



## **RELATÓRIO DE AUDITORIA**

**Auditoria de Regularidade com o objetivo de identificar os óbices que se apresentam à extinção da empresa PROFLORA S.A. – Florestamento e Reflorestamento. (Fiscalização nº 1.1001.13)**



## **RESUMO**

A presente auditoria de regularidade foi realizada no âmbito da PROFLORA S.A. – Florestamento e Reflorestamento, com o objetivo de identificar os óbices que se apresentam à extinção dessa empresa. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: entrevistas com agentes, exame documental e correlação das informações obtidas.



## Sumário

1	Introdução .....	128
1.1	Apresentação .....	128
1.2	Identificação do Objeto.....	128
1.3	Contextualização.....	129
1.4	Objetivos .....	135
1.4.1	Objetivo Geral.....	135
1.4.2	Objetivos Específicos .....	135
1.5	Escopo .....	135
1.6	Montante Fiscalizado .....	136
1.7	Metodologia.....	136
1.8	Critérios de auditoria .....	136
1.9	Avaliação de Controle Interno .....	136
2	Resultados da Auditoria .....	137
2.1	QA 1 – A administração do patrimônio da Proflora está sendo realizada adequadamente pela Terracap?.....	137
2.2	QA 2 – A situação do patrimônio da Proflora S.A. – Florestamento e Reflorestamento apresenta-se como óbice para sua dissolução?.....	141
2.3	QA 3 – Qual a situação atual do processo de extinção da Proflora e quais as medidas necessárias para sua conclusão? .....	142
3	Conclusão .....	145
4	Considerações Finais.....	145
5	Proposições .....	146



## 1 Introdução

### 1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria de Regularidade realizada na Proflora S.A. – Florestamento e Reflorestamento, em cumprimento à Decisão nº 2947/2012. A execução da auditoria compreendeu o período de fevereiro e março de 2013.

### 1.2 Identificação do Objeto

2. O objeto da auditoria foi o processo de extinção da Proflora S.A. – Florestamento e Reflorestamento.

3. Criada inicialmente como empresa privada, a Proflora foi constituída por meio da Ata da Assembleia Geral de Constituição, realizada no dia 11 de novembro de 1972, conforme publicação no Diário Oficial do Distrito Federal, de 28 de novembro do mesmo ano e registro de nº 3.703 na Junta Comercial do Distrito Federal (fls. 25/26).

4. O objetivo social da Proflora foi definido no artigo 3º da Assembleia Geral de Constituição (fl. 23).

*Art. 3º - A sociedade tem como objetivo social a preparação de projetos de empreendimentos florestais na área do Distrito Federal; a execução dos projetos aprovados pelo IBDF, mediante a aplicação de recursos próprios e de recursos captados de terceiros, oriundos dos incentivos fiscais da Lei nº 5.106/66, do Decreto-Lei nº 1.134/70 e Decreto nº 64.565/71; a preparação e execução, por conta de terceiros, de projetos de reposição de florestas naturais; a administração e exploração das áreas florestadas e/ou reflorestadas.*

5. Em 1976, a Proflora passou à Administração Indireta do Distrito Federal como Sociedade de Economia Mista. A participação do GDF – Governo do Distrito Federal foi autorizada mediante a Lei Federal nº 6.394/1976 (fl. 6), que também encarregou o Governador do DF de aprovar o Estatuto Social da Proflora com as atualizações decorrentes da lei.

6. Em 1980, o Decreto nº 5.210 aprovou o Estatuto Social. Em seu artigo 6º, descreve o objeto social da Proflora (fl. 7).

*Art. 6º - A PROFLORA, com a finalidade de promover florestamento e reflorestamento, tem como objeto social:*

- I. Elaborar, executar, administrar, supervisionar e explorar projetos e empreendimentos florestais e agrícolas, por si ou por terceiros, na área do Distrito Federal, prioritariamente na sua Região Geoeconômica e em qualquer área do Território Nacional quando do interesse do órgão ou entidade da Administração Federal ou Estadual com vistas à produção, à*



*comercialização de produtos florestais e à preservação de áreas específicas;*

- II. Elaborar, executar, administrar e supervisionar projetos para enriquecimento de matas com essências nativas, por si ou por terceiros apenas na área do Distrito Federal, com vistas à melhoria do meio-ambiente e à proteção dos mananciais hídricos;*
- III. Participar de empreendimentos florestais de qualquer natureza como acionista, quotista, sócio ostensivo, sócio gerente ou administrador, mediante a aplicação de recursos próprios ou de terceiros, inclusive oriundos dos incentivos fiscais aplicáveis;*
- IV. Comprar, permutar, aceitar doações e participações ou, de qualquer forma, negociar terras ou propriedades rurais destinadas a empreendimentos florestais;*
- V. Comprar, vender, ou, de qualquer forma, negociar ações, quotas ou participações em projetos ou empreendimentos florestais em que a empresa participe nas formas indicadas no inciso III;*
- VI. Comprar, vender, importar e exportar sementes e mudas necessárias ao desenvolvimento florestal e importar equipamentos e implementos necessários aos seus trabalhos.*

7. Na constituição, os demais acionistas da empresa eram: Fundação Zoobotânica do DF (FZDF), Caixa Econômica Federal (CEF), Sociedade de Transportes Coletivos de Brasília (TCB), Banco do Brasil S.A. (BB), Telecomunicações de Brasília S.A. (Telebrasil), Companhia de Água e Esgoto de Brasília (CAESB), Sociedade de Abastecimento de Brasília (SAB), Companhia de Eletricidade de Brasília (CEB) e Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap).

### **1.3 Contextualização**

8. Passados 17 (dezessete) anos da criação da Proflora, a Lei nº 49, de 25 de outubro de 1989, que alterou a estrutura administrativa do Distrito Federal, autorizou sua extinção (fls. 16/21). Por consequência, um processo de liquidação foi deflagrado.

9. No ano seguinte, os projetos da empresa em liquidação passaram à administração da Terracap, conforme registro da Ata da 27ª Assembleia Geral Extraordinária da Proflora S.A. – Florestamento e Reflorestamento, realizada em 15 de agosto de 1990 (fls. 27/30).

*{...} e, que os projetos da PROFLORA passassem, a partir de 20 de agosto de 1990, à administração da TERRACAP, sem prejuízo dos*



*contratos celebrados. Colocadas em votação, as propostas foram ambas aprovadas por unanimidade. {...}*<sup>a</sup>

10. Posteriormente, conforme a Ata da 80ª Assembleia Geral Extraordinária dos Acionistas da Terracap, realizada em 17 de agosto de 1990 (fls. 31/33), todas as florestas controladas pela Proflora S.A. - Florestamento e Reflorestamento passaram à administração daquela Companhia Estatal.

*{...} Finalizando, o Senhor representante do Distrito Federal, recomendou que de acordo com o artigo 19, da Lei nº 49/89, de 25.10.89, que autoriza o Governo do Distrito Federal a extinguir a PROFLORA S.A. - Florestamento e Reflorestamento, e tendo em vista estar a mesma em processo de liquidação e conforme autorização do Excelentíssimo Senhor Governador, passar à administração da TERRACAP, a partir de 20 de agosto de 1990, todas as áreas reflorestadas anteriormente controladas por aquela empresa, vedado à TERRACAP a disposição das mesmas, a qualquer título. {...}*

11. Passados 10 (dez) anos sem que o processo de liquidação da Proflora fosse concluído, o Parecer nº 184/1999 - GAB/PRG (fls. 34/45) de autoria da Procuradora do Distrito Federal Heloisa Monzillo de Almeida, aprovado pelo Procurador-Geral, em 11 de novembro de 1999 (fls. 46/47), recomendou a incorporação da Proflora S.A. - Florestamento e Reflorestamento a outra sociedade por ações, conforme conclusão a seguir:

#### CONCLUSÃO

*Diante do exposto, conclui-se que é possível que seja cessada a liquidação da PROFLORA, mediante deliberação de quórum especial em AGE, e que se opte por outra forma de extinção da empresa, sendo possível tanto a fusão e a incorporação como a cisão com versão de todo o patrimônio.*

*A incorporação por outra empresa pré-existente mostra-se como opção de mais fácil implementação, por independer de lei autorizativa criando nova companhia. Ademais, ao optar-se por esta modalidade, fica assegurado o direito de retirada de acionistas dissidentes.*

*Cessada a liquidação, a extinção e a incorporação da PROFLORA a outra empresa dependerão de lei autorizativa, conforme exigido pelo artigo 19, inciso XVIII, da LODF. Essas leis são de iniciativa privativa do Governador do Distrito Federal, conforme o disposto no artigo 71, inciso IV, da LODF.*

12. Em 14 de março 2000, a Lei nº 2.533 autorizou a extinção da Proflora S.A. - Florestamento e Reflorestamento, mediante incorporação à Terracap.

*Art. 1º Fica autorizada a extinção da sociedade de economia mista*



*PROFLORA S. A. - FLORESTAMENTO E REFLORESTAMENTO, mediante incorporação à Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP.*

*§ 1º A incorporação de que trata este artigo deverá estar concluída em 1º de junho de 2001.*

*§ 2º Após aprovação pela assembleia geral de acionistas da empresa em extinção, a TERRACAP assumirá imediatamente a administração do patrimônio da PROFLOLA S.A.*

{...}

13. Por meio da Portaria nº 214/2000-PRESI, de 27 de outubro de 2000, revogada pela de nº 226/2000-PRESI, de 16 de novembro de 2000, também revogada pela de nº 240/2000-PRESI, o Presidente da Terracap criou Comissão com a finalidade de apontar as providências pertinentes à incorporação da Profloira à Terracap.

14. A Comissão, a princípio, deliberou acerca da necessidade de realização de auditoria antes do recebimento do acervo documental da extinta Profloira:

*“a) na conformidade da competência privativa do inciso XI do art. 21 do Estatuto Social, autorizar a realização de AUDITORIA, pela AUDIT;*

*b) determinar à AUDIT que promova a AUDITORIA, com a urgência que a matéria impõe, visando o recebimento definitivo do acervo da extinta PROFLOIRA pela Comissão, sem o qual torna-se inviável a operacionalização dos assuntos em tramitação”.*

15. A Auditoria Interna da Terracap se posicionou acerca da incorporação no Relatório de Auditoria nº 01/2001:

*A incorporação como determina a Lei nº 2.533, de 14.03.2000, não é, a nosso ver, a operação recomendável, principalmente, tratando-se de incorporar uma “Sociedade de Economia Mista” a uma “Empresa Pública”.*

16. Na conclusão desse mesmo Relatório, a Auditoria fez a seguinte observação:

{...}

*Pelo que nos foi dado observar a situação da PROFLOIRA é complexa. A incorporação como determina a Lei nº 2.533, de 14.03.2000, além de difícil e trabalhosa, criaria um problema para a TERRACAP, que não dispõe, atualmente, de meios para administrar mais esta atividade.*

17. Em que pese a opinião da Auditoria, a Comissão deu sequência



aos trabalhos e apresentou relatório, cuja conclusão sugeriu várias providências a serem submetidas à Assembleia Geral (v. transcrição nas fls. 48/49). Tais sugestões foram acolhidas pela Diretoria e encaminhadas ao Conselho de Administração e à Assembleia Geral de Acionistas, conforme Decisão da Diretoria Colegiada nº 797 (fls. 50/51), proferida na 2080ª Sessão, realizada em 8 de maio de 2001.

18. Em seguida, o Conselho de Administração, em 29 de maio de 2001, por meio da Decisão nº 17/2001 (fl. 52), decidiu restituir o processo à Diretoria Colegiada, para a elaboração de novos estudos sobre a situação patrimonial e fiscal da Proflora, as providências relativas à ampliação do objeto social da Terracap, e a própria conveniência da incorporação.

19. Após o encaminhamento de informações pela Comissão de Incorporação, pela Auditoria (fls. 53/55) e pela Procuradoria Jurídica da Terracap (fls. 56/60), o Conselho de Administração decidiu, em 31 de agosto de 2001, por meio da Decisão nº 045/2001 (fl. 61), restituir novamente o processo à Diretoria Colegiada, para outras providências.

20. A partir de então, o processo tramitou por diversos setores da Terracap, vários pontos foram discutidos, porém não houve consenso. A proposta de incorporação da Proflora nunca foi encaminhada para deliberação da Assembleia-Geral de Acionistas da Terracap. Em consequência, não se cumpriu a incorporação determinada na Lei nº 2.533/2000.

### ***Fiscalizações anteriores***

21. A seguir, relacionamos alguns processos e as correspondentes decisões resultantes de atuações do Tribunal sobre a Proflora.

- **Processo nº 1.986/1989** – Prestação de Contas anual dos responsáveis pela Proflora S.A. – Florestamento e Reflorestamento (em liquidação), referente ao exercício de 1988.

### ***DECISÃO Nº 5.150/2001***

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

*{...}*

*II - determinar o desentranhamento dos documentos de fls. 653 a 660 (a serem substituídos por cópias no Processo de nº 1986/89) para constituírem autos apartados, nos quais deverá ser realizada uma*



*auditoria com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos relativos à incorporação da PROFLORA à TERRACAP, especialmente quanto ao valor do acervo patrimonial e ao irregular manuseio da documentação denunciado nos autos;*

{...}

- **Processo nº 1.013/2001** – Auditoria em atendimento ao item II da Decisão nº 5.150/2001, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos relativos à incorporação da Proflora à Terracap.

#### **DECISÃO Nº 5.107/2005**

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e, em parte, o parecer do Ministério Público, decidiu:*

{...}

*III - determinar à 3ª ICE que continue, oportunamente, o acompanhamento dos procedimentos relacionados à incorporação da PROFLORA S.A. à TERRACAP;*

{...}

- **Processo nº 3.526/2007** – Prestação de Contas anual dos responsáveis pela Proflora S.A. – Florestamento e Reflorestamento (em liquidação), referente ao exercício de 2003.

#### **DECISÃO Nº 4.380/2011**

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

{...}

*III. determinar: a) à TERRACAP que, no prazo de 30 (trinta) dias, convoque a Assembleia Geral de Acionistas da Proflora Florestamento e Reflorestamento S.A, com vistas a eleger o liquidante e o conselho fiscal a funcionar durante o período da liquidação, em cumprimento à determinação do art. 208 da Lei nº 6.404/76; b) aos responsáveis pela gestão do patrimônio e pelas gestões administrativas, contábeis, financeiras e comerciais da Proflora Florestamento e Reflorestamento S.A., definidos conforme a Decisão*



*nº 284, de 10.4.2006, da Diretoria Colegiada da TERRACAP e da Decisão nº 027, de 8.6.2006, do Conselho de Administração da TERRACAP, assim como ao liquidante e ao Conselho Fiscal que vierem a ser definidos em Assembleia Geral dos Acionistas da Proflora Florestamento e Reflorestamento S.A para prosseguirem com a adoção das medidas necessárias à salvaguarda do patrimônio da entidade e de todas as demais providências inerentes às suas competências legais, independentemente da decisão que vier a ser tomada pelo Governo do DF, quanto à possibilidade de revogação da Lei nº 2.533/2000;*

{...}

#### **DECISÃO Nº 5.073/2011**

*O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento dos Embargos de Declaração oferecidos pela TERRACAP, para, no mérito, considerá-los procedentes, tornando insubsistente a alínea "a" do inciso III da Decisão nº 4.380/2011;*

{...}

- **Processo nº 3.496/2007** – Prestação de Contas anual dos responsáveis pela Proflora S.A. – Florestamento e Reflorestamento (em liquidação), referente ao exercício de 2000.

#### **DECISÃO Nº 2.947/2012**

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

{...}

*IV. autorizar a realização, em caráter de urgência, de uma auditoria operacional na PROFLORA com vistas a identificar, de uma vez por todas, os óbices que se apresentam à concretização da liquidação e consequente extinção da PROFLORA;*

{...}

22. Como registrado na Decisão nº 2.947/2012, foi autorizada a realização de Auditoria Operacional a fim de identificar os impedimentos à concretização da liquidação e consequente extinção da Proflora.



23. Todavia, por tratar-se de uma empresa em liquidação, onde não é cabível uma manifestação conclusiva a respeito da eficácia, eficiência, economicidade ou efetividade na execução de suas atividades, mostrou-se inviável a realização de Auditoria Operacional nos moldes preconizados pelo Manual de Auditoria do TCDF.

24. Considerando a finalidade da decisão proferida pelo Plenário e tendo em vista que as ações visando à conclusão do processo de dissolução da Proflora devem estar lastreadas em normativos legais (Lei nº 2.533/2000, Lei nº 6.404/1976, Lei nº 10.406/2002), optou-se pela realização de Auditoria de Regularidade com objetivo de identificar os impedimentos à extinção da Proflora, conforme anotado no Plano de Auditoria aprovado pela Decisão nº 6.317/2012 (fl. 91).

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo Geral**

25. Identificar os óbices que se apresentam à extinção da empresa PROFLORA S.A. – Florestamento e Reflorestamento.

### **1.4.2 Objetivos Específicos**

26. As questões de auditoria foram assim definidas<sup>1</sup>:
- a. A administração do patrimônio da Proflora está sendo realizada adequadamente pela Terracap?
  - b. A situação do patrimônio da Proflora apresenta-se como óbice para sua dissolução?
  - c. Qual a situação atual do processo de extinção da Proflora e quais as medidas necessárias para sua conclusão?

## **1.5 Escopo**

27. No que se refere aos aspectos de abrangência, foram auditados atos de gestão e atividades relacionadas ao processo de extinção e administração do seu acervo patrimonial.

28. Foram avaliadas as ações efetivadas a partir da publicação da Lei nº 2533/2000, que autorizou a incorporação da Proflora à Terracap, até a data em que se encerraram os trabalhos de campo da auditoria.

---

<sup>1</sup> Na redação do Relatório de Auditoria, verificou-se que a inversão da sequência das duas primeiras questões facilitaria a compreensão dos fatos.



## **1.6 Montante Fiscalizado**

29. Não há registro atualizado do patrimônio da Proflora. Na Prestação de Contas Anual de 2009, seu ativo correspondia a R\$ 36.151.010,19 e o patrimônio líquido, a R\$ 14.378.489,85.

## **1.7 Metodologia**

30. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento de fls. 65/66, merecendo destaque as entrevistas com os agentes envolvidos, o exame documental e a correlação das informações obtidas.

## **1.8 Critérios de auditoria**

31. Os critérios de auditoria utilizados foram extraídos: das Leis nº 49/1989, nº 2533/2000 e nº 6404/1976; da ata da 42ª Assembleia Geral dos Acionistas da Proflora; da ata da 80ª Assembleia Geral Extraordinária dos Acionistas da Terracap e da Resolução TCDF nº 38/1990.

## **1.9 Avaliação de Controle Interno**

32. Na elaboração do LPA, a equipe de auditoria pontuou que em vista da lentidão do processo de extinção da Proflora, iniciado com a publicação da Lei nº 49, de 25 de outubro de 1989, e considerando que, desde então, as medidas no sentido de dar cumprimento à referida norma não lograram êxito e que as prestações de contas da empresa não ocorrem regularmente, seria possível concluir que as atividades de controle da empresa em extinção eram insuficientes.

33. Por consequência, havia indícios de que os ativos da empresa (principalmente os maciços florestais) não estavam sendo fiscalizados e mantidos adequadamente. Observou-se, portanto, que o controle sobre o patrimônio da empresa poderia ser inadequado.

34. Durante a execução dos trabalhos, verificou-se que a conservação e a fiscalização das áreas onde se localizam os maciços florestais não ocorrem de forma satisfatória. Tomou-se conhecimento de um Plano de Manejo Florestal em Regime Sustentável e de Integração Social, elaborado pela Terracap em 2008, com vistas ao aproveitamento dos projetos outrora administrados pela Proflora S.A. O documento mostrou que havia agressões ao patrimônio da empresa, concorrendo para a redução da área útil reflorestada e do potencial volumétrico dos maciços florestais. Mostrou, também, que algumas áreas foram descaracterizadas, sendo ocupadas para usos rural e urbano.

35. Constatou-se que o monitoramento levado a efeito pela Terracap,



por meio de sua Diretoria Técnica de Fiscalização – DITEC, é insuficiente para preservar o patrimônio da Proflora. Questionada a esse respeito, aquela Diretoria noticiou o número de ofícios encaminhados à Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social – SEOPS, de ocorrências policiais feitas para apurar crimes ambientais, de furto de madeira e de dano ao cercamento público, além de outras atividades, como recolhimento de toras, derrubada de cerca irregular, reforma de cerca e retirada de barracos efetuadas em áreas vinculadas à Proflora, nos últimos três anos. Entretanto, a DITEC reconhece que a estrutura existente é modesta; insuficiente, portanto, para atender a quantidade de ações desejadas.

36. Dessa forma, conforme se observou por ocasião da elaboração do Levantamento Preliminar de Auditoria – LPA, o controle sobre o patrimônio da empresa é inadequado para preservar seus ativos.

## **2 Resultados da Auditoria**

### **2.1 QA 1 – A administração do patrimônio da Proflora está sendo realizada adequadamente pela Terracap?**

*O entendimento da Terracap é de que não há determinação legal e eficaz que a obrigue a assumir responsabilidades pela Proflora. Apesar disso, a empresa tem fiscalizado os terrenos onde se encontram os projetos da empresa em extinção e assumiu responsabilidade pela elaboração de suas prestações de contas anuais.*

37. A responsabilidade da Terracap em relação à Proflora está fundamentada no art. 1º, § 2º, da Lei nº 2533/2000:

*§ 2º Após aprovação pela assembléia geral de acionistas da empresa em extinção, a TERRACAP assumirá imediatamente a administração do patrimônio da PROFLOA S.A.*

38. Quando assumiu o patrimônio da Proflora, a atuação da Terracap se concentrou na manutenção dos maciços florestais e elaboração das prestações de contas anuais dessa empresa.

39. Em 2008, a Terracap apresentou um “Plano de Manejo Florestal em Regime Sustentável e de Integração Social com vistas ao aproveitamento dos projetos Proflora S.A.”. O Plano identificou 19 (dezenove) projetos no território do Distrito Federal (conforme mapas às fls. 30/35 do Anexo I). Destacou que a análise partiu “da necessidade de revisão e complementação do Inventário Florestal dos maciços remanescentes de 2003”. Ainda, de acordo com o plano, observou-se que:



- ✓ comparando os trabalhos de 2003 para 2007, todas as áreas tiveram o patrimônio agredido;
- ✓ houve redução do potencial volumétrico apresentado em 2003, inclusive com redução da área útil reflorestada;
- ✓ a vegetação da área destinada à implantação dos projetos da Proflora encontrava-se descaracterizada, principalmente pelas atividades antrópicas, inclusive em função do desenvolvimento urbano regional;
- ✓ a separação dos projetos pela destinação silvicultural, regime de alto fuste (*Pinus* e *Eucalyptus*) ou de talhadia ou brotação (*Eucalyptus*) era impraticável, dado o estado avançado de degradação dos plantios.

40. Os Projetos identificados no Plano foram classificados, quanto à destinação silvicultural, em duas categorias: a) área com vegetação remanescente = 2.277,45 ha (22,97%) e b) área sem vegetação remanescente = 7.636,55 ha (77,03%). Esses números mostram que menos de um quarto da área destinada aos projetos da Proflora continuava ocupada pelos maciços florestais. A maior parte encontrava-se modificada de maneiras diversas.

41. Cumpre destacar que os estudos realizados para elaboração do citado plano de manejo florestal ocorreram em 2007. Portanto, a situação atual deve ser mais grave. Para exemplificar, cita-se o caso do Projeto P VII A, localizado próximo à cidade de Brazlândia, em que foram encontradas as seguintes situações, conforme o Plano de Manejo.

- ✓ vegetação predominante formada por gramíneas, indicando degradação, apesar de ainda existirem reflorestamentos de eucalipto;
- ✓ deposição irregular de lixo e entulho;
- ✓ uso rural da área para cultivo de frutíferas, hortaliças e leguminosas e pastagens;



*Figura 1 – Deposição inadequada de resíduos sólidos (jun/2007)*



*Figura 2 – Vista de remanescentes de eucalipto a fundo e culturas de frutíferas a frente (jun/2007)*



*Figura 3 – Vista aérea detalhando o parcelamento para uso rural (jun/2007)*



*Figura 4 – Fotografia aérea explicitando áreas de solo exposto causadas por exploração de subsolo (jun/2007)*

42. Além disso, importa registrar que, de acordo com o zoneamento previsto no Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT (Lei Complementar nº 803/2009, revisado pela Lei Complementar nº 854/2012), grande parte das áreas onde se localizam os Projetos da PROFLORA recebeu destinação para áreas urbanas, classificadas em: Zona Urbana de Uso Controlado I<sup>2</sup> e II<sup>3</sup> (conforme mapa à fl. 64 do Anexo I).

---

<sup>2</sup> **Art. 68.** A Zona Urbana de Uso Controlado I é composta por áreas predominantemente habitacionais de muito baixa densidade demográfica, com enclaves de baixa, média e alta densidades, conforme Anexo III, Mapa 5, desta Lei Complementar, inseridas em sua maior parte nas Áreas de Proteção Ambiental – APA do lago Paranoá e na Área de Proteção Ambiental das bacias do Gama e Cabeça de Veado.

<sup>3</sup> **Art. 70.** A Zona Urbana de Uso Controlado II é composta por áreas predominantemente habitacionais de baixa e média densidade demográfica, com enclaves de alta densidade, conforme Anexo III, Mapa 5, desta Lei Complementar, sujeitas a restrições impostas pela sua sensibilidade ambiental e pela proteção dos mananciais destinados ao abastecimento de água.



43. Nos termos do Regimento Interno da Terracap (art. 58), cabe à Diretoria Técnica de Fiscalização o monitoramento das áreas onde se localizam os projetos da Proflora. Indagada por meio da Nota de Auditoria nº 3/2013 (fl. 102), a empresa informou, por meio do Despacho nº 0211/2013 – GEFIS (fls.103/104), que mantém vigilância nas áreas referentes aos projetos. Esclareceu, entretanto, que a Diretoria Técnica de Fiscalização possui uma estrutura modesta para atender à demanda normal da empresa e às áreas da Proflora, com apenas 15 fiscais para vigilância de 30 regiões administrativas (fls. 110/113). A DITEC ainda ressaltou que, nos casos em que há risco de confronto, faz uso do Comitê de Combate ao Uso Irregular do Solo, criado pelo Decreto nº 32.898/2011.

44. Ademais, a Diretoria apresentou os quantitativos de ofícios encaminhados à Secretaria da Ordem Pública e Social – SEOPS nos últimos três anos, solicitando agendamento de desobstrução de áreas. Noticiou o registro de 41 ocorrências policiais para apurar crimes ambientais, de furto de madeira e de dano ao cercamento público, entre outros. Apresentou números sobre as atividades desenvolvidas, como recolhimento de toras, derrubada de cerca irregular, reforma de cerca e retirada de barracos, efetuadas em áreas da Proflora no mesmo período.

45. Cumpre ressaltar que os resultados dos ofícios encaminhados à SEOPS e das ocorrências policiais não são conhecidos pela Terracap. Tais constatações, e também o histórico de agressões ao patrimônio da Proflora, identificado no Plano de Manejo, são indícios de que as fiscalizações implementadas são insuficientes para resguardar os ativos da empresa em extinção.

46. Como apresentado, as ações realizadas visando a manutenção do patrimônio da Proflora são poucas. Apesar do dispositivo legal (Lei nº 2533/2000), a Terracap entende que não reúne condições para assumir responsabilidades da empresa em extinção, conforme registrado nos Despachos nº 211/2013 – GEFIS, nº 140/2012 – NUAVA, nº 728/2011 – PROJU, nº 1394/2010 – PROJU, às fls. 103/108 e nº 2459/2012 – PROJU, às fls. 39/41 do Anexo I.

47. No intuito de se desobrigar da administração dessa empresa, em 2009, a Terracap encaminhou ao Governo do Distrito Federal minuta de proposição legislativa para alterar a Lei nº 2533/2000 (fls. 52/56 do Anexo I).

48. Ato contínuo, cessaram as atividades relacionadas à Proflora: as atribuições da Gerência de Meio Ambiente<sup>4</sup> – GEMAM pertinentes à gestão dos

---

<sup>4</sup> Atribuições concedidas pelas Decisões nº 284 e 1185 da Diretoria Colegiada da Terracap (fls. 120/124).



maciços florestais e a elaboração das prestações de contas anuais da Proflora<sup>5</sup>, como evidenciado na resposta à Nota de Auditoria nº 4 (fls. 115/116).

49. Essa posição da Terracap remete a 2010, quando a GEMAM tentou licitar a venda de madeiras da Proflora apreendidas pela Gerência de Fiscalização. Na ocasião, a PROJU se pronunciou (fl. 117):

*Com efeito, a iniciativa é louvável, além de indiscutivelmente necessária. Contudo, não há respaldo para qualquer medida por parte da TERRACAP no que tange à disponibilização do patrimônio da PROFLOA, uma vez que a liquidação desta empresa não está em andamento, sendo que sequer se realizou Assembleia Geral da TERRACAP formalizando a aceitação das ações então doadas pelos demais acionistas da PROFLOA.*

50. Desde então, permanece apenas a fiscalização das áreas dos projetos da Proflora, que se situam em terrenos da Terracap (fls. 103/104).

51. Diante do exposto, conclui-se que a administração do patrimônio da Proflora não está sendo realizada adequadamente pela Terracap.

## **2.2 QA 2 – A situação do patrimônio da Proflora apresenta-se como óbice para sua dissolução?**

*O patrimônio da Proflora S.A. – Florestamento e Reflorestamento não recebeu tratamento adequado após ser deflagrado o processo de extinção autorizado pela Lei nº 49, de 25 de outubro de 1989. As ações desenvolvidas mostraram-se insuficientes para preservar o ativo em liquidação, resultando na descaracterização dos maciços florestais.*

52. A princípio, cumpre esclarecer que, por ocasião da elaboração do Plano de Auditoria, trabalhava-se com a hipótese de incorporação da empresa em extinção à Terracap. Hoje, com a criação do cargo de liquidante da Proflora S.A. pelo Governador do Distrito Federal (DODF de 24 de janeiro de 2013), busca-se a liquidação da empresa.

53. Além disso, deve-se registrar que a última prestação de contas da Proflora apresentada pela TERRACAP refere-se ao exercício de 2009 (Processo nº 111.000.909/2010). De acordo com o Balanço Patrimonial (fls. 7/9 do Anexo I) elaborado para aquele período, o Ativo da empresa registrava a cifra de R\$ 36.151.010,19, o Ativo Circulante representava R\$ 624.756,90 (1,73%) e o Ativo não Circulante, R\$ 35.526.253,29 (98,27%). Observa-se, ainda, que a conta Florestas Formadas, classificada no Ativo Imobilizado, atingira o montante de R\$ 35.497.309,31 (98,19%). Desse modo, pode-se dizer

---

<sup>5</sup> Atribuição concedida pela Decisão nº 853 da Diretoria Colegiada (fls. 118/119).



que todo o patrimônio da empresa resume-se aos Projetos Florestais.

54. Do lado do Passivo, a empresa registrava um montante de R\$ 21.379.947,60. O Passivo Circulante apontava obrigações da ordem de R\$ 49.382,80 (0,23%) e o Passivo não Circulante, a quantia de R\$ 21.330.564,80 (99,77%).

55. Assim, tendo por base os números do Balanço Patrimonial do exercício de 2009, do ponto de vista contábil, a empresa tem como obter os recursos suficientes para saldar suas obrigações de curto e longo prazos. Dessa forma, os ativos representados pelos maciços florestais produziram os rendimentos esperados para viabilizar a extinção da empresa, ou seja, liquidar suas obrigações.

56. Por outro lado, aspectos como conservação, ocupação e fiscalização das áreas ocupadas com os ativos da Proflora e, ainda, o potencial volumétrico e o valor comercial dos maciços florestais remanescentes devem refletir no valor do patrimônio da empresa.

57. Infere-se, portanto, que os números do Balanço Patrimonial podem não corresponder ao efetivo valor comercial dos maciços florestais remanescentes, ou seja, os registros contábeis podem não encontrar equivalência com a situação fática. Isso se deve, conforme demonstrado, à ocorrência de vários fatores que concorreram para a redução da área reflorestada e, por consequência, do potencial volumétrico da madeira a ser extraída.

58. Entretanto, de acordo com as orientações da Lei nº 6.404/1976, a situação do patrimônio da Proflora S.A. não constitui impedimento para a conclusão do processo de liquidação.

### **2.3 QA 3 – Qual a situação atual do processo de extinção da Proflora e quais as medidas necessárias para sua conclusão?**

*Os acionistas aprovaram a extinção da empresa por meio de liquidação e elegeram o liquidante, que apresentou um plano de trabalho sintetizando as ações a serem tomadas visando à extinção da Proflora.*

59. No dia 4 de janeiro de 2013, reunidos na 43ª Assembleia Geral Extraordinária, os acionistas da Proflora se reuniram e votaram pela extinção dessa empresa, mediante liquidação, a despeito da ausência de posicionamento do Conselho Fiscal e da Assembleia dos Acionistas da Terracap sobre a incorporação.

60. Convocada por meio de edital publicado no DODF nos dias 26, 27 e 28 de dezembro de 2012 (fls. 43/45 do Anexo I), a reunião contou com a presença de representantes dos seguintes acionistas: Governo do Distrito



Federal – GDF, Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, Companhia Energética de Brasília – CEB e Banco de Brasília – BRB<sup>6</sup>.

61. Na reunião, a assembleia elegeu o liquidante, Sr. Luiz Eduardo Lima de Rezende, e os membros do Conselho Fiscal, fixou as respectivas remunerações, aprovou minuta de projeto legislativo a fim de alterar a Lei nº 2533/2000 e recomendou ao liquidante a realização de inventário florestal, quantificação da madeira, supressão de parte da área de reflorestamento, venda e retirada da madeira suprimida da RA-VII, para implantação do Paranoá Parque<sup>7</sup>, conforme indicado às fls. 46/51 do Anexo I.

62. No dia 21 de janeiro de 2013, com aprovação do Conselho de Política de Recursos Humanos, o Governador criou o cargo de liquidante e fixou sua remuneração, bem como a remuneração dos membros do Conselho Fiscal (fl. 57 do Anexo I).

63. No mesmo ato, foi estabelecido que a Proflora ficaria vinculada administrativamente à Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB<sup>8</sup>.

64. Ainda nessa data foi publicada no DODF a Portaria nº 1 da Proflora (fl. 96), delegando à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB competência para liberação da área do Paranoá Parque.

65. Quanto ao processo de liquidação em si, algumas ações concretas foram prontamente executadas, em atenção ao disposto no art. 1103, I e II, do Código Civil<sup>9</sup>. Assim, foram realizados os primeiros procedimentos para transferência dos documentos da Proflora para o liquidante<sup>10</sup> e houve a tentativa de publicar a ata de dissolução da empresa.

---

<sup>6</sup> Na 42ª AGE, os acionistas doaram suas ações da PROFLOA para a pretensa incorporadora. Todavia, não há registro de que a Assembleia Geral da TERRACAP tenha referendado a medida, conforme prescreve a Lei nº 6404/1976:

Art. 227. {...}

§ 1º A assembléia-geral da companhia incorporadora, se aprovar o protocolo da operação, deverá autorizar o aumento de capital a ser subscrito e realizado pela incorporada mediante versão do seu patrimônio líquido, e nomear os peritos que o avaliarão.

<sup>7</sup> A realização das ações poderia ser por meio de promoção direta ou de delegação à Companhia de Desenvolvimento Habitacional – CODHAB.

<sup>8</sup> O interesse da SEDHAB na liquidação da Proflora, segundo o liquidante, começou em 2011/2012 por causa do Paranoá Parque, projeto habitacional de interesse da União e do GDF, que ocupará parte da área em que se encontra um dos projetos da Proflora.

<sup>9</sup> Código Civil, art. 1.103. Constituem deveres do liquidante:

I - averbar e publicar a ata, sentença ou instrumento de dissolução da sociedade;

II - arrecadar os bens, livros e documentos da sociedade, onde quer que estejam;

<sup>10</sup> O liquidante encaminhou ofício ao Presidente da Terracap solicitando toda a documentação da Proflora existente nessa empresa pública (fl. 95).



66. Ocorre que ao tentar registrar a ata da 43ª AGE, o liquidante se deparou com uma empresa extinta. O CNPJ da Proflora havia sido cancelado junto à Receita Federal do Brasil e, perante a Junta Comercial do Distrito Federal, seu patrimônio havia sido incorporado à Terracap.

67. A Proflora teria sido “dissolvida” no período de atuação da Comissão de Incorporação à Terracap, criada em 2000. Uma de suas atas, que continha o roteiro de incorporação que seria seguido pela Terracap, foi instrumento suficiente para, indevidamente, oficializar a incorporação na Receita e na Junta Comercial (fls. 61/63 do Anexo I).

68. A fim de regularizar essa situação, no dia 6 de março de 2013, a Diretoria Colegiada da Terracap (fl. 58 do Anexo I) decidiu autorizar a atuação da sua Advocacia e Consultoria Jurídica – ACJUR.

69. No mais, visando acompanhar o planejamento e o andamento do processo de liquidação, foi encaminhado ao liquidante nota de auditoria solicitando a apresentação de um Plano de Ação com as medidas a serem tomadas, visando a extinção dessa empresa (fl. 97).

70. Em resposta, foi enviado o Ofício nº 10/2013, de 22 de março de 2013. O Plano divide-se em: situação da empresa em liquidação, modelo lógico de execução e planos para 2013, que são (fls. 98/101):

- 1) *Regularizar a situação da empresa junto à Receita Federal do Brasil – RFB e a Junta Comercial do DF – JCDF;*
- 2) *Dar cumprimento ao estabelecido na 43ª Reunião Extraordinária dos Acionistas;*
- 3) *Providenciar o recebimento da documentação da empresa, que se encontra sob custódia da Terracap;*
- 4) *Providenciar levantamento de pendências judiciais e tributárias;*
- 5) *Realizar levantamento da situação dos maciços florestais da empresa em todo DF;*
- 6) *Estabelecer Termo de Cooperação Técnica com a TERRACAP para avaliação dos maciços florísticos;*
- 7) *Iniciar processo de alienação de todos maciços florísticos;*
- 8) *Providenciar a contratação de empresa de auditoria, objetivando conhecer a atual situação contábil/patrimonial da S/A;*
- 9) *Realizar a devolução das áreas de propriedade da Terracap;*
- 10) *Iniciar processo de negociação com os credores da empresa.*

71. Assim, tendo em conta a nomeação de um liquidante e a apresentação do respectivo Plano de Ação, esta equipe de auditoria entende



que deve a Corte acompanhar o processo de liquidação da empresa, ora iniciado.

### **3 Conclusão**

72. A presente auditoria permitiu conhecer o entendimento da Terracap acerca da extinção/incorporação da Proflora. Predomina no âmbito da empresa o pensamento de que a instituição não reúne condições legais para assumir responsabilidades da empresa em extinção. Nesse sentido, encaminhou minuta de proposição legislativa visando alterar a Lei nº 2533/2000, que autorizou a extinção da Proflora. Além do mais, a Diretoria Colegiada sugeriu ao Conselho de Administração e à Assembleia dos Acionistas da Terracap deliberar sobre a não incorporação da Proflora (fl. 38 do Anexo I).

73. Paralelo às ações da Terracap, na 43ª Assembleia Geral Extraordinária da Proflora, os acionistas votaram pela extinção da empresa mediante liquidação. Para viabilizar esse procedimento, o liquidante e os membros do Conselho Fiscal foram eleitos.

74. Também foi definido que a Proflora ficará vinculada à SEDHAB e à CODHAB foi delegada competência para desocupar parte da área da Proflora, no Paranoá Parque.

75. No tocante à situação patrimonial da empresa em extinção, detectou-se que seus ativos concentram-se nos maciços florestais. Cumpre registrar que além das agressões sofridas por essas áreas, parte delas foram destinadas para ocupações rurais e urbanas. Essa situação demonstra que o potencial volumétrico dos maciços remanescentes foi reduzido.

76. Em face desse cenário, a resolução da questão da Proflora passou a depender do resultado do processo de liquidação em curso. É fato que não se trata da primeira tentativa de liquidar essa empresa. Todavia, no que diz respeito às competências do TCDF quanto ao assunto, o monitoramento do Plano de Ação apresentado pelo liquidante mostra-se a medida mais adequada neste momento.

### **4 Considerações Finais**

77. No Processo nº 1013/2001, em 9 de abril de 2013, mediante a Decisão nº 1414/2013, o Tribunal resolveu:

{...}

*II. determinar à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP que, no prazo de 90 (noventa) dias, remeta à Corte informações acerca das deliberações do Conselho de Administração e da*



*Assembleia Geral de Acionistas da jurisdicionada, concernentes à incorporação da empresa PROFLORA S.A. – Florestamento e Reflorestamento, autorizada pela Lei nº 2.533/2000; III. autorizar: a) o acompanhamento das ações relativas à incorporação da empresa PROFLORA S.A. – Florestamento e Reflorestamento no Processo nº 22.639/2012, bem como o pensamento dos Processos nºs 1.013/2001 e 1.028/2003 aos referidos autos; b) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para adoção das providências devidas.*

78. Em resposta à determinação do item II, a Terracap enviou o Ofício nº 138/2013 – PRESI (fls. 131/132)<sup>11</sup>, no qual informou ao Tribunal sobre:

- I. a decisão da Diretoria Colegiada, pela não incorporação da Proflora;
- II. a decisão do Conselho de Administração, autorizando a contratação de empresa especializada para verificar a atual situação patrimonial e contábil da Proflora, a fim de melhor avaliar a possibilidade de incorporação;
- III. a reunião da Assembleia Geral da Proflora, que decidiu sobre a liquidação da empresa e elegeu o liquidante.

79. Visto que o Conselho de Administração ainda não se manifestou sobre a incorporação e que a Assembleia da Proflora optou pela liquidação, a Terracap alegou:

*Assim, necessário aguardarmos pela conclusão da liquidação e das prestações de contas da PROFLORA, para que possamos encaminhar novamente o processo ao Conselho de Administração da Companhia, para deliberação quanto à incorporação ou não da PROFLORA à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, e, posteriormente a Assembleia Geral dos Acionistas.*

80. As informações remetidas pela Terracap já eram conhecidas neste processo e não alteram a situação descrita anteriormente. Assim, poderá a Corte considerar atendido o item II da Decisão nº 1414/2013.

## **5 Proposições**

81. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. tomar conhecimento:
  - a. dos documentos acostados às fls. 92/124 e do Anexo I;

---

<sup>11</sup> Do Processo nº 1013/2001.



- b. do Ofício nº 138/2013 – PRESI, fls. 131/132 do Apenso nº 1013/2001;
  - c. do presente Relatório de Auditoria, fls. 125/147;
- II. considerar atendida a Decisão nº 1414/2013;
- III. determinar ao liquidante da Proflora S.A. - Florestamento e Reflorestamento que, a contar de 22 de março de 2013, em periodicidade trimestral, encaminhe a este Tribunal informações quanto às ações do Plano de Ação executadas ou o estágio em que se encontram as medidas em curso, até a conclusão da liquidação da referida empresa;
- IV. autorizar:
- a. o envio de cópia do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada ao liquidante, à Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB e à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap;
  - b. o retorno dos autos à SEAUD com vistas ao monitoramento do Plano de Ação apresentado pelo liquidante da PROFLORA S.A. – Florestamento e Reflorestamento, conforme estabelece o Capítulo VII, Seção 7, do Manual de Auditoria do TCDF, bem como para a adoção das demais providências de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4607 de 18/06/2013

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: 22639/2012
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 22639/2012

RELATOR : CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

EMENTA : Auditoria de Regularidade realizada na PROFLORA - S.A. - Florestamento e Reflorestamento, com o objetivo de identificar os óbices que se apresentam à extinção dessa empresa, em cumprimento à Decisão nº 2947/2012.

**DECISÃO Nº 2762/2013**

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento: a) dos documentos acostados às fls. 94/125 e do Anexo I; b) do Ofício nº 138/2013 - PRESI, fls. 131/132 do Apenso nº 1013/2001; c) do Relatório de Auditoria, fls. 126/150; II. considerar atendida a Decisão nº 1414/2013, prolatada no Processo apenso nº 1013/2001; III. determinar ao liquidante da Proflora S.A. - Florestamento e Reflorestamento que, no prazo de 90 (noventa) dias, elabore e encaminhe a este Tribunal um cronograma das ações a serem implementadas com vistas à liquidação da empresa; IV. autorizar: a) o envio de cópia do Relatório de Auditoria, do relatório/voto do Relator e desta decisão ao liquidante, à Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano - SEDHAB e à Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap; b) o retorno dos autos à SEAUD, para adoção das providências de estilo.

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, ANILCÉIA MACHADO e PAULO TADEU e o Conselheiro-Substituto PAIVA MARTINS. Participou o representante do MPJTCDF Procurador-Geral DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE.

SALA DAS SESSÕES, 18 de Junho de 2013

Olavo Medina  
Secretário das Sessões

Inácio Magalhães Filho  
Presidente