



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A7

Proc.: 4.714/19-e

**Processo nº:** 4.714/19-e  
**Jurisdicionada:** Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - Terracap  
**Assunto:** Estudos Especiais  
**Órgão Técnico:** Assessoria Técnica e de Estudos Especiais – ATE  
**MP:** Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA  
**Ementa:** Estudos especiais realizados, em atenção à Decisão nº 3.218/18-CPM, para avaliar eventual existência de dependência financeira da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap em relação ao Governo do Distrito Federal, considerando os aspectos apontados nos Processos nºs 11.937/16 e 27.565/18.

PARECERES CONVERGENTES, com adendo do douto **Parquet**.

A Instrução sugere a ratificação do entendimento firmado por meio da Decisão nº 3.570/12-CSPM, no sentido de considerar a Terracap empresa pública independente.

O Ministério Público aquiesce à proposta do Corpo Técnico, com acréscimo de que os acionistas da Terracap (Distrito Federal e União) examinem a possibilidade de limitar, total ou parcialmente, a distribuição de lucros a empregados que seja decorrente da alienação de imóveis públicos, sem prejuízo da distribuição derivada de outras receitas geradas pela Companhia.

DECIDO, preliminarmente, pela solicitação de informações adicionais à Terracap, que deverão ser analisadas pela Secretaria de Macroavaliação de Gestão Pública.

### DESPACHO SINGULAR Nº 81/2020 - GCPM

Cuidam os autos de estudos especiais realizados, em atenção à Decisão nº 3.218/18-CPM<sup>1</sup>, para avaliar eventual existência de

---

<sup>1</sup> **Decisão nº 3.218/18-CPM:** “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] V. autorizar a realização de estudos especiais para avaliação da dependência financeira da Terracap em relação ao GDF, levando em conta as premissas indicadas no Relatório Final de Auditoria exarado nos autos em exame; [...]”

A Senhora Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, por força do art. 150 do RI/TCDF, deixou de presidir a sessão durante o julgamento deste processo. Presidiu a sessão o Vice-Presidente, Conselheiro PAULO TADEU. Votaram os Conselheiros RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 4.714/19-e

dependência financeira da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap em relação ao Governo do Distrito Federal, considerando os aspectos apontados nos Processos nºs 11.937/16 e 27.565/18.

2. A Unidade Instrutória sugere a ratificação do entendimento firmado por meio da Decisão nº 3.570/12-CSPM<sup>2</sup>, no sentido de considerar que a Terracap se insere na classificação de empresa pública independente.

3. O Ministério Público de Contas aquiesce às conclusões, com o adendo de que os acionistas da Companhia (Distrito Federal e União) examinem a possibilidade de limitar, total ou parcialmente, a distribuição de lucros aos empregados e dirigentes que seja exclusivamente decorrente da alienação de imóveis públicos, sem prejuízo da distribuição derivada de outras receitas geradas pela jurisdicionada.

4. Preliminarmente, relembra-se que estes estudos são oriundos da identificação de possível dependência financeira da Terracap em relação ao Distrito Federal em decorrência dos fatos apurados no âmbito do Achado 2.6.1.1 (existência de dependência financeira da Terracap em relação ao sócio controlador) do Relatório Final de Auditoria nº 7/2016 (e-doc 43D7B4A1-e), a saber:

a) a empresa foi beneficiária de isenções tributárias de IPTU e TLP de caráter não geral no período de 2011 a 2015<sup>3</sup>, o que teria contribuído positivamente e de forma relevante para os resultados operacionais obtidos no período;

b) teriam sido utilizados para o custeio da jurisdicionada, no período de 2007 a 2015, recursos financeiros provenientes do

---

FILHO, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCD, Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA. Ausente o Conselheiro MANOEL DE ANDRADE.”

<sup>2</sup> **Decisão nº 3.570/12-CSPM:** “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: [...] **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. 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; III. ter por prejudicadas as determinações constantes do inciso V da Decisão nº 3.424/2010, tendo em conta o disposto no art. 2º do Decreto nº 28.133/2007, com a nova redação conferida pelo Decreto nº 31.849/2010; IV. dar ciência desta decisão ao recorrente; V. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para fins de arquivamento.**

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira MARLI VINHADELI. Presentes os Conselheiros RONALDO COSTA COUTO, o Conselheiro-Substituto PAIVA MARTINS e a representante do MPJTCD Procuradora-Geral em exercício CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA.”

<sup>3</sup> Leis distritais nºs 4.072/07, 4.727/11 e 4.022/07 (TLP).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A7

Proc.: 4.714/19-e

diferimento do pagamento de dividendos e juros sobre capital próprio ao Distrito Federal (e à União).

5. Posteriormente, acresceu-se ao escopo do estudo, por força da Decisão nº 3.361/19-CPT,<sup>4</sup> a questão assentada no Despacho do Diretor da 1ª DIGEM no bojo do Processo nº 27.565/18-e.

6. Em apertada síntese, o Diretor ponderou que com a exceção das taxas pela prestação de serviços, tais como demarcação de lotes, as demais receitas da Terracap seriam “*derivadas dos imóveis pertencentes ao Distrito Federal, direta ou indiretamente*”, evidenciando que a jurisdicionada “*não dispõe de meios próprios para que possa ser considerada estatal independente do ente federativo distrital, como uma leitura isolada dos normativos relacionados à responsabilidade fiscal e escrituração induzem*”.

7. Em apreciação aos Pareceres, considero que a matéria referente ao diferimento do pagamento de dividendos e juros sobre capital próprio requer a solicitação de esclarecimentos e documentos adicionais à Terracap previamente à submissão do processo à apreciação do e. Plenário.

8. Os Órgãos Instrutórios convergem no sentido de que a constatação se insere no campo da responsabilidade empresarial e não caracterizaria dependência da empresa em relação ao ente controlador. Registram que desde 2015 a situação estaria regularizada, sendo o passivo contabilizado para a equalização “*em momento oportuno*” e que a situação seria compatível com a condição de agência de desenvolvimento conferida à jurisdicionada.

9. Em consulta ao Balanço Patrimonial<sup>5</sup> do exercício de 2018, verifica-se que o passivo mencionado na Instrução perfaz a cifra de **R\$ 1,14 bilhão**<sup>6</sup> e apresenta trajetória crescente desde 2012 (acréscimo de R\$ 412 milhões) apesar dos pagamentos feitos no período:

---

<sup>4</sup> Decisão nº 3.361/19-CPT: “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu [...] V – autorizar: a) a inclusão da premissa tratada nos parágrafos 4º/6º do Despacho do Diretor da 1ª Digem (peça 33) no objeto dos estudos especiais autorizados mediante o item V da Decisão nº 3218/2018, proferida no Processo nº 11937/2016; [...]”

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador-Geral MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA.”

<sup>5</sup> Disponível em

<https://www.terracap.df.gov.br/index.php/component/attached/?task=download&id=6718>

<sup>6</sup> Registrados como “Dividendos e JCP a Pagar”, no valor de R\$ 1.145.765.774,00.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A7

Proc.: 4.714/19-e

Exercício	Lucro/Prejuízo Apurado	Dividendos e JCP Pagos	Juros e JCP a Pagar	Incremento/Redução do Saldo de Juros e JCP a Pagar no Período
2012	270.305.913,00	0,00	733.671.007,00	
2013	403.074.066,00	0,00	898.441.141,00	164.770.134,00
2014	785.082.729,00	86.397.601,00	1.044.676.877,00	146.235.736,00
2015	19.350.558,01	119.814.295,00	982.379.655,00	-62.297.222,00
2016	-254.565.680,00	0,00	982.379.655,00	0,00
2017	267.195.434,00	0,00	1.045.838.570,00	63.458.915,00
2018	439.205.592,00	0,00	1.145.765.774,00	99.927.204,00
<b>2012-2018</b>	<b>1.929.648.612,01</b>	<b>206.211.896,00</b>	<b>1.145.765.774,00</b>	<b>412.094.767,00</b>

Fonte: Consulta ao sítio da Terracap (<https://www.terracap.df.gov.br/index.php/contexto-prestacao-contas>)

10. Entretanto, a análise não teceu considerações sobre este cenário ou sobre as suas possíveis causas. De modo similar, não foram indicadas evidências das providências em curso para a equalização do passivo ou avaliada a capacidade financeira da empresa pública em honrá-lo, o que, caso confirmado, corroboraria com as conclusões exaradas.

11. Destarte, o estudo especial deve ser aprofundado mediante solicitação à jurisdicionada das seguintes informações adicionais:

a) discriminação dos valores que compõem a conta “*Juros e JCP a Pagar*” por exercício financeiro e por credor (União ou Distrito Federal);

b) atas das Assembleias Gerais que deliberaram sobre a destinação dos lucros apurados no período de 2012 a 2018;

c) demonstração da capacidade financeira da jurisdicionada em honrar os pagamentos decorrentes do passivo registrado e as medidas em curso visando à equalização do mesmo;

d) discriminação do exercício de competência dos montantes pagos em 2014 e 2015 e se houve o pagamento de valores devidos à União ou se foram limitados ao Distrito Federal;

e) fatores que justificaram em cada exercício o não pagamento por parte da jurisdicionada dos dividendos e juros sobre capital próprio apurados no período de 2012 a 2018.

12. Outro quesito que possivelmente contribuiu para o incremento deste passivo está assinalado na manifestação proferida pelo Conselho Fiscal


**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 4.714/19-e

da Terracap em 28.3.2019<sup>7</sup> ao ponderar sobre a disparidade observada entre os lucros apurados nos últimos exercícios e o ingresso de recursos financeiros no caixa da Companhia.

13. Em apertada síntese, os Conselheiros representantes da União demonstraram preocupação com relação à ausência de norma interna para disciplinar a aplicação de determinadas práticas contábeis (CPC 28<sup>8</sup>), cuja adoção impactou positivamente o resultado da empresa pública em **R\$ 1,32 bilhão** no período de 2016 a 2018, o que, em paralelo, gerou a obrigação de distribuição de dividendos no montante de R\$ 329,5 milhões, sem que tenha ocorrido o ingresso de valores financeiros no caixa da empresa.

14. Peço vênia para transcrever na parte que interessa aos autos as conclusões constantes da ata:

*“Esta, inclusive, seria uma das razões para a empresa deter Dividendos a Distribuir em seu passivo na ordem de R\$ 1.145,7 milhões; 2) **Discrepância entre os resultados positivos apurados (Lucro Líquido do Exercício) e a geração de caixa da empresa. Uma das razões associadas a esta realidade seria que parte substancial do resultado da empresa tem origem em receitas de natureza econômica, que seja, que aumentam o resultado sem, contudo, propiciar o recebimento de fluxo financeiro proporcional.** A realidade apresentada neste item pode ser constatada nos Demonstrativos de Fluxo de Caixa (indireto) publicados desde 2013, onde é possível verificar que, **enquanto a empresa apresentou R\$ 1.567,6 milhões de lucro líquido nos últimos 6 anos [...] a geração de caixa no mesmo período foi R\$ 87,7 milhões**”. (grifei)*

15. Corroborando com as informações do Conselho Fiscal da Companhia, nota-se que no período de 2012 a 2018 a Terracap apresentou geração de caixa líquida negativa de R\$ 372,1 milhões:

Exercício	Caixa e Equivalente de Caixa ao Final do Exercício (BP)	Caixa e Equivalente de Caixa Gerados/Aplicados no Exercício (DFC)
2012	48.972.267,00	-284.401.888,00
2013	67.321.226,00	6.537.854,00
2014	246.993.388,00	183.628.395,00
2015	246.993.387,00	-25.601.717,00

<sup>7</sup> Disponível em

<https://www.terracap.df.gov.br/index.php/component/attached/?task=download&id=6726>

<sup>8</sup> O Pronunciamento Técnico CPC 28 – Propriedade para Investimento estabelece o tratamento contábil de propriedades para investimento e respectivos requisitos de divulgação.

Disponível em [http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/320\\_CPC\\_28\\_rev%2014.pdf](http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/320_CPC_28_rev%2014.pdf)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A7

Proc.: 4.714/19-e

2016	106.962.893,00	-150.065.814,00
2017	9.400.305,00	-104.788.539,00
2018	25.884.175,00	2.554.490,00
<b>2012-2018</b>		<b>-372.137.219,00</b>

Fonte: Consulta ao sítio da Terracap (<https://www.terracap.df.gov.br/index.php/contexto-prestacao-contas>)

16. Portanto, sopesando a materialidade dos valores envolvidos, o impacto na apuração dos lucros e, por conseguinte, nos dividendos e juros sobre capital próprio a serem pagos ao Distrito Federal e à União, este ponto também deve ser objeto de esclarecimentos pela jurisdicionada.

17. Por fim, julgo necessário que a resposta da Terracap – de natureza contábil e financeira – seja examinada pela Secretaria de Macroavaliação de Gestão Pública com fim de ratificar e/ou modificar as conclusões iniciais da Assessoria Técnica e de Estudos Especiais, de modo que o cenário apurado não configura dependência financeira da empresa pública em relação ao Distrito Federal de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ante o exposto, na qualidade de Relator deste processo, com fulcro no art. 123<sup>9</sup> do Regimento Interno do TCDF, DECIDO:

a) determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhe ao Tribunal as informações e os esclarecimentos requeridos neste Despacho Singular, facultando, adicionalmente, a apresentação de suas considerações sobre as demais matérias tratadas nestes estudos especiais;

b) autorizar:

1) o envio de cópia da Informação nº 24/2019-ATE (e-doc D2C113E8-e), do Parecer nº 807/2019-G1P (e-doc 688902F2-e) e deste Despacho Singular à jurisdicionada;

2) o exame das informações que vierem a ser prestadas pela Secretaria de Macroavaliação de Gestão Pública, nos termos do parágrafo 17 deste Despacho Singular;

<sup>9</sup> Art. 123. O relator presidirá a instrução do processo e, nessa condição, poderá determinar, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação da unidade técnica competente ou do Ministério Público, as providências necessárias ao saneamento dos autos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS - A7

Proc.: 4.714/19-e

3) o retorno dos autos à Assessoria Técnica e de Estudos Especiais para a adoção das providências pertinentes.

Brasília (DF), 6 de março de 2020.

**JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS**  
**Conselheiro – Relator**