



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA

PROCESSO N.º 35.429/2009 (3 volumes), com CD e Apensos n.º 111.000.057/2009 (5 volumes), 111.000.774/2008, 111.001.530/2008, 111.002.263/2008 e 111.000.587/2009 (2 volumes).

PARECER N.º 1.129/2016-DA

**EMENTA: Prestação de Contas Anual. Companhia Imobiliária de Brasília. Exercício financeiro de 2008. Audiência. Razões de Justificativa. Instrução, considerando procedentes ou parcialmente procedentes as Razões de Justificativa de uns e improcedentes de outros, pugna pela irregularidade das contas dos gestores que aponta e regularidade dos demais. MPCDF parcialmente de acordo. Razões parcialmente procedentes. Contas irregulares para uns e regulares para outros.**

Os autos tratam da Prestação de Contas Anual dos administradores e demais responsáveis da **Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP**, relativamente ao exercício financeiro de **2008**.

2. Na última assentada, a **Corte** proferiu a Decisão n.º **2.530/2015**, cujo conteúdo reproduzo:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento dos documentos de fls. 131/138 e 142/148; II – ter por atendida a Decisão n.º 209/13; **III – autorizar, nos termos do artigo 13, inciso III, da Lei Complementar n.º 1/94, a audiência dos responsáveis relacionados no parágrafo 2.1 da Informação n.º 65/12 – SECONT/3ªDICONT (fls. 87/88) para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa em face das seguintes falhas indicadas no Relatório de Auditoria n.º 22/10 – DIRAG/CONT/STC, ante a possibilidade de terem suas contas julgadas irregulares:** a) subitem **2.1.1** – Pagamento indevido de tributos em decorrência da ausência de prestação de contas de convênios e contabilização incorreta de valores na conta faturas a receber; b) subitem **2.2.1** – Dívidas da TERRACAP no encerramento do exercício de 2008; c) subitem **2.2.5** – Ausência de repasse financeiro aos cofres do Tesouro do Distrito Federal, em descumprimento às cláusulas dos convênios e ao recomendado no Relatório de Auditoria n.º 23/2006 – CONT/DIN, referente à prestação de contas de 2005; d) subitem **2.2.6** – Morosidade no pagamento de dividendos ao Governo do Distrito Federal e ao Governo da União; e) subitem **4.4** – Ocupação irregular das terras públicas rurais de propriedade da TERRACAP; f) subitem **5.2** – Empregados cedidos com ônus para a TERRACAP, onerando as despesas da companhia; g) subitem **5.7** – Pagamento a mais de R\$ 53.405.802,77 no período de dezembro de 2002 a março de 2009 a empregados da TERRACAP, em decorrência de falhas no setor de recursos humanos; h) subitem **6.1** – Realização de despesas no valor de R\$ 1.974.094,96, por meio de contratos emergenciais, em decorrência de morosidade no processo licitatório e falhas em edital, apontadas pelo TCDF; i) subitem **8.6** – Firmatura de convênios com cláusulas genéricas dificultando os controles da TERRACAP em acompanhar a execução das obras/serviços, os repasses dos recursos e as prestações de contas dos convênios,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

resultando em prejuízos para a companhia; j) **item 9** - Participação dos empregados nos resultados da TERRACAP do exercício de 2008, por meio do cumprimento de metas que na sua essência são atividades rotineiras da companhia e/ou cumprimento de determinações do Ministério Público e dos órgãos de controle interno e externo; IV – alertar a atual diretoria da TERRACAP, a título de colaboração, sobre as falhas arroladas nos autos em exame que podem, ainda, estar sendo cometidas; V – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para adoção das providências cabíveis. (Destaquei).

3. Portanto, essa fase processual cuida do exame das Razões de Justificativa apresentadas pelos responsáveis, a teor do **decisum** assinalado.

4. As Razões de Justificativa restaram adequadamente agrupadas, sintetizadas e analisadas pelo competente Corpo Técnico, nos termos da Informação n.º **225/2016** – SECONT/1ªDICONTE (folhas 406 a 427), motivo pelo qual considero suficiente sua transcrição, com os destaques que entendo pertinentes em cada ponto.

5. Passo à análise, desde já assentado que o **Ministério Público de Contas** está apenas **parcialmente de acordo** com o competente Corpo Técnico.

**Antônio Raimundo Gomes Silva Filho**<sup>1</sup>, **Elme Terezinha Ribeiro Tanus**<sup>2</sup> e **Anselmo Rodrigues Ferreira Leite**<sup>3</sup> (folhas 244 a 249)

**Justificativas:**

8. Preliminarmente, os justificantes afirmam que **não podem ser responsabilizados por atos praticados por empregados** a quem competia a execução de considerável parte dos atos mencionados na Decisão n.º 2.530/2015, bem como esclarecem que o processo decisório no período examinado foi descentralizado, incumbindo a cada setor a responsabilidade pelos atos praticados por seus executores.

9. Informam que, independentemente de serem ou não responsáveis por todos os atos indicados na referida decisão, cuidaram de obter todas as informações necessárias ao esclarecimento dos fatos, objetivando fundamentar suas razões de justificativa.

**Análise:**

10. A **alegação preliminar é genérica**, portanto procederemos a análise de responsabilidade dos justificantes quando abordarmos os argumentos trazidos para cada irregularidade apontada.

**Justificativas:** *Subitem 2.1.1 – Pagamento indevido de tributos em decorrência da ausência de prestação de contas de convênios e contabilização incorreta de valores na conta faturas a receber.*

11. Afirmam que a gerência da Terracap **mantinha controle apenas sobre a prestação de contas e repasses de convênios relacionados a obras**. Acrescentam ter sido enviado o Ofício n.º 712/2009, da Presidência da empresa aos conveniados, cobrando a **regularização dos convênios em atraso, e que as respostas não haviam sido recebidas até o final de 2008** (exercício ora apreciado).

12. No que tange ao pagamento de tributos, afirmam que **não houve prejuízo aos cofres da empresa**, haja vista a **contabilização equivocada** dos adiantamentos de convênios na conta “faturas a receber”, alterada posteriormente para “adiantamento de convênios”. Aduzem que a empresa apurava seu imposto de renda pessoa jurídica e contribuição sobre

<sup>1</sup> Presidente.

<sup>2</sup> Diretora de Recursos Humanos, Administração e Finanças.

<sup>3</sup> Diretor de Desenvolvimento e Comercialização.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

o lucro líquido com base no lucro real anual, utilizando o encontro nas contas de resultado – Receitas, Custos e Despesas.

**Análise:**

13. Cumpre esclarecer que **o ofício de cobrança da regularização dos convênios em atraso foi expedido somente em 2009** (Ofício n° 712/2009).

14. Assim, **consideramos procedentes as justificativas apresentadas quanto à ausência de prejuízo, constituindo-se, a nosso ver, falha de natureza formal**, cuja responsabilidade caberia apenas às contas do Sr. Antônio Raimundo Gomes Silva Filho (Presidente) e da Sra. Elme Terezinha Ribeiro Tanus (Diretora de Recursos Humanos, Administração e Finanças), considerando as competências e atribuições de cada justificante.

**Justificativas:** *Subitem 2.2.1 – Dívidas da Terracap no encerramento do exercício de 2008.*

15. Os justificantes **afirmam ser anterior à sua gestão a dívida de R\$ 4.181.613,38**, encontrada no balanço final de 2008, na conta “faturas a receber”, referente às despesas realizadas pela extinta Secretaria de Assuntos Fundiários e pagas pela Terracap no período de 31/08/1999 a 01/12/2003, nos termos do Decreto n° 20.035/99, alterado pelo Decreto n° 20.150/99, que prevê o ressarcimento das despesas. Acrescentam que a **referida dívida foi cobrada em sua gestão por meio do Ofício n° 202/2007-PRESI, de 26/04/2007, sem, contudo, terem obtido êxito durante o exercício sob análise.**

**Análise:**

16. Em que pese as justificativas apresentadas não esclarecerem a falha apontada, **ele trata de dívidas que permanecem ao longo de vários exercícios e, conforme apontado pelo Diretor da 3ª DICONT à fl. 161, não aponta prejuízo e o valor de maior representatividade refere-se ao pagamento indevido de funcionários em razão da incorporação de 90% do salário de novembro de 2002, matéria que está sendo acompanhada no Processo n° 38.495/2009.**

17. Dessa forma, entendemos que este item **não deve ser tratado como irregularidade, constituindo falha formal**, cuja responsabilidade, assim como consignado no parágrafo 14, caberia apenas às contas do Sr. Antônio Raimundo Gomes Silva Filho (Presidente) e da Sra. Elme Terezinha Ribeiro Tanus (Diretora de Recursos Humanos, Administração e Finanças), considerando as competências e atribuições de cada justificante.

**Justificativas:** *Subitem 2.2.5 – Ausência de repasse financeiro aos cofres do Tesouro do Distrito Federal, em descumprimento às cláusulas dos convênios e ao recomendado no Relatório de Auditoria n° 23/2006 – CONT/DIN, referente à prestação de contas de 2005.*

18. Os justificantes aduzem que tais valores, referentes a recebimentos pela venda de imóveis passados em consignação por meio de convênio para serem licitados pela Terracap, são anteriores à sua gestão (1991 a 2002). Informam que, em 28/10/2009, **após a Decisão n° 2521/2009-TCDF, efetuaram repasse de R\$ 4.238.993,76** à Secretaria de Educação do DF, relativos ao Convênio n° 155/2002, **ficando o restante com pendências administrativas e/ou judiciais.**

**Análise:**

19. Constata-se que, de fato, **a ocorrência advém de exercícios anteriores e que a TERRACAP procedeu a regularização de parte do montante e vem adotando providências para a regularização do restante, não devendo influenciar nesta PCA.**

**Justificativas:** *Subitem 2.2.6 – Morosidade no pagamento de dividendos ao Governo do Distrito Federal e ao Governo da União.*

20. Os justificantes afirmam que, com relação aos débitos junto ao Governo do Distrito Federal e ao Governo da União, **o pagamento dos dividendos relativos a 2005 e 2006 foram efetuados na sua gestão.** Acrescentam que, **quanto aos exercícios de 2007 e 2008, a Assembleia Geral de Acionistas da Terracap não tinha deliberado sobre a distribuição dos dividendos por falta de manifestação conclusiva da Corregedoria Geral do DF referente ao período.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

**Análise:**

21. Além das providências adotadas pela TERRACAP para providenciar os pagamentos, conforme informado pelos justificantes e também às fls. 937/940 do Processo nº 111.000.057/2009, há o fato de que **o pagamento não depende exclusivamente dos gestores**, cabendo a decisão sobre a distribuição e o pagamento dos mesmos à Assembleia Geral dos Acionistas da empresa, formada por representantes do Governo do Distrito Federal e da União.

22. Nesse sentido, corroborando entendimento expresso no parágrafo 9º à fl. 162, entendemos que **a ocorrência não deve ser vista como irregularidade e vinculada ao exercício de 2008**, não influenciando nesta PCA.

**Justificativas:** *Subitem 4.4 – Ocupação irregular das terras públicas rurais de propriedade da TERRACAP.*

23. Os justificantes aduzem que **a ocupação irregular das terras públicas rurais de propriedade da Terracap data de uma época muito anterior à sua administração** e que, em 2006, foi celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta-TAC entre o Ministério Público-MP e a TERRACAP estipulando obrigações a serem cumpridas no prazo de 2 anos, sob pena de multa.

24. Afirmam que, **durante o primeiro ano de sua gestão, tomaram conhecimento da balbúrdia fundiária existente nas terras públicas rurais de propriedade da Terracap**, iniciando o trabalho de certificação junto ao INCRA e a elaboração de um Termo de Referência para a contratação de uma empresa para elaboração e aprovação de projetos junto aos órgãos ambientais visando a regularização das áreas rurais arrendadas a terceiros pela extinta Fundação Zoobotânica, culminando com a celebração de um novo TAC com o MP em 2009 e com a contratação da empresa TOPOCARD para fazer o Georreferenciamento e a certificação dos imóveis rurais.

**Análise:**

25. Consideramos **procedentes as justificativas apresentadas**. Verifica-se que as **ocorrências deste item perpassam por diversos exercícios, com início anterior à gestão dos justificantes**, e que a TERRACAP vem adotando providências para regularização da situação, existindo, ainda, acompanhamento dos desdobramentos da matéria pelo MPDFT.

26. Dessa forma, a nosso ver, **o fato contido neste item trata de matéria complexa, a envolver não só ações da TERRACAP, para ser considerado como irregularidade e não deve ser atribuído, especificamente, ao exercício de 2008 e aos referidos gestores**.

**Justificativas:** *Subitem 5.2 – Empregados cedidos com ônus para a TERRACAP, onerando as despesas da companhia.*

27. Esclarecem os justificantes que **uma parte dos empregados cedidos em 2008 teve sua cessão autorizada pelo Secretário de Estado de Governo e outra parte foi cedida com amparo em acordo coletivo de trabalho da empresa**.

**Análise:**

28. **Dos 21 empregados cedidos** relacionados pelo Controle Interno, **5 foram cedidos em 2008**. Considerando as justificativas apresentadas, **entendemos que a falha não constitui irregularidade capaz de macular as contas dos gestores e poderia ensejar a aposição de ressalva apenas às contas do Presidente da TERRACAP e da Diretora de Recursos Humanos, Administração e Finanças**.

**Justificativas:** *Subitem 5.7 – Pagamento a maior de R\$ 53.405.802,77 no período de dezembro de 2002 a março de 2009 a empregados da TERRACAP em decorrência de falhas no setor de recursos humanos.*

29. Os justificantes afirmam **tratar-se de pagamento da incorporação do percentual de 90% ao salário de empregados reclamantes de ação judicial trabalhista com efeito a partir de 01 de dezembro de 2002, decisão judicial proferida antes de sua gestão, portanto**. Em **fevereiro de 2009**, ainda na gestão dos justificantes, foi criada uma Comissão por meio da Portaria 89/2009-PRESI, incumbida de proceder a elaboração de cálculos, por determinação judicial, **constatando a existência de erro**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA

nos cálculos no período de dezembro de 2002 a março de 2009, razão pela qual a Diretoria Colegiada da empresa decidiu pela imediata correção da folha de pagamento.

**Análise:**

30. Em consulta ao Sistema de Acompanhamento Processual do Tribunal, verificamos que o Processo n° 38.495/2009, que trata de **TCE instaurada**, por determinação do Tribunal, para apurar responsabilidades por possíveis irregularidades relacionadas à referida incorporação de 90%, **encontra-se aguardando a remessa das contas, não havendo, ainda, definição sobre o valor do prejuízo, em razão da ação em curso na Justiça Trabalhista.**

31. Dessa forma e considerando, ainda, as justificativas apresentadas, **entendemos que este item não deve ser tratado como irregularidade, constituindo falha formal a continuidade do pagamento implementado em 2002**, cuja responsabilidade, assim como consignado no parágrafo 14, caberia apenas às contas do Sr. Antônio Raimundo Gomes Silva Filho (Presidente) e da Sra. Elme Terezinha Ribeiro Tanus (Diretora de Recursos Humanos, Administração e Finanças), considerando as competências e atribuições de cada justificante.

**Justificativas:** *Subitem 6.1 – Realização de despesas no valor de R\$ 16.974.094,96, por meio de contratos emergenciais, em decorrência de morosidade no processo licitatório e falhas em edital, apontadas pelo TCDF.*

32. Afirmam os justificantes que, **tão logo assumiram a gestão da Terracap, determinaram a realização de licitação para continuidade dos serviços de TI, mais precisamente no dia 31/01/2007, conforme Processo Administrativo n° 111.000.277/2007.** No entanto, a licitação somente foi realizada no segundo semestre de 2008, em face de exigências dos órgãos governamentais a que a Terracap estava vinculada, fatos alheios à vontade dos justificantes, que se viram obrigados a fazer contratação emergencial para evitar graves prejuízos à empresa, que não poderia ficar sem seus serviços de TI, considerando que o sistema de informação da Terracap administrava uma carteira de cobrança de quase 2 bilhões de reais, à época. **Esses recursos eram imprescindíveis para manter considerável parte dos programas sociais e de investimento do governo do Distrito Federal.**

33. Ressaltam, ainda, que as contratações emergenciais foram realizadas de maneira independente, com a convocação de várias empresas e com a contratação daquelas que apresentaram os menores preços, tudo dentro das exigências e formalidades legais, sendo que, em cada uma das contratações, os preços foram sendo reduzidos, gerando sempre economia para a Terracap.

**Análise:**

34. Os justificantes **não apresentaram quaisquer justificativas que tenham o condão de afastar sua responsabilidade pelas contratações emergenciais no exercício de 2008, limitando-se a abordar de maneira genérica os serviços de TI.**

35. Com relação à matéria, nos autos do Processo n° 12.829/2007, mediante o Acórdão n° 46/2010, foi aplicada multa ao Sr. Antônio Raimundo Gomes Silva Filho e à Sra. Elme Terezinha Ribeiro Tanus pela celebração dos Contratos Emergenciais TERRACAP n° 44/07–CTIS Tecnologia S.A.; 45/07-LINKNET Tecnologia e Telecomunicações Ltda.; 154/07-CTIS Tecnologia S.A.; 155/07-LINKNET Tecnologia e Telecomunicações Ltda.; 58/08–CTIS Tecnologia S.A.; e 59/08–LINKNET Tecnologia e Telecomunicações Ltda., ao arripio do disposto nos arts. 24, IV, e 26 da Lei n° 8.666/93, e das Decisões TCDF n° 2517/02 e 3500/99, alínea "e".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA

36. Após a suspensão da cobrança da multa determinada pelo item II da Decisão nº 670/2013, foi autorizada a retomada dos procedimentos de cobrança, por meio do item II da Decisão nº 5696/2015<sup>4</sup>.

37. Posteriormente, nos autos do mesmo processo, o Tribunal decidiu considerar **improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Antônio Raimundo Gomes Silva Filho e pela Sra. Elme Terezinha Ribeiro Tanus, de forma conjunta, em cumprimento ao item III da Decisão nº 1.090/2.010<sup>5</sup>, deixando-lhes de aplicar a sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 1/1994, excepcionalmente, tendo em conta o Acórdão nº 46/2010, que aplicou-lhes multa em face das irregularidades nos ajustes antecessores do Contrato nº 197/08 (Decisão nº 3.932/2016). Atualmente, o Processo encontra-se arquivado.**

38. No que tange aos dois contratos de publicidade apontados pelo Controle Interno, há que se salientar que a TERRACAP, não tendo conseguido realizar a licitação até o término do Contrato nº 1676/2001, firmou o primeiro contrato emergencial (Contrato nº 222/2007), com vigência de 180 dias a partir de 11/12/2007, ou seja, em exercício diverso ao ora em análise.

39. No entanto, ao término da vigência do aludido contrato emergencial, em junho/2008, a empresa firmou um novo contrato emergencial (Contrato nº 106/2008), considerando que o processo licitatório, cujo início se deu em dezembro/2007, havia sido suspenso em fevereiro/2008 pelo TCDF com determinação para a adoção de providências<sup>6</sup>. **O certame só se encerrou quase um ano após seu início, em dezembro/2008, com a assinatura do Contrato nº 249/2008, ficando as respectivas despesas com publicidade e propaganda sendo realizadas por meio de contratos emergenciais.**

40. Nesse sentido, entendemos que **as justificativas apresentadas não foram suficientes para elidir a responsabilidade dos justificantes pelas contratações emergenciais no exercício de 2008.** No entanto, a nosso ver, **considerando as competências e atribuições de cada justificante, a irregularidade deve macular tão somente as contas do Sr. Antônio Raimundo Gomes Silva Filho (Presidente) e da Sra. Elme Terezinha Ribeiro Tanus (Diretora de Recursos Humanos, Administração e Finanças).**

**Justificativas:** *Subitem 8.6 – Firmatura de convênios com cláusulas genéricas dificultando os controles da TERRACAP em acompanhar a execução das obras/serviços, os repasses dos recursos e as prestações de contas dos convênios, resultando em prejuízos para a companhia.*

41. **Afirmam que a celebração de convênios com cláusulas genéricas era uma prática anterior à gestão dos justificantes à frente da TERRACAP e que, no curso desta, tais práticas foram sofrendo alterações com o detalhamento do objeto dos convênios, melhorando substancialmente o que diz respeito à prestação de contas.**

**Análise:**

<sup>4</sup> II – autorizar a retomada dos procedimentos de cobrança das multas aplicadas ao Sr. Antônio Raimundo Gomes Silva Filho e à Sr<sup>a</sup>. Elme Terezinha Ribeiro Tanus (R\$ 12.536,00) pela Decisão nº 1.090/10 e pelo Acórdão nº 46/10, haja vista o deslinde do Agravo de Instrumento nº 2012.00.2.012725-5 e o julgamento pela improcedência da Ação Anulatória nº 2012.01.1.074849-4, bem como o não provimento do Recurso de Apelação nº 2012.01.1.074849-4;

<sup>5</sup> III) autorizar a audiência dos responsáveis indicados no parágrafo 41 do relatório/voto da Relatora, signatários do Contrato nº 197/08-TERRACAP X LINKNET Tecnologia e Telecomunicações Ltda., sob pena de aplicação de multa por grave ofensa à norma legal (art. 57, II e parágrafo primeiro, da Lei Complementar nº 1/94), para que, no prazo de 30 (trinta) dias, se manifestem acerca: a) do descumprimento das Decisões nºs 2517/02 e 3500/99, alínea "e"

<sup>6</sup> Em 03/06/2008, por meio da Decisão nº 2.879/2008, o Tribunal autorizou o prosseguimento da Concorrência (Processo nº 38.696/2006).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA

42. Consideramos parcialmente procedentes as justificativas apresentadas, haja vista que os convênios foram firmados em exercícios anteriores e que providências vêm sendo adotadas tanto para a confecção dos convênios como para a regularização da situação do atraso nas prestações de contas. Ressalte-se que **apenas um dos convênios apontados pelo Controle Interno venceu em 2008** e, conforme consignado à fl. 847 do Processo nº 111.000.057/2009, **o saldo dele pendente de prestação de contas se mostrava reduzido em relação ao apontado pelo Controle Interno**, indicando a implementação de ações de cobrança da referida prestação de contas.

43. Nesse sentido, entendemos que **a falha apontada não deve implicar em irregularidade das contas, podendo ensejar a oposição de ressalvas apenas às contas do Sr. Antônio Raimundo Gomes Silva Filho (Presidente) e da Sra. Elme Terezinha Ribeiro Tanus (Diretora de Recursos Humanos, Administração e Finanças)**.

**Justificativas:** *Item 9 - Participação dos empregados nos resultados da TERRACAP do exercício de 2008, por meio do cumprimento de metas que na sua essência são atividades rotineiras da companhia e/ou cumprimento de determinações do Ministério Público e dos órgãos de controle interno e externo.*

44. Para elaboração do programa de participação nos resultados no exercício de 2008, a Diretoria Colegiada designou grupo de trabalho por meio da Portaria nº 416/2007-PRESI, com a finalidade de estabelecer metas, nos termos do parágrafo quinto da cláusula primeira do Acordo Coletivo de Trabalho-ACT-2007/2009. O referido grupo de trabalho apresentou o programa de participação nos resultados de 2008 aprovado pela Diretoria Colegiada da Terracap, dando continuidade a um programa que já existia na empresa desde 1996 amparado por Acordo Coletivo de Trabalho, sendo certo que as metas escolhidas foram consideradas essenciais ao desenvolvimento da empresa e à solução de pendências do passado, pelas unidades gerenciais, pelo grupo de trabalho e pela Diretoria Colegiada.

**Análise:**

45. **A matéria deste item foi analisada pelo Tribunal no Processo nº 3.474/2004, o qual se encontra arquivado, tendo a Corte exarado a Decisão nº 3.570/2012<sup>7</sup>. Ante o deslinde do feito sem indicação de irregularidade e as justificativas apresentadas, entendemos que este item não deve macular as contas dos gestores ora em análise.**

46. Por fim, após a análise das justificativas de fls. 244/249, **somos por considerá-las parcialmente procedentes.** (Destaquei).

6. Em relação ao subitem 2.1.1 (*Pagamento indevido de tributos em decorrência da ausência de prestação de contas de convênios e contabilização incorreta de valores na conta faturas a receber*) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), nos percentuais de 25% e 9%, respectivamente, sobre **parte dos valores registrados no referido grupo de contas, em decorrência da ausência de rateio dos recursos dos convênios e suas prestações de contas** – impende salientar, **ab initio**, que este Membro do **Parquet** especializado tem firme convicção de que a TERRACAP, na condição de empresa pública **prestadora de serviços públicos**, a teor do art. 150, VI, “a”, da CF e da esteira da jurisprudência do STF, conforme aduzi à exaustão no

<sup>7</sup> Decisão nº 3.570/2012:

(...) a) a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP insere-se na classificação de empresa pública independente, tendo em conta as definições constantes no inciso III, do art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000, inciso II, do art. 2º da Resolução nº 43 do Senado Federal e no inciso II, do art. 2º da Resolução nº 589/2001-STN; b) a participação nos resultados da empresa pelos empregados da TERRACAP deverá ser alvo de estudos técnicos e jurídicos pelos órgãos competentes do Poder Executivo distrital, condicionada à observância das prescrições da Lei nº 10.101/2000, em especial às constantes no § 1º, incisos I e II, do art. 2º, da norma registrada; (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA

Parecer **1.107/2014** – DA, agregado ao Processo n.º **28.666/2013**<sup>8</sup>, se encontra **abrangida pelo instituto da imunidade tributária recíproca** (parágrafos 40 e 41, infra) .

7. Sobre o tema, considerando que o Corpo Técnico aduz que **não houve danos ao erário** decorrentes da contabilização indevida, tendo em conta que a empresa apurava o imposto de renda devido e a CSLL com base no lucro real anual, utilizando o encontro de contas de resultado e, em acréscimo, **sugere** a aposição de **ressalva** exclusivamente às contas de Antônio Raimundo Gomes Silva Filho e da Elme Terezinha Ribeiro, o **MPCDF não se opõe** à sugestão.

8. O subitem **2.2.1** (*Dívidas da Terracap no encerramento do exercício de 2008*) implicou a audiência tendo em vista que a TERRACAP, em 31/12/2008, possuía dívidas contabilizadas de R\$ 77.516.003,07, algumas desde exercícios anteriores, conforme o demonstrativo à folha 230 do apenso e que a ausência de pagamento tempestivo das suas obrigações ocasionava distorções na contabilidade e nas demonstrações contábeis, inclusive, comprometendo o orçamento do exercício seguinte. Além disso, o órgão de Controle Interno informou que a TERRACAP deixou de provisionar a atualização monetária do saldo da conta 21.3.005.001 – Provisões para perdas judiciais. A ausência de provisionamento até 30/05/2006 seria de R\$ 26.286.342,14.

9. Sobre o tema, o Corpo Técnico entende que a falha, para o exercício de **2008**, deve ser tratada como **ressalva**, uma vez que os registros contábeis representativos das dívidas referidas, além de **perpassarem diversos exercícios**, decorrerem, **em sua maioria**, do pagamento indevido de empregados em razão de incorporação do salário de **2002**, **matéria investigada** no bojo dos autos do Processo n.º **38.495/2009**.

10. O **Ministério Público de Contas**, na hipótese e exclusivamente sob o ponto de vista da natureza contábil do Achado, está **de acordo** com a aposição de **ressalva às contas de** Antônio Raimundo Gomes Silva Filho e de Elme Terezinha Ribeiro Tanus, como sugere a Instrução, ressalvando, entretanto, a possibilidade de serem alcançados, os gestores e demais responsáveis, em face da apuração que decorre dos autos de Tomada de Contas Especial supramencionado<sup>9</sup>. De modo que o **MPCDF**, a despeito de, nesse caso, corroborar a sugestão da Instrução quanto ao julgamento das contas relativas ao exercício de 2008, ora examinado, **não endossa a afirmação de inexistência de danos ao erário**, ao aguardo das apurações em curso nos autos de TCE.

<sup>8</sup> Em semelhante sentido no Parecer n.º **470/2013** – DA (Processo n.º **23.236/2012**) e no Parecer n.º **460/2015** – DA (Processo n.º **28.666/2013**).

<sup>9</sup> Decisão n.º **1.144/2014**: O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento da inspeção realizada pela Unidade Técnica; II. determinar à Governadoria do Distrito Federal que dê continuidade à Tomada de Contas Especial objeto do Processo n.º 390.000.554/2009, para apurar eventual prejuízo relacionado ao reajuste de 90% (noventa por cento) nos salários de um grupo de empregados da TERRACAP, realizado em 2003, nos termos do Relatório n.º 22/09 – TERRACAP, dando ciência a esta Corte das providências adotadas; III. dar ciência desta decisão à Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – SEDHAB; IV. autorizar a devolução dos autos à Secretaria de Contas, para adoção das providências pertinentes.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

11. Reafirmo<sup>10</sup>, entretanto, que, a despeito de as falhas de natureza contábil, a rigor, poderem ser consideradas formais, o erro de maior proporção ocasiona relevante distorção dos resultados contábeis e econômicos da entidade e a ausência de pagamento tempestivo das obrigações e de atualização monetária do provisionamento de possíveis perdas ocasionaram significativas distorções nas demonstrações contábeis da TERRACAP, contrariando a Resolução nº 1.066/2005, vigente à época, e os princípios da competência e prudência previstos na Resolução nº 750/1996; por esse motivo, a Companhia **deve ser instada** a observar, **com rigor, as normas contábeis vigentes** e, objetivando fortalecer seus controles internos – **na medidas das oportunidades regimentais e estatutárias** – **as normas de governança corporativa** inauguradas a partir da Lei n.º **13.303/2016**<sup>11</sup>. É o que, em acréscimo, proponho ao **e. Plenário**,

12. O subitem **2.2.5** (*Ausência de repasse financeiro aos cofres do Tesouro do Distrito Federal, em descumprimento às cláusulas dos convênios e ao recomendado no Relatório de Auditoria nº 23/2006 – CONT/DIN, referente à prestação de contas de 2005*) trata da existência de saldos pendentes há longa data na conta contábil *Valores em Consignação*, referentes a recebimentos pela venda de imóveis passados em consignação por meio de convênio, para serem licitados pela TERRACAP e que deveriam ser transferidos ao Tesouro do DF, totalizando R\$ **6.004.033,30**, desde 2005.

13. Acerca do fato, considerando que o Corpo Técnico constatou que a ocorrência **tem origem em diversos exercícios anteriores** a 2008 e que a Companhia regularizou parte da dívida, repassando ao Tesouro, em **2009**, R\$ **4.238.993,76** e vem adotando providências para regularização da parcela restante; o MPCDF **adere à proposta** da Instrução no sentido de que a **falha não deve influenciar as contas** sob exame. No entanto, entendo que a atual conjuntura financeira do Distrito Federal não comporta delongas no que tange às providências de quitação do montante devido pela Companhia, de modo que, **em acréscimo**, sugiro que a empresa **seja instada a remeter à Corte**, no prazo de **10 dias**, esclarecimentos sobre o andamento das providências tendentes à **regularização definitiva e integral do débito**, se ainda existir.

14. O Achado do subitem **2.2.6** (*Morosidade no pagamento de dividendos ao Governo do Distrito Federal e ao Governo da União*) demonstra que, em 31/12/2008, havia saldo de R\$ 40.051.555,27 na conta-contábil 21.1.010 – *Dividendos a Pagar*, relativos a valores a repassar ao DF e à União, sendo R\$ **23.307.567,02** ao DF e 16.743.988,25 à União.

15. Sobre o tema, a Unidade Técnica trouxe à colação a informação de que o pagamento de dividendos atinentes a **2005 e 2006 foi efetuado durante a gestão dos Justificantes** e que, relativamente aos **exercícios de 2007 e 2008**, a decisão sobre a distribuição e **pagamento incumbe à Assembleia Geral dos Acionistas**, formada por representantes do Distrito Federal e da União e não, **exclusivamente**, aos Justificantes. Ademais, entende que a falha não está vinculada ao exercício de 2008, sugerindo, portanto, excluí-la.

16. **O Ministério Público de Contas discorda** da Instrução. Como fiz questão de

<sup>10</sup> Parecer n.º **194/2014** – DA.

<sup>11</sup> Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

destacar no Parecer precedente (folhas 166 a 180), o direito dos acionistas de receberem dividendos encerra obrigação vinculada da empresa pública, tem **periodicidade anual** e previsão no art. 202 da Lei nº 6.404/1976<sup>12</sup>, de modo que sua retenção indevida **configura grave infração à norma legal**, pois acarreta severas distorções nas demonstrações contábeis, além de **obstar**, indevidamente, o **ingresso de receita** nos cofres do Tesouro do Distrito Federal, acionista majoritário, distorcendo o ativo circulante da empresa, sem que haja a destinação do capital aos sócios.

17. O MPCDF, portanto, entende **grave a falha e, discordando** da Instrução, sugere considerar **improcedentes** as Razões de Justificativa para, nos termos do art. 17, III, “b”, da Lei Complementar n.º 1/1994, julgar **irregulares** as contas dos responsáveis. Em acréscimo, sugere que a empresa **seja instada a apresentar**, no prazo de 10 dias, **informações atualizadas** acerca das medidas adotadas para pagamento dos **dividendos relativos ao exercício de 2008**, sob exame.

18. Acerca do subitem **4.4** (*Ocupação irregular das terras públicas rurais de propriedade da TERRACAP*), relativo às chácaras e áreas rurais que se encontravam sob a administração da Fundação Zoobotânica – FZDZ e retornaram à administração e cura da TERRACAP no ano de 2001; o órgão de Controle Interno ressaltou que a TERRACAP não tem controle sobre as terras rurais, o que é um dos fatores determinantes para ocupação irregular das terras públicas por grileiros e condomínios.

19. Informou, além disso, que existem 138.244,1986 hectares de terras públicas rurais sob a responsabilidade da TERRACAP. Para a regularização dos registros desses terrenos foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) nº **18/2006** com o **Ministério Público do Distrito Federal**, em que a Companhia se comprometeu a regularizar as terras rurais de sua propriedade que se encontravam ocupadas, até **20/11/2008**.

20. Foram certificados junto ao INCRA apenas 23,14% da área total, em cumprimento da Lei Federal nº 10.267/2001 e do Decreto nº 4.449/2002. Além disso, a TERRACAP informou que não averbou a parte correspondente à reserva legal de suas propriedades, contrariando a Cláusula Segunda do TAC. Vale ressaltar que a Cláusula Décima Quinta do TAC estipulou a multa diária de R\$ 5.000,00 para cada infração pelo descumprimento injustificado das obrigações ali assumidas.

21. Embora, de fato, sejam complexas as circunstâncias fáticas e jurídicas que envolvem o tema, **a omissão reiterada dos gestores, ao longo dos anos**, agrava ainda mais o intrincado contexto relativo à regularização de terras públicas rurais de propriedade do Distrito Federal e da Companhia Imobiliária de Brasília e, ao exame do **e. Tribunal**, malgrado o assunto verter apurações de diversas ordens no âmbito da **Corte**, não deve passar indene ao exame das contas anuais dos gestores, em cada exercício.

22. Quanto a isso, saliento que as irregularidades vêm sendo debatidas pela **e. Corte** e a

<sup>12</sup> Art. 202. Os acionistas têm direito de receber como dividendo obrigatório, **em cada exercício**, a parcela dos lucros estabelecida no estatuto ou, se este for omissivo, a importância determinada de acordo com as seguintes normas: [...]



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

omissão dos gestores dos órgãos envolvidos<sup>13</sup> reiteradamente denunciada pelo **Ministério Público de Contas** no bojo de diversos processos, **exempli gratia** do Processo n.º **2.942/1993** (Parecer n.º **1.083/2016–DA**), Processo n.º **1.876/1998** (Parecer n.º **473/2016–CF**), Processo n.º **16.357/2015-e** (Parecer n.º **159/2016–DA**). Assim, a despeito de os fatos evidenciarem a letargia de diferentes gestores, **os argumentos dos Justificantes são inaptos para afastar a irregularidade** em relação a sua renitente ineficiência, durante o exercício de 2008, notadamente em face do compromisso firmado e **aprazado** por meio do TAC n.º **18/2006**.

23. Assim, reiterando o Parecer precedente, entendo evidenciada a desídia dos responsáveis quanto à adoção tempestiva e eficiente dos procedimentos para a regularização das áreas rurais sob a sua responsabilidade, a teor da Lei Federal n.º 10.267/2001 e do Decreto n.º 4.449/2002, bem como do Termo de Ajustamento de Conduta n.º **18/2006**, o que deve ensejar a **irregularidade** de suas contas, nos termos do artigo 17, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 01/94. É o que se sugere ao **e. Plenário**.

24. O subitem **5.2** registra que a TERRACAP autorizou a cessão de empregados, com ônus para a Companhia, em desacordo com o art. 1º, §§1º e 2º, da Lei n.º 2.469/1999. Os empregados foram cedidos para entidades que não são custeadas com recursos da fonte 100 do Tesouro do DF ou para outras instituições fora do complexo administrativo do GDF, ocasionando prejuízo de **R\$ 346.012,07**, somente no mês de novembro de 2008.

25. A despeito de a Instrução informar que, dos 21 empregados relacionados pelo Controle Interno, somente 5 foram cedidos em 2008, o **MPCDF** entende **incontroversa a falha** e o descumprimento da norma legal durante o exercício de 2008, afetando o juízo sobre as contas em apreço.

26. As justificativas apresentadas não foram capazes de afastar a irregularidade, uma vez que a autorização de cessão por autoridade de outro órgão ou baseada em acordo coletivo de trabalho não deveria obstar o cumprimento da lei pelos gestores competentes no âmbito da empresa pública; razão pela qual o **MPCDF** entende que as contas de Antônio Raimundo Gomes Silva Filho, Presidente da TERRACAP, e de Elme Terezinha Ribeiro Tanus, Diretora de Recursos Humanos, Administração e Finanças da empresa devem ser julgadas **irregulares**, a teor do art. 17, III, “b” e “c”, da Lei Complementar n.º 1/1994, determinando-se, em apartado, **a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial**, em relação ao ponto examinado, **sem obstar o julgamento das contas** dos responsáveis. É o que se sugere ao **e. Plenário**.

27. O subitem **5.7** aduz que houve valores pagos indevidamente a empregados da Companhia, no período de dezembro de 2002 a março de 2009, em razão da Ação n.º 444/1988-007-10-00-6, em curso na 7ª Vara do Trabalho do TRT da 10ª Região.

28. O referido pagamento se deu por ocasião do recebimento de decisão judicial determinando a implantação provisória da incorporação do percentual de 90% ao salário dos reclamantes, com efeito a partir de 01/12/2002. A decisão reconheceu aos empregados a antecipação salarial, com base no mês de agosto de 1986. Entretanto, a TERRACAP passou a

<sup>13</sup> TERRACAP e Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

pagar 90% do valor do salário do mês de novembro de 2002, no período de dezembro de 2002 a março de 2009, ocasionando um prejuízo estimado de R\$ **53.405.802,77**. O erro, segundo os Justificantes, foi percebido em 2009, ainda durante sua gestão, razão pela qual a Diretoria Colegiada decidiu determinar a correção imediata.

29. A Instrução, por sua vez, ao passo em que corrobora os argumentos dos Justificantes, registra que o assunto é **objeto de processo específico** no âmbito da **Corte**, em sede Tomada de Contas Especial (Processo n.º **38.495/2009**, já referenciado), sugerindo, em razão disso que a falha seja tratada como ressalva a impactar as contas de Antônio Raimundo Gomes Silva Filho e de Elme Terezinha Ribeiro Tanus.

30. Na hipótese, a despeito de o fato estar sendo analisado com maior profundidade no bojo do Processo n.º **38.495/2009**, onde serão fixadas as responsabilidades, verifico que, embora tenha havido o pagamento sucessivo até março de 2009, o **erro remonta ao exercício de 2002**, de onde, por certo, **emanou o ato propulsor irregular**, desvelado pelos próprios Justificantes no início de 2009. Dessa forma, sem prejuízo das apurações em sede Tomada de Contas Especial, que, eventualmente, poderá investigar, inclusive, a responsabilidade dos gestores de 2008 pelos danos causados ao erário; entendo que o Achado deve ser caracterizado como **ressalva** incidente sobre as contas dos gestores nominados pelo Corpo Técnico.

31. O subitem **6.1** (*Realização de despesas no valor de R\$ 16.974.094,96, por meio de contratos emergenciais, em decorrência de morosidade no processo licitatório e falhas em edital, apontadas pelo TCDF*) indica que as despesas de publicidade e propaganda do exercício de 2008 foram realizadas por meio de contratos emergenciais firmados entre a TERRACAP e a empresa DQV – Publicidade (Contratos n.ºs 222/2007, de 11/12/2007 a 07/06/2008, e 106/2008, de 10/06/2008 a 06/12/2008), totalizando a importância de R\$ **12.758.565,08**.

32. A primeira contratação emergencial se deu em razão da demora da realização da licitação e o vencimento do contrato anterior, de número 1676/2001. O segundo contrato emergencial foi firmado após a impugnação do certame licitatório em andamento por Decisão do **TCDF**, em 08/02/2008, determinando que fossem realizadas adequações no edital, efetivando-se o contrato em 10/06/2008, quatro meses após a decisão do **TCDF**.

33. Já os serviços de informática foram objeto dos contratos emergenciais n.º 58, 59 e 197/2008, com as empresas CTIS – Tecnologia e Linknet e Tecnologia, nos valores, respectivamente, de R\$ 1.203.173,14, R\$ 520.325,84 e R\$ 459.696,00.

34. Quanto a este ponto, o **Ministério Público de Contas** está **de acordo** com o Corpo Técnico, considerando que as justificativas apresentadas **não foram suficientes para elidir a responsabilidade dos Justificantes pelas contratações emergenciais realizadas**. Tendo havido afronta ao art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/1993, entendo caracterizada a **prática de ato de gestão ilegal e ilegítimo**, a teor do artigo 17, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 1/1994.

35. Portanto, **na esteira do entendimento** do Corpo Instrutivo, devem ser julgadas **irregulares** as contas de Antônio Raimundo Gomes Silva Filho e de Elme Terezinha Ribeiro Tanus. É o que o **MPCDF** propõe.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

36. No subitem **8.6**, o Órgão de Controle Interno apontou que os Convênios nº 246/2003, 157/2005 e 334/2005 foram firmados com o objeto genérico, sem especificar com exatidão o local onde seriam executados os serviços, em prejuízo do controle e do acompanhamento dos ajustes. Informou, ainda, que tais processos estavam com as **prestações de contas atrasadas**, com vencimento, respectivamente, em 29/07/2008, 29/06/2006 e 02/09/2007.

37. Quanto a esse aspecto, o **Ministério Público de Contas** lamenta **discordar** da competente Instrução. Embora os aludidos convênios tenham sido firmados em exercícios diferentes (2003 e 2005), elidindo, para o exercício examinado, os vícios decorrentes da confecção do Termo; o atraso na prestação de contas dos referidos Ajustes, nos termos da informação de folha 945, estava a ensejar *tributação extra no valor estimado* de R\$ 90.000.000,00, relativa a IRPJ 25% e CSLL 9%, **somente para o valor pendente** de regularização<sup>14</sup>, **saldo** este considerado reduzido pelo Corpo Técnico.

38. Dessa forma, o **Parquet** especializado, entendendo que as Justificativas **são insuficientes para afastar a falha**, mantém o entendimento do Parecer precedente (folhas 166 a 180) e sugere que, por afronta direta ao art. 5º, I, §1º, da Instrução Normativa nº 1/2005 – STC e ao do art. 18, §7º, do Decreto nº 16.098/1994, vigente à época, sejam as contas dos responsáveis – Antônio Raimundo Gomes Silva Filho e Elme Terezinha Ribeiro Tanus – julgadas **irregulares**, a teor do artigo 17, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 01/94.

39. O subitem **9** (*Participação dos empregados nos resultados da TERRACAP do exercício de 2008, por meio do cumprimento de metas que na sua essência são atividades rotineiras da companhia e/ou cumprimento de determinações do Ministério Público e dos órgãos de controle interno e externo*) trouxe apontamento de diversas irregularidades no pagamento de participação dos empregados da TERRACAP nos lucros da empresa, sendo que, no exercício de 2008, a TERRACAP pagou R\$ 7.695.906,78 referente a participação nos resultados – PPR/2008 aos empregados da Companhia.

40. **Discordo** da Instrução quanto a esse ponto. Em primeiro lugar e apenas **an passant**, com as vênias de estilo, reforço e reitero o entendimento consignado no bojo do Parecer n.º 424/2012 – DA (Processo n.º 3.474/2004), para aduzir que a Companhia Imobiliária de Brasília é **empresa pública prestadora de serviços públicos** e, portanto, **não pode direcionar os lucros auferidos com suas atividades a seus empregados, in verbis**:

[...]

13. Segundo o Professor Celso Bandeira de Mello, há dois tipos fundamentais de empresas públicas: exploradoras de atividade econômica e prestadoras de serviços públicos. A TERRACAP se enquadra na segunda hipótese, vez que tem por objeto a execução de obras e serviços de urbanização e construção civil de interesse do Distrito Federal (Lei Federal nº 5.861/72).

14. Dessa forma, sendo a empresa pública prestadora de serviço público, todos os atos que se liguem ao próprio desempenho deste serviço, ficarão sob o influxo do Direito Público.

<sup>14</sup> Não apenas em relação ao convênio vencido em 2008, mas também para aqueles vencidos em 2006 e 2007, com pendências parciais de prestação de contas



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

15. O plenário do STF, por meio da ACO 959, reafirmou os precedentes do RE 407099 e RE 230072, no sentido de que deve ser dado um tratamento jurídico diferenciado para as empresas públicas que explorem atividade econômica e aquelas prestadoras de serviços públicos. As primeiras se sujeitam ao regime próprio das empresas privadas, enquanto as empresas públicas prestadoras de serviços públicos possuem natureza jurídica de autarquia.

16. Portanto, como a atividade primordial da Companhia não visa precipuamente o lucro, se este houver, em nenhuma hipótese, pode ser redirecionado, em todo ou em parte, a seus empregados e sim aos cofres do Distrito Federal.

17. Noutra banda, a própria Lei Federal n.º 10.101, que regulamenta a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das empresas, em seu artigo 3º, não considera como empresa para fins de distribuição de resultados, entidade sem fins lucrativos.

18. Por simples analogia, percebe-se que a TERRACAP, pelo fato de não visar o lucro, ao contrário das demais empresas públicas com finalidade econômica, previstas no artigo 5º, não está inserta no conceito de empresa para fins de sua repartição de lucros com seus funcionários.

19. Como bem lecionou a Procuradora Márcia Farias, no parágrafo 28 do Parecer n.º 1579/2009/MF (fls. 380/386), a relação da TERRACAP com um patrimônio que pertence efetivamente ao Distrito Federal torna-a precipuamente dependente desses meios, até porque de outros não dispõe. Sendo assim, não há como considerar a empresa pública em questão como independente do ente federativo ao qual está vinculada.

20. Nesse sentido, mister também se faz citar trecho do voto do Conselheiro Ronaldo Costa Couto (fls. 330):

“A atividade da Terracap assemelha-se à de corretagem e não pode gerar lucros para seus empregados. Explico melhor: por óbvio, não pode ser considerado lucro o repasse destinado a investimentos, previsto na Lei Orçamentária Anual (Orçamento de Investimento). Afinal, se os lucros fossem retirados desse repasse, estariam sendo destinados recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, ainda que de forma indireta, e isso transmutaria a classificação da Terracap para empresa dependente.

“De outra sorte, se o lucro recair sobre a alienação das terras públicas, o produto dessa venda deve ser, como bem destacou o corpo técnico, do Distrito Federal. Ora, como se pode admitir que a Terracap, que não é proprietária da terra, lucre com a sua venda. Aqui está a semelhança com o contrato de corretagem a que me referi linhas atrás. Não é crível imaginar que o corretor tenha lucro com a venda de um imóvel do comitente. Aquele é remunerado pelo encargo da aproximação do proprietário do imóvel e do comprador. Jamais o corretor terá direito a ficar com o produto da venda do imóvel.”

21. Ou seja, a TERRACAP, ao contrário de outras empresas públicas, como, por exemplo, o BRB, não pode compartilhar porção de suas receitas, porque estas simplesmente não lhe pertencem.

22. A Conselheira Anilcéia Machado, na mesma linha de entendimento, em seu voto (fls. 337) afirmou que “se a TERRACAP apenas gere os imóveis do DF, então esses bens não lhe pertencem. Desse modo, não poderia, em tese, sobre esse patrimônio, pretender ter lucros ou resultados, muito menos distribuí-los”.

41. Em semelhante sentido, transcrevo excerto do Parecer n.º **1.107/2014** – DA (Processo n.º **28.666/2013**<sup>15</sup>):

[...]

41.As que, suplementarmente, por razões de imperativos da segurança nacional ou

<sup>15</sup> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do estudo realizado em atendimento à Decisão n.º 3795/2013, Informação n.º 150/2014, fls. 93/138; b) do Parecer n.º 1107/2014-DA, fls. 142/164; c) do Ofício n.º 160/2015-PRESI e dos expedientes que o acompanham, fls. 167/180; II – autorizar: a) a ciência desta decisão aos interessados no processo; b) o **sobrestamento dos autos até o deslinde dos Processos judiciais n.ºs 0005251-46.2015.4.01.3400 (5ª Vara da Justiça Federal) e 0009858-50.2015.4.01.3400 (2ª Vara da Justiça Federal)**; c) a devolução dos autos a Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei, realizam atividades próprias dos particulares, na forma do art. 173 da CF; são denominadas **exploradoras de atividade econômica**. Aqueloutras, que realizam atividades pertinentes à esfera do Estado, **prestam serviços públicos ou coordenam a execução de obras**.

42. Aqui, é necessário distinguir. As expressões, a despeito de serem extraídas do texto constitucional, precisam ser muito bem compreendidas, pois introduzem caros parâmetros de interpretação. Segundo Eros Grau<sup>16</sup>, inexistem em um primeiro momento, oposição entre **atividade econômica** e **serviço público**; ao contrário, na segunda expressão está subsumida a primeira.

43. Para esclarecer, o autor distingue **atividade econômica** em **sentido amplo** e **atividade econômica** em **sentido estrito**. A atividade econômica em **sentido amplo** engloba três espécies: atividade econômica em **sentido estrito**, **serviço público** e atividades ilícitas<sup>17</sup>.

44. O art. 173, **caput** e §1º<sup>18</sup>, da CF utilizam a expressão **atividade econômica** em seu **sentido estrito**. Ambos descrevem hipóteses em que ao Estado – União, Estado-membro e Município – é autorizada, excepcionalmente, a exploração direta da **atividade econômica**; portanto, **imiscuindo-se em área da titularidade do setor privado**<sup>19</sup> (parágrafo 36, retro).

45. No caso do art. 174, da CF, a expressão **atividade econômica** é utilizada em sentido diverso. Reporta à **atividade econômica em sentido amplo**. Diz respeito à atuação do Estado como agente normativo e regulador.

46. Quanto ao art. 170, **caput**, em que a expressão **ordem econômica** – podendo ser substituída por **relações econômicas** ou **atividade econômica**<sup>20</sup> – que deve ser fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim (da atividade econômica) assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social; reporta ao sentido amplo do termo, incorporando, portanto, a **atividade econômica em sentido estrito** e o **serviço público**.

47. A teor da redação do art. 173, **caput**, o Estado pode desempenhar **atividades econômicas em sentido estrito**, ou seja, invadir o campo de atuação delimitado para os particulares, em duas hipóteses: quando houver autorização constitucional e quando assim o permitir a lei fundada em motivo de **segurança nacional** ou relevante **interesse público** (art. 173, **caput**, da CF).

48. Já **serviço público**, conforme adverte Eros Grau<sup>21</sup>, é **conceito aberto** que cumpre preencher com os dados da realidade, devendo sua significação ser resgatada a partir da realidade social.

49. Para Cirne Lima<sup>22</sup>, **serviço público** é todo serviço existencial, relativamente à sociedade, ou, pelo menos, assim havido num momento dado, que, por isso mesmo, tem de ser prestado aos componentes daquela, direta ou indiretamente, pelo Estado ou outra pessoa administrativa. **É o tipo de atividade econômica** cujo desenvolvimento compete preferencialmente ao Estado<sup>23</sup>.

<sup>16</sup> GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 15ª ed. Malheiros. São Paulo: 2012, p. 99.

<sup>17</sup> Atividades econômicas em sentido amplo cujo exercício é vedado pela lei. Todas as atividades econômicas em sentido amplo que consubstanciam tipos penais. e. g. produção e comércio de drogas, proxenetismo, etc.

<sup>18</sup> A expressão “**de prestação de serviços**” contida no §1º **não se refere às estatais prestadoras de serviço público**, mas à prestação de serviços públicos que se constituam exploração de atividade econômica. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. Malheiros. São Paulo: 2004, p. 198-202).

<sup>19</sup> GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 15ª ed. Malheiros. São Paulo: 2012, p. 103.

<sup>20</sup> GRAU, Eros Roberto. **Op. cit.** p. 106.

<sup>21</sup> GRAU, Eros Roberto. **Op. cit.** p. 106.

<sup>22</sup> LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7ª ed. Malheiros. São Paulo: 2007, pp. 203-204.

<sup>23</sup> GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 15ª ed. Malheiros. São Paulo: 2012, p. 99.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

A prestação de serviço público está voltada à satisfação de necessidades, o que envolve a utilização de bens e serviços, recurso escassos. **Daí podermos afirmar que o serviço público é um tipo de atividade econômica.**

50. Ao cotejar atividade **econômica em sentido estrito** e **serviços públicos**, Eros Grau<sup>24</sup> traça um importante paralelo, e afirma, com objetividade, que a distinção entre um e outro regime é função das vicissitudes das relações entre as forças sociais (capital e trabalho), **in verbis**:

Pretende o capital reservar para sua exploração, como **atividade econômica em sentido estrito**, todas as matérias que possam ser, imediata ou potencialmente, objeto de profícua especulação lucrativa. Já o trabalho aspira atribua-se ao Estado, para que este as desenvolva não de modo especulativo, o maior número possível de **atividades econômicas (em sentido amplo)**. É a partir deste confronto – do estado em que tal confronto se encontrar, em determinado momento histórico – que se ampliarão ou reduzirão, correspectivamente, os âmbitos das **atividades econômicas em sentido estrito** e dos **serviços públicos**. Evidentemente, a ampliação ou retração de um ou outro desses campos será função do poder de reivindicação, instrumentado por poder político, de um e outro, capital e trabalho. A definição, pois, desta ou daquela parcela da **atividade econômica em sentido amplo** como **serviço público** é decorrência da captação, no universo da realidade social, de elementos que informem adequadamente o estado, em um certo momento histórico, do confronto entre interesses do capital e do trabalho. (destaque no original).

51. Acerca disso, destaque-se que, não obstante a difícil tarefa de destacar esta ou aquela parcela de **atividade econômica em sentido amplo** que pode ser caracterizada como **atividade econômica em sentido estrito** ou como **serviço público**; a doutrina é assente no sentido de que há hipóteses em que o próprio texto constitucional diferencia tais categorias.

52. Assim, o art. 175, da CF distingue os chamados **serviços públicos privativos**, ainda que seja possível, sob o regime de concessão ou permissão, outorga-los à iniciativa privada. Por outro lado, são **serviços públicos não privativos**, por exemplo, a educação<sup>25</sup> e a saúde, respectivamente, na forma do art. 209 e do art. 199, da CF, cuja prestação pode se dar diretamente pelo setor privado, independentemente de concessão, permissão ou autorização. Em ambas as hipóteses, a prestação pela iniciativa privada não lhe afeta a natureza originária de serviço público.

53. Também, destacam-se, no texto constitucional, serviços públicos privativos da União no art. 21, incisos X (serviço postal e correio aéreo), XI (serviços de telecomunicações) e XII (radiofusão sonora, sons e imagens; serviços e instalações de energia elétrica e aproveitamento energético dos cursos de água; navegação aérea, aeroespacial e infraestrutura aeroportuária; transporte ferroviário e aquaviário; transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; portos marítimos, fluviais e lacustres).

54. Apesar dessa realidade formal e inarredável acerca das linhas mestras da Constituição Federal e da necessária observância de sua principiologia na interpretação e na produção normativa<sup>26</sup>; observa o Min. Eros Grau<sup>27</sup> que não basta a simples leitura do texto constitucional, daí a mera atribuição de determinada competência relativa à prestação de serviços ao Estado, como decorre da exploração literal do art. 21, da CF, para caracterizar tal e qual prestação como **serviço público**. A advertência é direta e contundente:

É sob detidos cuidados, pois, que se deve tomar como indicativa da elevação de algumas parcelas da atividade econômica em sentido amplo à categoria de serviço público **a**

<sup>24</sup> GRAU, Eros Roberto. **Op. cit.** p. 106-107.

<sup>25</sup> ADI n.º 1.007 e ADI n.º 1.266.

<sup>26</sup> Na hipótese, para delimitar as parcelas da **atividade econômica em sentido amplo** que podem ser caracterizadas como **serviço público**.

<sup>27</sup> GRAU, Eros Roberto. **Op. cit.** p. 124.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

**circunstância de o texto constitucional atribuir a sua exploração à competência do Estado**<sup>28</sup>.

Nesse sentido, parece-me irretocável a construção de Cirne Lima<sup>29</sup> que – ao registrar que a definição do que seja, ou não seja, serviço público formula-se somente na Constituição Federal e, **quando não explícita, suposta no texto daquela**; sendo que a lei ordinária, arvorando-se por este caminho, terá de ser contrastada com a definição expressa ou suposta na própria Constituição – também faz questão de ressaltar, **in verbis**:

(...)

Entende-se por serviço público **todo serviço existencial, relativamente à sociedade, ou, pelo menos, assim havido num momento dado**, que, por isso mesmo, tem de ser prestado aos componentes daquela, direta ou indiretamente, pelo Estado ou outra pessoa administrativa.

55. No mesmo sentido, é providencial a conclusão de Eros Grau<sup>30</sup> que, ao definir serviço público como a atividade indispensável à consecução da coesão social, retoca:

(...)

O que determina a caracterização de determinada parcela da **atividade econômica em sentido amplo** como **serviço público** é a sua **vinculação ao interesse social**.

Daí por que diremos que, ao exercer atividade econômica em sentido amplo em função de **imperativo da segurança nacional** ou para atender a **relevante interesse coletivo**, o Estado desenvolve **atividade econômica em sentido estrito**; de outra banda, ao exercê-la para prestar acatamento ao **interesse social**, o Estado desenvolve **serviço público**.

Detida atenção dedicada a essa circunstância permitirá ao estudioso do Direito Brasileiro observar que são distintos entre si o **interesse coletivo** e o **interesse social**, ainda que ambos se componham na categoria interesse **público**.

56. Vê-se, pois, é inteiramente equivocada a tentativa de conceituar-se **serviço público** como atividade sujeita a **regime de serviço público**. Pois, ao afirmar-se que **serviço público** é atividade desempenhada sob esse regime, além de privilegiar-se a forma, em detrimento do conteúdo, perpetra-se indesculpável tautologia<sup>31</sup>. É preciso ir além.

57. Essa açodada leitura e indiligente operação podem levar a equívocos como, por exemplo, a definição, como serviço público, da **exploração de serviço e instalação nucleares de qualquer natureza e exercício de monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados**; que, a despeito de estar contida no art. 21, XXIII, da CF, alçada à competência da União; trata-se, na verdade, a teor do art. 177, V, da CF, de **atividade econômica em sentido estrito** (a esse respeito, veja-se o parágrafo 35, da Instrução que, se enveredando por esse caminho, acabou por arrolar o art. 21, XXIII na lista de **serviços públicos**).

58. Mas outros exemplos posso extrair da prática processual. **In concreto**, cito o caso examinado no RE 220.99-7, quando a União deixou de oferecer transporte fluvial às empresas situadas às margens de rios, por meio da Companhia de Navegação do São Francisco-FRANAVE<sup>32</sup>.

59. Ali, a mera leitura do art. 21, XII, “d”, da CF, poderia conduzir à obrigatoriedade de a União, diante de atividade, aparentemente, de sua competência, **prestar de serviço**, em tese, **público**; visando explorar, direta ou mediante autorização, concessão ou permissão os serviços de transporte aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado e Território.

60. Verificou-se, entretanto, no caso, que a FRANAVE prestava, fundamentalmente, serviços de transporte fluvial de produtos agrícolas, portanto, fora do campo da

<sup>28</sup> GRAU, Eros Roberto. **Op. cit.** p. 124.

<sup>29</sup> LIMA, Ruy Cirne. **Direito Público (Pareceres)**. Sulina. Porto Alegre: 1963. p. 122.

<sup>30</sup> GRAU, Eros Roberto. **Op. cit.** p. 126.

<sup>31</sup> GRAU, Eros Roberto. **Direito, Conceito e Normas Jurídicas**. RT. São Paulo: 1988.

<sup>32</sup> Sociedade de Economia Mista, instituída pela Lei n.º 2.599/1955.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

**realização e desenvolvimento da interdependência social**<sup>33</sup> ou que, como quer Cirne Lima, corresponda a **um serviço essencial relativamente à sociedade**, excluindo, na hipótese, a caracterização da atividade como **serviço público**.

61. Dessa forma:

(...)

assume o caráter de **serviço público** qualquer atividade cuja consecução se torne indispensável **à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social** (Duguit) – ou, em outros termos, qualquer atividade que consubstancie serviço existencial relativamente à sociedade (Cirne Lima).

Por isso, porque assume o caráter de **serviço público**, deve ser prestada à sociedade pelo Estado (ou por outra pessoa administrativa, direta ou indiretamente).

Pois bem: a identificação dos casos no quais a realização e o desenvolvimento da coesão e da interdependência social reclamam a prestação de determinada atividade do Estado (casos nos quais essa atividade assume caráter existencial em relação à sociedade) é conformada pela Constituição.

Esta, (...) **além de permitir a identificação de novas áreas de serviço público, indica decisivamente a intensidade a ser adotada na prestação das atividades que o caracterizam.**

**Note-se bem que essa função, de conformação da própria noção de serviço público, é cumprida pela Constituição como um todo. Desejo dizer, com isso, que o seu intérprete não se deve deter exclusivamente na análise das diretrizes, programas e fins que ela enuncia, a serem realizados pelo Estado e pela sociedade; mas pelo contrário, interpretá-la no seu todo.**

Repito, também aqui, afirmação que reiteradamente vendo fazendo: **não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços.**

Ademais, cumpre considerar, também, que a Constituição é um dinamismo. É do presente, da vida real – como observei anteriormente –, que se tomam as forças que a ela, bem assim ao Direito, conferem vida. Por isso mesmo os movimentos de redução e ampliação das parcelas da atividade econômica em sentido amplo que consubstanciam serviço público refletem a atuação das forças sociais em um determinado momento, evidentemente também conformadas pela Constituição.<sup>34</sup>

62. A par de todo esse esforço exegético, compreendo que essa vertente histórico-axiológica do texto constitucional informa, também, teleologicamente, a interpretação e a produção normativa infraconstitucional. E não apenas isso. Nesse contexto, a interpretação da constituição, envolve, também, a interpretação dos fatos, em um dado momento.

63. Assim, reforçando o que afirmei anteriormente (parágrafo 57, retro), não basta ao legislador ordinário aplicar a uma **atividade econômica em sentido estrito** (art. 173, CF) as vestes de **regime de serviço público**, pois, é a natureza da atividade que determina o regime jurídico a que está adstrita, e não o contrário. E sabe-se, o nome que se dá às coisas não lhe altera a substância e natureza jurídica.

64. Dito isso, ressalto que a Companhia Imobiliária de Brasília – criada com base na autorização expressa da Lei n.º 5.861, de 12 de dezembro de 1972, a partir do desmembramento das competências da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil-NOVACAP – é uma empresa pública, constituída sob a forma de sociedade por ações (art. 2º).

65. Por expressa disposição legal assumiu os direitos e as obrigações de sua antecessora, na execução das **atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal**, objeto de **utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens**, além da **realização de obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal**, vinculadas às suas finalidades essenciais (art. 2º).

<sup>33</sup> DUGUIT, Leon. *Traité de Droit Constitutionnel*, t. 2, troisième édition, E. de Boccard, Paris, 1928. p. 61.

<sup>34</sup> GRAU, Eros Roberto. **Op. cit.** p. 131.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

66. Como bem enfatizou a Instrução, possui natureza singular. Tem como peculiar elemento de formação a constituição do seu capital social dividido entre o Distrito Federal (51%) e a União (49%) (art. 2º, §2º).

67. Sua origem mais remota encontra fundamento no art. 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1964, que deu azo à transferência da Capital para o planalto central do Brasil e, por consequência, na Lei n.º 2.874/1956<sup>35</sup>, que determinou tal transferência, autorizando, para tanto, a criação da Companhia da Nova Capital do Brasil-NOVACAP, como registrei (parágrafo 65, retro), com os seguintes objetivos:

1. planejamento e execução do serviço de localização, urbanização e construção da futura Capital, diretamente ou através de órgão da administração federal, estadual e municipal, ou de empresas idôneas com as quais contratar;
2. aquisição, permuta, alienação, locação e arrendamento de imóveis na área do novo Distrito Federal ou em qualquer parte do território nacional, pertinentes aos fins previstos nesta lei;
3. execução, mediante concessão de obras e serviços da competência federal, estadual e municipal, relacionados com a nova Capital; e
4. prática de todos os mais atos concernentes aos objetivos sociais, previstos nos estatutos ou autorizados pelo Conselho de Administração.

68. Em razão do desmembramento do patrimônio da NOVACAP, ao patrimônio da TERRACAP, foram incorporados inúmeros bens móveis e imóveis que passaram a constituir o seu patrimônio particular e que, em razão de suas competências legais e estatutárias, são utilizados no intento de realizar o fim social proposto na lei de criação, à luz do interesse público e em nome de seus sócios constitutivos, o Distrito Federal e a União, "proprietários" da sociedade.

69. Tais bens, embora constitutivos da empresa pública, são considerados, na esteira da vasta jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>36</sup>, de natureza pública e por isso mesmo insuscetíveis de penhora e imune à prescrição aquisitiva decorrente de usucapião.

70. De modo que, o que há de peculiar na Companhia Imobiliária de Brasília é que, embora formalmente integrantes de seu patrimônio, seus bens, na verdade, **pertencem e servem** a outros entes personificados. Aqueles que a criaram albergados na Constituição então vigente<sup>37</sup>, observados os princípios informativos próprios das empresas públicas (parágrafos 38 e 39, retro): o Distrito Federal e a União.

71. Não há dúvidas quanto a esse **destino funcional e instrumental** dos bens da TERRACAP, na consolidação e desenvolvimento do ordenamento territorial; pois a própria Lei n.º 5.861/1972 impõe à empresa pública o encargo de doar à União, sem

<sup>35</sup> Como não poderia ser diferente, à época, especial destaque foi dado pelo Presidente da República à criação da NOVACAP, deixando expresso na Mensagem do Projeto de Lei n.º 1.234/1956, encaminhada ao Congresso Nacional, **in verbis**: (...) Disso cogita, especialmente, o projeto de lei que ora tenho a honra de encaminhar à consideração de Vossas Excelências e que, em seu artigo 1º, dispõe sobre a aprovação legislativa à delimitação estrita da área escolhida, e, em seus artigos subsequentes, sobre a organização e funcionamento da Companhia Urbanizadora da Capital Federal, com finalidade precípua de promover o planejamento e execução do serviço de localização, urbanização e construção da futura metrópole nacional, bem como os demais atos de interesse da mesma finalidade. Entende o Governo que a mudança da Capital, nos termos em que a estabeleceu a Constituição, deve ser levada a efeito progressivamente, num quadro de extrema prudência e bom senso, pois esse programa pressupõe da maior importância e complexidade, afetando, a um só tempo, elementos de ordem econômica, social, administrativa e política. O projeto que ora apresento contempla especialmente esses desideratos, procurando através da Companhia Urbanizadora, que se organizará segundo o tipo de uma empresa industrial do Estado, atendendo a precedentes felizes como o da criação da Petrobrás, estabelecer condições eficientes de operação para o início e realização gradativa de projeto de tanta significação e relevância. (...)

<sup>36</sup> v. g. AgRg no REsp n.º 425416-DF, EREsp n.º 695928-DF.

<sup>37</sup> Art. 170, da CF de 1969.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

qualquer condição, e ao Distrito Federal os terrenos necessários a seus serviços, à construção de residências para seus servidores ou os destinados à execução de todo e **qualquer plano de interesse dos respectivos Governos**, na área constitutiva dos limites do Distrito Federal<sup>38</sup> (art. 3º, VII, da Lei n.º 5.861/1972).

72. Com o objetivo de cumprir suas peculiares funções e desincumbir-se de suas competências legais (parágrafo 66, retro), embora não tenha características de empresa pública dependente, mantém a definição de sua estrutura, atribuições e funcionamento dos seus órgãos de administração diretamente subordinados ao Governador do Distrito Federal, pois a ele incumbe a aprovação de seus estatutos (art. 3º, II); estando, inclusive, na atualidade, vinculada diretamente à Governadoria do Distrito Federal, na forma do art. 6º, do Decreto n.º 33.546/2012.

73. É indiscutível a sua missão estratégica e a especialidade dos diversos serviços que presta à população do Distrito Federal. Suas competências legais são inteiramente aderentes às caras atributos e competências legislativas de municipalidade atribuídas constitucionalmente ao Distrito Federal, como, por exemplo, da que cuida o art. 30, VIII, da CF, **in verbis**:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

(...)

74. É nesse sentido que a empresa pública, no exercício de suas competências legais, exerce curial papel na consecução dos objetivos prioritários do Distrito Federal, na difícil tarefa de proporcionar aos seus habitantes, condições de vida compatíveis com a dignidade humana<sup>39</sup>; na promoção do bem de todos, na preservação dos interesses gerais e coletivos e, especialmente, no zelo pelo conjunto urbanístico de Brasília; tudo na forma do art. 3º, III, IV, V e XI, da LODF.

75. É a instrumentalização dessas tarefas é tão óbvia e cotidiana para todos nós cidadãos que, quando dita desta forma, soa ambiciosa e retórica aos ouvidos. Mas é exatamente isso que realiza a TERRACAP desde a sua concepção, que curando e administrando patrimônio próprio, o faz em nome alheio, **agregando interesses**, não apenas de um, mas **de dois entes federados**, a bem, não apenas do interesse coletivo, como quer a Instrução (parágrafo 92, Da Informação n.º 150/2014, folha 126), **mas do interesse social**<sup>40</sup> (parágrafos 55, 56 e 61 e 62).

76. Veja-se, **verbi gratia** – e, resalto, poderia citar inúmeros outros exemplos – a atuação da Companhia na **concretização desses objetivos constitucionais**, como no caso da Lei n.º 2.689/2011, que dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, DF; da Lei n.º 4.269/2008, que dispõe sobre a regularização dos empreendimentos beneficiados pelos programas de desenvolvimento econômico PROIN-DF, PRODECON-DF, PADES-DF, e PRÓ-DF e da Lei Complementar n.º 803/2009, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT.

77. A **atividade imobiliária** (e sabe-se a administração dos bens do Distrito Federal e da

<sup>38</sup> Lei n.º 2.874/1956.

<sup>39</sup> Acerca do tema, no entendimento de Marçal Justen Filho (**in, Curso de Direito Administrativo**. Saraiva. São Paulo: 2008. P. 572), a instituição de um serviço público depende do reconhecimento jurídico da pertinência daquela atividade para satisfação dos direitos fundamentais.

<sup>40</sup> O interesse social é o interesse coletivo primário, enquanto o interesse da Administração é um dos interesses secundários dispersos e isolados no seio da sociedade. O interesse chamado público não é nada mais do que o interesse coletivo primário considerado como sujeito de tutela direta para a ação administrativa, enquanto que o interesse da Administração, enquanto entidade organizada, não representa senão um dos interesses secundários que existem no grupo social. (Renato Alessi).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

TERRACAP, suplanta a mera alienação) não é um fim em si mesma; é, na hipótese, instrumental, funcional, destinada a um objetivo que ultrapassa os limites da atividade da Administração Indireta; incumbida desse mister inicialmente pela União e após a autonomia político-administrativa do Distrito Federal, pelo próprio ente distrital; ao amparo do art. 15, V, c/c art. 46, §1º e 2º, art. 48 e art. 49, todos da LODF; observado que os bens do Distrito Federal destinam-se prioritariamente ao uso público, respeitadas as normas de proteção ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, **garantido o interesse social**; e que a utilização de seus bens dominiais será realizada **como instrumento de políticas de ocupação ordenada do território**.

78. Sabe-se, até de forma intuitiva que, quando a TERRACAP promove a alienação de seus imóveis, o faz, em última instância, em nome do Distrito Federal, ao alcance dos objetivos inerentes ao ente federado, na condição de acionista majoritário. Quando promove, mediante convênio, a alienação dos bens do próprio Distrito Federal, atua com o mesmo desiderato. De forma que, na prática, embora sejam conhecidas as singularidades próprias de cada regime jurídico-contábil, não há diferença entre tais atividades. Em todas as hipóteses, insisto, **há prestação de serviço público**.

79. Aqui cabe rechaçar veementemente a afirmação do Corpo Técnico de que *“embora se reconheça a presença do interesse coletivo, a gestão das terras públicas locais não é atividade que exija a execução pelo Estado”*. A quem caberia a gestão do seu próprio patrimônio, senão ao Estado ou a entes criados, especialmente, para lhe fazer as vezes e auxiliá-lo? (como é o caso da TERRACAP).

80. E, ressaltado, **esses serviços são prestados em caráter de exclusividade**<sup>41</sup>. Ninguém mais está autorizado a proceder à administração dos bens do Distrito Federal (sentido lato); senão ele próprio, naquilo que diz respeito ao exercício das competências de supervisão da Administração Direta – e isso é feito no Distrito Federal, atualmente, pela Secretaria de Estado de Fazenda<sup>42</sup> – e a TERRACAP, na forma da Lei n.º 5.861/1972. Não há dúvidas a esse respeito.

81. Assim, há prestação de serviço público (na verdade coordenação de execução de obras<sup>43</sup>), por exemplo, quando aquela Companhia **realiza obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal vinculadas a suas finalidades essenciais** (art. 2º, da Lei n.º 5.861/1972, com redação dada pela Lei n.º 6.816/1980) ou **repassa recursos provenientes de suas atividades imobiliárias à NOVACAP, CAESB**, dentre outras, objetivando a consecução dessa específica competência que, reforço, lhe é peculiar e grave, indiscutivelmente, a sua própria natureza jurídica e sua condição de **prestadora de serviço público, espécie de atividade econômica em sentido amplo**, afastando-a, singularmente, daquelas outras empresas estatais **executoras de atividade econômica em sentido estrito**, conforme registrei (parágrafos 41 a 64, retro).

82. Para espancar de vez qualquer dúvida, lembro que há prestação de serviço público, também, quando a empresa pública é instada a avaliação dos preços dos imóveis, sob os quais incida Outorga Onerosa de Alteração (ou Extensão) de Uso-ONALT, na forma do art. 4º, da Lei Complementar n.º 294/2000, c/c Decreto n.º 23.776/2003; participando, diretamente do processo de concessão de alvarás de construção.

83. Em todas as hipóteses, inclusive naquela que a torna verdadeiramente conhecida e reconhecida – a atividade imobiliária de alienação de bens públicos próprios e do Distrito Federal – a TERRACAP, insisto, com a devida vênua daqueles que nutrem pensamento diverso, realiza **atividade econômica em sentido amplo** em caráter exclusivo e **não**

<sup>41</sup> Não há de se falar, aqui, em **monopólio**, para denominar as atividades exercidas pela Companhia Imobiliária de Brasília, pois **esse conceito só é afeto às atividades econômicas em sentido estrito**, ao alcance do 173, §1º, da Carta da República; o que não creio ser o caso da TERRACAP. O vocábulo adequado para designar os **serviços públicos** é **exclusividade**.

<sup>42</sup> Subsecretaria de Contabilidade, a quem compete supervisionar a administração do patrimônio mobiliário e imobiliário do Distrito Federal (Art. 123, X, do Anexo Único ao Decreto n.º 35.565/2014).

<sup>43</sup> Aqui, refiro-me, sem rigor técnico, ao descrito no parágrafo 41, retro.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

**atividade econômica em sentido estrito**, portanto, como extensamente esclareci (parágrafos 41 a 64, retro), **presta serviço público** em caráter exclusivo, auxiliando o Distrito Federal na cura e administração de seu patrimônio imóvel, como lhe é impositivo nos termos do art. 25, da LODF:

Art. 25. Os serviços públicos constituem dever do Distrito Federal e serão prestados, sem distinção de qualquer natureza, em conformidade com o estabelecido na Constituição Federal, nesta Lei Orgânica e nas leis e regulamentos que organizem sua prestação.

83. Esse MPCDF tem firme convicção a esse respeito e se manifestou em outras ocasiões no mesmo sentido, como no Parecer n.º 424/2012-DA (Processo n.º 3.474/2004), em que deixei expressamente consignado o entendimento deste **Membro do Parquet** especializado:

*Incabível, portanto, a ilação de que 'em que pese os bens imóveis da TERRACAP serem considerados bens públicos, não significa que esses bens sejam de propriedade do Distrito Federal. Fato é que a real proprietária destes imóveis é esta Empresa Pública.'*

O proprietário dos imóveis, frise-se, não é a empresa pública e sim o Distrito Federal.

Segundo o Professor Celso Bandeira de Mello, há dois tipos fundamentais de empresas públicas: exploradoras de atividade econômica e prestadoras de serviços públicos. A TERRACAP se enquadra na segunda hipótese, vez que tem por objeto a execução de obras e serviços de urbanização e construção civil de interesse do Distrito Federal (Lei Federal n.º 5.861/72).

Dessa forma, sendo a empresa pública prestadora de serviço público, todos os atos que se liguem ao próprio desempenho deste serviço, ficarão sob o influxo do Direito Público.

O plenário do STF, por meio da ACO 959, reafirmou os precedentes do RE 407099 e RE 230072, no sentido de que deve ser dado um tratamento jurídico diferenciado para as empresas públicas que explorem atividade econômica e aquelas prestadoras de serviços públicos. As primeiras se sujeitam ao regime próprio das empresas privadas, enquanto as empresas públicas prestadoras de serviços públicos possuem natureza jurídica de autarquia.

Portanto, como a atividade primordial da Companhia não visa precipuamente o lucro, se este houver, em nenhuma hipótese, pode ser redirecionado, em todo ou em parte, a seus empregados e sim aos cofres do Distrito Federal.

84. Em amparo ao que se asseve, cito o influxo da jurisprudência do **e. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios**:

•TERRACAP. (...) SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

1. A TERRACAP, (...) **pois não há configuração de exploração de atividade econômica na alienação de imóvel concernente ao patrimônio público**. Desse modo, não existindo relação de comércio, não incide em suas relações contratuais o Código de Defesa do Consumidor.

2. No caso em testilha o processo de compra e venda do referido imóvel se deu mediante processo regular licitatório, não havendo qualquer impugnação ou invalidação do edital de modo a desabonar o certame licitatório. Desse modo, não há que se falar em revisão das cláusulas contratuais, haja vista que não houve um desequilíbrio econômico-financeiro calcado na teoria da imprevisão que inviabilizasse a relação contratual. Ainda, compulsando os autos, verifica-se que havia previsão expressa da utilização do sistema price para amortização da dívida e sendo de amplo acesso dos contratantes, é imperiosa a manutenção da sentença que reconheceu a validade da utilização desse método.

3. A utilização da tabela price por si só não configura a incidência de juros compostos. Para tanto, havendo dúvidas, revela-se necessário a realização de prova pericial. No caso dos autos, o perito judicial concluiu que a utilização da tabela price no contrato em tela não configurou capitalização de juros.

4. Ante a improcedência dos pedidos anteriores e atendido ao princípio da razoabilidade na fixação, conclui-se que, não há nada a reparar quanto aos honorários advocatícios, porquanto valorados de acordo com o art. 20, § 3º do Código de Processo Civil.

5. Sentença mantida. Recurso desprovido. (Acórdão n.º 817608, 20080110177082APC,



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

Relator: SILVA LEMOS, Revisor: MARIOZAM BELMIRO, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 28/08/2014, Publicado no DJE: 10/09/2014. Pág.: 117) (destaquei).

• COBRANÇA. TERRACAP. PRESCRIÇÃO. CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO COM OPÇÃO DE COMPRA. INFRAESTRUTURA. INADIMPLEMENTO. TAXA DE OCUPAÇÃO.

I - **A TERRACAP executa serviços e atividades de interesse imobiliário do Distrito Federal, não explorando atividade econômica**, razão pela qual prescreve em cinco anos a pretensão de cobrança de taxas de ocupação de imóvel destinado à expansão econômica de determinada região. Rejeitada a prescrição.

II - A inadimplência da TERRACAP em relação às obras de infraestrutura no local em que se situa o imóvel, art. 13 da Lei Distrital 2.427/99, caracteriza como indevida a cobrança da taxa de ocupação prevista em contrato de concessão de direito real de uso com opção de compra.

III - Apelação provida. (Acórdão n.º 646265, 20060110703207APC, Relator: VERA ANDRIGHI, Revisor: JAIR SOARES, 6ª Turma Cível, Data de Julgamento: 09/01/2013, Publicado no DJE: 18/01/2013. Pág.: 481) (destaquei);

• INDENIZAÇÃO. DANOS MORAIS. ALIENAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO. DESCUMPRIMENTO DO EDITAL DE LICITAÇÃO. LOTE NÃO DEMARCADO. PRESCRIÇÃO.

I - **O regime jurídico aplicável às empresas estatais prestadoras de serviço público não é o mesmo das exploradoras de atividade econômica**. Doutrina e jurisprudência.

II - **A TERRACAP executa serviços e atividades de interesse imobiliário do Distrito Federal, não explorando atividade econômica**, razão pela qual prescreve em cinco anos a pretensão indenizatória por danos morais decorrentes do descumprimento do edital de licitação de venda de lotes para expansão urbana e desenvolvimento social.

III - Nos termos do art. 515, § 3º, do CPC, o Tribunal está autorizado, desde logo, a examinar o mérito, se a causa versar sobre questão exclusivamente de direito, ou questão de fato que não demande mais prova, estando, assim, em condições de imediato julgamento, mesmo improcedente o pedido.

IV - O mero inadimplemento contratual não enseja a compensação moral, quando o autor não comprova transtornos que exorbitem daqueles típicos experimentados quando não ocorre o esperado cumprimento da obrigação.

V - Apelação provida. Pedido julgado improcedente.

(Acórdão n.º 622199, 20110110232346APC, Relator: VERA ANDRIGHI, Revisor: ANA MARIA DUARTE AMARANTE BRITO, 6ª Turma Cível, Data de Julgamento: 19/09/2012, Publicado no DJE: 04/10/2012. Pág.: 159) (destaquei);

85. Pensar de modo diverso inverte a lógica e o fluxo dos princípios e institutos jurídicos postos a bom recato pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica do Distrito Federal e pela lei de criação da empresa pública prestadora de serviço público; bem como subverte a própria realidade dos fatos que, há exatos 42 anos<sup>44</sup>, qualificam os **serviços públicos** prestados pela Companhia Imobiliária de Brasília.

86. **Se há algo errado nesse estado de coisas, como, por exemplo, a distribuição de lucros a empregados de Companhia prestadora de serviço público (Processo n.º 3.474/2004), fazendo crer, erroneamente, a execução de atividade econômica em sentido estrito, ou quicá, de atividade privada; isso deve ser extirpado. E não o contrário; para erigir, de ocasião e oportunisticamente, tese jurídico-econômica objetivando legitimar esses e outros malfadados equívocos.** (Destaquei).

42. Esclarecido esse aspecto, pondero que, embora a matéria de fundo – consubstanciada na possibilidade de os empregados da empresa pública serem contemplados com valores oriundos dos resultados obtidos pela Companhia – ter sido enfrentada no bojo dos

<sup>44</sup> Lei n.º 5.861, de 12 de dezembro de 1972.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA

autos do Processo n.º 3.474/2004, dando ensejo à Decisão n.º 3.570/2012<sup>45</sup>, para prover o Recurso ajuizado pela TERRACAP e reformar a Decisão n.º 3.424/2010<sup>46</sup>; a questão aqui é **de ordem diversa**, uma vez que o Achado do Órgão de Controle Interno (folhas 996 a 1.003) **indica a evidente banalização das metas fixadas**, para agregar ao Programa de Participação nos Resultados de 2008, aprovado pela Diretoria Colegiada, **atividades rotineiras de pouco ou nenhum incremento de eficiência** e, portanto, implicando a **aferição e distribuição distorcida dos resultados alcançados** pela empresa.

43. Registro que, a despeito de o Programa ter sido aprovado na 2.499ª Sessão da Diretoria Colegiada da Companhia, por meio da Decisão n.º 1.228, de 26/12/2007, verteu efeitos reflexos deletérios sobre **todo exercício de 2008**, ora em exame, **sem iniciativa de correção** pelas autoridades competentes durante esse período. A Diretoria Colegiada, à época, era composta por Antônio R. Gomes Silva Filho, Elme Terezinha Ribeiro Tanus, Anselmo Rodrigues Ferreira Leite e, também, por Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva.

44. Assim, discordando da Unidade Instrutiva, o MPCDF entende que as Razões apresentadas, fundamentadas na edição da norma impugnada e aprovada pela própria Diretoria Colegiada, **não são suficientes para afastar a irregularidade**. Assim, a falha deve influir como **irregularidade** no exame das contas dos Justificantes abrangidos, signatários da Decisão retro e improvidentes durante o exercício de 2008. É o que se sugere ao **e. Plenário**, nos termos do art. 17, III, “b”, da Lei Complementar n.º 1/1994.

**Luís Antônio Almeida Reis**<sup>47</sup> (folhas 263 a 316 e anexos de folhas 317 a 400)

47. Preliminarmente, o justificante informa que ocupou o cargo de Diretor Técnico e de Fiscalização por apenas 3 (três) meses no exercício de 2008 (30/09 a 31/12/2008), não

<sup>45</sup> O Tribunal, pelo voto de desempate da Senhora Presidente, proferido com base nos arts. 73 e 84, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o voto do Relator, Conselheiro-Substituto PAIVA MARTINS, decidiu: I. dar provimento ao recurso interposto pelo Presidente da TERRACAP, em face da Decisão n.º 3.424/10; II. considerar que: a) a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP insere-se na classificação de empresa pública independente, tendo em conta as definições constantes no inciso III, do art. 2.º da Lei Complementar n.º 101/2000, inciso II, do art. 2.º da Resolução n.º 43 do Senado Federal e no inciso II, do art. 2.º da Resolução n.º 589/2001-STN; b) **a participação nos resultados da empresa pelos empregados da TERRACAP deverá ser alvo de estudos técnicos e jurídicos pelos órgãos competentes do Poder Executivo distrital, condicionada à observância das prescrições da Lei n.º 10.101/2000, em especial às constantes no § 1.º, incisos I e II, do art. 2.º, da norma registrada**; III. ter por prejudicadas as determinações constantes do inciso V da Decisão n.º 3.424/2010, tendo em conta o disposto no art. 2.º do Decreto n.º 28.133/2007, com a nova redação conferida pelo Decreto n.º 31.849/2010; IV. dar ciência desta decisão ao recorrente; V. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para fins de arquivamento.

<sup>46</sup> O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento dos Ofícios n.º 696/2008-PRESI, da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap (fls. 367/371), e n.º 129/2009-GAB/SEPLAG, da então Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG (fls. 372/373), considerando cumpridos os itens II e III da Decisão n.º 6700/08; II – em relação a questão incidental levantada nos autos pelo Ministério Público, que a Terracap é uma empresa estatal dependente; III – considerar procedentes: 1) os esclarecimentos prestados pelo Presidente do Conselho de Política de Recursos Humanos, desincumbindo-o de examinar as cláusulas dos Acordos Coletivos de Trabalho da Terracap relativos aos biênios de 2005/2007 e 2007/2009; 2) a defesa da Terracap (fls. 367/371) que justifica a previsão, naqueles acordos coletivos de trabalho (item III, I, acima), de distribuição de lucros a seus empregados ou de participação destes nos resultados da empresa, sem prejuízo do contido no item subsequente; IV – considerar incompatível com as características próprias da Terracap (empresa pública dependente) a percepção, por seus empregados, de benefícios decorrentes de distribuição de lucros e participação nos resultados, dando ciência desse entendimento à jurisdição; V – determinar à Diretoria Colegiada Terracap que: 1) em atenção ao disposto no artigo 26, inciso VII, do Estatuto da Terracap e à determinação do extinto Conselho de Política de Pessoal do Governo do Distrito Federal, faça, doravante, o encaminhamento dos acordos coletivos de trabalho ao Conselho de Política de Recursos Humanos – CPRH, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Gestão Administrativa - SGA, previamente à sua homologação na Delegacia Regional do Trabalho – DRT, sob pena de imposição de penalidade aos responsáveis; 2) encaminhe a este Tribunal: a) tão logo ocorram, os resultados das apreciações pelo CPRH dos acordos coletivos de trabalho aludidos acima; b) imediatamente, o resultado da apreciação do último acordo firmado (em vigor), caso tenha havido tal apreciação; VI – encaminhar os autos à 3ª ICE, para adoção de providências de sua alçada.

<sup>47</sup> Diretor Técnico e de Fiscalização no período de 30/09 a 31/12/2008.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

tendo concorrido para a ocorrência das supostas irregularidades apontadas nos autos. Passa, então, a discorrer sobre cada falha apontada no item III da Decisão nº 2.530/2010.

48. Exporemos, a seguir, em apertada síntese, os argumentos apresentados pelo justificante:

- afirma que as irregularidades apontadas nos subitens 2.1.1, 2.2.1, 2.2.5, 2.2.6, 5.2, 5.7, 6.1, 8.6 e 9 dizem respeito a atribuições de outros setores da TERRACAP e não às competências do cargo de Diretor Técnico e de Fiscalização, conforme consta do Estatuto Social e do Regimento Interno da Empresa<sup>48</sup>;
- no caso específico do subitem 4.4, aduz que a situação fundiária das chacaras da extinta Fundação Zoobotânica caracteriza um processo multidisciplinar, que envolve a ação conjunta de vários órgãos e que dependia de questões que estavam além do controle de seu cargo, apontando as providências que vêm sendo adotadas pela TERRACAP;
- acrescenta que os processos apontados pelo Controle Interno não apresentam nenhuma assinatura do justificante, nenhum ato de competência da Diretoria Técnica e de Fiscalização, nem tampouco tramitaram pela referida diretoria, da qual era o titular;
- salienta que, conforme se verifica na análise realizada no Relatório de Auditoria nº 22/2010-DIRAG/CONT, a Diretoria Técnica e de Fiscalização não foi instada a prestar esclarecimentos sobre as supostas irregularidades apontadas;
- aduz que algumas irregularidades ocorreram ou se referem a exercícios diversos ao ora em análise;
- alega, sem comprovação, ausência de prejuízo nos subitens 2.2.5, 4.4, 8.6 e 9;
- por fim, requer o acolhimento das justificativas apresentadas para julgar regulares as contas do justificante ou, caso assim não entenda a Corte, o que admite apenas para argumentar, regulares com ressalvas.

**Análise:**

49. No que tange ao **subitem 4.4**, considerando as justificativas apresentadas, que o item trata de ocorrências havidas em exercícios anteriores e que a TERRACAP vem adotando providências para sua regularização, conforme consta às fls. 961/964 do Processo nº 111.000.057/2009, **entendemos que a falha trata de matéria complexa, a envolver não só ações da TERRACAP, para ser considerada como irregularidade e macular as contas dos gestores no exercício de 2008.**

50. Com relação aos demais subitens, consideramos procedentes as justificativas apresentadas no que se refere às competências e responsabilidades do justificante.

<sup>48</sup> Estatuto Social da TERRACAP (fls. 335/336):

**Art. 29 - O Diretor Técnico e de Fiscalização tem as seguintes atribuições: I** - elaborar e propor normas necessárias ao exercício das **atividades técnicas, de fiscalização e imobiliárias da TERRACAP**; **II** - fiscalizar e vistoriar as áreas de propriedade ou sob a administração da TERRACAP visando prevenir a ocorrência de invasões ou ocupações irregulares; **III** - elaborar projetos de engenharia e arquitetura de interesse da TERRACAP; **IV** - emitir parecer técnico sobre assuntos relacionados com o patrimônio da TERRACAP; **V** - registrar e arquivar os documentos relativos à propriedade de imóveis da TERRACAP e providenciar a legalização de plantas e loteamentos existentes no Distrito Federal; **VI** - vistoriar e efetuar perícias técnicas em obras de interesse da TERRACAP e em imóveis de sua propriedade; **VII** - cumprir ou fazer cumprir normas relativas aos imóveis da TERRACAP, exceto as pertinentes a sua comercialização; **VIII** - exercer outras atribuições que lhe forem determinadas ou delegadas pelo Conselho de Administração ou pela Diretoria Colegiada. (grifos nossos)

**Regimento Interno da TERRACAP (fls. 375-376):**

Art. 63. A Diretoria Técnica e de Fiscalização - DITEC, unidade orgânica de direção superior, compete planejar, coordenar e controlar: I - **o desenvolvimento das atividades da Assessoria, da Gerência de Projetos, da Gerência de Regularização Fundiária**, da Gerência de Cartografia, Geoprocessamento e Topografia, da Gerência de Fiscalização, da Gerência de Engenharia e da Gerência de Meio Ambiente; II - a execução das atividades de fiscalização e de vistoria das áreas e lotes de propriedade ou sob a administração da empresa; III - a execução dos projetos de criação de novos empreendimentos imobiliários, de alteração dos projetos aprovados ou de regularização urbana e fundiária, obedecendo às prioridades da empresa; IV - a elaboração de estudos relacionados as licenças ambientais referentes aos parcelamentos da empresa; V - a elaboração de estudos relacionados a implantação de infraestrutura em empreendimentos imobiliários da empresa e em locais de interesse do Governo do Distrito Federal; e VI - planejar, coordenar e controlar a gestão das informações relacionadas ao patrimônio fundiário da empresa. (grifos nossos).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

51. Nesse sentido, **entendemos ser procedentes as razões de justificativa apresentadas** pelo Sr. Luís Antônio Almeida Reis, não devendo as falhas apontadas macular suas contas.

45. Quanto ao subitem **4.4** (*Ocupação irregular das terras públicas rurais de propriedade da TERRACAP*), o **Ministério Público de Contas**, reiterando o disposto nos parágrafos 18 a 23, retro; **discorda** da Instrução e entende que a falha deve influir como **irregularidade** no julgamento das contas do Justificante, a teor do art. 17, III, “b”, da Lei Complementar n.º 1/1994, considerando que iniciativa da qual se recente o **Parquet** especializado abrange a área de competência do cargo ocupado pelo Justificante, à época.

46. Em relação aos demais subitens, o **MPCDF**, sem delongas, **acquiesce** com o Corpo Técnico; esclarecendo a teor do disposto nos parágrafos 39 a 44, retro, que o Justificante não participou da definição das metas impugnadas a partir do subitem **9** (*Participação dos empregados nos resultados da TERRACAP do exercício de 2008, por meio do cumprimento de metas que na sua essência são atividades rotineiras da companhia e/ou cumprimento de determinações do Ministério Público e dos órgãos de controle interno e externo*) e também não participou do ato de aprovação do Programa. Além disso, na hipótese, considero insuficiente o tempo em que esteve à frente da Diretoria, durante o exercício de 2008, para impulsionar iniciativas de correção.

**Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva**<sup>49</sup> (folhas 256 a 261)

52. A leitura da peça “Razões de Justificativa” apresentada pela Sra. Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva evidencia que ela **apresenta praticamente o mesmo teor que o daquela oferecida pelos Srs. Antônio Raimundo Gomes Silva Filho e Anselmo Rodrigues Ferreira Leite e pela Sra. Elme Terezinha Ribeiro Tanus**, com o acréscimo de um parágrafo em que **esclarece que, dentro de suas competências, tomou todas as providências referentes à sua área de atuação**, sempre assessorada pelo corpo técnico da companhia e dos responsáveis pela execução das unidades, que também respondem pelos atos praticados.

53. Uma vez que **são aplicáveis a este caso as considerações feitas no item 1.1 e, em razão do cargo ocupado pela justificante, também os argumentos trazidos pelo Sr. Luís Antônio Almeida Reis e as considerações feitas em razão deles no item 1.2**, sugerimos ao eg. Plenário **considerar procedentes as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva**, não devendo as falhas apontadas macular suas contas.

47. Esteado nos fundamentos dos parágrafos 18 a 23, retro, o **Parquet** especializado discorda do Corpo Técnico em relação ao subitem **4.4** (*Ocupação irregular das terras públicas rurais de propriedade da TERRACAP*), entendendo que a falha deve influir como **irregularidade** no julgamento das contas da Justificante, a teor do art. 17, III, “b”, da Lei Complementar n.º 1/1994, uma vez que o Achado engloba severas falhas no exercício das competências do cargo ocupado pela Justificante.

48. A teor do disposto nos parágrafos 39 a 44, retro, também discorda em relação ao subitem **9** (*Participação dos empregados nos resultados da TERRACAP do exercício de 2008, por meio do cumprimento de metas que na sua essência são atividades rotineiras da companhia e/ou*

<sup>49</sup> Diretora Técnica e de Fiscalização no período de 01/01 a 29/09/2008.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

*cumprimento de determinações do Ministério Público e dos órgãos de controle interno e externo*), por entender que a Justificante, na condição de membro da Diretoria Colegiada, participou da aprovação do ato impugnado, gerador de efeitos deletérios sobre as metas de 2008, sem iniciativa de correção durante o exercício. De modo que, a teor do art. 17, III, “b”, da Lei Complementar n.º 1/1994, a falha deve influir como **irregularidade** no julgamento de suas contas.

49. Tratando dos processos capazes de influir sobre as contas sob exame, o Corpo Técnico fez a seguinte abordagem:

[...]

54. Na Informação n.º 242/2013 - 3ª Divisão de Contas (fls. 150/160), o Corpo Técnico tratou dos processos mencionados no exame inicial desta PCA que poderiam ensejar o sobrestamento dos autos e entendeu, com o que concordamos, que restaram os Processos n.ºs 12.829/2007 e 19.230/2010 como passíveis de influenciar no julgamento destas contas (§ 27, fl. 155).

55. O **Processo n.º 12.829/2007**, que se encontra arquivado, trata do exame da legalidade de contratação emergencial realizada pela TERRACAP, mediante dispensa do procedimento licitatório, com fulcro no inciso IV do artigo 24 da Lei n.º 8.666/1993, para locação de equipamentos, manutenção e softwares, bem como para prestação de serviços técnicos especializados aplicados à tecnologia e gestão da informação.

56. Conforme salientado nos parágrafos 35/37 desta instrução, mediante o Acórdão n.º 46/2010, foi aplicada multa ao Sr. Antônio Raimundo Gomes Silva Filho e à Sra. Elme Terezinha Ribeiro Tanus pela celebração de diversos contratos emergenciais, entre os quais se encontram os de n.ºs 58/08–CTIS Tecnologia S.A. e 59/08–LINKNET Tecnologia e Telecomunicações Ltda., ao arpejo do disposto nos arts. 24, IV, e 26 da Lei n.º 8.666/93, e das Decisões TCDF n.º 2517/02 e 3500/99, alínea "e".

57. Posteriormente, o Tribunal decidiu considerar improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Antônio Raimundo Gomes Silva Filho e pela Sra. Elme Terezinha Ribeiro Tanus, de forma conjunta, em cumprimento ao item III da Decisão n.º 1.090/2.010<sup>50</sup>, que se refere ao Contrato n.º 197/08-TERRACAP X LINKNET Tecnologia e Telecomunicações Ltda., deixando-lhes de aplicar a sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 1/1994, excepcionalmente, tendo em conta o Acórdão n.º 46/2010, que aplicou-lhes multa em face das irregularidades nos ajustes antecessores ao mencionado contrato.

58. Assim, **considerando a gravidade dos fatos, o desfecho do mencionado processo e o fato de que ele aborda contratações tratadas também no item 6.1 do Relatório do Controle Interno, somos pela irregularidade das contas do Sr. Antônio Raimundo Gomes Silva Filho e à Sra. Elme Terezinha Ribeiro Tanus, conforme apontado no parágrafo 40.**

59. O **Processo n.º 19.230/2010** trata da tomada de contas especial instaurada para apurar os danos causados ao erário na execução dos Contratos Nutra/Proju n.º 106/2008, 222/2007 e 249/2008 (este último celebrado com Agência Plá Comunicação e Eventos Ltda. e os demais com a DVQ Publicidade Ltda.), em razão do pagamento irregular de honorários às agências contratadas e das evidências de superfaturamento dos serviços subcontratados.

60. Em consulta ao Sistema e-TCDF, verifica-se que **os responsáveis solidários pelos prejuízos apurados foram as empresas contratadas e os Chefes de Assessoria de**

<sup>50</sup> III) autorizar a audiência dos responsáveis indicados no parágrafo 41 do relatório/voto da Relatora, signatários do Contrato n.º 197/08-TERRACAP X LINKNET Tecnologia e Telecomunicações Ltda., sob pena de aplicação de multa por grave ofensa à norma legal (art. 57, II e parágrafo primeiro, da Lei Complementar n.º 1/94), para que, no prazo de 30 (trinta) dias, se manifestem acerca: a) do descumprimento das Decisões n.ºs 2517/02 e 3500/99, alínea "e"



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
TERCEIRA PROCURADORIA**

**Comunicação Social da TERRACAP e executores dos contratos, à época. Haja vista que estes não fazem parte do rol de responsáveis desta PCA, entendemos que o desfecho do Processo nº 19.230/2010 não deve influenciar no julgamento das contas.**

50. Quanto a esse aspecto, tendo em conta as considerações da Instrução, o MPCDF está **de acordo e não tem acréscimos**.

51. Em conclusão, a zelosa Unidade Técnica manifestou-se nos seguintes termos:

[...]

61. Nos termos delineados nesta Informação, entende-se que são **parcialmente procedentes as razões de justificativa** apresentadas pelo Sr. **Antônio Raimundo Gomes Silva Filho**, Presidente da TERRACAP, e da Sra. **Elme Terezinha Ribeiro Tanus**, Diretora de Recursos Humanos, Administração e Finanças da empresa, ambos exercício de 2008, em face da audiência determinada pelo item III da Decisão nº 2530/2015, no sentido de se **manter apenas a irregularidade** contida no subitem 6.1 do Relatório de Auditoria nº 22/2010-DIRAG/CONT, devendo ensejar o **julgamento irregular** de suas contas. Também os subitens **2.1.1, 2.2.1, 5.2, 5.7 e 8.6** devem **implicar ressalva** às contas destes responsáveis, **se não prosperar a sugestão do juízo irregular**.

62. Cumpre salientar que o juízo irregular, neste caso, **não deve ser acompanhado da aplicação da multa** prevista no art. 57, I, da LC nº 1/94, porque **todos os fatos ensejadores da irregularidade já foram objeto de multa no Processo nº 12.829/2007**.

63. No entanto, caso a Corte entenda de modo diverso, afastando a irregularidade apontada, **restam as ressalvas descritas nos §§ 36.2 e 33 da Informação nº 242/2013** (fls. 158/159) no que se refere ao julgamento das contas do Sr. **Antônio Raimundo Gomes Silva Filho** e da Sra. **Elme Terezinha Ribeiro Tanus**.

64. Com relação ao Sr. **Anselmo Rodrigues Ferreira Leite**, Diretor de Desenvolvimento e Comercialização da TERRACAP no exercício de 2008, suas **justificativas são procedentes** e, em nosso entendimento, os subitens mencionados no **item II da Decisão nº 2530/2015**, bem como aqueles **descritos nos §§ 36.2 e 33 da Informação nº 242/2013** (fls. 158/159), **não se referem às competências e responsabilidades do justificante**, podendo suas contas **ser julgadas regulares**.

65. No que se refere à Sra. **Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva** e ao Sr. **Luís Antônio Almeida Reis**, Diretores Técnicos e de Fiscalização nos períodos de 01/01 a 29/09/2008 e 30/09 a 31/12/2008, respectivamente, consideramos **procedentes as justificativas por eles apresentadas**. Com relação às **falhas apontadas na Informação nº 242/2013** (fls. 158/159) como passíveis de ensejar ressalvas às contas, **entendemos que elas não se referem às competências e responsabilidades destes justificantes**. Nesse sentido, proporemos ao Tribunal que **julgue regulares as contas** dos Diretores Técnicos e de Fiscalização no exercício de 2008.

66. Quanto ao Sr. **Marcus Vinicius Souza Viana**, Diretor de Prospecção e Formatação de Novos Empreendimentos no período de 12/02 a 31/12/2008, **em que pese sua revelia**, conforme apontado no § 7º desta instrução, entendemos que **as falhas e irregularidades constantes dos autos não se referem às competências e responsabilidades dele**, podendo suas contas **ser julgadas regulares**.

67. **Quanto aos demais responsáveis arrolados nesta PCA**, quais sejam, **os integrantes do Conselho de Administração da TERRACAP durante o exercício em análise, arrolados no § 2.2 da Informação nº 65/2012-SECONT/3ª DICONTE** (fl. 88), lamentando dissentir do entendimento exposto no § 31 da Informação nº 242/2013, fl. 156, **somos pela regularidade** de suas contas, considerando **que o caráter das falhas apontadas como passíveis de ensejar ressalvas às contas não as inclui no rol de responsabilidade dos referidos integrantes**. (Destaquei).

52. As propostas foram delineadas da seguinte forma:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**TERCEIRA PROCURADORIA**

68. Ante o exposto, sugerimos ao egrégio Plenário:

I – tomar conhecimento:

a) das razões de justificativa de fls. 244/249, apresentadas conjuntamente pelos Srs. Anselmo Rodrigues Ferreira Leite e Antônio Raimundo Gomes Silva Filho e pela Sra. Elme Terezinha Ribeiro Tanus, diante da audiência determinada no item III da Decisão nº 2.530/2010, considerando-as procedentes para o primeiro e parcialmente procedentes para os demais;

b) das razões de justificativa de fls. 256/261 e de fls. 263/316 e anexos de fls. 317/400, apresentadas pela Sra. Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva e pelo Sr. Luís Antônio Almeida Reis, respectivamente, diante da audiência determinada no item III da Decisão nº 2.530/2010, considerando-as procedentes;

II – considerar revel o Sr. Marcus Vinicius Souza Viana, consoante o § 3º do art. 13 da Lei Complementar nº 1/1994, aproveitando-lhe, no entanto, o mérito das defesas apresentadas;

III – nos termos do art. 17, III, 'b', da Lei Complementar nº 1/94, julgar irregulares as contas do Sr. Antônio Raimundo Gomes Silva Filho, Presidente, e da Sra. Elme Terezinha Ribeiro Tanus, Diretora de Recursos Humanos, Administração e Finanças, ambos no exercício de 2008, por conta da irregularidade contida no subitem "6.1 - Realização de despesas no valor de R\$ 16.974.094,96, por meio de contratos emergenciais, em decorrência de morosidade no processo licitatório e falhas em edital, apontadas pelo TCDF" do Relatório de Auditoria nº 22/2010-DIRAG/CONT;

IV – nos termos do art. 17, I, da LC nº 1/94, julgar regulares as contas dos demais responsáveis arrolados nesta PCA, referente ao exercício de 2008, quais sejam, Sr. Anselmo Rodrigues Ferreira Leite, Diretor de Desenvolvimento e Fiscalização, Sra. Ivelise Maria Longhi Pereira da Silva e Sr. Luís Antônio Almeida Reis, Diretores Técnicos e de Fiscalização, Sr. Marcus Vinicius Souza Viana, Diretor de Prospecção e Formação de Novos Empreendimentos, e Srs. Nilton Oliveira Batista, Marcelo Xavier, Roberto João Pereira Freire, José Luiz Diaz Fernandez, José Roberto Bassul Campos, Giles Carriconde Azevedo, Fábio Tokarski, José Messias de Souza, Amaro Carlos da Rocha Senna e Sra. Alexandra Reschke, integrantes do Conselho de Administração;

V – em conformidade com os termos do art. 24 da LC nº 1/1994, considerar os responsáveis apontados no item IV, retro, quites com o erário distrital, no que tange ao objeto da presente PCA, que trata das contas do exercício financeiro de 2008 da TERRACAP;

VI – autorizar:

a) a devolução dos apensos à TERRACAP;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Contas para as providências pertinentes e posterior arquivamento.

53. Em face do exposto, o **Parquet** especializado propõe **os ajustes** e os **acréscimos** aduzidos ao longo do Parecer. **No mais, de acordo** com o competente Corpo Técnico.

É o parecer.

Brasília, 7 de dezembro de 2016.

**Demóstenes Tres Albuquerque**  
**Procurador**