cumprimento da sentença por até um ano (art. 921, §§1º e 4º), considerando que já foram realizadas pesquisas a todos os sistemas disponíveis ao juízo, e para assegurar ao credor (CEASA) prazo suficiente para a realização de pesquisas de bens do devedor, durante o qual também se suspenderá a fluência do prazo da prescrição intercorrente, nos termos dos §§ 1º e 4º do art. 921 do CPC.
05/09/2024	Rejeição de embargos de declaração pela parte exequente (CEASA) por ausência de omissão, obscuridade ou contradição (art. 1.022 do CPC) na decisão interlocutória anterior.
25/09/2024	Manutenção da decisão agravada e aguardo do julgamento do recurso.

Fonte: Processo TJDFT nº 0731896-50.2020.8.07.0001.

A CEASA/DF e a Fortaleza Norte Supermercados celebraram oito Termos de Permissão Remunerada de Uso (TPRU), todos em 23/10/2012, acostados aos seguintes processos administrativos:

Box	Pavilhão	Processo nº
8	B-14	0071-000266/2012
10	B-14	0071-000302/2012
12	B-14	0071-000384/2012
14	B-14	0071-000347/2012
16	B-14	0071-000317/2012
18	B-14	0071-000349/2012
20	B-14	0071-000350/2012
22	B-14	0071-000352/2012

Fonte: Parecer SEI-GDF n.º 19/2022 - CEASA-DF/PRESI/ASJUR/ATJ - SEI nº 81392949



Pela permissão outorgada, o aludido permissionário deveria pagar, por todos os boxes, remuneração mensal fixada pela CEASA/DF, até o dia 5 do mês subsequente, nos termos da Cláusula Terceira do correspondente Termo de Permissão Remunerada de Uso (TPRU).

Contudo, o permissionário não honrou com o pagamento ajustado no TPRU, gerando uma dívida de R\$ 2.731.596,07 (SEI nº 108182967), em 14/3/2023.

Segundo documento da Assessoria Jurídica da CEASA/DF (SEI nº 109193817), nos termos da Lei Distrital nº 4.900/2012, essa empresa promoveu a interdição dos referidos espaços (lacre), notificando formalmente a Fortaleza Norte Supermercados, em 25/9/2019, a saldar a dívida respectiva, sob pena de rescisão contratual.

Ainda segundo o referido documento, tendo em vista a não quitação da dívida e a não aceitação dos argumentos trazidos pela Fortaleza Norte Supermercados, foi iniciada a desocupação dos espaços, interrompida em razão do Mandado de Segurança Cível nº 0712632-30.2019.8.07.0018, impetrado pela já citada permissionária, no qual o Juiz de Direito concedeu medida liminar a favor da impetrante, para mantê-la na posse dos imóveis situados no Pavilhão B-14, boxes 8, 10, 12, 14, 16, 18, 20 e 22, devendo a impetrada (CEASA/DF) se abster de praticar qualquer ato no sentido de molestar a posse, sob pena de arcar com multa no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), sem prejuízo da adoção de outra medida que se mostrar necessária.

Com a celebração do Termo de Acordo Extrajudicial, de 28/3/2023, acostado aos autos do Processo nº 0731896-50.2020.8.07.000, os boxes de números 8, 10, 12, 14, 16, 18, 20 e 22, localizados no Pavilhão B-14, foram retomados pela CEASA/DF e novamente licitados, mediante o Pregão Presencial nº 01/2023 - Processo SEI nº 00071-00000380/2023-06, tendo sido vencedora a empresa Hortifruiti Amma Ltda., CNPJ nº 10.367.146/0001-23, conforme o Despacho - CEASA-DF/PRESI/DIRAF/GEFIN (SEI nº 125194929)

Acrescente-se que, segundo o § 1º do art. 29 da Lei Federal nº 9.784, de 29/1/1999, o órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo.

Além disso, o § 1º do art. 38 da Lei Federal nº 9.784/1999 reforça a importância dessas informações constarem dos autos citados, posto que os "*elementos probatórios deverão ser considerados na motivação do relatório e da decisão*".

Por outra perspectiva, foi-nos repassado que os procedimentos de cobrança e punição previstos no Regulamento de Mercado e demais normativos pertinentes não guardam conformidade com a realidade da CEASA/DF, conforme o Despacho CEASA-DF/PRESI/DIRAF/GEFIN (SEI nº 126760493), transcrito a seguir:



O Art. 80 do regulamento de mercado versa sobre o pagamento e as possíveis consequências quanto ao inadimplemento das tarifas mensais a serem pagas à CEASA/DF.

O Artigo diz que as tarifas serão pagas até o 5º dia útil de cada mês, o que difere da realidade aplicada pela CEASA/DF, onde os boletos, exceto boletos de acordos e refiz, tem seu vencimento datado para o dia 10 de cada mês.

Gostaríamos de apresentar algumas considerações a respeito do parágrafo inicial, que estipula o prazo de 15 dias para encaminhamento de faturas em atraso para protesto. Atualmente, a aplicação desse regulamento se mostra inviável, uma vez que o período de 15 dias não se mostra suficiente para esgotar as demais formas de cobrança disponíveis.

No que tange ao procedimento de encaminhamento para protesto, a política da empresa inclui o envio de notificações sobre débitos em aberto aos usuários. Cabe ressaltar que, considerando uma média mensal de 950 boletos emitidos, o prazo para confecção das notificações é insuficiente em relação ao número de funcionários capacitados para efetuar as cobranças. Nesse sentido, a Gerência Financeira da CEASA/DF conta apenas com três colaboradores aptos a realizar tais procedimentos, incluindo o próprio Gerente Financeiro.

Além disso, é importante mencionar que a maioria dos devedores realiza o pagamento dentro dos primeiros 30 dias de inadimplência, após receberem notificações ou serem contatados por telefone e WhatsApp. Se esses devedores fossem protestados em um prazo tão curto quanto 15 dias, isso acarretaria em custos adicionais tanto para o protesto em si, no valor de R\$ 16,50, quanto para a sustação do protesto, custando R\$ 18,00.

Diante dessas circunstâncias, a Gerência Financeira entende que o regulamento presente no parágrafo em questão necessita de uma reformulação e adequação à realidade da empresa no que se refere aos processos de cobrança.

Em atenção o parágrafo que aborda o prazo de 30 dias após o vencimento, resultando no lacre e na interdição do espaço, possivelmente culminando na rescisão do contrato. Manifesto minha preocupação quanto à adequação desse prazo, visto que parece insuficiente diante da realidade. Considero que a interdição, o lacre do espaço de trabalho e até mesmo a rescisão devem ser medidas extremas no processo de cobrança.

É importante ressaltar que o prazo estipulado para a interdição e o lacre não parece condizente com a eficácia dos procedimentos necessários para identificação dos devedores e a subsequente aplicação das medidas em questão. O período de 30 dias se mostra inviável para realizar tais processos, principalmente considerando a disponibilidade do corpo técnico para executá-los.

Além disso, como já foi previamente comunicado, a grande maioria dos devedores efetua o pagamento do débito nos primeiros 30 dias após o aviso de inadimplência. Portanto, é prudente considerar a possibilidade de ajustar esse prazo, levando em conta a frequência com que os pagamentos são realizados após notificação.

Manifestação do Gestor

Mediante o Ofício Nº 15/2024 - CEASA-DF/PRESI/CTIN (SEI nº 150590998), de 9/9/2024, a CEASA/DF apresentou as seguintes justificativas:

R.2) Anexar aos autos mencionados e a outros em situação similar o conjunto de informações mínimas sobre o cálculo dos débitos apurados e a porventura aplicação das penalidades cabíveis, considerando o disposto no §1º do art. 29 e no § 1º do art. 38 da Lei Federal nº 9.784, de 29/01/1999;



Considerando os autos analisados no citado relatório, cumpre destacar que, no processo: 0071- 926367 /2023 - Adriano Bispo Cruz Sarnento, constam planilhas de débitos (SEI nº [135442745](#), [134780007](#), [134266070](#), [129662180](#)), sendo que a mesma é composta da seguinte forma: Sacado, Vencimento do título, Atraso, Valor da Multa, Juros Diários, Endereço, CPF/CNPJ, Total sem juros e Total com Juros, sendo todas as informações necessárias e úteis para conhecimento e possível contestação do valor devido.

Da mesma forma o TPRU ou TPNQU informam nas cláusulas que a inadimplência pode ocasionar a rescisão, bem como também consta na notificação (SEI nº [127131655](#)), constam ainda as penalidades aplicáveis em caso de manutenção da inadimplência.

Por derradeiro, ainda deve ser ressaltado que, na Decisão pela rescisão, também constam os dispositivos legais que regulam as penalidades em caso de inadimplência (SEI nº [128348225](#)).

Já no processo 0071- 180050 /2022 - Antônio Elias de Aguiar, consta planilha de débito (SEI nº [127366842](#)), sendo que a mesma é composta da seguinte forma: Sacado, Vencimento do título, Atraso, Valor da Multa, Juros Diários, Endereço, CPF/CNPJ, Total sem juros e Total com Juros, sendo todas as informações necessárias e úteis para conhecimento e possível contestação do valor devido.

Da mesma forma o TPRU ou TPNQU informam nas cláusulas que a inadimplência pode ocasionar a rescisão.

Com relação ao processo 00071-00001459/2018-89 - Associação dos Produtores de Hortifrutigranjeiros do Distrito Federal - ASPHOR, consta planilha de débito (SEI nº [127393958](#)), sendo que a mesma é composta da seguinte forma: Sacado, Vencimento do título, Atraso, Valor da Multa, Juros Diários, Endereço, CPF/CNPJ, Total sem juros e Total com Juros, sendo todas as informações necessárias e úteis para conhecimento e possível contestação do valor devido.

Da mesma forma o TPRU ou TPNQU informam nas cláusulas que a inadimplência pode ocasionar a rescisão, bem como também constam nas notificações (SEI nº [125797891](#), [125798168](#) e [127390230](#)), constam ainda as penalidades aplicáveis em caso de manutenção da inadimplência.

Ainda deve ser ressaltado que, na Decisão pela rescisão, também constam os dispositivos legais que regulam as penalidades em caso de inadimplência (SEI nº [128913930](#)).

Diante das informações colacionadas, todas as planilhas de débitos que são entregues com a notificação de cobrança, seguem com todas as informações necessárias para verificação do devedor. Além ainda que, tanto o contrato firmado entre o usuário e a CEASA-DF constam as penalidades em caso de inadimplência, alinhando ainda com as informações que compõem a decisão de rescisão.

Noutro giro, cumpre esclarecer que, desde o exercício passado a maioria dos inadimplentes tiveram os processos instruídos com os documentos já citados, e foram encaminhados para aplicação das penalidades e ainda para rescisão. Como explicado aos Auditores, foi adotada uma forma escalonada para que isso ocorresse, buscando aplicar as penalidades dos usuários que tinham débitos grande em aberto e também dos que deviam a muito tempo. Isso reforça o empenho da CEASA-DF em conseguir manter a sua sustentabilidade, mesmo diante das inúmeras peculiaridades.

R.3) Estabelecer, formalmente, as rotinas e as tarefas a serem executadas inerentes ao processo de notificação dos permissionários, concessionários e similares inadimplentes, com definições claras dos meios de cobrança (telefone, e-mail, carta, WhatsApp, Short Message Service - SMS, cartorial, etc.), responsabilidades e prazos, adequando, conforme o caso, os pertinentes normativos a esses procedimentos;

R.4) Notificar os permissionários e similares inadimplentes a quitarem os débitos porventura existentes, adotando, conforme a situação, um ou mais formas de entrega



(cartório de títulos e documentos, serviço dos Correios através de carta com AR (Aviso de Recebimento), e-mail, WhatsApp, Short Message Service - SMS, presencialmente, etc.) e, em caso negativo, aplicar tempestivamente as penalidades ou sanções previstas no respectivo Termo de Permissão ou Autorização e legislação pertinente.

Para fins de ajustar as formas de entrega das notificações, foi criado o processo 00071-00000634/2024-69, solicitando a criação de uma instrução normativa para regulamentar as formas válidas de entregas das notificações, bem como, dentro desta instrução um anexo para atualizar todos os meios de comunicações com todas as empresas, produtores, varejistas, e demais usuários.

Ainda, foi determinada a notificação e atualização dos débitos com a planilha, para instrução do processo e possível rescisão do TPRU ou TPNQU.

Análise do Controle Interno

Considera-se como atendida a Recomendação R.2, tendo em vista que a planilha de débito em uso contempla: Sacado, Vencimento do título, Atraso, Valor da Multa, Juros Diários, Endereço, CPF/CNPJ, Total sem juros e Total com Juros.

A respeito das demais recomendações, em que pese os esforços da CEASA/DF, opinamos por manter as Recomendações R.3 e a R.4, porquanto o Processo SEI nº 00071-00000634/2024-69 foi gerado em 28/8/2024 e, portanto, o estabelecimento das requeridas rotinas e tarefas demandará um tempo maior.

Causa

Em 2023:

- a) Demora na realização de procedimentos de cobrança;
- b) Falha na instrução dos processos.

Consequência

- 1) Possível comprometimento da sustentabilidade financeira da CEASA/DF;
- 2) Possível frustração de receita.

Recomendações

Central de Abastecimento do Distrito Federal:

R.2) (ATENDIDA) Anexar aos autos mencionados e a outros em situação similar o conjunto de informações mínimas sobre o cálculo dos débitos apurados e a porventura aplicação das penalidades cabíveis, considerando o disposto no § 1º do art. 29 e no § 1º do art. 38 da Lei Federal nº 9.784, de 29/1/1999.



- R.3) Estabelecer, formalmente, as rotinas e as tarefas a serem executadas, inerentes ao processo de notificação dos permissionários, concessionários e similares inadimplentes, com definições claras dos meios de cobrança (telefone, e-mail, carta, *WhatsApp*, *Short Message Service - SMS*, cartorial, etc.) responsabilidades e prazos, adequando, conforme o caso, os pertinentes normativos a esses procedimentos.
- R.4) Notificar os permissionários e similares inadimplentes a quitarem os débitos porventura existentes, adotando, conforme a situação, um ou mais formas de entrega (cartório de títulos e documentos, serviço dos Correios através de carta com AR Aviso de Recebimento, e-mail, *WhatsApp*, *Short Message Service - SMS*, presencialmente, etc.) e, em caso negativo, aplicar tempestivamente as penalidades ou sanções previstas no respectivo Termo de Permissão ou Autorização e legislação pertinente.

3.1.3. MOROSIDADE INJUSTIFICADA NA APLICAÇÃO DE PENALIDADES POR INADIMPLÊNCIA FREQUENTE

Classificação da falha: Tipo C

Fato

Observou-se a postergação imotivada da aplicação das penalidades previstas no Regulamento de Mercado da Centrais de Abastecimento do Distrito Federal – CEASA/DF (https://www.ceasa.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/regulamento_de_mercado.pdf), como protesto em cartório ou a rescisão da permissão de uso em definitivo, aos seguintes usuários inadimplentes ativos (permissionários, varejistas, produtores, concessionários, autônomos e similares):

1. Empresa: BCX Higienização de Caixas Plásticas, Comércio e Serviços Ltda.:

CNPJ	05.411.801/0001-63
Processo	0071-000359/2012
Termo de Permissão Remunerada de Uso	SEI nº 8959191, fls. 85 a 88 e SEI nº 8960385, fls. 1 a 3

Em 23/10/2023, esse permissionário possuía uma dívida no valor total de R\$ 113.101,43 (SEI nº 125186693).



Ademais, apresenta um longo histórico de inadimplência com a CEASA/DF, visto que foram celebrados cinco Termos de Confissão e Transação de Dívida, entre 10/3/2014 e 27/7/2023, e vinte notificações nos autos a respeito de atrasos no pagamento da tarifa devida, no período entre 10/3/2014 e 27/7/2023.

Consoante o § 2º da Cláusula Terceira do Termo de Permissão de Uso mencionado, qualquer inadimplência no pagamento da tarifa de responsabilidade do PERMISSONÁRIO, cujo débito ultrapassar a soma de 30 dias do vencimento, ou pelo atraso constante no pagamento mensal, será automaticamente susinado, e após verificação sumária da Gerência Financeira ou outro órgão que vier a substituí-la junto à PERMITENTE, rescindindo, se assim for determinado pelo Presidente, sem que lhe assista o direito de qualquer providência, visando o restabelecimento da situação anterior.

Em 17/10/2023, após questionamentos desta Equipe de Auditoria (SEI nº 124433090), a Diretoria de Administração e Finanças/CEASA-DF decidiu pela rescisão unilateral por inadimplência, corroborada, também, pelo descumprimento da regularidade dos pagamentos das taxas mensais, além ainda da judicialização, para cobrança dos valores em aberto (SEI nº 123312817).

2. Comercial Agrícola Okinawa Ltda.:

CNPJ	72.609.670/0001-10
Processo	0071-000295/2012
Termo de Permissão Remunerada de Uso	SEI nº 11382562, fls. 25 a 28, c/c fls. 37 a 40; 84 a 87, e SEI nº 11382685, fls.1 a 3

Esse permissionário possuía uma dívida no valor total de R\$ 618.136,54, em 19/7/2023 (SEI nº 117928643).

Em 18/1/2023, o então Diretor de Administração e Finanças/CEASA-DF sugeriu a imediata rescisão contratual com esse permissionário e a promoção de demanda judicial para recebimento dos valores devidos, *"tendo em vista seu longo histórico de inadimplência com essa CEASA/DF, com consequentes acordos e REFIS por ela realizados e comumente não honrados, o que demonstra descompromisso com suas obrigações financeiras junto à essa Sociedade de Economia Mista"*, conforme Despacho - CEASA-DF/PRESI/DIRAF (SEI nº 104022962).

Conforme o § 2º da Cláusula Terceira do Termo de Permissão de Uso mencionado, qualquer inadimplência no pagamento da tarifa de responsabilidade do PERMISSONÁRIO, cujo débito ultrapassar a soma de 30 (trinta) dias do vencimento, ou pelo



atraso contumaz no pagamento mensal, será automaticamente susgado, e após verificação sumária da Gerência Financeira ou outro órgão que vier a substituí-la junto à PERMITENTE, rescindindo, se assim for determinado pelo Presidente, sem que lhe assista o direito de qualquer providência, visando o restabelecimento da situação anterior.

A contraproposta da Diretoria Colegiada/CEASA/DF foi aceita pela representante legal da empresa (SEI nº 123619135), em 29/9/2023.

Todavia, conforme o Despacho CEASA-DF/DICOL (SEI nº 126091480) de 2/11/2023, por determinação da Diretoria Colegiada/CEASA/DF, enumerada na 8ª Ata da Reunião Ordinária da Diretoria Colegiada, de 1/11/2023 - SEI nº 125989322, foi revista a determinação contida na 5ª Ata da Reunião Ordinária da Diretoria Colegiada e solicitada a confecção de pertinente termo de rescisão, conforme transcrito a seguir:

ITEM 5 – PROCESSO Nº 0071-000295/2012- COMERCIAL AGRÍCOLA OKINAWA. O Diretor de Administração e Finanças, Augusto Pedro Silva, submeteu à avaliação da DICOL a revisão da decisão prevista na ATA SEI Nº 119572025. Após análise e com base na possibilidade de revisão de decisões administrativas pelo Conselho e no entendimento previsto pela Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, que dispõe sobre a Administração Pública rever seus atos quando ilegais, injustos ou devido a razões de conveniência e oportunidade, **a DICOL, por unanimidade, decide revogar a decisão anterior referente ao Item 1 da ATA SEI Nº 119572025, respeitando os direitos adquiridos e ressaltando, em todos os casos, a avaliação judicial.** A decisão deverá ser encaminhada à ASJUR para confecção do Termo de rescisão e à PRESI para demais atos administrativos.

Falhas semelhantes já haviam sido apontadas no Relatório de Auditoria nº 20/2014- DIRAP/CONAE/CONT/STC, Processo nº 071.000.009/2014, que trata do exame da Prestação de Contas da Centrais de Abastecimento do Distrito Federal relativamente ao exercício de 2013.

A inadimplência recorrente sem ações efetivas de resolução compromete em duas frentes a saúde financeira da CEASA/DF, pois a complacência com esse tipo de irregularidade pode resultar em uma dívida acumulada impagável e, também, o adiamento de concessão de nova permissão a outros interessados.

Salienta-se que o Superior Tribunal de Justiça - STJ admite, inclusive, a inscrição de devedor em cadastros de inadimplentes por parte da Administração Pública, mesmo que não tenha ocorrido a prévia inscrição em Dívida Ativa, conforme observado no AREsp nº 2.265.805 / ES, a saber:

ADMINISTRATIVO. CADASTRO DE RESTRIÇÃO DE CRÉDITO. INSCRIÇÃO PRÉVIA EM DÍVIDA ATIVA. DESNECESSIDADE. PRINCÍPIO DA MENOR ONEROSIDADE PARA A ADMINISTRAÇÃO. INADIMPLÊNCIA COMPROVADA POR OUTRO MEIO IDÔNEO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I. A Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT interpôs agravo contra decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região que inadmitiu o seu recurso especial ao entender que incide o óbice sumular nº 7 desta Corte.

II. Na origem, o recorrido ajuizou ação anulatória, pretendendo a nulidade de autos de infração instaurados pela agência reguladora e a declaração de ilegalidade da inscrição de seu nome em cadastro de restrição ao crédito. [...]

IV. A ANTT recorre, sustentando ser desnecessária a inscrição prévia do débito em dívida ativa antes de ser encaminhado ao cadastro de inadimplentes privado, não devendo ser aplicado, à espécie, os art. 46 da Lei nº 11.457/2007, 37-C da Lei nº 10.522/2002 e 198, II e III do Código Tributário Nacional. [...]

VI. O art. 46 da Lei nº 11.457/08, que dispõe sobre a Administração Tributária Federal, é claro ao determinar que, para a divulgação de informações acerca de inscrição em dívida ativa, necessário que a Fazenda Nacional celebre convênios com entidades públicas e privadas.

VII. O dispositivo, entretanto, não se aplica à presente hipótese que se refere à possibilidade de a Administração Pública inscrever em cadastros os seus inadimplentes, ainda que não haja inscrição prévia em dívida ativa.

VIII. Ressalte-se, ainda, que a expedição de uma CDA para se autorizar a inscrição do devedor em cadastros de inadimplentes torna mais onerosa para a Administração a busca pelo pagamento de seus créditos, já que a negativação do nome do devedor é uma medida menos gravosa quando comparada com a necessária inscrição de dívida ativa.

IX. Dessa forma, cabe ao credor interessado (no caso, a Administração Pública) comprovar a dívida com um documento idôneo que contenha os elementos necessários para se reconhecer o débito, não sendo, necessariamente, a CDA.

X. Recurso especial provido. (STJ. AREsp n. 2.265.805/ES. SEGUNDA TURMA. Relator Ministro Francisco Falcão. Julgamento em 22/8/2023)

Além disso, como mencionado anteriormente, a receita proveniente da ocupação dos espaços deve garantir a sustentabilidade financeira da CEASA/DF, segundo o *caput* do art. 14, da Lei nº 4.900/2012, e do art. 81 do Regulamento de Mercado da empresa.

Manifestação do Gestor

A CEASA/DF apresentou as seguintes justificativas, por intermédio do Ofício Nº 15/2024 - CEASA-DF/PRESI/CTIN (SEI nº 150590998), de 9/9/2024:

R.5) Estabelecer, formalmente, as rotinas e as tarefas a serem executadas inerentes ao processo de aplicação das penalidades ou sanções previstas nos respectivos termos de permissão ou autorização e normativos pertinentes, com definições claras dos meios de notificação da punição, em razão do Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa, responsabilidades e prazos, adequando, conforme o caso, os pertinentes normativos a esses procedimentos.

Para fins de ajustar as formas de entrega das notificações, foi criado o processo 00071-00000634/2024-69, solicitando a criação de uma instrução normativa para regulamentar as formas válidas de entregas das notificações, bem como, dentro desta instrução um anexo para atualizar todos os meios de comunicações com todas as empresas, produtores, varejistas, e demais usuários.

Ainda, foi determinada a notificação e atualização dos débitos com a planilha, para instrução do processo e possível rescisão do TPRU ou TPNQU.



Análise do Controle Interno

Opina-se por manter a Recomendação R.5, porquanto o Processo SEI nº 00071-00000634/2024-69 foi gerado em 28/8/2024 e, portanto, o estabelecimento das requeridas rotinas e tarefas demandará um tempo maior.

Causa

Em 2023:

Ausência de mecanismos administrativos eficientes e eficazes na aplicação tempestiva das penalidades ou sanções visando a recuperação dos créditos pertinentes.

Consequência

Comprometimento da sustentabilidade financeira da CEASA/DF.

Recomendações

Central de Abastecimento do Distrito Federal:

R.5) Estabelecer, formalmente, as rotinas e as tarefas a serem executadas inerentes ao processo de aplicação das penalidades ou sanções previstas nos respectivos termos de permissão ou autorização e normativos pertinentes, com definições claras dos meios de notificação da punição, em razão do Princípio do Contraditório e da Ampla Defesa, responsabilidades e prazos, adequando, conforme o caso, os pertinentes normativos a esses procedimentos.

3.2. QUESTÃO 2 - A ocupação da área pública possui instrumento jurídico válido e legítimo?

Parcialmente. Em geral, os espaços destinados à comercialização de gêneros alimentícios, produtos e insumos agropecuários, entre outros produtos e serviços de apoio ao abastecimento, estão sendo ocupados por pessoas físicas ou jurídicas com termos de permissão válidos e vigentes.

No entanto, também há grandes espaços com empreendimentos comerciais sem um correspondente instrumento contratual válido ou que são resultado de ocupações irregulares, passíveis de serem alienados, posto que já não atendem às finalidades da CEASA/DF de atuar como centro polarizador, norteador e coordenador do sistema de abastecimento alimentar e nutricional do Distrito Federal e Entorno, no segmento de hortifrutigranjeiros e serviços de apoio complementares.



3.2.1. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA SEM A APRESENTAÇÃO DO TERMO DE PERMISSÃO DE USO QUALIFICADA

Classificação da falha: Tipo C

Fato

Os Processos SEI nº 00071-00000422/2021-39 e nº 00071-00000421/2021-94 tratam da ocupação de área pública na CEASA/DF, pela Associação dos Participantes do Mercado de Produtores Orgânicos de Brasília, CNPJ nº 12.159.551/0001-81. Ressalta-se que a Permissão Remunerada de Uso é o ato administrativo bilateral, de natureza contratual, por meio do qual a Administração Pública faculta a utilização privativa e onerosa do bem público, em função de interesse público.

Porém, não foi encontrado o pertinente Termo de Permissão Remunerada de Uso (TPRU), assinado pelas partes, constando somente uma versão não assinada (SEI nº 68657727), de 28/7/2023.

A Diretoria de Administração e Finanças/CEASA/DF confirmou que, em busca nos autos físicos, não foi encontrado o referido termo.

A ausência de tal documento traz dúvidas acerca de aspectos da relação contratual, tais como o endereço da área a ser ocupada pela referida Associação, a metragem autorizada pela CEASA/DF e, por consequência, o valor a ser pago, conforme a documentação acostada aos referidos processos:

- a) Demonstrativo de Serviços e de Reembolsos de Despesas (SEI nº 125732747), de 30/8/2023: consta como endereço o Pavilhão B-15 e a metragem de ocupação no valor de 415,65 m², resultando em uma TPRU no valor total de R\$ 5.045,99;
- b) Despacho CEASA-DF/PRESI/DIRAF/GERAD (SEI nº 119247471), de 7/8 /2023: informa que o Chefe da Seção de Projetos de Infraestrutura - SEPIN realizou o levantamento da área utilizada pelo Mercado Orgânico, conforme Croqui de Medição (SEI nº 119148331), obtendo as seguintes medições - Edificação do Mercado Orgânico: 425,00 m²; Cobertura Frontal do Mercado Orgânico: 69,60 m²; Estacionamento Fechado pelo Mercado Orgânico: 894,78 m²; área total usada pelo mercado orgânico: 1.389,38 m²;



- c) Certidão Simplificada da Junta Comercial, Industrial e Serviços do DF (SEI nº 113235081), de 18/5/2023: consta como endereço Setor SIA Sul Trecho 10 Lote 05 Pavilhão B-13A;
- d) Decisão nº 027 (SEI nº 68667051), de 26/8/2024, do Conselho de Administração da CEASA/DF: acolheu a proposta da Associação dos Produtores Orgânicos de Brasília para a redução da área contratada, para efeito de TPRU, de 1.800 m² para 250 m²;
- e) Termo de Permissão Remunerada de Uso (TPRU) sem assinatura de ambas as partes (SEI nº 68666930), de 28/7/2023: área útil de 1.771,39 m², localizada no Pavilhão B7/1-A.

Aliás, a incerteza sobre a área efetivamente ocupada ou autorizada impacta também no cálculo exato dos débitos dessa Associação para com a CEASA/DF, avaliada em R\$ 96.013,73, conforme planilha emitida em 9/8/2023 (SEI nº 119518729).

Em 11/7/2023, a Associação dos Participantes do Mercado de Produtores Orgânicos de Brasília apresentou recurso (SEI nº 117463056) solicitando, em síntese, a revisão do indeferimento por parte da Diretoria Colegiada da CEASA/DF sobre os dois pedidos anteriores de parcelamento desse débito e, ainda, a medição da área considerada para calcular a área de cobrança do TPRU mensal da Cooperativa.

A respeito desse recurso, conforme consta na Ata da 8ª Reunião Ordinária (SEI nº 125989322), de 1/11/2023, a Diretoria Colegiada da CEASA/DF decidiu, por unanimidade, encaminhar os autos ao Conselho de Administração para deliberação sobre a Ata que acolheu a proposta da Associação dos Produtores Orgânicos de Brasília para a redução da área contratada, para efeito de TPRU, de 1.800 m² para 250 m² (SEI nº 119620524), bem como os argumentos do Diretor de Administração e Finanças (SEI nº 125734136):

- a) qual metragem deverá ser adotada para rateio;
- a) qual valor deverá ser adotado para cobrar a título de TPRU;
- a) qual tamanho da área a ser considerada para cobrança do rateio;
- a) deliberar sobre a rescisão.

Segundo entendimento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDF, "*a permissão de uso de bem público é ato discricionário, cuja concessão deve preencher os requisitos legais*" (TJDF. 07103643720188070018 DF 0710364-37.2018.8.07.0018. QUARTA TURMA. Relator Desembargador Sérgio Rocha. Data de Julgamento: 15/4/2021).



Acrescente-se que, mediante o Relatório SEI-GDF n.º 17/2021 - CEASA-DF/PRESI/DIRAF/GEFIN (SEI n.º 67493008), de 9/8/2021, o então Diretor Financeiro já havia apontado que não fora encontrado qualquer documento que tenha dado origem à ocupação, nem quaisquer documentos assinados entre as partes que deram origem à cobrança. No entanto, não se vislumbrou, nos referidos autos, ações para a regularização dessa ocupação.

A Emenda Constitucional n.º 45, de 30/12/2004, incluiu o inciso LXXVIII ao art. 5º da Constituição Federal, instituindo o princípio da duração razoável do processo ao dispor que “*a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*”.

No âmbito administrativo, a duração razoável do processo se configura como uma das dimensões do Princípio da Eficiência, pois a celeridade dos processos administrativos é elemento essencial para que o agente público tenha o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para alcançar os melhores resultados.

Manifestação do Gestor

A CEASA/DF apresentou as seguintes justificativas no Ofício N.º 15/2024 - CEASA-DF/PRESI/CTIN (SEI n.º 150590998), de 9/9/2024:

R.6) Providenciar a regularização da ocupação de espaço público pela Associação dos Participantes do Mercado de Produtores Orgânicos de Brasília ou a retomada compulsória do espaço, motivada por interesse público relevante, previamente justificada pela CEASA/DF, conforme o caso, conforme disposto no art. 33 c/c. o inciso IV, art. 65 do Regulamento de Mercado

Quanto à recomendação de regularização da ocupação de espaço público pela Associação dos Participantes do Mercado de Produtores Orgânicos de Brasília, informamos que em 1º de agosto do ano corrente, foi constatada inadimplência contumaz da COOPERATIVA DOS PRODUTORES DO MERCADO ORGÂNICO DE BRASÍLIA, localizada no Pavilhão B - 15. Diante dessa situação, e em conformidade com o art. 33 c/c inciso IV, art. 65 do Regulamento de Mercado da CEASA-DF, decidiu-se pela rescisão unilateral do Termo de Permissão de Uso (TPRU), conforme o disposto nos artigos 83 e seguintes do Regulamento de Mercado.

A rescisão foi motivada pelo descumprimento das obrigações financeiras, com violação às normas estabelecidas na Lei Distrital n.º 4.900/12 e na Lei Distrital n.º 2.834/01. A decisão foi devidamente fundamentada em interesse público relevante, com observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no artigo 21 da Lei n.º 4.900/12. A notificação da decisão foi realizada conforme determinação do art. 61 do Regulamento de Mercado, com entrega da comunicação no local e, na impossibilidade, por publicação no site da CEASA-DF e no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF).

Além disso, determinou-se a atualização dos débitos pela Diretoria de Administração e Finanças (DIRAF) e a judicialização dos valores devidos, caso a cooperativa não apresente defesa ou recursos no prazo legal. A cooperativa tem um prazo de 15 dias, contados a partir da notificação, para apresentar defesa, sob pena de cassação definitiva do TPRU e a consequente retomada compulsória do espaço, além de serem iniciadas as ações de cobrança extrajudicial e judicial, conforme as normas vigentes.



Com base no exposto acima, foram realizadas diligências para a retomada compulsória motivada por questões financeiras bem como pela falta de documento celebrado entre as partes que justifiquem a permanência do atual ocupante.

R.7) Elucidar de forma célere a extensão da área a ser considerada como base de cálculo para a cobrança da taxa de ocupação, da taxa de rateio e dos débitos da Associação dos Participantes do Mercado de Produtores Orgânicos de Brasília, e conforme a situação, apurar o valor do prejuízo, caso fique constatado que a metragem da área efetivamente ocupada é maior que a metragem paga.

Em relação à elucidação da extensão da área ocupada pela Associação dos Participantes do Mercado de Produtores Orgânicos de Brasília para fins de cálculo das taxas de ocupação, de rateio e dos débitos, informamos que, conforme orientações do órgão de controle, foi aberto o Processo SEI nº 00071-00000658/2024-18.

Esse processo tem como objetivo principal a apuração detalhada da metragem da área efetivamente ocupada pela cooperativa, a fim de corrigir quaisquer discrepâncias na base de cálculo das cobranças. A ação visa garantir a precisão dos valores cobrados e assegurar que todos os ocupantes do mercado estejam em conformidade com as normas estabelecidas no Regulamento de Mercado da CEASA-DF e demais legislações aplicáveis. Caso seja verificada uma ocupação superior à área oficialmente registrada e paga, serão tomadas as medidas necessárias para a atualização dos débitos, incluindo a cobrança retroativa de valores não pagos.

Análise do Controle Interno

Não obstante as providências tomadas pela CEASA/DF, considera-se como parcialmente atendida a Recomendação R.6, visto que ainda não houve a desocupação do espaço ou o pagamento do débito existente. Ademais, até 11/9/2024, ainda estava pendente de exame o pedido de reconsideração formulada pela Associação dos Participantes do Mercado de Produtores Orgânicos de Brasília (SEI nº 150205019, nº 150205940, nº 150620763 e nº 150714199).

Além disso, opina-se por manter a Recomendação R.7, porquanto, conforme consulta efetuada em 17/10/2024, às 12:37, observou-se que o Processo SEI nº 00000658/2024-18 não dispunha de qualquer ato administrativo visando elucidar de forma célere a extensão da área a ser considerada como base de cálculo para a cobrança da taxa de ocupação, da taxa de rateio e dos débitos da Associação dos Participantes do Mercado de Produtores Orgânicos de Brasília, e conforme a situação, apurar o valor do prejuízo, caso fique constatado que a metragem da área efetivamente ocupada é maior que a metragem paga.

De acordo com o Ofício Nº 26/2024 - CEASA-DF/PRESI/CTIN (SEI nº 154567612), de 24/10/2024,

devido ao acúmulo de demandas do setor, o mesmo não foi tramitado. Consta, ainda, que o aludido processo foi encaminhado à área técnica (Seção de Projetos e Infraestrutura) para medir efetivamente a área atualmente ocupada e que, após a



informação quanto à área ocupada, os autos serão enviados a Gerência Financeira para levantamento dos valores devidos, em conformidade com a determinação do CONSEAD (SEI nº [135289205](#)).

Causa

Em 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023:

a) Permissão para a ocupação de área pública na CEASA/DF pela Associação dos Participantes do Mercado de Produtores Orgânicos de Brasília, sem a devida formalização do Termo de Permissão Remunerada de Uso (TPRU);

Em 2021, 2022 e 2023:

b) Morosidade na adoção de providências para a regularização da ocupação de área pública na CEASA/DF pela Associação dos Participantes do Mercado de Produtores Orgânicos de Brasília.

Consequência

Insegurança jurídica sobre o valor a ser pago como taxa de ocupação, em razão da ausência de documento formal estabelecendo o endereço da área a ser ocupada e a respectiva metragem autorizada, entre outros direitos e deveres.

Recomendações

Central de Abastecimento do Distrito Federal:

- R.6) (Parcialmente atendida) Providenciar a regularização da ocupação de espaço público pela Associação dos Participantes do Mercado de Produtores Orgânicos de Brasília ou a retomada compulsória do espaço, motivada por interesse público relevante, previamente justificada pela CEASA/DF, conforme o caso, nos termos do art. 33 c/c o inciso IV do art. 65 do Regulamento de Mercado.
- R.7) Elucidar de forma célere a extensão da área a ser considerada como base de cálculo para a cobrança da taxa de ocupação, da taxa de rateio e dos débitos da Associação dos Participantes do Mercado de Produtores Orgânicos de Brasília, e conforme a situação, apurar o valor do prejuízo, caso fique constatado que a metragem da área efetivamente ocupada é maior que a metragem paga.

3.2.2. DEMORA INJUSTIFICADA PARA A REALIZAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO



Classificação da falha: Tipo C

Fato

A CEASA/DF não adotou procedimentos céleres para a alienação dos bens imóveis de sua propriedade, localizados no SIA Trecho 05, lotes 165 e 175, ocupados de forma irregular há longa data, por comerciantes que trabalham com a instalação de som e películas automotivas.

Consoante o despacho do então Diretor Técnico Operacional/CEASA/DF, de 5/5/2016 (SEI nº 7256869, fls. 9 a 10), essa empresa possuía como objetivo, à época, a revitalização dos instrumentos de comercialização frente às demandas dos seus agentes internos e externos, como, por exemplo, a modernização e expansão da sua infraestrutura, que deveria dispor de áreas adequadas.

Ainda segundo o referido diretor, a CEASA/DF dispunha de dois lotes com área total de 3.016 m² que poderiam ser utilizados para uma possível expansão. Todavia, destacou que tal opção poderia ser descartada, porquanto os referidos espaços não possuíam as características técnicas para a execução do abastecimento e logística, em virtude das condições urbanas ao redor, contrariando a finalidade dessa empresa, além de estarem com ocupação irregular.

O citado Diretor propôs, então, visto que a disponibilização de ambos os lotes não resolveria a problemática dessa empresa com a carência de espaço e infraestrutura para a execução de suas atividades, que a CEASA/DF procedesse à licitação das áreas citadas, o que traria rendimentos para a empresa por uma área que se encontrava ociosa financeiramente e viabilizaria a captação de investimentos para uma possível expansão em locais e condições adequadas.

Assim, a alienação dos referidos imóveis foi aprovada pela Diretoria Colegiada (1ª Reunião Ordinária – SEI nº 7256869, fls. 17, de 18/5/2016) e pelo Conselho de Administração (568ª Reunião Ordinária, de 23/5/2016, SEI nº 7256869, fls. 22 e 23), com a ressalva de que todo o valor arrecadado deveria ser aplicado no plano de investimento da CEASA/DF.

Os aludidos lotes foram avaliados, à época, em R\$ 4.806.000,00, conforme Despacho nº 0617/2016 — NUAVA (TERRACAP) – SEI nº 7256869, fls. 27, de 18/7/2016.



No entanto, mesmo com essas duas decisões, a CEASA/DF postergou, sem justificativas, a alienação desses lotes, conforme evidenciado nos seguintes documentos:

Documento	Data	SEI nº	Conteúdo
Despacho da Presidência/CEASA/DF	23/2/2017	7256869 fls. 44	Encaminha os autos à SELIC para providenciar a licitação para alienação dos lotes 165 e 175, de propriedade desta CEASA/DF
Despacho SEI-GDF CEASA-DF/DIRAD/GERAD/SELIC	19/7/2018	10414169	Encaminha os autos a pedido da Diretoria Administrativa, para análise e tomada de decisão quanto as diretrizes a serem adotadas
Despacho SEI-GDF CEASA-DF/PRESI/DIRAD	10/9/2018	12428715	Encaminha os autos à Presidência
Despacho SEI-GDF CEASA-DF/PRESI/DIRAD	13/9/2018	12585379	Solicita manter os autos sobrestados na SELIC até ulterior deliberação da Diretoria Colegiada
Despacho - CEASA-DF/DIRAF/GERAD/SELIC	17/3/2020	37185538	Devolve os autos à DIRAF para análise e demais deliberações, uma vez que a ordem de sobrestamento nesta seção, trata-se de uma decisão de gestões anteriores
Despacho - CEASA-DF/PRESI/DIRAF	20/3/2020	37368914	Submete-se os autos à Presidência para informar se será dada continuidade à demanda, em especial por já ter sido realizada deliberação do Conselho de Administração, ou se outra postura será adotada pela atual Gestão da CEASA/DF.
Despacho - CEASA-DF/PRESI	18/3/2021	37554891	Solicita parecer à ASJUR quanto aos procedimentos licitatórios de alienação dos lotes, sobretudo quanto a possibilidade de avaliação e uso dos serviços (de corretagem) da TERRACAP, aos moldes do realizado na venda da Feira dos Importados. Destaca-se posicionamento do Parecer do Jurídico desta CEASA/DF de 2016 (fls. 34/43 - 7256869). Contudo, em virtude do lapso temporal das análises proferidas, requisita-se novo parecer para reanálise do caso em tela, com os procedimentos cabíveis juridicamente para o caso de venda, bem como ao cabimento de direito de preferência aos atuais invasores ou não. Solicita, ainda, à DITOP que



Documento	Data	SEI nº	Conteúdo
			encaminhe os autos ao setor técnico GEINFRA, para análise e emissão de parecer quanto a área dos lotes 165 e 175, conhecida como "peliqueiros", no que tange a expertise cabível ao setor de engenharia, isto é, análise das construções, e procedimentos necessários técnicos para alienação dos lotes.
Parecer SEI-GDF n.º 27/2021	24/3/2021	57025427	Não encontra óbices a contratação e utilização dos serviços oferecidos pela TERRACAP, desde que seja demonstrada a vantajosidade para essa estatal. A respeito do possível direito de preferência dos possuidores /invasores, entende que a posse dos imóveis é clandestina, nos termos do art. 1.200 do Código Civil, portanto, não merecendo a proteção possessória, <i>s.m.j</i>
Despacho - CEASA-DF/PRESI/GABIN	30/3/2022	83237117	Encaminha os autos à DITOP, para, dentro das atribuições dessa diretoria, o atendimento do disposto no item VIII da Ata/Decisão da Diretoria Colegiada realizada em 24/3/2022, ou seja: <i>1. fazer a medição individual de todos os box e o cadastramento dos ocupantes; 2. Que os ocupantes assinem um Termo precário não qualificado de uso – TPNQU com a CEASA/DF; 3. Que os ocupantes passem a pagar uma taxa mensal pela área utilizada, conforme todos os outros permissionários e autorizatários que atuam em área da CEASA/DF; 4. Que o valor a ser cobrado mensalmente referente ao metro quadrado utilizado no espaço seja de 50%, conforme Instrução Normativa n.º 002, de 14 de março de 2016, do valor mínimo DE MERCADO DE LOCAÇÃO DA ÁREA TOTAL DOS PELIQUEIROS, constante no Laudo de Avaliação Técnica – LAT, que é de R\$15,79 (quinze reais e setenta e nove centavos), ou seja, R\$ 7.90 (sete reais e noventa centavos) por metro quadrado, sendo utilizado o valor mínimo porque a CEASA/DF não será a responsável por gerir e nem pela manutenção do espaço, assim como faz nas outras áreas da Empresa, além de que, conforme o LAT, os Lotes 165 e 175, tem liquidez baixa; 5. Que seja dado continuidade ao processo de venda dos imóveis em questão com apoio da Terracap</i>



Documento	Data	SEI nº	Conteúdo
Despacho - CEASA-DF/PRESI/DITOP	9/5/2022	85977309	Informa que o Projeto de Levantamento da Área solicitada (SEI nº 83822214) apontou que a ocupação ocorre nos lotes 175 e 165, cada um com 1.508,00 m ² (mil quinhentos e oito metros quadrados) de terreno. Informa, também, que, no Despacho GEINFRA (SEI nº 84840115), foi apontado que cada box/loja possui 20,00 m ² (vinte metros quadrados) de ocupação
Despacho - CEASA-DF/PRESI	11/5/2022	86163541	Restitui os autos à DITOP para que informe acerca do cadastramento dos ocupantes dos lotes 165 e 175, conforme disposto no item VIII da Ata/Decisão da Diretoria Colegiada realizada em 24/3/2022

Examinando os Processos SEI nº 0071-000141/2016, nº 00071-00000582/2019-63 e nº 00071-00000386/2022-94, relacionados à alienação dos bens imóveis localizados no SIA Trecho 05, lotes 165 e 175, não se verificou, durante a realização dos trabalhos de campo desta Auditoria, medidas posteriores ao último despacho acima para o cumprimento das resoluções da Diretoria Colegiada e do Conselho de Administração (SEI nº 7256869, fls. 17, e SEI nº 7256869, fls. 22 e 23), reiteradas pela Ata/Decisão da Diretoria Colegiada realizada em 24/3/2022 (SEI nº 87465148).

A respeito da situação dos instaladores de som automotivo e de colocação de películas automotivas próximos à Feira dos Importados de Brasília - FIB, mas em área que pertence à CEASA, a Gerência Operacional/DITOP limitou-se a informar que estava sendo tratada diretamente na Diretoria Técnica Operacional, *s.m.j.*, em conjunto com a extinta Gerência de Infraestrutura (Despacho CEASA-DF/PRESI/DITOP/GEROP - SEI nº 124298695, de 10/10/2023).

Entretanto, conforme relação encaminhada no formato Excel pela Gerência Financeira/DIRAF/CEASA/DF, trinta e duas lojas do referido espaço estavam sendo ocupadas por dezenove empresas, pagando individualmente uma taxa de ocupação mensal no valor total de R\$ 158,00.

Conforme o Projeto de Levantamento da Área (SEI nº 83822214), são 74 boxes com área individual aproximada de 20 m².



Ora, aplicando o valor da taxa de ocupação aprovada no item VIII da Ata/Decisão da Diretoria Colegiada realizada em 24/3/2022, ou seja, R\$ 7,90 por m², e considerando uma adimplência de 100%, teríamos uma arrecadação mensal de R\$ 11.692,00 e uma anual de R\$ 140.304,00.

Por outro lado, atualizando o valor avaliado dos referidos lotes (R\$ 4.806.000,00 - SEI nº 7256869, fls. 27), com a ajuda do Sistema de Índices e Indicadores Econômicos e de Atualização de Valores – SINDEC, do egrégio Tribunal de Contas do DF, considerando a data de 23/11/2023, chegaríamos ao montante de R\$ 6.966.969,60.

Portanto, seriam necessários, aproximadamente, 50 anos para a CEASA/DF recuperar o valor de avaliação dos referidos lotes com o pagamento da mencionada taxa de ocupação praticada pela empresa, sem considerar na referida conta os gastos com recursos materiais e humanos que essa empresa precisa alocar para efetuar o controle desses permissionários.

De acordo com o *caput* do art. 2º da Lei nº 9.784/1999, a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Sob o ponto de vista do processo administrativo, o Princípio da Eficiência implica em celeridade processual, posto que não deve haver demora demasiada na prática dos atos processuais e na conclusão do processo, tendo em vista o disposto no art. 2º, parágrafo único, inciso XII, da Lei nº 9.784/1999, que dispõe que é dever da Administração impulsionar de ofício o processo administrativo.

Ademais, destaca-se que a eficiência vem a ser um princípio constitucionalmente previsto, tendo em vista o *caput* do art. 37.

Logo, o Administrador Público não pode admitir que o andamento processual seja paralisado, devendo provocar o andamento do processo, rejeitar a prática de atos desnecessários, protelatórios, zelar pela observância dos prazos processuais, bem como praticar os atos que lhe competem.

Manifestação do Gestor

A CEASA/DF apresentou as seguintes justificativas no Ofício Nº 15/2024 - CEASA-DF/PRESI/CTIN (SEI nº 150590998), de 9/9/2024:



R.8) Apurar a responsabilidade pela demora excessiva para a adoção de providências visando a alienação dos lotes 165 e 175, localizados no Trecho 5 do Setor de Indústria e Abastecimento - SIA

Após o recebimento deste relatório preliminar, foi aberto o processo administrativo nº 00071-00000661/2024-31 para apuração de responsabilidades do caso em tela.

R.9) Adotar ações para a regularização da ocupação dos lotes 165 e 175, formalizando decisão contrária às resoluções da Diretoria Colegiada e do Conselho de Administração (SEI nº 7256869, fls. 17, e SEI nº 7256869, fls. 22 e 23), reiteradas pela Ata/Decisão da Diretoria Colegiada realizada em 24/03/2022 (SEI nº 87465148), nos termos do art. 46, incisos I e II, e do art. 47 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos - RILC da CEASA/DF ou dar andamento aos procedimentos para alienação dos lotes mencionados.

Em 27 de maio de 2022 a CEASA-DF iniciou o processo 00071-00000386/2022-94 para cadastramento e levantamento dos atuais ocupantes das lojas localizadas nos lotes 165 e 175, resultando na entrega de documentos dos atuais ocupantes que resultaram na confecção de Termos de Permissão não qualificada de Uso celebrados entre as CEASA e os ocupantes.

Ademais, a CEASA-DF dará andamento aos procedimentos para alienação dos lotes mencionados no presente exercício.

Análise do Controle Interno

Considera-se como atendida a Recomendação R.8, visto que foi instaurado o devido processo administrativo, cabendo o monitoramento do seu regular andamento.

Quanto à Recomendação R.9, delibera-se por mantê-la, porquanto a CEASA/DF não comprovou quais procedimentos foram inicialmente adotados para a alienação dos referidos lotes.

Causa

Em 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023:

Tentativa de conciliar a legislação pertinente com os interesses dos atuais ocupantes, considerando o possível impacto social da sua retirada da área, em conjunto com uma perspectiva de baixa liquidez de uma futura alienação dos lotes 165 e 175, localizados no Trecho 5 do Setor de Indústria e Abastecimento - SIA.

Consequência

1) Carência de recursos para a modernização e expansão da infraestrutura da CEASA/DF;

2) Dispendio de recursos materiais e humanos para o controle de atividades não relacionadas à finalidade da CEASA/DF;

3) Possível impacto social (fechamento de empresas, desemprego, queda na arrecadação tributária, entre outros) com a desocupação imediata da área.

Recomendações

Central de Abastecimento do Distrito Federal:

- R.8) (ATENDIDA) Apurar a responsabilidade pela demora excessiva para a adoção de providências visando a alienação dos lotes 165 e 175, localizados no Trecho 5 do Setor de Indústria e Abastecimento - SIA.
- R.9) Adotar ações para a regularização da ocupação dos lotes 165 e 175, formalizando decisão contrária às resoluções da Diretoria Colegiada e do Conselho de Administração (SEI nº 7256869, fls. 17, e SEI nº 7256869, fls. 22 e 23), reiteradas pela Ata/Decisão da Diretoria Colegiada realizada em 24/03/2022 (SEI nº 87465148), nos termos do art. 46, incisos I e II, e do art. 47 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos - RILC da CEASA/DF, ou dar andamento aos procedimentos para alienação dos lotes mencionados.

3.2.3. CONCESSÃO PÚBLICA EM ANDAMENTO SEM COBERTURA CONTRATUAL

Classificação da falha: Tipo C

Fato

A CEASA/DF possuiu um contrato de concessão de uso com a empresa TARTUCE CONSTRUTORA E INCORPORADORA S/A. Trata-se do Contrato nº 02/1994 cujo objeto se referiu à construção de, no mínimo, três pavilhões com área equivalente a 15.000 m², para atividades comerciais que englobassem - entre outras - a venda e/ou representações de bens e serviços voltados para atividades agropecuárias.

Este empreendimento foi denominado de SHOPPING RURAL, mas atualmente é chamado de MULTIFEIRA. A empresa vencedora do certame passou a chamar-se ENGECOPA CONSTRUTORA E INCORPORADORA S.A..

O prazo inicial do contrato era de 18 anos, podendo ser prorrogado por mais 18 anos. O contrato foi assinado em 12/5/1994, porém sua vigência iniciou-se apenas em 11/3/2003 (15 meses após a concessão do Alvará de Construção, datado de 11/12/2001). Logo, seu término ocorreu em 11/3/2021.



Com o passar do tempo, a concessionária não honrou com seus compromissos contratuais, o que levou à rescisão do contrato por parte da CEASA/DF e diversos processos judiciais de ambas as partes.

O Parecer SEI-GDF n.º 8/2021 - CEASA-DF/PRESI/ASJUR/ATJ (SEI n.º 57269038), de 6/3/2021, especifica todo o histórico jurídico do contrato. Segue-se para o resumo dos fatos mais importantes, após a rescisão administrativa e unilateral do contrato pela CEASA/DF, em face da ausência de pagamento das taxas de ocupação de área pública pela Engecopa, durante a vigência do contrato:

Data	Processo	Descrição	Resultado
2011	2011.01.1.174157-9, 5ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, TJDFT	Ação de reintegração de posse, promovida pela CEASA/DF	Decisão favorável à CEASA/DF
2011	2011.01.1.136121-3, 5ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, TJDFT	Ação de cancelamento de protesto da ENGECOPA CONSTRUTORA E INCORPORADORA S.A	Julgada improcedente
2012	2012.01.1.009294-6, 5ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, TJDFT	Ação de cobrança da dívida acumulada e das parcelas vincendas até a data da efetiva desocupação da área, promovida pela CEASA/DF em 2012	Decisão favorável à CEASA/DF
2013	2013.01.1.100266-9, 5ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal - TJDFT	Ação de manutenção de posse cumulado com pedidos de declaração de nulidade do ato de rescisão do contrato particular 002/94, dentre outros pedidos, da ENGECOPA CONSTRUTORA E INCORPORADORA S.A	Julgada improcedente

Apesar de todas as decisões favoráveis à CEASA/DF e nenhuma à Engecopa, em 2016, as partes entraram em um acordo judicial, com as seguintes medidas:

- a) A ré Engecopa reconhece a dívida de R\$17.153.488,00 (posição em 20/9/2016), pelo uso da área de 15.000 m² de propriedade da CEASA/DF, conforme planilha que seria apresentada pela CEASA/DF;
- b) A autora CEASA/DF, em contrapartida, tornou sem efeito a rescisão unilateral do Contrato particular de concessão de uso n. 02/1994, no ato da homologação judicial;
- c) O prazo de vigência do contrato particular de concessão de uso n.º 02/1994 é contado do dia 11/3/2003 e com vencimento em 11/3/2021;
- d) O não pagamento da dívida, conforme planilha apresentada pela CEASA/DF nos termos da cláusula primeira, na forma e prazos definidos no acordo



- judicial acarretará a rescisão do acordo, a antecipação de toda a dívida e retomada do espaço de 15.000 m², conhecido como “MULTIFEIRA”;
- e) Todas as demandas judiciais ficam suspensas enquanto perdurar o pagamento da dívida. E uma vez realizada a quitação integral do débito, as partes promoverão as suas respectivas desistências;
 - f) Todas as despesas processuais serão suportadas pela ré Engecopa.

Ou seja, em termos financeiros, a Engecopa teria como compromisso dois pagamentos:

- 1) Taxa de ocupação da área pública: pagamento regular de acordo com as regras previstas no contrato (aproximadamente R\$307 mil por mês).
- 2) Parcela da dívida de R\$17 milhões do acordo judicial (vencimento da última parcela: 10/3/2021).

Porém, a Engecopa continuou a não honrar seus compromissos, a saber:

Parecer SEI-GDF n.º 8/2021 - CEASA-DF/PRESI/ASJUR/ATJ

34. Ademais, após a celebração de acordo e do respectivo trânsito em julgado, no ano de 2019, a concessionária ENGECOPA CONSTRUTORA E INCORPORADORA S.A., solicitou adesão ao programa de Refinanciamento de Dívidas Não-tributárias (REFIS /2019).

35. O requerimento de adesão ao REFIS foi deferido pela Diretoria Colegiada (ID25657813,00071-00000203/2019-35).

36. Contudo, mesmo com esse incentivo, a fim de saldar logo a dívida com as CEASA /DF, ainda assim a concessionária ENGECOPA CONSTRUTORA E INCORPORADORA S.A. continuou a não honrar com seus compromissos, seja na forma do acordo judicial, seja na forma do REFIS/2019, conforme consta nos documentos ID40726177c/c40731562c/c40731611c/c41375119c/c41492084c /c48121290c/c48121459c/c50170600c/c51806687.

Cabe informar que o contrato foi prorrogado por seis meses, tendo seu término em 11/9/2021. Desde então, como a Engecopa ainda encontra-se no imóvel, de modo que a ocupação está sem cobertura contratual. O Processo nº 3582/1994-e do TCDF determinou que a CEASA/DF *"se abstenha de praticar qualquer ato tendente a reestabelecer a vigência do Contrato de Concessão de Uso nº 02/1994, estabelecer novas obrigações à concessionária ou postergar o recebimento de valores"*.

Ressalta-se que a concessionária continuou atrasando o pagamento das parcelas do REFIS e do acordo judicial, além de que nunca concordou com o cálculo de rateio do IPTU. Por isso, os pagamentos mensais da TRPU sempre foram pagos a menor, por causa do valor do IPTU.

Em 26/10/2023, a Engecopa fez um requerimento (SEI nº 125635574), no Processo SEI nº 46341232/2021, propondo uma metodologia de cálculo do IPTU distinta do que a CEASA/DF pratica, a fim de regularizar os débitos desse tributo. Porém, à época dos trabalhos da Auditoria, a CEASA/DF ainda não havia tomado decisão sobre esse pleito.

A situação atual é (até outubro/2023):

- 1) a CEASA/DF emitiu notificação extrajudicial para desocupação do imóvel Multifeira, em 14 de dezembro de 2022, por meio do Ofício N° 577/2022 - CEASA-DF/PRESI (SEI nº 101860329);
- 2) a Engecopa possui R\$ 11.313.106,80 em dívidas, discriminadas abaixo:
 - REFIS 2022: R\$ 7.755.337,08, com as parcelas de agosto, setembro e outubro de 2023 em atraso (SEI nº 126673510);
 - IPTU de set/19 a out/23: R\$ 1.569.319,08 (SEI nº 126674042);
 - TRPU de set/19 a out/23: R\$ 1.988.450,60 (SEI nº 126674298).

A CEASA/DF alega que possui uma dependência financeira com a TRPU da MULTIFEIRA e, por isso, desde o término do contrato de concessão em set/2021, nunca tomou providências fáticas para a sua efetiva extinção, tanto que a Engecopa ainda continua na gestão da Multifeira.

Porém, essa alegação de dependência financeira não se sustenta, haja vista que a concessionária não paga a TRPU em dia, e sempre protelou o pagamento das demais dívidas. Outro fator importante é que o laudo de avaliação imobiliário de agosto de 2023, emitido pela própria CEASA/DF (SEI nº 150312253), indicou o valor de R\$ 820 mil para a locação do espaço. Considerando que a TRPU hoje é de R\$ 350 mil, a CEASA/DF estaria recebendo R\$ 470 mil a menos do que o estimado a receber em uma nova licitação.

Em suma, não parece vantajoso - para a CEASA/DF - que a Engecopa permaneça na MULTIFEIRA, nos atuais moldes. É imprescindível prosseguir com as necessárias regularizações, tanto em relação aos pagamentos devidos pela Engecopa, quanto em relação à existência de instrumentos jurídicos que autorizem a ocupação e utilização do espaço por concessionária selecionada de acordo com o devido processo licitatório.

Manifestação do Gestor

A CEASA/DF apresentou as seguintes justificativas no Ofício N° 15/2024 - CEASA-DF/PRESI/CTIN (SEI nº 150590998), de 9/9/2024:

R.10) Proceder com o processo administrativo (ou judicial, caso necessário) de reintegração de posse do espaço da Multifeira;

A época do período de renovação contrato de concessão entre a CEASA-DF e a concessionária do espaço Multifeira, o Tribunal de Contas do DF (TCDF), conforme consta nos autos do processo administrativo ID [00071-00000803/2020-37](#), documento ID [70305144](#) c/c [77016047](#), fez as seguintes determinações às CEASA/DF, que passamos a destacar:

DECISÃO Nº 3460/2021O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: 1) referendar o mencionado despacho, proferido nos seguintes termos: "I – conceder medida cautelar, *inaldita altera pars*, **determinando à CEASA que se abstenha de praticar qualquer ato tendente a reestabelecer (sic) a vigência do Contrato de Concessão de Uso nº 02/94, estabelecer novas obrigações à concessionária ou postergar o recebimento de valores**; II – determinar à CEASA que, em 15 (quinze) dias, preste informações acerca: a) do não cumprimento do acordo judicial por parte da concessionária; b) dos motivos que levaram à não adoção das medidas preconizadas na Cláusula Quarta do aludido instrumento; c) das razões, sobretudo de interesse público, que culminaram com os diversos reestabelecimentos do prazo de vigência do Contrato de Concessão de Uso nº 02/94; d) dos motivos fáticos, bem como dos fundamentos jurídicos, que fundamentaram a possibilidade de o ajuste ser prorrogado trienalmente até atingir o limite de 18 (dezoito) anos; III – autorizar o retorno dos autos à Unidade Técnica competente, para as providências cabíveis, inclusive a análise dos documentos remetidos pela jurisdição mencionados no Ofício nº 110/2021 – SEGEM."; 2) autorizar o retorno dos autos à unidade instrutiva para as providências de praxe. O Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO deixou de atuar nos autos, por força do art. 152, I, do RI/TCDF. [...]

DECISÃO Nº 4856/2021 O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – relevando a intempestividade, tomar conhecimento dos embargos de declaração (peça 437) opostos pelas Centrais de Abastecimento do Distrito Federal - CEASA/DF em face da Decisão nº 3460/2021, esclarecendo-lhe que, em que pese sua natureza cautelar, **a Decisão nº 3460/2021 goza de pleno e imediato efeito jurídico, cabendo à jurisdição, no âmbito da sua discricionariedade, sempre vinculada à lei, escolher os melhores meios para satisfazer o interesse público, bem como a forma mais adequada de praticar tais atos, com o intuito de pôr fim a situação fática contrária ao direito, consubstanciada em concessão de uso sem amparo contratual**; II – dar ciência desta decisão à embargante; III – autorizar o retorno dos autos ao NUREC, para a adoção das providências devidas. O Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO deixou de atuar nos autos, por força do art. 152, I, do RI/TCDF. [...]

Em virtude das decisões colacionadas e da saúde financeira desta estatal, a CEASA-DF optou por aguardar o resultado da licitação para a desocupação da área, uma vez que a empresa ocupante está adimplente no pagamento das taxas de ocupação, bem como, do acordo judicial existente.

Mensalmente, a empresa ocupante da área repassa à CEASA-DF em torno de R\$ 557.000,00 (quinhentos e cinquenta e sete mil reais), e a interrupção deste ativo traria enorme prejuízo a esta estatal, que é independente do tesouro do Distrito Federal.

Registra-se, ainda, que o Tribunal de Contas do Distrito Federal está acompanhando todos os atos da CEASA-DF para a regularização da área. O processo para licitação da área está em andamento, nº 00071-00000656/2024-29.

R.11) Realizar a licitação de uma nova concessão para o espaço Multifeira.

Atualmente está em trâmite na Ceasa o processo 00071-00000656/2024-29 que visa a licitação na modalidade de concessão do edifício denominado Multifeira e está em fase confecção do Termo de Referência.

Vale ressaltar que em 2023 a Ceasa contratou o serviço de avaliação imobiliária do local, com vistas a preparação instrutória do pretense processo licitatório.



Análise do Controle Interno

Para verificação da adimplência da empresa Engecopa, a Solicitação de Informação Nº 64/2024 - CGDF/SUBCI/COATP/DIAPC (SEI nº 151970912) foi emitida. A CEASA/DF, por meio do Ofício Nº 218/2024 - CEASA-DF/PRESI (SEI nº 152632951), respondeu:

A dívida da Engecopa foi totalmente refinanciada em 3 Refis e um acordo, conforme documento id. SEI [152579970](#). Todos os Refis e o acordo estão acompanhados de suas respectivas planilhas, que demonstram a situação de adimplência.

Somando os 3 Refis e o acordo, já foram pagos pela Engecopa o total de R\$ 5.722.899,79 (cinco milhões, setecentos e vinte e dois mil oitocentos e noventa e nove reais e setenta e nove centavos). O saldo devedor restante das parcelas vincendas é de R\$ 6.816.780,53 (seis milhões, oitocentos e dezesseis mil setecentos e oitenta reais e cinquenta e três centavos).

Em suma, atualmente, a Engecopa possui as seguintes obrigações de pagamento:

Origem	Valor da dívida	Quantidade de Parcelas	Valor da Parcela mensal	Saldo Devedor
Ocupação de área pública	R\$10,6 milhões *	60	R\$176.257,66	R\$5,3 milhões
TRPU + IPTU/TLP + taxas de rateio	R\$622,8 mil**	25	R\$25 mil (parcelas variáveis)	R\$446,2 mil
TRPU + IPTU/TLP + taxas de rateio	R\$956,3 mil**	37	R\$ 24 mil (parcelas variáveis)	R\$829,2 mil
TRPU + IPTU/TLP + taxas de rateio	R\$331,3 mil	13	R\$24 mil (parcelas variáveis)	R\$253,5 mil
TRPU atual	Não se aplica	Não se aplica	R\$307 mil	Não se aplica
TOTAL	R\$12,5 milhões		R\$557 mil	R\$6,8 milhões

*Parcelamento iniciou em abril/2022; ** Parcelamento iniciou em julho/2024

Resta comprovado que, em razão dos novos acordos realizados (administrativamente), a Engecopa encontra-se adimplente com suas obrigações financeiras em relação às dívidas antigas e com a atual parcela da ocupação de área pública, salientando que não há contrato de Concessão vigente. Diante dessa nova atualização, considera-se a Recomendação R.10 prejudicada, desde que o processo licitatório do espaço MULTIFEIRA tenha continuidade.



Ressalta-se que um novo processo licitatório trará apenas benefícios à CEASA/DF:

- i) ter uma ocupação regular do espaço MULTIFEIRA com cobertura contratual;
- ii) cumprimento das decisões do TCDF sobre o assunto;
- iii) estimativa de ganho financeiro mensal de R\$470 mil (levantamento de agosto de 2023).

Cabe lembrar, também, que uma nova concessionária ocupando a MULTIFEIRA não prejudica a receita de R\$250 mil mensal da Engecopa em relação às parcelas das dívidas, as quais deverão ser ordinariamente cumpridas por parte da empresa Engecopa.

Sendo assim, retira-se a Recomendação R.10 e mantém-se a Recomendação R.11.

Sobre o processo licitatório, a CEASA/DF informou o seguinte cronograma (SEI nº 153641617):

Etapa	Descrição	Setor responsável	Prazo estimado
1	Confecção de Laudo Topográfico.	DIRAF/GERAD/SEPIN	14/12/2024
2	Apresentação dos dados e entrega do escopo do projeto delimitado no Termo de Referência.	DIRAF/GERAD/SEPIN	16/12/2024
3	Confecção de Termo de Referência para licitação do espaço denominado MULTIFEIRA, com as especificações trazidas pelo laudo topográfico.	DIRAF/GERAD/SEPIN	30/12/2024
4	Envio dos autos a Assessoria de Planejamento e Compras Institucionais para análise do TR.	ASPCI	5/1/2025
5	Envio dos autos para análise do mapa de riscos	CTIN	5/1/2025
6	Envio dos autos para a Comissão Permanente de Licitação - CPL para análise processual e confecção de Edital de Licitação.	CPL	15/1/2025
7	Demais etapas de divulgação de edital e lançamento da licitação.	CPL	até 15/2/2025

Esses prazos são importantes para que a Equipe de Monitoramento desta Controladoria-Geral acompanhe o andamento da licitação.

Causa

Em 2021, 2022 e 2023:



- a) Possível dependência financeira da CEASA, com relação à TRPU da concessão da Engecopa;
- b) Morosidade em realizar o processo licitatório de uma nova Concessão.

Consequência

- 1) Prejuízo de R\$ 11.313.106,80, em face da rotineira inadimplência por parte da empresa ocupante da área pública;
- 2) Provável frustração de receita estimada em R\$ 470 mil por mês;
- 3) Insegurança jurídica dos locatários dos boxes da Multifeira junto à então concessionária, a qual explora a área pública;
- 4) Manutenção da Concessão de espaço público sem cobertura contratual vigente.

Recomendações

Central de Abastecimento do Distrito Federal:

R.10) Realizar a licitação visando a formalização de novo contrato de concessão para gestão, exploração e manutenção do espaço Multifeira.

4. CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, as constatações foram classificadas conforme apresentado a seguir:

DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Receitas da Unidade	3.1.1.	Tipo B
Receitas da Unidade	3.1.2. e 3.1.3.	Tipo C
Patrimonial	3.2.1., 3.2.2. e 3.2.3.	Tipo C

O somatório total dos débitos dos permissionários (em sentido amplo), entre janeiro e setembro de 2023, é de R\$ 1.110.632,96 (SEI nº 122534088).

Conforme apontado nos achados de auditoria (item 3.2.3), a concessionária Engecopa possuía débitos junto ao erário, no valor de R\$ 11.313.106,80, referentes a parcelas do

REFIS, do IPTU e da TRPU. Porém, após um acordo firmado (administrativamente) com a CEASA/DF, a dívida atual encontra-se em R\$6,8 milhões. Mensalmente, a Engecopa paga R\$557 mil à CEASA/DF, sendo R\$ 307 mil da atual ocupação e R\$ 250 mil referente às parcelas das dívidas.

Ademais, a concessionária continua ocupando a MULTIFEIRA sem cobertura contratual desde setembro/2021. Neste momento, o Processo 00071-00000656/2024-29 trata da nova licitação visando à concessão da área. A CEASA/DF informou que a estimativa para publicação do edital é 15 de fevereiro de 2025.

Outro aspecto importante diz respeito à incapacidade de recuperação dos demais débitos em aberto - dos permissionários - a qual pode ser explicada pela falha nos procedimentos de cobrança, morosidade injustificada na aplicação de penalidades, assim como demora na realização de procedimento licitatório e ocupação de área pública sem a devida formalização de contrato.

Brasília, 03/01/2025

Diretoria de Auditoria em Parcerias e Concessões-DIAPC



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 04 /01/2025, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **D2685B01.506ADDC5.966EC6D2.B0A9BF3A**