



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

**Processo n.º:** 16.357/15-e.

**Jurisdicionada:** Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap.

**Assunto:** Representação.

**Ementa:** Representação n.º 13/2015-DA, interposta pelo Ministério Público que atua junto ao Tribunal – MPJTCDF, com pedido de medida cautelar, em face de notícia divulgada pela imprensa dando conta que imóveis rurais teriam sido regularizados, no âmbito da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, com fraude processual e com a utilização de documentos falsos.

**Nesta fase:** Admissibilidade da exordial. Unidade instrutiva propõe conhecer da Representação, deliberar quanto à medida cautelar requerida, conceder o prazo de 15 (quinze) dias para manifestação da jurisdicionada acerca da exordial, dar ciência da decisão à representante e autorizar a realização de inspeção. VOTO convergente com a instrução, à exceção da proposta de autorização de inspeção, com acréscimos pela concessão da medida cautelar e pela abertura de prazo para manifestação das empresas cessionárias acerca dos fatos representados, com fulcro no art. 195, § 6º, do RI/TCDF.

**Fundamento legal para não inclusão em pauta:** art. 1º, inciso VI, da Resolução TCDF n.º 161/2003.

## **RELATÓRIO**

Cuidam os autos da Representação n.º 13/2015-DA, interposta pelo Ministério Público que atua junto ao Tribunal – MPJTCDF, da lavra do i. Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, com pedido de medida cautelar, em face de notícia divulgada pela imprensa dando conta que imóveis rurais de propriedade do empresário Wigberto Tartuce e de seus familiares teriam sido regularizados, no âmbito da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, com fraude processual e com a utilização de documentos falsos para ocultar bens em nome do ex-deputado, o qual estaria com o patrimônio bloqueado por decisão judicial desde novembro do ano passado.

Os termos da exordial estão transcritos a seguir:

*“Foi noticiado pela imprensa<sup>1</sup> que imóveis rurais de propriedade do empresário Wigberto Tartuce e de familiares teriam sido regularizados com fraude processual e uso de documentos falsos para ocultar bens em nome do ex-deputado — que está com o patrimônio bloqueado por decisão judicial desde novembro do ano passado.*

*Chamou-se a atenção, ao mesmo tempo, sobre o trâmite do processo de regularização: entre a chegada da documentação à Terracap, em 20 de novembro de 2014, e a aprovação do pedido, em 8 de dezembro, se passaram apenas 18 dias.*

<sup>1</sup> [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/05/05/interna\\_cidadesdf.481907/com-patrimonio-bloqueado-vigao-recorre-a-fraude-para-obter-terra-publica.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/05/05/interna_cidadesdf.481907/com-patrimonio-bloqueado-vigao-recorre-a-fraude-para-obter-terra-publica.shtml)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*Requeridas informações, a Terracap, pelo Ofício nº 283/2015 – PRESI, encaminhou cópia digitalizada dos processos de regularização de terrenos rurais vinculados ao Senhor Wigberto Tartuce e familiares (070.000.599/2014, 070.001601/2014, 070.001.643/2014 e 070.001.650/2014, em anexo).*

*Analizando os referidos procedimentos, depreende-se que o Senhor Wigberto Tartuce, por meio de instrumento particular de cessão de direitos, obteve a posse de imóveis rurais, com áreas de 5,90,40, 6,19,56, 6,00,00 e 6,00,00 hectares.*

*Ou seja, em algum momento, pagou a terceiro determinada quantia para exercer os direitos possessórios de determinadas áreas, que, somadas, totalizam mais de 240.000 m².*

*Em todas as situações, também, repassou, por meio de instrumento particular, os direitos possessórios das referidas áreas às pessoas jurídicas comandadas por sua filha, Flávia Veloso Tartuce, e esposa, Maria Helena Veloso Tartuce: Sigma Agropecuária Ltda., BSB Agropecuária Ltda., Agropecuária Brasília Ltda. e Sigma Radiodifusão Ltda.*

*Há possibilidade de que o Senhor Wigberto Tartuce, tal como apontado em reportagem, tenha utilizado membros da sua família para obter a regularização das áreas, numa espécie de simulação por meio de interposição fictícia de pessoas, com vistas a fraudar eventual execução em curso.*

*Além disso, até pela rapidez na tramitação e regularização dos feitos que culminaram com a regularização das áreas, há fortes vestígios de que a Terracap firmou os contratos de concessão de direito real de uso em afronta ao que prescrevem as normas que regem a matéria, senão vejamos.*

*Pelo que se apreende dos Processos 070.000.599/2014 (DODF de 28/01/2015, página 38), 070.001.601/2014 (DODF de 16/01/2015, página 24), 070.001.643/2014 (DODF de 16/01/2015, página 24) e 070.001.650/2014 (DODF de 28/01/2015, página 38), o embasamento legal das concessões foi o artigo 18 da Lei Federal nº 12.024/2009, a Lei Distrital nº 2.689/2001 e o Decreto 34.931/2013.*

*Em razão disso, foi editado, no âmbito distrital, o Decreto nº 34.391/2013, que disciplinou a regularização das ocupações de imóveis rurais no DF. Pelo aludido normativo, para que seja obtida a regularização da ocupação, o ocupante deveria atender as seguintes condições, in verbis:*

*Art. 2º Considera-se legítimo ocupante da terra pública rural do Distrito Federal e de suas entidades, nos termos do disposto no **artigo 18 da Lei Federal n. 12.024 de 27 de agosto de 2009**, aquele que atenda às seguintes condições:*

*I - comprove, em processo administrativo junto a Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - SEAGRI, que detém, por si ou por sucessão, o imóvel público rural desde 27 de agosto de 2004, com atividade rural efetiva, dando ao imóvel que ocupa a sua destinação legal; e,*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*II - detenha área de no mínimo de 2 (dois) hectares.*

*Parágrafo único. A SEAGRI certificará, após a análise, e se atendidas todas as exigências legais, a condição de legítimo ocupante, mediante emissão do Certificado de Legítimo Ocupante – CLO.*

*Art. 3º Para obter a regularização e legitimação da ocupação nos termos previstos no **artigo 11 da Lei Distrital 2.689 de 19 de fevereiro de 2001**, o ocupante deverá atender as seguintes condições:*

*I - comprove, em processo administrativo junto a SEAGRI, que é ocupante da área há pelo menos 5 (cinco) anos, contados da data da publicação deste Decreto, com atividade rural efetiva, dando ao imóvel que ocupa a sua destinação legal;*

*II - detenha área de no mínimo 2 (dois) hectares e no máximo de 150 (cento e cinquenta) hectares; e*

*III - não ser proprietário ou concessionário de imóvel rural no Distrito Federal.*

*Parágrafo único. Atendidas todas as exigências legais para fins de legitimação da ocupação, a SEAGRI emitirá o respectivo Certificado de Legítimo Ocupante – CLO (**grifos meus**).*

*A situação regulamentada pelo decreto em seu artigo 2º é sobremaneira curiosa. Segundo Geraldo Ataliba, ‘só cabe regulamento em matéria que vai ser objeto de ação administrativa ou desta dependente. O sistema só requer ou admite regulamento, como instrumento de adaptação ou ordenação de aparelho administrativo tendo em vista, exatamente, a criação de condições para fiel execução das leis’.*

*Ao regulamentar determinada matéria, o Chefe do Executivo, exercendo seu Poder Hierárquico, restringe os comportamentos possíveis de seus subordinados e uniformiza, processual a materialmente, os comportamentos a serem adotados em face de critérios que elege e das pautas que estabelece.*

*Dessa forma, como poderia o Chefe o Executivo Distrital regulamentar a atuação do Distrito Federal diante de uma lei editada pelo Congresso Nacional? Caso não haja expressa menção na Lei, a resposta deve ser negativa.*

*Os imóveis a que se referiu à Lei Federal<sup>2</sup>, decerto, são de propriedade da União. Como poderia o DF dispor sobre tais imóveis?*

*A própria Lei Orgânica do DF preconiza que os bens imóveis do Distrito Federal só podem ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, mediante autorização legislativa. Também dispõe que compete à Câmara Legislativa conceder autorização para alienação dos bens imóveis do Distrito Federal ou cessão de direitos reais a eles relativos.*

<sup>2</sup> “Art. 18. As áreas públicas rurais localizadas no Distrito Federal poderão ser regularizadas, por meio de alienação e/ou concessão de direito real de uso, diretamente àqueles que as estejam ocupando há pelo menos 5 (cinco) anos, com cultura agrícola e/ou pecuária efetiva, contados da data da publicação desta Lei.”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*De outro lado, a Lei Federal 9.636/98 diz que cabe ao Poder Executivo Federal, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis.*

*A Constituição Federal, sobre o assunto, no seu art. 48, diz ser de competência do Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre bens do domínio da União.*

*O sistema federativo adotado pela Constituição apresenta círculos de competência distribuídos entre seus entes, cuja respectiva atribuição sopesa a predominância do interesse para evitar conflito na superposição de uma sobre a outra.*

*A princípio, portanto, a matéria não poderia ser regulamentada pelo Distrito Federal, fato que pode implicar em invasão de matéria de competência privativa da União. E mais, colocaria em xeque todo sistema federativo, onde há repartição de competências entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, traduzidas em proporcionais e razoáveis poderes para cada ente federado.*

*Como se depreende do cotejo entre a Constituição e a LODF, a competência do Governador, em regra, restringe-se à regulamentação das leis distritais, não podendo imiscuir-se nas matérias reservadas pela Carta Política exclusivamente à União Federal.*

*Prima facie, portanto, difícil vislumbrar autonomia distrital na medida em que o exercício da competência regulamentar não se adstringiu aos imóveis de propriedade do DF. Dessa forma, em princípio, o artigo 3º do Decreto 34.931/2013 deveria ser utilizado para embasar os procedimentos de concessão de direito real de uso.*

*Nesse sentido, necessário que o Tribunal de Contas examine o caso concreto e a adequação do artigo 2º do decreto 34391/13, à luz da Constituição Federal, da LODF, da LC 803/09 e da Lei 2.689/2001, realizando, se necessário, levantamento, mediante procedimento fiscalizatório, das situações abarcadas e dos respectivos beneficiários.*

*Impõe reforçar que tal prerrogativa é assegurada ao Tribunal de Contas, consoante o enunciado da Súmula 347 do STF, competindo-lhe apreciar a constitucionalidade das normas aplicadas aos fatos levados ao seu exame.*

*Noutro giro, a Lei Distrital nº 2.689/2011, estabeleceu o seguinte:*

*Art. 11. A regularização e legitimação da ocupação prevista nesta Lei visam atender ao ocupante da área de até 150ha (cento e cinquenta hectares) que efetivamente ocupe terras rurais, tornando-as produtivas com o seu trabalho e o de sua família, preenchidos os seguintes requisitos:*

*I – não ser proprietário de imóvel rural;*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*II – comprovar ocupação e produção rural efetiva, pelo prazo mínimo de cinco anos.*

*Ao regulamentar a mencionada lei, o Decreto 34.391/2013 trouxe as seguintes condicionantes:*

*I - comprove, em processo administrativo junto a SEAGRI, que é ocupante da área há pelo menos 5 (cinco) anos, contados da data da publicação deste Decreto, com atividade rural efetiva, dando ao imóvel que ocupa a sua destinação legal;*

*II - detenha área de no mínimo 2 (dois) hectares e no máximo de 150 (cento e cinquenta) hectares; e*

*III - não ser proprietário ou concessionário de imóvel rural no Distrito Federal.*

*A atividade rural efetiva, a que se referiu a Lei 2.689/2011, aliás, é diretriz do desenvolvimento rural do DF (art. 55, XII, da LC 803/99 - promover o direcionamento de investimentos visando viabilizar economicamente a pequena propriedade familiar por meio da capacitação profissional dos produtores e trabalhadores rurais).*

*O Artigo 191 da Constituição Federal (repetido, na íntegra, pelo Código Civil), por outro lado, dispõe que aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.*

*Em que pese se estar tratando de concessão de uso e não usucapião, a correlação entre os institutos é inegável, vez que, na essência, possuem requisitos muito semelhantes para aplicação.*

*Segundo Carvalho Filho<sup>3</sup>, há correlação entre usucapião e a concessão de direito real de uso. Entende o mencionado autor que o direito à propriedade, no usucapião, e o direito ao uso de imóvel público, na concessão de uso especial, retratam direitos-meio para o exercício do direito-fim – este o direito à moradia, verdadeiro pano de fundo daqueles outros direitos.*

*Carlos Bastide Horbach<sup>4</sup>, em igual sentido, ao comparar a concessão de uso com o usucapião, entendeu:*

*‘Trata-se, realmente, de uma usucapião do direito de uso sobre bens públicos, o que resta ainda mais evidente quando são percebidas, como destacado, as semelhanças do tratamento normativo da usucapião especial de imóvel urbano e da concessão de uso especial para fins de moradia, o que impõe uma análise mais acurada do instituto.’*

*Adriano Ferrarini, ao comentar a concessão real de uso para fins de moradia, chegou a concluir que o instituto, na verdade é “ uma espécie de usucapião que não acarreta a aquisição da propriedade”*

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010

<sup>4</sup> Citado por Márcia Rosa Lima, no artigo “A concessão de direito real de uso como instrumento jurídico de defesa do patrimônio público e implementação da política local”, publicado na Publicado na Revista Interesse Público nº 15, p. 143





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*Enfim, a semelhança dos institutos foi destacada na própria Constituição Federal. O art. 183 estabeleceu as novas condições para a aquisição do domínio pelo uso do bem imóvel (lapso de tempo, área do imóvel, forma de uso e exigência de não ser proprietário de outro bem). Em que pese ter ratificado o entendimento que os bens públicos não são usucapíveis, preconizou que o direito de uso poderá ser respeitado por meio da concessão de uso ou concessão de direito real de uso (art.183, § 1º).*

*Percebe-se que a concessão de uso prevista no texto constitucional visa regularizar situação de fato caracterizada por ocupações irregulares de terrenos públicos. Como a Constituição Federal veda a possibilidade de usucapião de terras públicas, o legislador constituinte buscou forma alternativa de regularização, valendo-se da concessão de uso especial.*

*Dessa forma, pode-se inferir, ao interpretar sistematicamente a Constituição, que os requisitos elencados para a ocorrência do usucapião rural a que se referiu a Carta Política também deve ser estendidos à concessão de direito real de uso em áreas rurais.*

*Segundo Souza Júnior<sup>5</sup>, resgatando a Constituição de 1934, a Usucapião Especial Urbana voltou a figurar no cenário constitucional com a Carta Magna de 1988, abordando a possibilidade de usucapir imóveis urbanos, desde que cumpridos seus requisitos pré-estabelecidos, o que outrora era restrito aos rurais.*

*Tal regulamentação ocorreu em 2001, com a publicação do Estatuto da Cidade por meio da Lei nº 10.257, que veio estabelecer as recomendações pertinentes a uma nova política urbana, inserindo-se no contexto da Usucapião Especial, tratando de todas as questões pertinentes à aquisição da propriedade por esta via.*

*Nessa esteira, de acordo com Prates<sup>6</sup>, a usucapião especial urbana possui determinados requisitos para que seja admitida:*

- a) a incidência exclusiva sobre área urbana igual ou inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados;*
- b) a utilização da área usucapienda, única e exclusivamente, para a moradia do usucapiente e sua família;*
- c) a vedação de que seja o usucapiente dono de outro imóvel, urbano ou rural;*
- d) que a posse se prolongue por, no mínimo, 5 (cinco) anos sem interrupção nem oposição;*
- e) que exerça a posse com "animus domini";*
- f) que a posse do usucapiente seja justa, ou seja, não esteja contaminada pelos vícios da violência, clandestinidade e da precariedade.*

<sup>5</sup> SOUSA JÚNIOR, José Lopes de. **Usucapião Especial Urbana e a Função Social da Propriedade**. THEMIS- Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará, UNISUL/LFG, 2010.

<sup>6</sup> PRATES, Clyde Werneck. Usucapião no Direito Brasileiro. Curitiba: J.M. Livraria Jurídica, 2010.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*O Estatuto das Cidades ao regulamentar as exigências constitucionais reuniu normas relativas a ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Além disso, fixou importantes princípios básicos que devem nortear as ações da máquina estatal, dentre eles o da função social da propriedade*

*Neste passo, reafirmou a obrigatoriedade do poder público de agir em prol do interesse coletivo, buscando a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes dos processos de regularização de imóveis.*

*Portanto, também, no âmbito urbano, há paralelo que não pode ser desconsiderado. Os requisitos para a concessão de direito real de uso em áreas rurais não poderiam ser tão dissonantes em confronto com as condições necessárias para a ocorrência do usucapião especial urbano.*

*Igualmente, a Lei Orgânica do DF (artigo 165, XI) estabelece que as diretrizes, os objetivos e as políticas públicas que orientam a ação do governo devem observar, dentre outras, a compatibilização do ordenamento de ocupação e uso do solo com a contenção da especulação, da concentração fundiária e imobiliária e da expansão desordenada da área urbana.*

*Ainda, pelo art. 346, estabelece que a política fundiária e do uso do solo rural do Distrito Federal deve ser compatibilizada com as ações da política agrícola, tendo por finalidade, dentre outras:*

- assegurar o cumprimento da função social da propriedade, fixando o homem ao campo, valorizando seu trabalho como instrumento de promoção social.*
- fixar o homem ao campo, valorizando o trabalho como instrumento de promoção social.*

*Na LODF, há, do mesmo modo, demonstrações da preocupação do legislador com o princípio da moralidade e da impessoalidade em relação à política fundiária do DF. Pelo art. 347, vedou-se a destinação de terras rurais públicas do DF<sup>7</sup> àquele que seja beneficiário de mais de uma parcela ou lote rural.*

*Portanto, percebe-se as concessões autorizadas pela Terracap foram de encontro não só ao Decreto 34.931/13, mas também às normas nacionais e distritais que cuidam de assuntos fundiários, notadamente a Constituição Federal, Lei Orgânica do DF, a LC 803/99 e a Lei 2.689/2001, que tratam, como já mencionado: da função social da propriedade rural, exigência de não possuir o interessado outros imóveis; dever de incentivo ao pequeno produtor rural, contenção da especulação e da concentração fundiária etc.*

*Há sinais, dessa forma, que a Terracap, registre-se, em incomum celeridade, ao ter regularizado imóveis rurais pertencentes à*

---

<sup>7</sup> Quando se tratar de interesse social para assentamentos agrários de trabalhadores rurais



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*mesma pessoa, tenha violado, além dos dispositivos já mencionados, os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade.*

*A conduta, também, pode ter contribuído com a especulação e a concentração fundiária, na medida em que possibilitou que empresas, frise-se, pertencentes à mesma pessoa, ocupassem terrenos públicos por longo período, a despeito de todas as leis que regem a questão fundiária estabelecerem como requisito para regularização de imóveis a proibição de ser proprietário (concessionário) de outros imóveis.*

*As empresas Sigma Agropecuária Ltda., BSB Agropecuária Ltda., Agropecuária Brasília Ltda., conforme se comprova em consulta junto ao endereço eletrônico da Receita Federal (em anexo), foram criadas em 2014. Preencheriam, portanto, o requisito do tempo de ocupação previsto no Decreto nº 34.397?*

*Outros fatos também suscitam dúvidas ao Ministério Público.*

*Uma empresa denominada Sigma Radiodifusão Ltda. exerceria atividade agrícola e/ou pecuária efetiva? Segundo a Receita Federal (em anexo), a atividade da empresa se dá no ramo de 'Atividades de rádio'.*

*Hely Lopes Meirelles conceitua a concessão de uso como 'o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo a sua destinação específica', ou seja, é um contrato intuitu personae ou personalíssimo, pois a utilização é exclusiva do particular, sinalagmático pois é bilateral, executado entre a Administração Pública e o particular, poderá ser oneroso ou gratuito e é também comutativo pois os contratantes conhecem ab initio suas respectivas obrigações<sup>8</sup>.*

*Segundo Vladimir da Rocha França<sup>9</sup>, mediante a concessão de direito real de uso, a administração pública pode ceder o uso de bens de seu domínio para o particular, de forma remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, sob a forma de direito real resolúvel, para o desenvolvimento e implementação de atividades socioeconômicas que sejam relevantes para o interesse público.*

*A questão, portanto, não está adstrita somente ao âmbito civil, mas também ao direito administrativo vez que, efetivamente, o Poder Público concederá parte de seu patrimônio para utilização de terceiros. Dessa forma, o enfoque da matéria deve, necessariamente, tangenciar, também, os princípios que regem e norteiam a Administração Pública.*

*É dentro desses aspectos que o Poder Público realiza a função social destinando bens de sua propriedade para o uso particular.*

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Edezio Muniz de. [Função social da posse](http://jus.com.br/artigos/21615). Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3223, 28 abr. 2012. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/21615>.

<sup>9</sup> Temas diversos sobre a concessão de direito real de uso celebrada por sociedade de economia mista. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 43 n. 171 jul./set. 2006





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

*Imprescindível, portanto, que o faça, respeitando a função social da propriedade, os princípios administrativos e os objetivos das políticas fundiárias.*

*Conforme cópias que seguem em anexo, a Terracap, por meio de sua Presidente, Maruska de Lima Souza, firmou os Contratos de Concessão de Uso Oneroso de Imóvel Rural nºs 326/2014, 327/2014, e 328/2014, todos na mesma data, 15/12/2014, beneficiando as empresas SIGMA RADIODIFUSÃO LTDA., BSB AGROPECUÁRIA LTDA e SIGMA AGROPECUÁRIA LTDA, de propriedade de Flávia Veloso Tartuce, filha de Wigberto Tartuce.*

*Firmou, também, o Contratos de Concessão de Uso Oneroso de Imóvel Rural nºs 344/2014, em 29/12/2014, com a empresa AGROPECUÁRIA BRASÍLIA LTDA., de propriedade de LUIZA HELENA VELOCO TARTUCE, esposa de Wigberto Tartuce.*

*Os indícios de que os referidos ajustes estejam viciados saltam aos olhos. Difícil haver saída jurídica plausível para justificar o fato da Terracap ter concedido, quase simultaneamente, o direito real de uso de terras rurais a um mesmo grupo de pessoas.*

*Inclusive, vale repisar, o objetivo da concessão das áreas rurais era o de regularizar àqueles que estivessem ocupando o imóvel e exercendo atividades agrícolas ou pecuárias.*

*A despeito disso, a concessão dos imóveis foi realizada visando beneficiar pessoas jurídicas (empresas) criadas em 2014, o que, por conseguinte, fulmina o argumento que exerciam atividades rurais há mais de 5 anos. Uma das empresas, inclusive, exerce atividades de Radiodifusão.*

*Tais fatos, levam a crer que a Companhia, celebrou os contratos de forma totalmente ilegal, indo de encontro ao que preconiza a Constituição e demais leis que cuidam da matéria, não observando, dentre outras: a função social da propriedade rural e o dever de incentivo ao pequeno produtor rural, permitindo que os beneficiários fossem contemplados sem verificar se eram concessionários/proprietários de outros imóveis, além de ter incentivado a especulação e a concentração fundiária*

*Dessa forma urge que o Tribunal determine a imediata apreciação dos fatos, sem embargo de adotar medida cautelar, **inaudita altera pars**, no sentido de suspender os efeitos dos citados ajustes, até ulterior deliberação.*

*Assim, entendo que, no caso, estão presentes os pressupostos que autorizam a concessão de medida cautelar. O **fumus boni iuris**, consubstanciado na violação de princípios constitucionais e de normas legais, conforme já mencionado. O **periculum in mora**, decorrente da ocupação irregular de imóveis públicos a restrito grupo de pessoas. Impõe-se, portanto, a adoção de medida cautelar no sentido de suspender a vigência os atos de concessão até que sejam examinadas as questões ora suscitadas tendo em vista a dificuldade futura para anulação.” (grifos do original)*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Ao final da exordial, o i. Procurador do MPjTCDF requer, “*em face das competências constitucionais do Tribunal de Contas para fiscalizar os órgãos e entidades da Administração e zelar pela observância dos princípios insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal*”, que o Plenário:

- “I. tome conhecimento desta representação, determinando seu processamento em autos próprios;
- II. conceda *MEDIDA CAUTELAR*, inaudita altera pars, no sentido de determinar à Terracap que suspenda os efeitos dos atos de concessão dos imóveis em questão (nºs 326/2014, 327/2014, 344/2014 e 328/2014), até ulterior manifestação do Tribunal, para, ao final, confirmar a anulação dos mesmos;
- III. encaminhe o processo à Unidade Técnica competente para proceder à instrução do feito, autorizando, se necessárias, a realização de inspeção e diligências pertinentes com o fito de aferir:
  - a) legalidade dos ajustes firmados entre a Terracap e as empresas mencionadas nesta Representação;
  - b) a adequação do artigo 2º do decreto 34391/13, à luz da Constituição Federal, da LODF, da LC 803/09 e da Lei 2.689/2001 e demais normativos atinentes à questão, realizando levantamento das situações abarcadas e dos respectivos beneficiários.”

**MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO**

A unidade instrutiva, por meio da Informação n.º 94/2015 – Secretaria de Acompanhamento/1ª Divisão (e-doc 5244176E), examinou a admissibilidade da Representação interposta pelo *Parquet* especial, conforme as tabelas a seguir:

2. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE		
Requisitos	S/N/NA	Observação:
2.1 - O Representante é legitimado?	SIM	-
2.2 - A representação trouxe caracterização circunstanciada da situação (inciso I do § 1º do art. 195 do R/TCDF)?	SIM	-
2.3 - A representação foi redigida em linguagem clara e objetiva (inciso II do § 1º do art. 195 do R/TCDF)?	SIM	-
2.4 - A representação está acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificada (inciso III do § 1º do art. 195 do R/TCDF)?	SIM	-
2.5 - A representação tem enquadramento da matéria nas competências do Tribunal (inciso IV do § 1º do art. 195 do R/TCDF)?	SIM	-
2.6 - As informações trazidas apresentam verossimilhança com os fatos representados (§ 5º do art. 195 do R/TCDF)?	SIM	-



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

3. ANÁLISE:		
Requisitos	S/N/NA	Motivação
3.1 - Há necessidade de apresentação de esclarecimentos por parte da jurisdicionada ou interessado, conforme § 6º do art. 195 do R/TCDF?	SIM	-
3.2 - Há necessidade de realização de inspeção?	SIM	Para deliberação do Relator
3.3 - Há pedido de cautelar nos termos do art. 198 do R/TCDF?	SIM	Para deliberação do Relator

Diante do exposto, sugeriu-se:

- I. *tomar conhecimento da Representação nº 13/2015-DA da Terceira Procuradoria MPC/DF (peça nº 3, e-doc 2D469C3C-e), bem como dos anexos nºs 1 a 5 à dita Representação (peças nºs 4 a 8, e-docs 8A0EB863-e , E1657D74-e, 3E9D7E02-e, 8320313A-e e 5541A6D4-e);*
- II. *deliberar quanto à cautelar solicitada;*
- III. *conceder prazo de 15 dias à Terracap, para que apresente os esclarecimentos que tiver quanto ao teor da Representação supracitada;*
- IV. *autorizar o(a):*
  - a) *encaminhamento de cópia do voto e respectiva decisão, da Representação e desta informação aos interessados;*
  - b) *ciência da decisão que vier a ser proferida ao Representante;*
  - c) *realização de inspeção, se necessária, aonde se fizer pertinente; e*
  - d) *retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins."*

As sugestões formuladas foram acolhidas pelo Diretor da 1ª Divisão de Acompanhamento e pelo titular da Secretaria de Acompanhamento (e-docs 6AABD950 e 7FBEC767, respectivamente).

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

**VOTO**

Preliminarmente, esclareço que os presentes autos deram entrada em meu Gabinete às 18h38 do dia de ontem (19.06.15).

O presente processo trata de Representação formulada pelo representante do *Parquet* especial, Dr. Demóstenes Tres Albuquerque, em 15.06.2015, **com pedido de medida cautelar**.

A unidade instrutiva esclarece que a Representação, em suma, noticia reportagem de jornal de grande circulação no DF acerca de imóveis rurais de propriedade do empresário Wigberto Tartuce e de seus familiares que teriam sido regularizados, no âmbito da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, com fraude processual e com a utilização de documentos falsos para ocultar bens em nome do ex-deputado, o qual estaria com o patrimônio bloqueado por decisão judicial desde novembro do ano passado.

Nesse sentido, o representante chama a atenção para o exíguo tempo decorrido entre a chegada da documentação na jurisdição (20.11.2014) e a aprovação do pedido (08.12.2014): apenas 18 dias.

Após ter analisado os processos<sup>10</sup> de regularização dos terrenos rurais vinculados ao senhor Wigberto Tartuce e familiares, o representante informa que:

*“a) (...) a Terracap, por meio de sua Presidente, Maruska de Lima Souza, firmou os Contratos de Concessão de Uso Oneroso de Imóvel Rural nºs 326/2014, 327/2014, e 328/2014, todos na mesma data, 15/12/2014, beneficiando as empresas SIGMA RADIODIFUSÃO LTDA., BSB AGROPECUÁRIA LTDA e SIGMA AGROPECUÁRIA LTDA, de propriedade de Flávia Veloso Tartuce, filha de Wigberto Tartuce.*

*b) Firmou, também, o Contrato de Concessão de Uso Oneroso de Imóvel Rural nºs 344/2014, em 29/12/2014, com a empresa AGROPECUÁRIA BRASÍLIA LTDA., de propriedade de LUIZA HELENA VELOSO TARTUCE, esposa de Wigberto Tartuce”.*

Quanto à admissibilidade da Representação, considero, em harmonia com a área instrutiva, que o Tribunal deve tomar conhecimento da exordial, tendo em conta o preenchimento dos requisitos previstos nos incisos I a IV do § 1º do art. 195 do RI/TCDF.

Constato que o signatário da exordial detém prerrogativa para representar junto a esta Corte, que a situação foi caracterizada de forma circunstanciada, estando acompanhada de indício concernente à irregularidade identificada (celebração de contratos de concessão de imóveis rurais pela Terracap, com fraude processual e com a utilização de documentos falsos), que a peça foi redigida em linguagem clara e objetiva, além de a matéria encontrar-se enquadrada nas competências do Tribunal.

<sup>10</sup> Encaminhados em cópia pela Terracap (Anexos 1 a 4 à Representação – edocs 5541A6D4, 8320313A, 3E9D7E02 e E1657D74, respectivamente).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Sobre o pedido de prolação de medida cautelar – no sentido de que o Tribunal determine à Terracap que suspenda os efeitos dos Contratos de Concessão dos imóveis em questão (de n.ºs 326/2014, 327/2014, 328/2014 e 344/2014), até ulterior deliberação plenária – faço as ponderações a seguir.

Com o intuito de conferir o exercício jurisdicional requerido pelo Representante, destaco que esta Corte de Contas pode/deve deliberar pela suspensão dos efeitos dos referidos contratos de concessão, em sede de medida cautelar. Assim, cabe verificar, neste momento, o preenchimento simultâneo dos requisitos necessários para prolação de liminar (perigo da demora e plausibilidade jurídica).

Apesar de os ajustes já terem sido celebrados entre as partes (por um lado, a Terracap; por outro, as empresas Sigma Agropecuária Ltda., BSB Agropecuária Ltda. e Agropecuária Brasília Ltda.), lembro que a prolação de medida cautelar busca a *“proteção do erário ou patrimônio público, no caso de possibilidade de dano de incerta reparação, ou, ainda, (...) garantir a eficácia da ulterior decisão do feito”*, conforme disposto no art. 198 do Regimento Interno desta Corte.

No caso em tela, se os contratos de concessão de uso oneroso de imóvel rural continuarem com seus efeitos vigentes, em sua totalidade, os desdobramentos decorrentes dos atos praticados pelos particulares, com fulcro nos aludidos ajustes, poderão culminar em consequências desastrosas e irreversíveis ao erário distrital.

Simplemente esperar que a Terracap apresente os esclarecimentos necessários acerca da exordial, ainda que em prazo exíguo, para somente então o Tribunal deliberar acerca do mérito da questão (após análise pela área instrutiva e pelo órgão ministerial), pode não ser suficiente para que o erário seja preservado.

Nesse sentido, entendo que o *“periculum in mora”* resta configurado.

Quanto ao *“fumus boni iuris”*, observo que o i. representante do *Parquet* especial aponta inúmeras irregularidades no processo de regularização dos terrenos em questão que ensejariam, no mérito, a anulação dos Contratos de Concessão de Uso Oneroso de Imóvel Rural n.ºs 326/2014, 327/2014, 328/2014 e 344/14.

Segundo o representante, existem fortes indícios de que dispositivos legais que regem a matéria teriam sido inobservados pela Terracap quando da celebração dos ajustes, a saber: o Decreto Distrital n.º 34.931/2013, bem como as normas nacionais e distritais que regem a questão relativa a assuntos fundiários (Constituição Federal, Lei Orgânica do DF, Lei Complementar n.º 803/1999 e Lei n.º 2.689/2001).

Neste diapasão, o representante entende que não foram observados aspectos exigíveis para a celebração dessas concessões, tais como: a função social da propriedade rural; a exigência de não possuir o interessado outros imóveis; o dever de incentivo ao pequeno produtor rural; e a contenção da especulação e da concentração fundiária; dentre outros.

Além disso, o representante ressalta outras impropriedades ocorridas na celebração de tais ajustes, a saber:





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

- a) concessão, quase simultânea, do direito real de uso de terras rurais a um mesmo grupo de pessoas;
- b) concessão de benefício de pessoas jurídicas criadas em 2014, contrariamente à exigência de exercício de atividades rurais há mais de cinco anos;
- c) concessão de benefício à empresa cuja atividade se dá no ramo de radiodifusão e não no setor agrícola e pecuário.

Além desses pontos, o membro do *Parquet* especial questiona a adequação da aplicabilidade do art. 2º do Decreto n.º 34.931/2013 em âmbito distrital, levando em conta a Constituição Federal, a Lei Orgânica do DF, a Lei Complementar n.º 803/2009 e a Lei n.º 2.689/2001. Segundo o representante, a matéria ali contida não poderia ser regulamentada pelo Distrito Federal, fato que *“pode implicar em invasão de matéria de competência privativa da União”*.

Diante dos argumentos apresentados pelo n. Procurador, em um juízo de cognição sumária, entendo que os pontos suscitados são suficientes para restar caracterizada a plausibilidade jurídica do pleito.

Portanto, mostram-se presentes os requisitos para prolação de medida cautelar, ensejando a suspensão dos efeitos dos Contratos de Concessão dos imóveis em questão (de n.ºs 326/2014, 327/2014, 328/2014 e 344/2014), até ulterior deliberação plenária.

Diante de todo o exposto, faz-se necessário que a Corte de Contas conceda a medida liminar requerida pela ilustre Representante, amparado no art. 198 do Regimento Interno do TCDF.

Com fulcro<sup>11</sup> no art. 195, § 6º, do RI/TCDF, cabe ao Tribunal determinar à Terracap, bem como autorizar a oitiva das empresas cessionárias (Sigma Agropecuária Ltda., BSB Agropecuária Ltda. e Agropecuária Brasília Ltda.), em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, que apresentem contrarrazões aos fatos representados perante esta Corte pelo *Parquet* especial. Considerando a urgência da matéria, em que pese a prolação de medida cautelar, fixo o prazo de 15 (quinze) dias para manifestação dos envolvidos.

Quanto à proposta aventada pela área instrutiva (tendo em conta o pedido constante do item III da Representação), no sentido de já ser autorizada a realização de inspeção onde se fizer pertinente, deixo de acolher tal sugestão. Se for o caso, em momento oportuno, tal medida será acolhida pelo Plenário.

Por fim, os presentes autos devem retornar à Seacomp/TCDF, para análise de mérito da referida Representação em cotejo com as contrarrazões que venham a ser encaminhadas, com a urgência que o caso requer.

Ante o exposto, em harmonia parcial com a unidade instrutiva, com os acréscimos e ajustes que faço, VOTO no sentido de que o egrégio Tribunal:

<sup>11</sup> “§ 6º Conhecida a representação, o Relator ou o Tribunal poderá dar conhecimento do assunto à jurisdicionada ou interessado com vistas à apresentação de esclarecimentos, desde que a ciência da matéria não prejudique a apuração.”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

- I. tome conhecimento:
  - a) da Representação n.º 13/2015-DA (e-doc 2D469C3C), com pedido de medida cautelar, em face de notícia divulgada pela imprensa dando conta que imóveis rurais teriam sido regularizados, no âmbito da Terracap, com fraude processual e com a utilização de documentos falsos, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 195, § 1º, do RI/TCDF;
  - b) dos demais documentos juntados aos autos em razão da Representação (Anexos 1 a 5, e-docs 5541A6D4, 8320313A, 3E9D7E02, E1657D74 e 8A0EB863);
  - c) da Informação n.º 94/2015 – Secretaria de Acompanhamento/1ª Divisão;
- II. conceda a medida cautelar requerida, com amparo no art. 198 do Regimento Interno do TCDF, ante a presença simultânea dos requisitos necessários à sua prolação, determinando-se à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap que suspenda os efeitos dos contratos de concessão de uso dos imóveis apontados na Representação n.º 13/2015-DA (de n.ºs 326/2014, 327/2014, 328/2014 e 344/2014), até ulterior deliberação plenária;
- III. com fulcro no art. 195, § 6º, do RI/TCDF, fixe o prazo de 15 (quinze) dias para que a Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, e as empresas cessionárias (Sigma Agropecuária Ltda., BSB Agropecuária Ltda. e Agropecuária Brasília Ltda.), caso queiram, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, apresentem contrarrazões aos fatos representados perante esta Corte;
- IV. dê ciência do teor da decisão que vier a ser proferida ao signatário da exordial;
- V. autorize:
  - a) o envio de cópia da Representação, deste Relatório/Voto e da decisão que vier a ser proferida à Terracap e às empresas indicadas no item III, para subsidiar o cumprimento da diligência em tela;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

- b) a devolução dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para análise de mérito da Representação formulada pelo *Parquet* especial, em cotejo com as contrarrazões que venham a ser encaminhadas pelas interessadas, com a urgência que o caso requer.

Sala das Sessões, 23 de junho de 2015.

**INÁCIO MAGALHÃES FILHO**  
Conselheiro-Relator