



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

Processo nº: 4.714/19-e
Jurisdicionada: Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - Terracap
Assunto: Estudos Especiais
Órgão Técnico: Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública - SEMAG
MP: Procurador DEMÓSTENTES TRES ALBUQUEQUE

Ementa: ESTUDOS ESPECIAIS. AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL – TERRACAP. EVENTUAL DEPENDÊNCIA FINANCEIRA COM RELAÇÃO AO GOVERNO DISTRITAL. SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES ADICIONAIS. ATENDIMENTO. PEDIDO DE NOVOS ESCLARECIMENTOS.

Resumo: 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.

Solicitação de informações adicionais à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap (Despacho Singular nº 81/2020-CPM). Encaminhamento de documentos.

PARECERES DIVERGENTES.

O **Corpo Técnico** sugere considerar a Terracap como **empresa pública independente** do GDF, em face de a Companhia não se enquadrar no conceito de empresa estatal dependente constante do art. 2º, inciso III, da LRF, por não haver indícios de que a Empresa tenha utilizado recursos do ente controlador para pagamento de despesas de pessoal, custeio em geral ou capital.

O **Parquet** especializado pugna pelo reenquadramento da jurisdicionada como **empresa pública dependente** do Governo do Distrito Federal – GDF, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF.

VOTO pela solicitação de esclarecimentos complementares à Terracap, que deverão ser examinados pela Secretaria de Macroavaliação de Gestão Pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

RELATÓRIO

Cuidam os autos de estudos especiais realizados em atenção à Decisão nº 3.218/18-CPM¹ para a avaliação da 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.

2. A Unidade Instrutória sugeriu, por meio da Informação nº 24/2019-ATE (e-doc D2C113E8-e) a ratificação do entendimento firmado por meio da Decisão nº 3.570/12-CSPM², no sentido de considerar que a Terracap se insere na classificação de empresa pública independente.

3. Por meio do Despacho Singular nº 81/2020-GCPM (e-doc 63BF70AB-e), determinei à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap que encaminhasse ao Tribunal as informações e os esclarecimentos requeridos, facultando a apresentação de suas considerações sobre as demais matérias tratadas nestes estudos especiais.

4. Ato contínuo, a jurisdicionada encaminhou o Ofício nº 99/2020 - TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER (e-doc 95CB0E86-c).

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

5. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 24/2019 – ATE

¹ **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; [...]”

² **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.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

(e-doc D2C113E8-e), de 29.10.2019, analisou a matéria, nos termos seguintes:

“I. Contextualização

I.1. Decisão nº 3218/2018

3. A Decisão nº 3218/2018 foi exarada no Processo no 11937/2016, que trata de auditoria de regularidade realizada na Terracap com o objetivo de verificar a legalidade e a regularidade dos atos praticados e das despesas relacionadas à gestão de pessoal, bem como a adequação dos controles internos afetos à área.

4. Naqueles autos, o Relatório Final de Auditoria (peça 53), dentre diversas outras questões, concluiu pela caracterização da Terracap como empresa estatal dependente em face de benefícios fiscais concedidos à Companhia pelo GDF e em vista do não pagamento ao ente controlador de dividendos e de juros sobre o capital próprio.

5. Nesse aspecto, foi sugerido ao Plenário que deliberasse pela dependência financeira da Terracap em relação ao GDF, determinando que a Empresa observasse o limite remuneratório constitucional em relação a seus empregados.

6. O MPjTCDF, no Parecer nº 417/2017 – GPML (peça 56), ressaltou a necessidade de submissão da questão ao Comitê de Governança das Empresas Públicas, nos termos do art. 11, Inciso II, alínea “e” do Decreto nº 36.240/2015¹.

7. Ao analisar inicialmente os autos, o relator Conselheiro Paiva Martins entendeu que a Terracap se inseria na classificação de empresa pública dependente, em vista do previsto no art. 2º, inciso III, da LC nº 101/2000², acolhendo as proposições do corpo técnico. mencionou ainda a emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal nº 99/2017 que limitou a remuneração dos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista do DF ao teto remuneratório.

8. Não obstante, o voto-vista do Conselheiro Inácio Magalhães (peça 59) dissentiu do mencionado posicionamento, na medida em que afirmou que o Tribunal, quando da Decisão nº 3.570/2012, entendeu que a Terracap se inseria na classificação de empresa pública independente. Apontou ademais que embora a questão relativa ao teto remuneratório tenha sido disciplinada pela Emenda

¹ Art. 11. Compete ao Comitê de Governança das Empresas Públicas (...)

II - estabelecer critérios para avaliação e classificação das empresas estatais distritais, com o objetivo de traçar políticas de interesse do Distrito Federal, tendo em conta, entre outros, os seguintes aspectos: (...) e) recebimento de recursos do Tesouro a título de despesas correntes ou de capital;

² Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: (...)

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

à Lei Orgânica nº 99/2017³, existiam outras implicações da matéria no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Assim, propugnou pela realização de estudos especiais, caso o Tribunal entendesse pela possibilidade de reclassificação da Empresa em relação à sua dependência perante o GDF.

9. Em face do posicionamento do revisor, o relator alterou em parte seu entendimento inicial para deixar de deliberar acerca da dependência da Terracap e acolher a proposta do MPJTCDF no sentido de solicitar a manifestação do Comitê de Governança das Empresas Públicas acerca da matéria. O voto foi então acolhido pela Corte nos termos do item IV da Decisão nº 3372/2017 (peça 62):

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, com o qual concorda o Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, com fundamento diverso, decidiu:

(...)

IV – determinar ao Comitê de Governança das Empresas Públicas que, no prazo de 90 (noventa) dias, manifeste-se oficialmente quanto à dependência da Terracap em relação ao orçamento fiscal do Governo do Distrito Federal, em consonância com o art. 11, inciso II, alínea “e”, do Decreto nº 36.240/15;

10. Em atendimento à determinação, o Presidente do Comitê de Governança das Empresas Públicas⁴ apresentou manifestação do Subsecretário de Tesouro da então Secretaria de Fazenda do DF (atual Secretaria de Economia do DF) quanto à matéria, informando que a Terracap “... está inserida apenas no Orçamento de Dispendio e Investimento do Distrito Federal, conforme demonstrativo extraído do Sistema Integrado de Gestão Governamental (1862799). Desse modo, é considerada empresa não dependente de recursos do Tesouro Distrital.” (Peça 457).

11. Seguidamente, a área técnica entendeu pela insuficiência da manifestação do Comitê de Governança das Empresas Públicas, tendo reiterado o posicionamento quanto à existência da dependência financeira da Terracap em relação ao GDF, com necessidade de observância do teto remuneratório, nos termos apontados no Relatório Final de Auditoria nº 07/2016.

12. Em nova manifestação, o MPJTCDF, no Parecer nº 375/2018 – GPML (peça 465), indicou a necessidade da realização de estudos

³ A Emenda à Lei Orgânica nº 99/2017 submeteu as empresas estatais do Distrito Federal ao teto remuneratório nos seguintes termos:

Art. 1º O art. 19, § 5º, da [Lei Orgânica do Distrito Federal](#) passa a vigorar com a seguinte redação: § 5º Aplica-se o disposto no inciso X a todas as empresas públicas e às sociedades de economia mista distritais, e suas subsidiárias.

⁴ 4 Observa-se que o Decreto nº 36.240/15, que atribuía competências ao Comitê de Governança das Empresas Públicas, foi revogado pelo Decreto nº 39.663/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

específicos para análise da dependência da Terracap em relação ao GDF, levando em conta as questões levantadas no Relatório Final de Auditoria.

13. Finalmente, o relator (peça 469) destacou a pertinência da realização de estudos especiais acerca da matéria, consoante apontado pelo MPJTCD, com a participação da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, nos seguintes termos:

O ponto central das impropriedades tratadas nos autos diz respeito à possível dependência financeira da Terracap em relação ao GDF, o que, se confirmado, exigirá a aplicação imediata do teto remuneratório aos seus empregados (entre outros efeitos). Aparenta-se de bom alvitre acolher a sugestão do Ministério Público no sentido de que a Corte autorize a realização de estudos especiais em autos apartados, com a participação da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública deste Tribunal, tendo de início as premissas indicadas no Relatório Final de Auditoria.

14. Nesse aspecto, o Tribunal acolheu a proposta ministerial, nos termos do voto do Relator, consoante item V da Decisão nº 3218/2018 supratranscrita.

I.2. Decisão nº 3361/2019

15. A Decisão nº 3361/2018 foi exarada no Processo nº 27565/2018, que trata da Representação nº 11/2018 – G3P, formulada pelo MPJTCD no sentido do possível descumprimento do art. 16, § 4º, inciso II, alínea “b”⁵, da LRF na desapropriação do imóvel declarado de utilidade pública nos termos do Decreto distrital nº 38.396 de 08/08/2017.

16. Nos referidos autos, o corpo técnico da Primeira Divisão de Fiscalização da Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade – Digem 1 (peça 32) concluiu pela improcedência da Representação, entendendo que a Terracap não se sujeita ao art. 16, § 4º, inciso II, da LRF, por não ser empresa dependente do GDF. Não obstante, sugeriu que a Companhia fosse alertada no sentido de que “qualquer ato praticado que represente desconto, retenção, ou algo que o valha, sobre os dividendos devidos ao Governo do Distrito Federal, com o fito de reaver ou compensar, parcial ou à totalidade,

5 Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

(...)

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

o valor pago à título de indenização pela desapropriação do imóvel Restaurante Unidade Vizinhança – RUV, sito ao Lote 35 da Quadra SCL/SUL 207, será considerado irregular, inclusive com esteio no Decreto nº 38.396, de 08 de agosto de 2017”.

17. Em quota complementar, o Diretor da Digem 1 (peça 34), destacou que no âmbito do Processo em questão foi levantado argumento quanto à condição de dependência da Terracap, diverso dos constantes do Processo 11937/2016, notadamente em relação ao entendimento do juízo da 20ª Vara do Trabalho em ação referente à aplicação do teto remuneratório à Companhia⁶. Nesse sentido, sugeriu ao Tribunal a inclusão de premissa adicional em relação aos estudos autorizados no item V da Decisão nº 3218/2018.

18. O MPJTCDF, no Parecer nº 356/2019 – GPDA (peça 36), pugnou pela procedência da Representação nº 11/2018 G3P, tendo ressaltado a dependência da Terracap por “depende quase que exclusivamente dos imóveis de propriedade do DF para desenvolver duas atividades”, de forma que deveria obedecer ao disposto no art. 16, § 4º, inciso II, alínea “b”, da LRF.

19. No voto condutor da Decisão nº 3361/2019 (peça 37), o Conselheiro Paulo Tadeu foi pela improcedência da Representação nº 11/2018 G3P, ao considerar o entendimento atual do Tribunal quanto à condição de independência da Terracap em relação ao GDF, consoante Decisão nº 3570/2012. Entretanto, ressaltou a necessidade de que a indenização pela desapropriação seja realizada com recursos próprios da Companhia, de modo a alertar que qualquer ato que represente a utilização dos dividendos devidos ao GDF com tal intuito será considerado irregular. Por fim, assentiu à proposta de incluir o argumento lançado no Despacho do Diretor da 1ª Digem nos estudos especiais autorizados pelo item V da Decisão nº 3218/2018.

20. Assim, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, o Tribunal exarou a Decisão nº 3361/2019, cujo item V “a”, como visto, autorizou a inclusão de nova premissa aos estudos anteriormente autorizados pelo item V da Decisão nº 3218/2018, no que se refere à avaliação da condição de dependência financeira da Terracap em relação ao GDF.

II. Análise

21. Neste item será primeiramente examinado o caminho percorrido

⁶ Excerto da decisão judicial transcrita no Despacho de peça 33: É público e notório que a fonte de renda precípua da Terracap é obtida pela venda de imóveis públicos, em especial, terrenos pertencentes ao DF e à União. Logo, concluiu-se que, em última análise, os valores que custeiam a Terracap como um todo são provenientes do erário. [...] Ora, não há como se conceber que uma empresa pública, que recebe constantes repasses de verbas públicas para pagamento de benefícios a servidores e para a manutenção de serviços administrativos, seja considerada independente e não se submeta ao teto constitucional. (destaques acrescidos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

pela Corte ao exarar a Decisão nº 3570/2012 (peça 44) no âmbito do Processo nº 3474/2004. A referida Decisão indicou que a Terracap é independente do GDF e tem sido adotada como paradigma em relação à matéria. Em seguida, serão analisadas questões gerais relativas à Companhia, aspectos referentes à conceituação de empresa estatal dependente e os pressupostos adotados pelo Relatório Final de Auditoria nº 07/2016 (peça 53 do Processo nº 11937/2016) para fundamentar a eventual necessidade de reclassificação da Terracap como empresa pública dependente do GDF, consoante item V da Decisão nº 3218/2018. Ainda, nos termos do item V, alínea “a”, da Decisão nº 3361/2019, será examinada premissa adicional em relação ao assunto, conforme especificado nos parágrafos 4º/6º do Despacho de peça 33 do Diretor da Digem 1 no Processo nº 27565/2018. Ao final, considerando os pontos mencionados e suas decorrências, será sugerido encaminhamento acerca da temática.

II.1. Processo nº 3474/2004 – Decisão nº 3570/2012

22. O Processo nº 3474/2004 foi autuado em cumprimento ao item V, “b”, da Decisão nº 4108/2004, que determinou o estudo da percepção de vantagens por empregados da Terracap, inclusive sob a participação nos lucros.

23. Grande foi o debate nos autos relativamente à natureza jurídica da Empresa, notadamente quanto à sua dependência ao GDF e à possibilidade de participação nos resultados por seus empregados.

24. Nesse aspecto, nos termos da Decisão nº 3424/2010, lançada à fl. 402⁷ do Processo nº 3474/2004, o Tribunal decidiu inicialmente que a Terracap era uma empresa pública dependente, sendo incompatível com a sua natureza a distribuição de lucros e a participação dos seus empregados nos resultados. Eis o teor da Decisão:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento dos Ofícios nº 696/2008-PRESI, da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap (fls. 367/371), e nº 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 nº 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

⁷ Peça 31 eTCDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

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 jurisdicionada**; 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. A Senhora Presidente, Conselheira ANILCEIA MACHADO, deixou de atuar nos autos, por força do art. 63 do RI/TCDF, c/c o art. 135, parágrafo único, do CPC. Impedido de participar do julgamento deste processo o Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, por força do art. 134, inciso II, do CPC. (Grifado).

25. Não obstante, em vista de pedido de reconsideração apresentado pela Terracap, o Tribunal alterou o entendimento vestibular. Na peça recursal, a Companhia requereu a possibilidade de que seus empregados obtivessem participação nos resultados da Empresa, com base na condição de independência da estatal.

26. A área técnica à época – Terceira Inspeção de Controle Externo – sugeriu o provimento do pleito de reconsideração, conforme Informação nº 03/2011 – 3ª ICE, fls. 434/439⁸ do Processo nº 3474/2004. A Secretaria-Geral de Controle Externo entendeu que, embora inserida na classificação de empresa pública independente, a participação nos resultados da Empresa por seus empregados era incompatível com a atividade da Terracap (Informação nº 23/2012 – Segecex⁹).

27. O MPJTCDF, por sua vez, manifestou-se pela total improcedência do recurso ofertado, opinando pela manutenção da

⁸ Peça 12 eTCDF.

⁹ Peça 14 eTCDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

Decisão nº 3424/2010 (Parecer nº 0424/2012 – DA¹⁰).

28. O relator Conselheiro Paiva Martins entendeu que a Terracap se inseria na classificação de empresa pública independente, cabendo a participação nos resultados da Companhia ser objeto de estudos técnicos por órgãos competentes do Poder Executivo distrital, consoante conclusão do voto de fls. 481/488¹¹ do Processo nº 3474/2004.

29. Já o voto-vista¹² do Conselheiro Ronaldo Costa Couto foi no sentido da manutenção da Decisão nº 3424/2010.

30. Enfim, o voto desempate da então Presidente Conselheira Marli Vinhadeli se deu em concordância com o voto do Relator, alterando-se o entendimento inicial da Corte quanto à dependência da Terracap e impondo-se condicionantes à participação pelos empregados nos resultados da Empresa. Nesse aspecto, transcreve-se a Decisão nº 3570/2012:

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 nº 3.424/10; II. considerar que: a) a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP inserese 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. (Grifado).**

31. Assim, verifica-se que o principal argumento adotado pela Corte para a reclassificação da Terracap na Decisão nº 3570/2012 foi a letra normativa no tocante à conceituação de empresa estatal dependente. Entendeu-se, portanto, que a Companhia não

¹⁰ Peça 37 eTCDF.

¹¹ Peça 40 eTCDF.

¹² Peça 41 eTCDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

percebia do ente controlador recursos financeiros para o pagamento de pessoal, custeio em geral ou capital, excluídos aumento de participação acionária, nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, art. 2º, inciso II, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal e do art. 2º, inciso II, da Portaria nº 589/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

II.2. Avaliação da dependência financeira da Terracap em relação ao GDF II.2.a. Questões gerais

32. Antes de se adentrar no âmago do objeto dos presentes autos, é interessante verificar brevemente a evolução legal da Terracap e outros aspectos decorrentes.

33. Tem-se que a constituição da Terracap foi autorizada pela Lei nº 5861/72 para suceder à Novacap quanto aos direitos e obrigações na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, relativas à utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens. A Lei nº 6816/1980 incluiu nas atribuições da Terracap a realização de obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no DF, vinculadas às suas finalidades essenciais. Transcreve-se o disposto no art. 2º, caput, da Lei nº 5861/1972:

Art. 2º O Governo do Distrito Federal é autorizado a constituir a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, para suceder à NOVACAP, assumindolhe os direitos e as obrigações na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, objeto de utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar obras e serviços de infra-estrutura e obras viárias no Distrito Federal, vinculadas às suas finalidades essenciais. (Caput com a redação da Lei nº 6.816, de 1980.)

34. Posteriormente, o Decreto DF nº 18.061/1997 concedeu à Empresa a condição de Agência de Desenvolvimento, com a função de proposição, operacionalização e implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal. Diante da necessidade de uma maior densidade normativa para a caracterização da Companhia como tal, foi editada a Lei nº 4.586/2011, que dispôs no art. 1º:

Art. 1º A Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP exercerá, sem prejuízo das atribuições dos demais órgãos da Administração direta e indireta, bem como daquelas previstas na Lei federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, a função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, por intermédio da proposição, da operacionalização e da implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal, podendo, para tanto, executar as seguintes ações:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

I – operacionalização das atividades imobiliárias, de modo a gerar recursos para o investimento em infraestrutura econômica e social, bem como assegurar a sustentabilidade de longo prazo de suas receitas;

II – promoção direta ou indireta de investimentos em parcelamentos do solo, infraestrutura e edificações, com vistas à implantação de programas e projetos de:

a) expansão urbana e habitacional;

b) desenvolvimento econômico, social, industrial e agrícola;

c) desenvolvimento do setor de serviços;

d) desenvolvimento tecnológico e de estímulo à inovação;

e) construção, manutenção e adequação física e operacional de bens imóveis destinados à prestação de serviços públicos, tendo a NOVACAP como parceira preferencial;

III– estabelecimento de parcerias público-privadas, constituição de sociedades de propósito específico e promoção de operações urbanas consorciadas para implantação e desenvolvimento de empreendimentos considerados estratégicos pelo Governo do Distrito Federal;

35. Vale observar que a referida Lei, em face da alteração do objeto social da Terracap, foi questionada via Ação Direta de Constitucionalidade. A ação foi julgada improcedente, consoante ementa abaixo transcrita:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 4.586/2011.

TERRACAP. ALTERAÇÃO DO OBJETO SOCIAL. AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL. PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA.

I - A Lei nº 4.586, de 13 de julho de 2011, ao modificar o objeto social da TERRACAP para atribuir a função de agência de desenvolvimento do Distrito Federal, bem como executar ações mediante o estabelecimento de parcerias público-privadas, não ofende qualquer dispositivo da Lei Orgânica do Distrito Federal e da Constituição Federal.

II - Julgou-se improcedente a ação.

(Acórdão n.866160, 20110020190947ADI, Relator: JOSÉ DIVINO CONSELHO ESPECIAL, Data de Julgamento: 05/05/2015, Publicado no DJE: 21/05/2015. Pág.: 48)

36. Embora a atividade da Empresa englobe a “operacionalização



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

das atividades imobiliárias, de modo a gerar recursos para o investimento em infraestrutura econômica e social, bem como assegurar a sustentabilidade de longo prazo de suas receitas”, o que poderia se alinhar à exploração atividade econômica, verifica-se que grande parte da jurisprudência¹³ se dá no sentido de que a Companhia é essencialmente prestadora de serviços públicos.

37. Feitas tais considerações, passa-se a questão fundamental do presente estudo: é a Terracap dependente ou não dependente do GDF?

II.2.b. Conceituação de empresa estatal dependente/independente

38. Em primeiro lugar, deve-se perquirir acerca da definição de dependência/independência de empresas públicas e sociedades de economia mista. Embora seja possível traçar distintas abordagens acerca da matéria, levando em consideração diferentes aspectos que podem acarretar na dependência de determinada empresa estatal em sentido amplo, parece que a melhor definição deve ser a normativa, tendo em vista, notadamente, a objetividade e o caráter geral decorrente.

39. Tem-se que a definição explícita de empresa estatal dependente veio com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000), consoante art. 2º, inciso III:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

40. Assim, de acordo com a LRF, as empresas estatais dependentes seguem o regramento dos entes federativos, suas autarquias e fundações, quanto à responsabilidade na gestão fiscal, consoante art. 1º, §§ 2º e 3º, inciso I:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal,

¹³ 13 AgRg no REsp 1175434/DF, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/06/2015, DJe 04/08/2015;

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

Acórdão n.896528, 20130110520245APC, Relator: J.J. COSTA CARVALHO, Revisor: MARIO-ZAM BELMIRO, 2ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 16/09/2015, Publicado no DJE: 02/10/2015. Pág.: 153.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

(...)

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de

Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; (Grifado)

41. No TCDF, especialmente no presente caso em que se discute a situação da Terracap, como visto no item II.I, a conceituação de empresa estatal dependente/independente é aquela constante da Decisão nº 3570/2012 que entendeu pela independência da Empresa, “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”.

42. Assim, embora a Decisão nº 3570/2012 tenha se dado de maneira não unânime, com grande debate nos autos, consoante verificado, os fundamentos vencedores continuam plenamente válidos.

43. Inclusive, observa-se que, posteriormente, a Lei nº 13.303/2016, ao estabelecer o estatuto jurídico das empresas estatais, reiterou que definição de empresa pública dependente é a constante do art. 2º, inciso III, da LRF, conforme § 2º do art. 1º da referida norma:

Art. 1º (...)

§ 2º O disposto nos Capítulos I e II do Título II desta Lei aplica-se inclusive à empresa pública dependente, definida nos termos do inciso III do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que explore atividade econômica, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos. (Grifado).

44. Em relação às conceituações para empresas estatais dependentes da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal¹⁴ e da

¹⁴ Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

Portaria nº 589/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional¹⁵, mencionadas na Decisão nº 3570/2012, tem-se que não alteram a essência da definição da Lei de Responsabilidade Fiscal, apenas especificando condições em seus âmbitos específicos de aplicação – operações de crédito e procedimentos contábeis nas contas públicas.

45. Dessa forma, para fins do presente estudo, tendo em vista o caráter normativo geral inerente à lei e tendo em conta os fundamentos da Decisão nº 3570/2012 e o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 13303/2016, a conceituação adotada para empresa estatal dependente é aquela constante do art. 2º, inciso III, da LRF¹⁶.

II.2.c. Questões mencionadas no Relatório da Auditoria nº 07/2016 quanto à condição de dependência da Terracap

46. Em sequência, cumpre analisar o apontado Relatório de Auditoria nº 07/2016 (peça 53 do Processo nº 11937/2016) quanto à matéria dos presentes autos. Extrai-se o seguinte trecho conclusivo do relatório no que se refere à dependência da Terracap:

Pelo exposto, sugere-se ao e. Plenário:

(...)

IV. deliberar pela existência de dependência financeira da Terracap em relação ao GDF, à vista dos reflexos positivos advindos dos benefícios fiscais recebidos, bem ainda do não pagamento tempestivo de dividendos e juros sobre o capital próprio em seus resultados financeiros e econômicos, situação que caracteriza o recebimento de forma sub-reptícia – sem trânsito direto na LOA – de recursos do Controlador que estão sendo utilizados no custeio da empresa;

V. em vista do item anterior, determinar à Terracap que observe as disposições contidas no art. 37, XI c/c § 9º da CF,

(...)

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

¹⁵ Art. 2º Para fins desta Portaria, considera-se:

(...)

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pela União, pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

¹⁶ Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

em relação a seus empregados e dirigentes enquanto persistir a situação apontada nestes autos;

II.2.c.i. Aspectos preliminares

47. Preliminarmente, verifica-se que a auditoria indicou como consequência do reenquadramento da Terracap a necessidade de observância do teto remuneratório, nos termos do art. 37, inciso XI, c/c § 9º da CF/1988¹⁷.

48. Entretanto, deve-se ressaltar que as implicações de se reclassificar a Empresa para dependente vão além da observância ao limite remuneratório. Nesse contexto, destacam-se os seguintes efeitos: i) a Terracap passaria a integrar o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e deixaria de constar do Orçamento de Investimentos do DF; ii) os custos para pagamento dos empregados da Terracap integrariam a despesa de pessoal do DF, afetando os limites definidos na LRF para tanto; iii) a apuração da receita corrente líquida e do resultado primário do DF englobariam os resultados da Terracap; iv) o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo passariam a abranger a Terracap; v) a Terracap passaria a ter o dever de ter sua execução orçamentária realizada no Siggo; e vi) os valores correspondentes aos recursos e patrimônios da Terracap passariam a constar dos balanços do GDF.

49. Em relação ao limite remuneratório, percebe-se que a Carta Política submeteu ao teto constitucional as empresas públicas e as sociedades de economia mista que tenham recebido recursos públicos para o pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. No Distrito Federal, contudo, nos termos do § 5º do art. 19 da LODF¹⁸, consoante alteração promovida pela Emenda à Lei

¹⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...) XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) (...) 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

¹⁸ Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte: (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

Orgânica nº 99/2017, o teto remuneratório aplica-se desde então a todas as empresas estatais e suas subsidiárias.

50. Entretanto, verifica-se que a questão da aplicabilidade do teto remuneratório à Terracap, mesmo em face da Emenda à Lei Orgânica nº 99/2017, tem sido levada ao Poder Judiciário, notadamente na Justiça do Trabalho. Em alguns casos, observam-se decisões no sentido da não aplicação do teto à Companhia, especialmente em primeiro grau. Contudo, em sede recursal, o Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região – TRT 10 tem se manifestado em grande parte dos julgados recentes pela necessidade da aplicação do teto remuneratório pela Empresa. Nos argumentos, muitas vezes, mais do que a própria limitação prevista no do § 5º do art. 19 da LODF, tem-se citado a condição de dependência da Terracap em relação ao GDF. Não obstante, os fundamentos adotados para tanto não subsistem, considerando os aspectos financeiro-orçamentários que implicam na condição de dependência, conforme analisado no item precedente.

51. Sendo assim, por exemplo, no recente julgado da Ação Civil Pública nº 0001095-11.2017.5.10.0020, o TRT 10 confirmou a sentença de primeiro grau no sentido da aplicabilidade do teto remuneratório à Terracap. Eis o teor da ementa do Acórdão:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMPRESA PÚBLICA. RECEITA PRÓPRIA. TETO REMUNERATÓRIO. INAPLICABILIDADE (sic). 1. A questão envolvendo o teto remuneratório dos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista foi decidida pelo Exc. Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RE 572143 AgR/RJ, de relatoria do Exmº Ministro Ricardo Lewandowski, ocasião em que foram fixadas as seguintes premissas a respeito do tema ora em debate: (i) a Constituição Federal, por meio do art. 37, XI e §9º, estabelece limite remuneratório para os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista; (ii) **entretanto, este teto se aplica somente às empresas que percebam recursos do Poder Público para custeio geral ou de gasto de pessoal.** 2. **Comprovado nos autos que a Terracap percebe recursos do Poder Público para custeio geral e para gasto de pessoal, os seus empregados estão sujeitos ao teto remuneratório previsto no art. 37, XI e §9º, da Constituição Federal e, por consequência, ao teto fixado**

X – para fins do disposto no art. 37, XI, da Constituição da República Federativa do Brasil, fica estabelecido que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, dos membros de qualquer dos Poderes e dos demais agentes políticos do Distrito Federal, bem como os proventos de aposentadorias e pensões, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, na forma da lei, não se aplicando o disposto neste inciso aos subsídios dos Deputados Distritais;

(...)

§ 5º Aplica-se o disposto no inciso X a todas as empresas públicas e às sociedades de economia mista distritais, e suas subsidiárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

no 19, §5º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, introduzido pela Emenda à Lei Orgânica 99/2017. 3. Recurso conhecido e desprovido. (Grifado).(Data do julgamento: 18/09/2019)

52. O voto-condutor do Acórdão baseou-se no argumento lançado na sentença de que o Relatório de Execução Orçamentária do GDF de 2018 comprovaria a transferência de recursos do GDF para despesas de pessoal e de custeio em geral, resultando na condição de dependência da Terracap. Transcreve-se o seguinte excerto do referido voto:

Apesar da deficiência probatória por parte da Terracap, que não cuidou de trazer aos autos provas robustas a respeito do repasse de recursos do Distrito Federal para Reclamada para custeio geral ou de gasto de pessoal, o Magistrado de piso fez constar na r. sentença informações precisas de aportes financeiros por parte do Poder Público, in verbis:

"Uma breve consulta aos relatórios de execução orçamentária do Governos do Distrito Federal, documentos públicos disponíveis em <http://www.seplag.df.gov.br/relatorios-de-execucao-orcamentaria>, revela que a Terracap recebe recursos do Distrito Federal para o pagamento de pessoal e custeio geral.

A título de exemplo, cita-se a execução orçamentária de 2018, disponível no link http://www.seplag.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/Execu%C3%A7%C3%A3o_Orcametaria_ID_2018.xlsx), que ao discriminar os dispêndios tidos com a TERRACAP lista, dentre outras, as seguintes previsões de repasses:

Linha 303 - 23122600185028881 - ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL TERRACAP-DISTRITO FEDERAL - Valor repassado R\$ 193.000.000.

Linha 306 - 23122600185049687 - CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS A SERVIDORES- TERRACAP-DISTRITO FEDERAL - Valor repassado R\$ 22.200.000.

Linha 309 - 23122600185179763 - MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS GERAIS- TERRACAP-DISTRITO FEDERAL Valor repassado: R\$ 133.000.000,00.

(...)"

53. Não obstante, como se pode extrair do próprio Relatório de Execução Orçamentária citado¹⁹ os recursos mencionados não constituem valores repassados pelo GDF, senão são recursos próprios da Empresa, conforme fonte de financiamento "51 –

¹⁹ Disponível em <http://www.seplag.df.gov.br/relatorios-de-execucao-orcamentaria/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

Geração Própria”:

UO/ESFERA	G D	FTE FINANCIALAMENTO	Dotação Inicial	Alteração	Despesa Autorizada	Dotação Bloqueada
20201 COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA TERRACAP	-		917.118.000	74.878.700	991.996.700	0
23122600185028881 ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL- TERRACAP- DISTRITO FEDERAL	-		193.000.000	11.830.000	204.830.000	0
	31		193.000.000	11.830.000	204.830.000	0
UO/ESFERA	G D	FTE FINANCIALAMENTO	Dotação Inicial	Alteração	Despesa Autorizada	Dotação Bloqueada
		51	193.000.000	11.830.000	204.830.000	0
23122600185049687 - CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS A SERVIDORES- TERRACAP- DISTRITO FEDERAL			22.200.000	6.210.000	28.410.000	0
	33		22.200.000	6.210.000	28.410.000	0
		51	22.200.000	6.210.000	28.410.000	0
23122600185179763 - MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS GERAIS- TERRACAP- DISTRITO FEDERAL			133.000.000	34.090.000	167.090.000	0

54. Dessa forma, também podem-se citar os julgados nos Processos 0001255-90.2017.5.10.0002²⁰ e 0000615-93.2017.5.10.0000²¹, em que o TRT 10 entendeu pela necessidade de observância do teto remuneratório pela Terracap em função da sua condição de dependência ao GDF. Assim, ainda que os argumentos judiciais para a condição de dependência da Terracap possam não ser sólidos de acordo com a definição financeiro-orçamentária, tem-se que a jurisprudência majoritária não tem invalidado o teor do § 5º do art. 19 da LODF.

Disponível em:

http://www.trt10.jus.br/jurisprudencia/ServletVisualizaDocumento;jsessionid=9iKSV22ZiRRwKRlgQ035JT3Bk4D4C-C7-iSZvhFK?nomeArquivo=0001255-90.2017.5.10.0002.html&tipoDownload=inline&tipoConteudo=text_html; charset=utf-8

²¹ Disponível em:

<http://www.trt10.jus.br/jurisprudencia/ServletVisualizaDocumento;jsessionid=9iKSV22ZiRRwKRlgQ035JT>

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

55. Nesse aspecto, passa-se ao exame das premissas adotadas pelo Relatório de Auditoria nº 07/2016 (peça 53 do Processo nº 11937/2016) para justificar a dependência financeira da Terracap em relação ao GDF.

II.2.c.ii. Pressupostos apontados no Relatório da Auditoria nº 07/2016 em relação à dependência da Terracap

56. De acordo com a equipe de auditora, benefícios fiscais recebidos pela Empresa, além do não pagamento a contento dos dividendos e dos juros sobre o capital próprio ao GDF, denotaram aumento das disponibilidades financeiras da Companhia, à margem da Lei Orçamentária Anual, o que teria contribuído em grande medida para o custeio da Companhia, determinando sua condição de dependência, nos termos da LRF.

57. No que se refere a benefícios tributários, a equipe de auditoria demonstrou que a Terracap foi destinatária de isenções fiscais de natureza não geral no tocante ao imposto predial territorial urbano – IPTU e à taxa de limpeza pública – TLP por seguidos exercícios.

58. Após proficiente análise, entendeu-se que as isenções fiscais mencionadas caracterizariam a ocorrência de transferência de recursos tributários à Empresa pelo GDF, sendo que tais recursos deveriam compor receita orçamentária. Acerca da questão, vale transcrever o seguinte trecho do Relatório:

650. Assim, com base nas considerações anteriormente apresentadas, **conclui-se que as desonerações tratadas neste achado** apresentam as seguintes características:

I. não padecem de vício de inconstitucionalidade, se considerado que a Terracap é estatal prestadora de serviços públicos, portanto não alcançada pelas regras insculpidas no art. 173 da CF, que tem por escopo as estatais que desempenham atividades econômicas;

II. não se caracterizam/confundem com imunidade tributária, posto que a regra do art. 150, VI, “a”, trata apenas da imunidade cruzada (União, em relação a Estados e Municípios; Estado em relação à União e Municípios e Municípios em relação à União e Estados), vez que o IPTU e a TLP são tributos de responsabilidade do próprio GDF. Ademais em relação à TLP não há que se falar em imunidade tributária, consoante reiteradas decisões do STF;

III. não se enquadram na condição de gastos tributários de natureza compensatória, nos termos conceituados pela RFB, na medida em que a Terracap na condição de instrumentalidade do GDF, nos termos da lei de criação e seu Estatuto Social, executa, ordinariamente, despesas de responsabilidade do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

Estado, pelo que não há que se falar em compensação de gastos, posto que tais obrigações pecuniárias são resultado de sua razão de existir²²;

IV. não se enquadram na condição de gastos tributários de natureza incentivadora, pelos motivos citados no item anterior, somados à falta de indicação de contrapartida na legislação concessória do benefício fiscal. Na hipótese de enquadramento, os gastos tributários teriam o condão de subsídios, caracterizando algum grau de dependência da Terracap para com o GDF;

V. por eliminação, se enquadram na condição de simplificação do sistema tributário distrital (vide alínea “a” § 622 deste Relatório), podendo ser classificada como própria da “ESTRUTURA NORMAL DO SISTEMA TRIBUTÁRIO”, nos termos descritos nos §§ 625 e 626 deste Relatório. Ou seja, em vez de arrecadar tais tributos, para após, devolvê-lo pela via orçamentária, deixou-se simplesmente de arrecadá-los, evitando assim os custos inerentes a tais operações;

VI. concorreram financeiramente no custeio da Terracap, caracterizando a ocorrência de transferência, indireta, pelo GDF à estatal, de recursos tributários que deveriam ter composto a sua receita orçamentária, na LOA e, por ocasião da arrecadação, na sua execução.

59. Nesse contexto, cabe verificar a situação normativa das isenções à Empresa quanto ao IPTU e à TLP apontadas pela auditoria.

60. Observa-se que a Lei nº 4072/07 concedeu isenção do IPTU à Terracap, até 31.12.11, nos seguintes termos:

Art. 5º Ficam isentos do IPTU, até 31 de dezembro de 2011:

(...)

VI – imóvel integrante do acervo patrimonial da TERRACAP que se enquadre em uma das seguintes condições:

a) seja destinado exclusivamente à preservação ecológica, ambiental e florestal, não podendo ser objeto de alienação ou de exploração econômica;

²² Entende-se como condição a existência de um gasto tributário, nos termos conceituados pela RFB, aqueles levados a efeito em favor de entidades privadas ou de estatais sujeitas às regras insculpidas no art. 173 da CF, vez que nos demais casos, sendo a obrigação dos gastos do Governo levadas a efeito por suas instrumentalidades, não há que se falar em assunção de responsabilidade do estado por terceiros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

b) seja destinado ao desenvolvimento de projeto na área do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal – PRODESOC;

c) seja destinado aos órgãos da Administração Pública de qualquer esfera do governo;

d) seja cedido, a qualquer título, a entidade imune de imposto por força de disposição constitucional, desde que não seja de forma onerosa;

e) seja integrante do estoque imobiliário da empresa;

61. No que se refere à TLP, a Lei nº 4022/07 inicialmente concedeu isenção da taxa à Terracap até 31.12.11, consoante art. 2º, inciso VII:

Art. 2º Estão isentos da Taxa de Limpeza Pública até 31 de dezembro de 2011:

(...)

VI — a Companhia Imobiliária de Brasília — TERRACAP;

62. Posteriormente, a isenção de TLP foi prorrogada até 31.12.15, conforme alteração promovida pelo art. 7º da Lei nº 4727/11²³. Também a Lei 4727/11, nos moldes da Lei nº 4072/07, estendeu a isenção do IPTU à Terracap até 31.12.19, consoante art. 5º, inciso VI, da norma²⁴. Entretanto, a Lei nº 5593/15 revogou tal dispositivo, nos termos do art. 13, inciso III²⁵.

63. Nesse ínterim, a Lei nº 5790/16 concedeu isenção do IPTU e da TLP no período de 01.01.17 a 31.12.19 relativamente aos imóveis da Terracap, tendo, contudo, especificado as seguintes condições para tanto:

Art. 1º Fica concedida à Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, no período de 1º de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2019, isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e da Taxa de Limpeza Pública - TLP, relativamente aos imóveis previstos no Anexo Único desta Lei, nas seguintes situações:

I - destinados ou reservados para doação à União ou ao

²³ Art. 7º A Lei nº 4.022, de 28 de setembro de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações: Art. 2º Estão isentos da Taxa de Limpeza Pública, até 31 de dezembro de 2015:

²⁴ Art. 5º Ficam isentos do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, até 31 de dezembro de 2015:

VI – imóvel integrante do acervo patrimonial da Terracap que se enquadre em uma das seguintes condições:

(...)

²⁵ Art. 13. Ficam revogadas as disposições em contrário e:

(...)

III - o art. 3º e o art. 5º, VI, da [Lei nº 4.727, de 2011](#).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

Distrito Federal, a fim de atender interesses desses entes federativos;

II - destinados ou reservados a equipamentos públicos urbanos;

III - destinados ou reservados a programas de assentamento de populações carentes do Governo do Distrito Federal ou do Governo Federal, nos termos da lei;

IV - em processo de supressão ou de modificação quanto a sua natureza ou destinação, nesse caso, a fim de serem destinados ou reservados para doação à União ou ao Distrito Federal, até que se conclua, em relação a ambos os casos, a alteração no projeto urbanístico ou no loteamento originário;

V - criados, destinados ou reservados para programas de desenvolvimento econômico do Distrito Federal, ainda que em fase de alteração de projeto urbanístico ou loteamento originário, até que se efetive a celebração do contrato de concessão de direito real de uso;

VI - em processo de supressão devido à edição de ato normativo de caráter urbanístico ou ambiental, posterior ao registro cartorial, ou em razão de não atender os requisitos legais para a sua criação, até que se conclua a supressão no respectivo Cartório de Registro de Imóveis;

VII - relacionados na Lei Complementar nº 806, de 12 de junho de 2009, ocupados ou destinados a entidades religiosas ou de assistência social;

VIII - que tenham sua comercialização suspensa por determinação administrativa ou judicial;

IX - destinados, exclusivamente, à preservação ecológica, ambiental e florestal, não sujeitos à alienação ou à exploração econômica;

X - de propriedade da Terracap, dados como garantia contratual pelo Distrito Federal, decorrentes de projetos, programas, ações, transações ou operações de interesse desta Unidade Federada.

§ 1º Para fins da isenção de que trata esta Lei, a Terracap deve entregar anualmente à Secretaria de Estado de Fazenda - SEF, até o último dia útil do exercício anterior ao do lançamento dos tributos, a relação dos imóveis que se enquadrem nas situações previstas neste artigo, de forma discriminada, contendo, no mínimo, o endereço completo, a inscrição do imóvel no Cadastro Imobiliário Fiscal e a condição de isenção em que se enquadra.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

§ 2º A Terracap deve comunicar à SEF, no prazo de 30 dias, contados da data de ocorrência, os fatos que impliquem a cessação do benefício fiscal de que trata esta Lei, situação em que deve informar a relação dos imóveis afetados.

§ 3º A falta da comunicação de que trata o § 2º implica presunção relativa de que a mudança ocorreu na data do primeiro lançamento em que o imóvel foi beneficiado com a isenção e acarreta a perda do benefício, retroativa à data da concessão, com a aplicação das penalidades previstas em lei.

§ 4º O imóvel que, por qualquer motivo, tenha sido indevidamente incluído nos benefícios de que tratam esta Lei, está sujeito à cobrança do imposto retroativamente à data da concessão do benefício, com os devidos acréscimos legais.

64. Dessa forma, desde 2016, a isenção tributária referente ao IPTU e à TLP concedida à Terracap não abrange a totalidade de seu estoque imobiliário, mas, somente as propriedades atribuídas a atividades que não impliquem em exploração econômica pela Empresa.

65. Nesse sentido, parece que está equacionada a questão relativa à isenção tributária como possível fonte de recursos à Terracap, uma vez que este benefício há algum tempo abrange somente imóveis não passíveis de comercialização, sendo razoável tal isenção do ponto de vista econômico e do critério relativo à natureza da atividade prestada pela Companhia em relação a essas propriedades, consoante apontado no parágrafo 36. Ainda, convém registrar que as Prestações de Contas do Governo do DF relativas aos exercícios de 2016 a 2018 (Anexo VI, Volume IV) apontam que não houve realizações de renúncias de receitas de IPTU e TLP em favor da Terracap nos referidos exercícios (Processos nº 36964/2016, peça 54, págs. 75/76 e 78; nº 39623/2017, peça 44, págs. 75 e 78; e nº 2053/2019, peça 21, págs. 84 e 87, nessa ordem).

66. Observa-se que ainda que se considerasse a isenção tributária como fonte de receita para fins de dependência, a isenção de IPTU e TLP concedida anteriormente a 2016 não deve afetar a reclassificação da Terracap atualmente, tendo em vista que a dependência de empresas estatais deve ser verificada no exercício.

67. No que tange ao pagamento de dividendos e juros sobre o capital próprio, a equipe de auditoria ressaltou que “consoante verificação realizada nas Demonstrações Contábeis da empresa apurou-se que a Terracap não recolheu aos cofres de seus acionistas (GDF e União), entre 2007 a 2015, valores pertinentes aos dividendos incidentes sobre os lucros da empresa e, ainda, os juros incidentes sobre o capital próprio, situação que culminou em passivo acumulado em dezembro de 2015 de R\$ 981.953.322,63,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

sendo R\$ 399.752.365,65 em favor do GDF”.

68. Foi esclarecido que não foram observadas regras procedimentais e prazos estabelecidos pela Lei nº 6404/1976 (Lei das S.A.) no que concerne à distribuição de lucros, sendo que não foram plenamente atendidas as deliberações da 42ª Assembleia Geral Ordinária quanto à obrigação do pagamento dos dividendos no período de 2007/2014 com efeitos ex tunc, por insuficiência de caixa. Desse modo, estaria caracterizada a utilização indevida desses recursos pela Companhia, resultando na dependência da Empresa ao ente controlador. Destaca-se o seguinte trecho do Relatório:

(...)

680. Neste sentido, registra-se que em abril de 2015, por ocasião da 42ª AGO – 1ª Assentada, o Acionista Controlador trouxe o tema à tona para deliberação²⁶, consoante se observa na seguinte passagem extraída da citada Ata, verbis:

Considerando a presença da totalidade do capital social, o Distrito Federal, na forma do art. 124, §4º da Lei nº 6.404/76, submete-se à deliberação, mesmo não constando da pauta a distribuição dos dividendos aos acionistas. Foi verificada a existência de dividendos do período de 2007 a 2014 não distribuídos no valor de R\$ 1.052.722.070,00 nos termos do balanço da companhia. Assim sendo, o Distrito Federal declarara como dividendos devidos aos acionistas o valor citado de R\$ 1.052.722.070,00”.

*681. Da deliberação levada a efeito na 42ª AGO – 1ª Assentada, destaca-se, no que é de interesse para a presente Auditoria a afirmação de que a Terracap **não possuía disponibilidade financeira para quitar** suas obrigações para com os acionistas – dividendos e juros sobre o capital próprio²⁷ alusivos aos exercícios de 2007 a 2014 –, o que motivou a deliberação pela constituição de “reserva de*

²⁶ Nota de rodapé original nº 130: “Em relação a declaração transcrita, cabe fazer duas observações: a primeira, no sentido de que a sua intempestividade constitui-se flagrante descumprimento ao disposto no art. 202 da Lei das S.A., que determina como direito do acionista a percepção, em cada exercício, de parcela do lucro prevista no estatuto, a título de dividendos, cujo pagamento, como já frisado, deve ser satisfeito no máximo até o término do exercício em que fora declarado (art. 205), exceto nas hipóteses prescritas nos §§ 3º e 4º do citado artigo, o que não se deu no caso em tela; a segunda, que a declaração nos termos e valores em que foram feitos e aprovados, alcançou os dividendos alusivos aos resultados dos exercícios de 2013 e 2014, cujas contas/demonstrações financeiras não foram, ainda, objeto de deliberação, situação essa que torna forçoso concluir, que a AGO validou, nesta ocasião, as propostas de destinação de lucros e distribuição de dividendos, feitas à época, pela Administração e registradas nas respectivas peças contábeis.”

²⁷ Nota de rodapé original nº 131: “Na verdade, o valor apontado na ata antes transcrita e intitulado como dividendo, corresponde, na verdade, a soma dos dividendos devidos até 31/12/2014 (R\$ 678.348,81) e dos Juros sobre o Capital Próprio (R\$ 224.043,720,72).”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/SI

Proc.: 4.714/19

dividendos”, no valor do passivo²⁸, cuja quitação deverá se dar à medida em que houver suficiência de caixa²⁹, consoante se observa na passagem a seguir transcrita, verbis:

Diante das informações prestadas sobre a indisponibilidade de caixa nas contas correntes da companhia, deve-se proceder ao pagamento imediato de dividendos no valor de R\$ 234.929.989,45 a serem distribuídos na proporção das ações detidas por cada acionista [na prática não houve a quitação da parcela devida à União]. Em razão da indisponibilidade de caixa para a companhia no momento, delibera-se pela criação de reserva de dividendos no valor dos dividendos não pagos, descontados o valor a ser distribuído imediatamente, conforme deliberado abaixo. Os valores incluídos na reserva de dividendos deverão ser distribuídos a medida em que houver disponibilidade de caixa.

682. A condição de insolvência da Terracap, no tocante às obrigações mencionadas, demonstra que a empresa fez uso

²⁸ Nota de rodapé original nº 132: “A decisão em tela, que menciona como fundamento, ao que parece por equívoco, o art. 204 da Lei das S.A. [não aplicável à situação, cuja pretensão parece mais se conformar ao previsto no § 4º do art. 202] não tem amparo da citada legislação, vez que: 1) contraria o disposto no § 3º do art. 205, que preconiza como prazo máximo para pagamento dos dividendos, o término do exercício em que a declaração tenha sido proferida; 2) por não ter a Administração da Terracap no momento oportuno (§ 3º do art. 176) se manifestado pela não distribuição dos dividendos com base na exceção prevista no § 4º, do art. 205, pelo que não poderia, agora, a AGO – leia-se acionista majoritário, tomar tal decisão por falta de amparo legal e por se constituir desrespeito aos direitos do acionista minoritário, que no entanto, ao votar – no que ficou vencido – pelo adiamento da decisão, parece não se incomodar com o inadimplemento da Terracap. Fundamentando o apontamento em tela, traz-se à colação trecho da Obra “Comentários à Lei de Sociedades Anônimas”, de autoria de Modesto Carvalhosa e Nilton Latorraca (Pág. 722; v.3; Ed. de 1997. – São Paulo: Saraiva:1997), alusivo ao artigo 205 antes citado, em particular, no que tange a data de pagamento dos dividendos:

Faculta a lei que a assembleia geral estabeleça prazo maior do que o de sessenta dias disposto na lei para o pagamento de dividendos. Apenas impõe a restrição de que essa dilação não pode ultrapassar o próprio exercício social.

Não condiciona a lei essa deliberação dilatória a qualquer motivo relevante. Não obstante, pressupõe-se que a extensão do prazo deve-se à situação de disponibilidade da companhia, que pode recomendar que a época do pagamento seja outra que não os sessenta dias seguintes à declaração dos dividendos e bonificações.

A recomendação acima referida constitui-se medida prudencial que leva em conta, notadamente, a impossibilidade de suspensão do pagamento de dividendos e bonificações devidos. Não tem, como efeito, nem a assembleia geral e muito menos a administração, poderes ou prerrogativas de sustar durante determinado período ou simplesmente interromper o pagamento aos acionistas sob qualquer pretexto.

Mesmo quando não haja disponibilidade ou, em havendo, seja efetivamente prejudicial para a sociedade o contínuo descaixe, para resgate de dividendos, de importância necessárias ao giro dos negócios sociais, não pode haver a referida suspensão ou interrupção⁷³. Ocorrendo essa flagrante irregularidade, terão os acionistas ação para haver os dividendos, a partir da data em que tenha sido interrompido o processamento do pagamento (art. 287). Neste caso, caberá ao acionista arguir perdas e danos. Em consequência, o pagamento judicial dos dividendos terá caráter indenizatório.

⁷³ Halperin, Sociedades anônimas, p. 365.”

²⁹ Nota de rodapé original nº 133: “Até setembro/2016 nenhum valor foi pago a título de dividendos ou juros sobre o capital próprio.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

dos recursos financeiros destinados a citada finalidade³⁰ no financiamento de suas operações finalísticas, em desfavor, no caso, do GDF e da União, situação essa que denota a existência de transferência, de forma indireta, de recursos financeiros do Controlador para a estatal, ainda que não se possa, em princípio, imputar à companhia, a responsabilidade pela demora nas deliberações da AGO. Todavia, como já demonstrado, a obrigação de pagamento já estava caracterizada, seja pelo descumprimento dos prazos indicados nos arts. 202 e 205 da Lei das S.A., seja em face das deliberações da AGO, com efeitos ex tunc, sobre a destinação dos lucros.

69. No caso dos juros sobre o capital próprio, indicou a equipe de auditora que, de acordo com o Estatuto Social da Terracap, tais rendimentos deveriam ser imputados aos dividendos, tendo por consequência a dedução no cálculo do lucro real do valor pago aos acionistas a título de remuneração sobre o capital próprio, quando da apuração do imposto de renda, conforme previsão do art. 9º Lei nº 9.249/1995³¹. Tendo em vista a ausência ou o diferimento do pagamento de dividendos, não haveria como deduzir os juros sobre o capital próprio do imposto de renda, o que deveria acarretar a retificação da declaração, com recolhimento de impostos adicionais.

70. Quanto à matéria, verifica-se que a Lei 6404/1976 estabelece como percentual mínimo para a distribuição de dividendos 25% do lucro líquido ajustado, nos termos do art. 202, § 2º, da norma³². De acordo com o Estatuto Social da Terracap, os dividendos propostos são calculados pelo mínimo obrigatório³³.

³⁰ Nota de rodapé original nº 134: “Lembra-se aqui, que a existência de condição/disponibilidade para o pagamento, no prazo legal, das obrigações em tela foi declarada pela Administração da Terracap aos acionistas, por ocasião da apresentação das respectivas demonstrações financeiras, na medida em que não apontaram para a impossibilidade do pagamento na forma do § 4º do art. 202 da Lei nº 6.404/1976 – vide § 10 deste Relatório – pelo que era de se esperar sua existência, por ocasião de sua exigibilidade.”

³¹ Nota de rodapé original nº 135: “Art. 9º A pessoa jurídica poderá deduzir, para efeitos da apuração do lucro real, os juros pagos ou creditados individualizadamente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, pro rata dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP.”

³² 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:

(...)

§ 2º Quando o estatuto for omissivo e a assembleia-geral deliberar alterá-lo para introduzir norma sobre a matéria, o dividendo obrigatório não poderá ser inferior a 25% (vinte e cinco por cento) do lucro líquido ajustado nos termos do inciso I deste artigo.

33 Art. 85 - Do resultado do exercício, apurado na forma da Lei das Sociedades por Ações, serão deduzidos, sucessivamente e nesta ordem:

I - os prejuízos acumulados se houver; II - a provisão para Imposto de Renda de Pessoa Jurídica e a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido; III - o remanescente, após as deduções enumeradas nos incisos I e II, será na forma da Lei, o lucro líquido do exercício, e terá a seguinte destinação: a) 5% (cinco por cento) para o fundo de reserva legal, até alcançar 20% (vinte por cento) do Capital; b) uma parcela como reserva de lucro a realizar, equivalente ao saldo a receber das vendas a prazo de imóveis; c) 25% (vinte e cinco por cento) no mínimo, destinados a dividendos e juros sobre capital próprio, a título



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

71. Nesse contexto, observa-se que, desde 2015, a Terracap parece estar atenta às obrigações normativas relativas à distribuição de dividendos e ao pagamento de juros sobre o capital próprio, conforme prestação de contas disponibilizada no sítio da Empresa. A tabela abaixo indica o mencionado nas notas explicativas às demonstrações financeiras da Companhia em relação às rubricas em questão:

Exercício		Fonte
2015	<p>23. DIVIDENDOS PROPOSTOS Os dividendos propostos são calculados pelo mínimo obrigatório, definido do Estatuto Social da Companhia, de 25% do Lucro do Exercício Ajustado. No exercício de 2015, houve o pagamento ao GDF de R\$119.814.294,62 (cento e dezenove milhões, oitocentos e quatorze mil, duzentos e noventa e quatro reais e sessenta e dois centavos) referente a exercício anteriores.</p> <p>28. PATRIMÔNIO LÍQUIDO c. Dividendos A administração da Terracap, com base no Estatuto Social e na Lei das Sociedades Anônimas, propõe o pagamento dos dividendos sobre o Lucro do Exercício, no valor de R\$ 46.363.816,87 (quarenta e seis milhões, trezentos e sessenta e três mil, oitocentos e dezesseis reais e oitenta e sete centavos), referente ao lucro do exercício e lucro realizado das vendas até 2008, no exercício de 2015. Ressaltamos que, deste total, o valor de R\$ 23.515.006,28 (vinte e três milhões, quinhentos e quinze mil e seis reais e vinte o oito centavos) refere-se a Juros sobre Capital Próprio. Referente às vendas realizadas até 2008, o valor dos dividendos são de R\$ 41.541,07 (quarenta e um mil, quinhentos e quarenta e um mil, setecentos e oitenta e cinco reais e sete centavos).</p>	Notas explicativas – demonstrações financeiras (exercício 2015) publicada no DODF nº 94, 18.05.16.
2016	<p>29. PATRIMÔNIO LÍQUIDO c) Dividendos Não há proposições de pagamentos de dividendos no exercício de 2016, tendo em vista o prejuízo contábil registrado pela Companhia.</p>	Notas explicativas às demonstrações financeiras (exercício 2016) – publicado no DODF nº 94, de 18.05.17.
2017	<p>23. Dividendos Propostos e JCP Não houve, em 2017, o cálculo de Juros sobre Capital Próprio. Os dividendos propostos são calculados pelo mínimo obrigatório, definido do Estatuto Social da Companhia, de 25% do Lucro do Exercício ajustado</p>	Notas explicativas às demonstrações financeiras (exercício 2017) – disponível em https://www.terracap.df.go
	<p>29. PATRIMÔNIO LÍQUIDO c) Dividendos Em 2017, foram provisionados Dividendos a Pagar, nas quantias de R\$ 32.364.046,93 para o Governo do Distrito Federal e de R\$ 31.094.868,62 para a União.</p>	v.br/index.php/acesso-ainformacao/prestacao-decontas/exercicio-2017
2018	<p>24. Dividendos Propostos e JCP Os dividendos propostos são calculados pelo mínimo obrigatório, conforme definido no Estatuto Social da Companhia, de 25% do Lucro do Exercício ajustado. Não houve apuração de Juros sobre o Capital Próprio - JCP para o exercício de 2018 em razão da base para cálculo</p>	Notas explicativas às demonstrações financeiras (exercício 2018) – disponível em https://www.terracap.df.go v.br/index.php/acesso-ainformacao/prestacao-decontas/exercicio-2018

de dividendos, apurados com base no Lucro remanescente; d) o saldo ficará à disposição da Assembleia Geral de Acionistas. (Grifado).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

	<i>dos tributos estar negativa e assim não haver nenhum benefício fiscal.</i> 31. PATRIMÔNIO LÍQUIDO <i>c) Dividendos Em 2018, foram provisionados Dividendos a Pagar, nas quantias de R\$ 53.198.777,34 para o Governo do Distrito Federal e de R\$ 51.112.550,77 para a União.</i>	
--	---	--

72. É verdade que a Terracap reconhece a relevância financeira na que refere ao passivo relativo aos dividendos e juros sobre capital próprio. Nesse aspecto, extrai-se o seguinte excerto do Relatório da Administração – 2018:

Outra rubrica considerada relevante dentro do Passivo Circulante são os dividendos e Juros sobre capital próprio a pagar. Apesar de não ter tido um crescimento significativo de 2017 para 2018, tal rubrica é financeiramente volumosa, o que implica em resoluções futuras com os devidos planos de ação para equalizar tal fator que representa, em 2018, cerca de 62,92% do Passivo Circulante Total.

73. Não obstante, tem-se que o passivo circulante não implica na dependência da Terracap atualmente. O diferimento do pagamento de dividendos e dos juros sobre o capital próprio em relação aos exercícios de 2007/2014 tem maior inserção no campo da responsabilidade empresarial que propriamente da dependência da empresa em relação ao ente controlador. Sendo assim, cabe aos acionistas, caso entendam pertinente e oportuno, buscarem os meios adequados para reaver tal passivo reconhecido.

74. Em conclusão, os argumentos levantados no Relatório de Auditoria nº 07/2016, embora robustos, não são suficientes para a reclassificação da Empresa em relação à sua dependência ao GDF atualmente, tendo em conta que a isenção tributária mencionada não mais persiste e a questão relativa à distribuição de dividendos e juros sobre o capital próprio está equacionada desde 2015, sendo que o passivo em relação às rubricas está contabilizado pela Empresa para equalização em momento oportuno. No mais, a situação é compatível com a condição de Agência de Desenvolvimento que a Empresa possuiu.

II.2.d. Premissa apontada no Despacho do Diretor da Digem 1 no Processo nº 27565/2018

75. Consoante, item V “a” da Decisão nº 3361/2019, examina-se a premissa indicada nos parágrafos 4º a 6º do Despacho do Diretor da Digem 1 de peça nº 33 do Processo nº 27565/2018 quanto à condição de dependência da Terracap em relação ao GDF. Transcrevem-se os referidos parágrafos:

4. Destaca-se, porém, que no âmbito destes autos deparou-se com uma nova premissa que se considera pertinente ser abordada nos referidos estudos, ainda não autuados, que



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

decorre do entendimento proferido pelo juízo da 20ª Vara do Trabalho de Brasília em ação referente à aplicação do teto constitucional aos empregados da Terracap (fl. 12, peça 32):

É público e notório que a fonte de renda precípua da Terracap é obtida pela venda de imóveis públicos, em especial, terrenos pertencentes ao DF e à União. Logo, concluiu-se que, em última análise, os valores que custeiam a Terracap como um todo são provenientes do erário.

[...]

Ora, não há como se conceber que uma empresa pública, que recebe constantes repasses de verbas públicas para pagamento de benefícios a servidores e para a manutenção de serviços administrativos, seja considerada independente e não se submeta ao teto constitucional.

(destaques acrescidos)

5. Em sentido oposto ao que afirma a Procuradoria-Geral do Distrito Federal (fl. 15, peça 32), não há irrelevância das decisões da Justiça do Trabalho sobre a questão. Isso porque a Terracap, como já deixou assente o Superior Tribunal de Justiça – STJ, aliena imóveis que pertencem ao Distrito Federal³⁴, mesmo porque se assim não fosse estariam tais imóveis sujeitos a usucapião³⁵, o que implica no fato de que a principal receita da Companhia é proveniente da venda de imóveis pertencentes ao ente federativo distrital, ou seja, há

³⁴ Nota de rodapé original nº 8: “CIVIL - TERRACAP - REIVINDICAÇÃO DE IMÓVEL - RECONHECIMENTO DA PROPRIEDADE DO MÓVEL - OCUPAÇÃO INDEVIDA DE ÁREA PÚBLICA - USUCAPIÃO - IMPOSSIBILIDADE - DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL – RECURSO NÃO CONHECIDO. 1 - Ao que se extrai do decisum impugnado, a conclusão de que a TERRACAP é uma empresa pública que administra terras públicas do Distrito Federal adveio de previsão legal (Lei nº 5.861/72). Com efeito, a Lei nº 5.861/72, em seu artigo 2º, determinou a criação da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP para suceder a NOVACAP, que tinha por objeto a realização de obras e serviços de urbanização e construção civil de interesse do DF. Do capital social original da nova empresa pública, conforme dispõe o § 1º do citado dispositivo, participam o Distrito Federal com 51% e a União com 49%. Assim, a TERRACAP substituiu a NOVACAP assumindo seus direitos e obrigações na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal. Sob esse prisma, pois, muito embora a TERRACAP possua natureza privada, já que se trata de empresa pública, **gere bens públicos pertencentes ao DF**, e, como tais, não são passíveis de usucapião. 2 - Ademais, a ação reivindicatória foi julgada parcialmente procedente em razão do exame das provas e fatos colhidos durante a instrução e que foram devidamente analisados pelo Tribunal a quo. Assim, infirmar tal decisum implicaria, inarredavelmente, o reexame do material cognitivo acostado aos autos, o que é vedado (Súmula 07/STJ). 3 - Impossível conhecer da divergência aventada, quando os arestos apresentados como paradigmas não apresentam similitude fática com a hipótese dos autos. 4 - Recurso não conhecido.

(REsp 695928 / DF, Ministro JORGE SCARTEZZINI, Data do Julgamento 03/03/2005, Data da Publicação/Fonte DJ 21/03/2005 p. 403) (destaques acrescidos).”

³⁵ Nota de rodapé original nº 9: “Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002): Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas **de direito público interno**; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. (destaques acrescidos)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

dependência total e quase que exclusiva do erário público. Nesse sentido, cita-se excerto das “Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras Exercícios Findos em 31 de Dezembro de 2018”³⁶:

(...)

33. Receita operacional

A principal receita da Companhia é a proveniente da venda de imóveis. Até o exercício de 2008 a companhia efetuava os registros contábeis pelo regime de caixa; a partir 01 de janeiro de 2009, adotou-se o regime de competência. As receitas de vendas efetuadas até 31 de dezembro de 2008 estão registradas como receitas diferidas no Patrimônio Líquido e são lançadas contra Lucros Acumulados quando as parcelas são recebidas.

A receita de prestação de serviços é composta, principalmente, por contraprestações referentes a taxas de contratos de concessão de direito de uso ou direito real de uso, taxas do programa Pró-DF e taxas de serviços diversos, tais como demarcação de lotes.

34. Outras receitas

*A Companhia registra como **Outras Receitas**, as receitas financeiras referentes a ganhos de aplicações financeiras; juros, correções monetárias e multas sobre financiamentos de clientes prestamistas.*

6. Observa-se que, com exceção das taxas pela prestação de serviços diversos, tais como demarcação de lotes, todas as outras receitas são derivadas dos imóveis pertencentes ao Distrito Federal, direta ou indiretamente, o que demonstra que a Terracap 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.

76. Conforme se verifica, os fundamentos lançados no Despacho supra para justificar a condição de dependência da Terracap cingem-se aos seguintes aspectos: i) os bens da Terracap seriam bens públicos pertencentes ao Distrito Federal e à União (conforme sentença da 20ª Vara do Trabalho e RESP 695928/DF); ii) os recursos da Terracap seriam essencialmente decorrentes da venda desses bens (conforme Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras Exercícios Findos em 31 de Dezembro de 2018), de modo que a Empresa não deteria receitas próprias a fim de

³⁶ Nota de rodapé original nº 10: “Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/acesso-ainformacao/prestacao-decontas/exercicio-2018>”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

caracterizar sua independência financeira.

77. Quanto ao fundamento “i”, percebe-se que embora os precedentes mencionados indiquem que os bens da Terracap são bens do Distrito Federal ou da União, tem-se que em termos formais a titularidade desses imóveis pertence à Companhia, sendo que são escriturados em cartório em nome da Empresa. Sob outro aspecto, a Terracap é sujeito passivo para a cobrança de IPTU sobre essas propriedades, como visto no item II.2.c.ii, o que caracteriza a titularidade dos imóveis que constituem seu patrimônio.

78. Sendo assim, a jurisprudência majoritária assentou-se no sentido de reconhecer à Empresa a propriedade dos imóveis que gere, ainda que constituam bens públicos. Citam-se os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça – STJ e o do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF em relação à matéria:

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. TERRACAP. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. CERCEAMENTO DE DEFESA. REVISÃO DO JULGADO. REEXAME DE PROVAS. INVIABILIDADE. SÚMULA Nº 7/STJ. **BENS PÚBLICOS PERTENCENTES À TERRACAP. USUCAPIÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.**

1. Não há falar em negativa de prestação jurisdicional se o tribunal de origem motiva adequadamente sua decisão, solucionando a controvérsia com a aplicação do direito que entende cabível à hipótese, apenas não no sentido pretendido pela parte.

2. Para prevalecer a pretensão em sentido contrário à conclusão das instâncias ordinárias, que entenderam não ser preciso maior dilação probatória, seria necessária a revisão do conjunto fático-probatório dos autos, o que é inviável nesta instância especial por força da Súmula nº 7/STJ.

3. A reforma da matéria de fundo demandaria o reexame do contexto fáticoprobatório, procedimento vedado na estreita via do recurso especial, a teor da Súmula nº 7/STJ.

4. Os imóveis administrados pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) são públicos e, portanto, insuscetíveis de aquisição por meio de usucapião.

5. Agravo regimental não provido.

(AgRg no Ag 977.032/DF, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 26/06/2012, DJe 29/06/2012) (Grifado).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO REIVINDICATÓRIA DE BENS PÚBLICOS

OBJETO DE CONTRATO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO CELEBRADO COM TERCEIRO. OFERTA EM PROCESSO DE EXECUÇÃO DOS DIREITOS ALUSIVOS AO CONTRATO PELA CONCESSIONÁRIA. PLEITO DE

INDENIZAÇÃO PELAS BENFEITORIAS PELO ATUAL OCUPANTE DOS IMÓVEIS (O ARREMATANTE).

1. O ajuizamento da ação reivindicatória - de natureza real e fundada no direito de sequela -, reclama a existência concomitante de três requisitos específicos: a prova da titularidade do domínio pelo autor, a individualização da coisa e a demonstração da posse (ou detenção) injusta do réu (REsp 1.060.259/MG, Rel. Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 04.04.2017, DJe 04.05.2017; REsp 1.152.148/SE, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 13.08.2013, DJe 02.09.2013; e REsp 1.003.305/DF, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 18.11.2010, DJe 24.11.2010).

2. Na hipótese dos autos, não há controvérsia sobre a titularidade do domínio do autor, tendo sido os bens - objeto da reivindicatória - devidamente individualizados. O recorrente, contudo, afirma que sua "posse" era justa, por não ser violenta, clandestina ou precária, ex vi do disposto no artigo 1.200 do Código Civil, o que ensejaria a inadmissibilidade da ação reivindicatória.

3. Nada obstante, como bem assinalado pela doutrina, "a noção ampla de posse injusta a que alude o caput do art. 1.228 do Código Civil não corresponde ao conceito estrito de posse injusta espelhado no art. 1.200 do mesmo estatuto (posse violenta, clandestina ou precária), posto que mais extensa", referindo-se àquela que, "mesmo obtida pacificamente - despida dos realçados vícios -, sobeja desamparada de causa jurídica eficiente capaz de respaldar a atividade do possuidor" (FARIAS, Cristiano Chaves de. ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil, vol. 5: reais. Salvador: Juspodivm, 2013, p. 297).

4. Desse modo, excetuada a hipótese em que for configurada posse ad usucapionem, o cabimento da ação reivindicatória reclama apenas a constatação de que a posse - ou a detenção - do réu se contrapõe ao exercício do direito de propriedade do autor, inexistindo causa jurídica adequada que legitime a atuação do possuidor/detentor.

Nessa perspectiva, até mesmo a posse ad interdicta, defensável por interditos possessórios, não constitui



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

obstáculo à procedência do pedido reivindicatório, prevalecendo o direito do titular do domínio de exercer suas faculdades de uso, gozo e disposição da coisa (artigos 524 do Código Civil de 1916 e 1.228 do Código Civil de 2002).

5. Consoante incontroverso na origem: (a) a TERRACAP é a proprietária dos imóveis objeto da ação reivindicatória; (b) celebrou com a sociedade Paineira Construção e Urbanismo Ltda. contrato de concessão de direitos reais de uso com opção de compra, devidamente formalizado por escritura pública; (c) a referida sociedade tornou-se inadimplente no cumprimento de suas obrigações (pagamento de taxa mensal de concessão), o que motivou a rescisão do negócio; (iv) sem a participação (ou anuência) da TERRACAP, os aludidos imóveis foram nomeados à penhora no âmbito de execução ajuizada em face de filho do sócio gerente da concessionária; (d) os direitos reais de uso do bens foram, então, arrematados em hasta pública pelo exequente (réu da ação reivindicatória), tendo sido as respectivas cartas registradas em 2003; e (e) no contrato de concessão firmado com a sociedade, havia cláusula expressa proibindo a sublocação, doação, empréstimo, cessão a qualquer título, bem como a venda da opção de compra.

6. Desse modo, revela-se o caráter injusto da "posse" do réu da ação petítória, ante a ausência de causa jurídica que o legitimasse a se contrapor ao direito subjetivo do proprietário de recuperar seus poderes dominiais sobre os bens, motivo pelo qual não merece reforma o acórdão estadual que estabeleceu o cabimento da reivindicatória.

7. Nos termos da jurisprudência da Corte Especial, os imóveis administrados pela TERRACAP são bens públicos, sendo, inclusive, insuscetíveis de usucapião (EREsp 695.928/DF, Rel. Ministro José Delgado, Corte Especial, julgado em 18.10.2006, DJ 18.12.2006).

8. Nesse quadro, também sobressai a exegese firmada no STJ no sentido de que, no tocante aos bens públicos, não se pode falar em posse, mas em mera detenção de natureza precária, o que afasta a pretensão a qualquer direito típico de possuidor em detrimento do Poder Público - a exemplo da indenização por benfeitorias ou por acessões previsto no artigo 1.219 do Código Civil de 2002 -, ainda que à luz de alegada boa-fé. Precedentes.

9. Outrossim, não é possível conferir relevância jurídica à demora da TERRACAP em adotar providências voltadas à retomada dos bens (a inadimplência e a consequente rescisão do contrato de concessão ocorreram em 1996, mas o ajuizamento da ação petítória se deu apenas em 2005), pois, nos termos do artigo 1.208 do Código Civil de 2002



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

(correspondente ao artigo 497 do Código Civil de 1916), "não induzem posse os atos de mera permissão ou tolerância assim como não autorizam a sua aquisição os atos violentos, ou clandestinos, senão depois de cessar a violência ou a clandestinidade".

10. Ademais, merece destaque a assertiva do Tribunal de origem no sentido de inexistir comprovação, nos autos, de que quaisquer melhoramentos ou atos voltados à conservação dos bens foram, efetivamente, custeados pelo demandado.

11. Recurso especial não provido.

(REsp 1403493/DF, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 11/06/2019, DJe 02/08/2019) (Grifado).

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE USUCAPIÃO. IMÓVEL. REGISTRO.

TERRACAP. CARTA DE QUITAÇÃO. IRRELEVÂNCIA. TRANSFERÊNCIA DA PROPRIEDADE. INEXISTÊNCIA. BEM PÚBLICO. USUCAPIÃO.

IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. SENTENÇA MANTIDA.

1 - Embora a denominada *procuração in rem suam* seja instrumento comumente utilizado para a materialização de transferência de direitos de aquisição, a transferência da propriedade somente se aperfeiçoa pelo registro do título translativo no Registro de Imóveis, sendo que, enquanto não houver tal registro, o alienante continuará a ser considerado o dono do imóvel, nos termos do art. 1245 do Código Civil.

2 - Ainda que a TERRACAP tenha admitido que o imóvel em questão foi alienado para particulares, tal fato não tem o condão de afastar o seu caráter de bem público, uma vez que a empresa pública ainda consta como proprietária do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis.

3 - **Somente a transferência de titularidade do imóvel no competente Cartório de Registro de Imóveis seria capaz de afastar, na espécie, a propriedade plena da TERRACAP sobre o bem em questão, tendo em vista que, até que haja a efetiva transferência da propriedade imobiliária, a proprietária do bem será a TERRACAP, o que, por si só, demonstra que o imóvel é um bem público e, portanto, impossibilita o pedido de usucapião formulado nos autos, ante a vedação prevista nos arts. 183, § 3º e 191, parágrafo único, ambos da Constituição Federal.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

Apelação Cível desprovida. Maioria qualificada.

(Acórdão 1029360, 20101110034009APC, Relator: ROBSON BARBOSA DE AZEVEDO, Relator Designado: ANGELO PASSARELI 5ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 28/6/2017, publicado no DJE: 11/7/2017. Pág.: 284/286) (Grifado)

APELAÇÃO CIVIL. DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. CERCEAMENTO DE DEFESA. JULGAMENTO ULTRA PETITA. INDICAÇÃO EQUIVOCADA DA DESCRIÇÃO DO IMÓVEL. DOCUMENTOS. PROVA DE PROPRIEDADE. PERÍCIA. NULIDADE. PERDAS E DANOS. INDENIZAÇÃO POR BENFEITORIA.

1. Apelação contra a sentença, proferida em ação reivindicatória movida pela TERRACAP, que julgou parcialmente procedente o pedido para imitir a autora na posse dos imóveis denominados Fazenda Paranoá ou Paranuá ou Paranaúá, ocupada pelos réus, perfeitamente identificada no mapa de fls. 52, objetos das matrículas do Cartório do 2º Ofício do Registro de Imóveis do Distrito Federal sob o n. 55372 (fls.251) e matrícula n. 55373 (fls. 252). Também, julgou improcedente o pedido de condenação dos réus em perdas e danos, afirmando, ainda, não terem estes direito de indenização por benfeitorias nem direito de retenção. Concedido prazo de até 90 dias, a contar do trânsito em julgado para que, espontaneamente, levarem as benfeitorias, por sua própria conta, e devolvam a posse das terras pacificamente à autora, sob pena de ser expedido mandado de imissão e demolição em favor da autora.

2. Verificando o sentenciante, destinatário das provas, que o feito encontra-se suficientemente instruído, pode indeferir as provas que reputar inúteis ao deslinde da causa, sem que isso implique afronta ao direito de defesa das partes. Visa-se com isso evitar a produção de provas desnecessárias que somente se prestariam a atrasar a solução da controvérsia, além de gerar gastos desnecessários (arts. 370 e 371 do CPC/2015).

3. A sentença reporta-se a mapa que daria à autora direito a área superior aquela inscrita nos títulos 55372 e 55373, e não o mapa elaborado pela perícia de fl. 1186, devendo, portanto, ser promovida a correção para que constar que a autora é imitida na posse dos imóveis denominados Fazenda Paranoá ou Paranuá ou Paranaúá, ocupada pelos réus, perfeitamente identificada no mapa de fls. 1186, objetos das matrículas do Cartório do 2º Ofício do Registro de Imóveis do Distrito Federal sob o n. 55372 (fls.251) e matrícula n. 55373 (fls. 252).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

4. Considerando que os documentos relativos ao título aquisitivo e ao registro respectivo no ofício imobiliário competente comprovam que a área reivindicada é de propriedade da TERRACAP, sucessora da NOVACAP, não há que se falar em ilegitimidade para propor a ação reivindicatória.

5. Comprovado que a área reivindicada é de propriedade da autora e que os títulos dominiais dos réus referem-se a área distante aproximadamente 1.900 metros da área objeto da reivindicatória, estando eles, portanto, ocupando indevidamente área diversa daquela a que teriam direito com base nos títulos dominiais apresentados,

6. Não se acolhe a alegação de nulidade da perícia quando, além de não terem sido demonstrados erros concretos, o laudo pericial está devidamente fundamentado e dotado da tecnicidade que dele se espera.

7. Resta cumprido o requisito da individualização do bem com o memorial descritivo da área elaborado de acordo com o levantamento topográfico e as plantas e cópias dos registros imobiliários, nos quais constam a descrição, características e confrontações do imóvel reivindicado.

8. Em se tratando de terra pública, não são oponíveis justo título nem boa-fé, uma vez que a parte exerce, tão somente, detenção sobre o bem ocupado, que não gera direito à posse ou ao domínio.

9. Conforme entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, o particular que ocupa área pública não tem direito à indenização por benfeitorias que tenha construído, mesmo que a ocupação tenha ocorrido de boa-fé.

10. A possibilidade de serem regularizados os loteamentos em área pública, pelo Poder Público, não impede que a Terracap reivindique o imóvel de quem injustamente o possua.

11. Comprovada a titularidade do domínio e a mera ocupação exercida pelos réus, tendo em vista que o ordenamento jurídico pátrio não admite usucapião, tampouco posse em bens públicos, deve ser mantida a sentença que julgou procedente o pedido reivindicatório, inclusive com a determinação de imediata imissão na posse.

12. Apelações dos réus conhecidas e parcialmente providas.

(Acórdão 1109200, 20180110050887APC, Relator: CESAR LOYOLA, 2ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 11/7/2018, publicado no DJE: 17/7/2018. Pág.: 300/322) (Grifado).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

79. Por outro lado, também não deve subsistir o argumento “ii” supramencionado, no que se refere à ausência de receitas próprias da Terracap que pudessem caracterizar sua independência financeira, dada a natureza pública dos bens que comercializa. Ainda que o fundamento seja válido no sentido conceitual de dependência, não é suficiente para caracterizar a dependência legal da Empresa, na forma prevista no art. 2º, inciso II, da LRF, consoante apontado no item II.2.b.

80. Isto porque, como visto, as consequências do enquadramento de determinada empresa estatal como dependente ou independente são essencialmente determinadas pela LRF, de modo que a conceituação da condição de dependência/independência também deve ser aquela prevista na norma. Extrapolar tal definição seria, em última análise, inovação legal, o que culminaria na imposição de obrigações e restrições financeiro-orçamentárias sem respaldo normativo.

II.2.e. Aspectos finais quanto à condição de independência da Terracap em relação ao GDF

81. Retomando o conceito constante do art. 2º, inciso III da LRF³⁷, tem-se que a Terracap consta apenas do Orçamento de Investimentos do DF, sendo considerada independente nos termos do art. 35, parágrafo único, da Lei DF nº 6216/16 - LDO 2019:

Art. 35. O Orçamento de Investimento compreende as programações do grupo de despesa “Investimentos” de empresas públicas e sociedades de economia mista, em que o Distrito Federal detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

Parágrafo único. As empresas cujas programações constem integralmente dos orçamentos fiscal e da seguridade social, em razão de serem consideradas dependentes de recursos do Tesouro para pagamento de despesas de seu pessoal, manutenção e funcionamento da Unidade, não integram o Orçamento de Investimento.

82. Cabe observar que o Processo nº 007.142/2018-8 do Tribunal de Contas da União tem apurado indícios de que empresas estatais federais estariam utilizando recursos decorrentes de aporte de capital para pagamento de despesas operacionais, podendo caracterizar a condição de dependência dessas empresas, ainda que constem apenas do Orçamento de Investimento. Contudo, tal fato não parece estar acontecendo na Terracap.

³⁷ Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

83. Nesse sentido, em análise realizada a partir de 2014, o demonstrativo do orçamento de investimento por unidade orçamentária/fonte de financiamento explicita que o aporte de investimento da Companhia advém apenas de geração própria ou de operações de crédito³⁸.

84. Sob outro aspecto, de acordo com levantamento realizado no SIGGO, constante do Anexo I (peça 3) referente às movimentações contábeis do GDF tendo como credor a Terracap, é possível verificar que não houve, desde 2014, transferência de capital ou para custeio capaz de acusar a dependência da Empresa em relação ao GDF, sendo que as movimentações realizadas referem-se notadamente à ressarcimento de pessoal requisitado.

85. Dessa forma, tendo em vista não haver evidência orçamentária ou financeira de que atualmente a Terracap utilize recursos do GDF para pagamento de despesas de pessoal, custeio em geral ou capital, tem-se que a Companhia não se enquadra no conceito de empresa dependente, de acordo com a definição do art. 2º, inciso III, da LRF.

III. Conclusões

86. Quanto ao objeto dos presentes estudos, cabe destacar os seguintes aspectos tratados nos itens anteriores:

i. A Decisão no 3570/2012, exarada após grande debate nos autos do Processo no 3474/2004, entendeu pela independência da Terracap em relação ao GDF, nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, art. 2º, inciso II, da Resolução no 43 do Senado Federal e do art. 2º, inciso II, da Portaria no 589/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

ii. A Terracap possui atualmente condição de Agência de Desenvolvimento, conforme Lei no 4.586/2011, sendo que a

³⁸ LOA 2019 – Lei nº 6254/19 – Anexo XXVI – orçamento de investimento por unidade e fonte de financiamento: <http://www.seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2019/01/A32.5-Anexo-XXIV-or%C3%A7amento-de-investimento-por-unidade-e-fonte-fiinanc.pdf>

LOA 2018 – Lei nº 6060/2017 – Anexo XXIV – demonstrativo de orçamento de investimento por unidade orçamentária e fonte de financiamento: <http://www.seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/01/A32.5-ANEXO-XXIV-DEMONSTRATIVO-DE-OR%C3%87AMENTO-DE-INVESTIMENTO-POR-UNID.-OR%C3%87.-E-FONTE-DE-FINANCIAMENTO.pdf>

LOA 2017 – Lei nº 5796/16 – Anexo XXIV – demonstrativo orçamento de investimento por unidade, orçamento e fonte de financiamento: <http://www.seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/A32.5-Anexo-XXIV-Demonst-OI-por-UO-e-Fonte-1.pdf>

LOA 2016 – Lei 5601/15 – Anexo XXIV – Investimento por Unidade Orçamentária e Fonte de Financiamento: <http://www.seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/A41-ANEXO-XXIVINVESTIMENTO-POR-UNID.-OR%C3%87.-E-FONTE-DE-FINANCIAMENTO.pdf>

LOA 2015 – Lei nº 5442/14 – Anexo XXV – Investimento por Unidade Orçamentária – Fonte de Financiamento: <http://www.seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/A27-ANEXO-XXV-INVEST.-POR-UO-FONTE-DE-FINANCIAMENTO.pdf>

LOA 2014 - Lei nº 5289/13 – Anexo XXV – Investimento por Unidade e Fonte de Financiamento: <http://www.seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/A29-ANEXO-XXV-INVEST.-POR-UNID-E-FONTE-FINANC-2014.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

maior parte da jurisprudência reconhece a Empresa como prestadora de serviços públicos.

iii. A conceituação de empresa estatal dependente deve ser normativa, sendo a definição mais pertinente a constante do art. 2º, inciso III, da LRF, reiterada pelo estatuto jurídico das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, consoante art. 1º, § 2º, da Lei no 13.303/2016.

iv. Nos termos do § 5º do art. 19 da LODF, consoante alteração promovida pela Emenda à Lei Orgânica no 99/2017, o teto remuneratório deve ser aplicado à Empresa.

v. A reclassificação de empresa estatal quanto ao critério de dependência, entretanto, implica em aspectos que vão além da questão relativa ao teto remuneratório. Destacam-se, notadamente, os seguintes efeitos: i) a Terracap passaria a integrar o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e deixaria de constar do Orçamento de Investimentos do DF; ii) os custos para pagamento dos empregados da Terracap integrariam a despesa de pessoal do DF, afetando os limites definidos na LRF para tanto; iii) a apuração da receita corrente líquida e do resultado primário do DF englobariam os resultados da Terracap; iv) o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo passariam a abranger a Terracap; v) a Terracap passaria a ter o dever de ter sua execução orçamentária realizada no Siggo; e vi) os valores correspondentes aos recursos e patrimônios da Terracap passariam a constar dos balanços do GDF.

vi. A isenção tributária referente ao IPTU e à TLP concedida à Terracap e destacada pela auditoria no Processo no 11937/2016 como suposto benefício que caracterizaria a dependência da Empresa em face de sua expressividade, não abrange a totalidade de seu estoque imobiliário desde 2016, mas somente propriedades atribuídas a atividades que não impliquem em exploração econômica pela Companhia, nos termos no art. 1º da Lei no 5790/2016. Assim, tal isenção parece razoável do ponto de vista econômico e do critério relativo à natureza da atividade prestada pela Empresa. Sob outro aspecto, a isenção de IPTU e TLP anteriormente concedida não deve afetar a reclassificação da Companhia atualmente, tendo em vista que a dependência de empresas estatais deve ser verificada no exercício. Não é demais registrar que as Prestações de Contas do Governo do DF relativas aos exercícios de 2016 a 2018 apontam que não houve realização de renúncias de receitas de IPTU e TLP em favor da Terracap nos referidos exercícios.

vii. O não pagamento de dividendos e de juros sobre o capital próprio no período de 2007/2014, também ressaltado pela auditoria no Processo no 11937/2016 como fator passível de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

alteração da classificação da Terracap em relação ao critério de dependência, parece estar equacionado, haja vista que, desde 2015, a Companhia está atenta às obrigações normativas relacionadas às referidas rubricas, conforme prestação de contas disponibilizada e tendo em conta que a Empresa promoveu os devidos registros contábeis relativos aos dividendos e juros sobre capital próprio relativos aos anos anteriores.

viii. Embora se reconheça a relevância do montante relativo ao diferimento do pagamento de dividendos e de juros sobre o capital próprio no período de 2007/2014, tem-se que tal passivo circulante não implica na dependência da Terracap atualmente, cabendo a questão à reponsabilidade empresarial e à discricionariedade dos acionistas.

ix. Os imóveis comercializados pela Terracap, embora constituam bens públicos, são de propriedade da Empresa, conforme jurisprudência majoritária. No mais, esses imóveis são escriturados em cartório em nome da Companhia.

x. Ainda que a principal receita da Empresa decorra da comercialização de bens públicos, tal condição não é suficiente para seu enquadramento como empresa dependente, nos termos do art. 2º, inciso II, da LRF;

xi. A conceituação da condição de dependência/independência deve ser aquela prevista na LRF, uma vez que as consequências desse enquadramento são eminentemente decorrentes da própria norma. Extrapolar tal definição seria, em última análise, inovação legal, o que culminaria na imposição de obrigações e restrições financeiro- orçamentárias sem respaldo normativo.

xii. A Terracap consta apenas do Orçamento de Investimentos do DF, sendo considerada independente nos termos do art. 35, parágrafo único, da Lei DF no 6216/16 - LDO 2019.

xiii. Conforme análise realizada a partir de 2014, o demonstrativo do orçamento de investimento por unidade orçamentária/fonte de financiamento explicita que o aporte de investimento da Companhia advém apenas de geração própria ou de operações de crédito. De acordo com levantamento realizado no SIGGO referente às movimentações contábeis do GDF à Terracap, é possível verificar que não houve, desde 2014, transferência de capital ou para custeio.

xiv. Não há evidências orçamentárias ou financeiras de que a Terracap receba atualmente recursos do GDF para pagamento de despesas de pessoal, custeio em geral ou capital, de modo que Companhia não se enquadra no conceito de empresa dependente, de acordo com a definição do art. 2º, inciso III, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

LRF.”

6. Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal:

“a) o conhecimento dos presentes Estudos Especiais;

b) a ratificação do entendimento expresso no item “II.a” da Decisão nº 3570/2012, no sentido de se considerar a Terracap como empresa pública independente do GDF, em face de a Companhia não se enquadrar no conceito de empresa estatal dependente constante do art. 2º, inciso III, da LRF, por não haver indícios de que a Empresa tenha utilizado recursos do ente controlador para pagamento de despesas de pessoal, custeio em geral ou capital;

c) o posterior arquivamento dos autos.”

7. Posteriormente, por meio da Informação nº 14/2020-DIAGF (e-doc 4BB854FC-e), de 20.5.2020, analisou-se a matéria à luz das informações prestadas pela jurisdicionada no Ofício nº 99/2020 - TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER (e-doc 95CB0E86-c), nos termos seguintes:

“I - DA ANÁLISE DOS ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS PRESTADOS

8. Em resposta ao Despacho Singular, a Terracap protocolou o Ofício Nº 99/2020 - TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER¹ (peça 17, pág.35) com 6 dias de atraso em relação ao prazo assinalado pelo Conselheiro Relator. Pela ausência de prejuízo na análise, sugere-se relevar a intempestividade.

9. Referido Ofício encaminhou os seguintes documentos, que constituem os esclarecimentos propriamente ditos:

- Atas de Assembleia Geral (peças 12 a 16)*
- Despacho - TERRACAP/PRESI/DIRAF/GCOT (peça 16, pág. 31 a 34);*
- Despacho - TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER (peça 16, pág 35 a 37);*
- Normas organizacionais – Teste de Imparidade e propriedade para investimento (peça 17, pág. 1 a 21);*

10. A presente análise será decomposta nos seguintes temas:

¹ Datado de 9.4.20, assinado digitalmente em 13.4.20, e protocolado em 16.4.20



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

I. Das Demonstrações Contábeis da Terracap;

II. Identificação dos dividendos e juros sobre capital próprio - JSCP pagos e a pagar pela Terracap no período de 2008 a 2019;

III. Impacto do Pronunciamento Técnico CPC 28, do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, nos resultados e nos dividendos e JSCP a pagar;

IV. Capacidade financeira da Terracap em arcar com os dividendos e JSCP a pagar;

V. A Terracap apresenta dependência financeira em relação ao Distrito Federal de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal?

I - DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DA TERRACAP

11. As informações encaminhadas pela Jurisdicionada foram analisadas em relação ao conteúdo das Demonstrações Contábeis referentes ao período de 2012 a 2019, e disponibilizadas pela Terracap em seu sítio da internet².

12. Verificou-se que nesse período, apenas as Demonstrações Contábeis de 2012 não foram ajustadas ou republicadas, acarretando dificuldades adicionais na análise dessas demonstrações³. No exercício de 2019, a justificativa foi a necessidade de contemplar razão de ajustes na Provisão para créditos de liquidação duvidosa - PCLD e na Provisão para Perdas Judiciais (peça 19, pág. 18), para justificar a alteração de 2017 e 2018.

13. Optou-se por não concentrar a análise nos dados do Demonstrativo de Fluxo de Caixa, uma vez que a Terracap a elabora pelo método indireto⁴, ou seja, a partir dos dados da Demonstração do Resultado do Exercício – DRE.

14. A tabela seguinte sintetiza dados relevantes que serão utilizados em tópicos posteriores desta Informação.

² <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/contexto-prestacao-contas> (Acesso em 6.5.20).

³ Os balanços de 2013 foram ajustados em 2014, os de 2014 foram ajustados em 2015, os de 2015 foram ajustados em 2016, e os de 2017 e 2018 foram ajustados em 2019.

⁴ No método indireto parte-se do lucro líquido para, após os ajustes necessários, chegar-se ao valor das disponibilidades. No método direto todos os pagamentos e recebimentos decorrentes das atividades operacionais da empresa são apurados diretamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

Tabela 1 - Demonstrações Contábeis da Terracap - 2012 a 2019 (contas importantes)

	R\$ 1 milhão							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Caixa e equivalentes de caixa	31,98	67,32	264,61	247,83	106,96	9,40	25,88	79,00
Contas a receber de clientes - curto prazo (vl líquido)	402,34	294,52	280,90	355,65	347,77	654,08	208,72	309,00
Contas a receber de clientes - longo prazo (vl líquido)	1.310,66	1.502,85	1.462,11	1.487,37	1.722,46	1.757,19	2.057,60	2.087,75
Investimentos não societários	0,17	0,17	0,50	0,50	1.070,39	1.294,89	1.318,74	1.318,76
Receita Líquida (DRE)	799,58	1.050,46	1.609,15	360,04	293,64	328,49	689,91	703,00
Resultado Líquido do Exercício	270,31	403,07	785,08	19,35	-254,57	-70,07	146,32	170,70
Margem Líquida sobre Vendas %	33,81	38,37	48,79	5,37	-86,69	-21,33	21,21	24,28
Dividendos propostos (DMPL) (25% do L.Liq ajustado)	107,17	100,67	163,74	22,85	0,00	0,00	50,94	40,54
JSCP propostos (DMPL)	64,52	64,10	76,94	23,52	0,00	0,00	0,00	0,00
Dividendos e JSCP propostos em relação ao Res Líq %	63,52	40,88	30,66	239,60	0,00	0,00	34,81	23,75
Dividendos e JSCP a pagar (Passivo)	733,67	898,44	1.044,68	982,38	982,38	982,38	1.033,32	396,72
Reserva Especial para Dividendos Obrigatórios (PL)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	677,14
Dividendos e JSCP pagos (DFC)	0,00	0,00	86,40	119,81	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Demonstrações Contábeis de 2013 a 2019 - Disponíveis em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/contexto-prestacao-contas>.

15. De acordo com os dados extraídos dos demonstrativos, verifica-se que a elevada Receita Líquida de Vendas apurada no período de 2012 a 2014 refletiu-se em alta geração de caixa no período 2014 a 2016. Isso se deve ao prazo de vencimento das vendas da Terracap.

16. Também relevante apontar que houve expressiva redução na margem líquida de vendas⁵ em 2015, com prejuízo nos dois anos seguintes. Ainda que em 2018 a empresa tenha recuperado a lucratividade, as margens líquidas foram inferiores às observadas até 2014. O fato descrito acabou se refletindo na perda de capacidade financeira da empresa, conforme será detalhado.

17. Os dois fatores mencionados acabaram resultando em geração de lucro e baixa geração de caixa, em consequência houve aumento dos valores de dividendos e JSCP a pagar, tendo havido pagamento apenas em 2014 e 2015.

II - IDENTIFICAÇÃO DOS DIVIDENDOS E JSCP PAGOS E A PAGAR PELA TERRACAP NO PERÍODO DE 2008 A 2019

18. O saldo de dividendos a pagar ao final de 2019 era de R\$ 1,1 bilhão, contabilizados em conta de passivo e de reserva especial⁶ para dividendos obrigatórios.

19. A Gerência de Contabilidade/Gecon da Terracap elaborou tabelas para atender aos questionamentos do Conselheiro Relator (peça 16, pág. 36). Uma delas apresenta o Resumo Geral de Dividendos e JSCP apurados no período de 2008 a 2019, a serem pagos aos dois acionistas da Terracap.

Tabela 2 – Resumo geral dos dividendos e JSCP a pagar pela Terracap

⁵ É um índice de lucratividade calculado pela relação lucro líquido e vendas.

⁶ Os lucros que deixarem de ser distribuídos por incompatibilidade com a situação financeira da companhia serão registrados como reserva especial de dividendos não distribuídos (Lei nº 6.404/1976, art. 202, §§ 4º e 5º).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

RESUMO GERAL			
EXERCÍCIO	GDF	UNIÃO	TOTAL
2008	-	4.017.985,68	4.017.985,68
2009	15.870.776,58	126.346.102,33	142.216.878,91
2010	68.399.037,06	85.245.401,44	153.644.438,50
2011	30.616.805,05	61.283.453,33	91.900.258,38
2012	62.134.895,57	91.311.706,00	153.446.601,57
2013	84.811.687,39	81.485.738,87	166.297.426,26
2014	122.746.050,67	117.932.480,06	240.678.530,73
2015	23.645.546,61	22.718.270,26	46.363.816,87
2016	0,00	0,00	0,00
2017	0,00	0,00	0,00
2018	17.723.471,84	17.028.433,72	34.751.905,56
2019	20.676.187,92	19.865.357,02	40.541.544,95
TOTAL	446.624.458,69	627.234.928,72	1.073.859.387,41

Fonte: Terracap (peça 16, pág. 36).

20. A tabela 2 apresenta o total de dividendos e JSCP a pagar, com valores compatíveis aos dos demonstrativos contábeis. Nota-se que o valor a ser pago ao GDF é menor que o devido à União, uma vez que parte dos JSCP e dividendos do GDF foram pagos nos exercícios de 2014 e 2015 (R\$ 206,2 milhões), conforme linha “Dividendos e JSCP pagos [DFC]” da Tabela 1, e detalhamento das Tabelas 3 e 4.

Tabela 3 – Detalhamento dos dividendos a pagar pela Terracap

DIVIDENDOS - GDF							
ANO	A DISTRIBUIR	RECALC. JCP	AJUSTE PL	VALOR PAGO	DATA PAGTO	A PAGAR	SITUAÇÃO
2008	4.181.985,10			4.181.985,10	30/04/2015	-	Dividendos a Pagar
2009	131.503.086,10			115.632.309,52	30/04/2015	15.870.776,58	Reserva Especial
2010	67.031.354,33	-12.866.849,43	1.367.682,73			55.532.187,63	Reserva Especial
2011	30.399.375,57	-895.637,28	217.429,48			29.721.167,77	Reserva Especial
2012	54.658.811,43	7.476.084,14				62.134.895,57	Reserva Especial
2013	51.343.277,49	778.919,66	-8.168.006,51			43.954.190,64	Reserva Especial
2014	83.508.067,87					83.508.067,87	Reserva Especial
2015	11.652.893,41					11.652.893,41	Não deliberado
2016	-					-	Não deliberado
2017	32.364.046,93		-32.364.046,93			-	Não deliberado
2018	53.198.777,34		-35.475.305,50			17.723.471,84	Não deliberado
2019	20.676.187,92					20.676.187,92	Não deliberado
TOTAL	540.517.863,49	- 5.507.482,91	- 74.422.246,73	119.814.294,62		340.773.839,23	

DIVIDENDOS - UNIÃO							
ANO	A DISTRIBUIR	RECALC. JCP	AJUSTE PL	VALOR PAGO	DATA PAGTO	A PAGAR	SITUAÇÃO
2008	4.017.985,68					4.017.985,68	Dividendos a Pagar
2009	126.346.102,33					126.346.102,33	Dividendos a Pagar/Reserva Especial
2010	64.402.673,76	-12.362.267,12	1.314.048,12			53.354.454,76	Reserva Especial
2011	29.207.243,20	- 860.514,25	208.902,83			28.555.631,78	Reserva Especial
2012	52.515.328,63	7.182.904,37				59.698.233,00	Reserva Especial
2013	49.329.815,64	748.373,79	-7.847.692,53			42.230.496,90	Reserva Especial
2014	80.233.241,68					80.233.241,68	Reserva Especial
2015	11.195.917,18					11.195.917,18	Não deliberado
2016	0,00					-	Não deliberado
2017	31.094.868,62		-31.094.868,62			-	Não deliberado
2018	51.112.550,77		-34.084.117,05			17.028.433,72	Não deliberado
2019	19.865.357,02					19.865.357,02	Não deliberado
TOTAL	519.321.084,52	- 5.291.503,21	- 71.503.727,25	-		442.525.854,06	

Fonte: Terracap (peça 16, pág. 33).

Obs: a Terracap assinalou em amarelo "a parcela proporcional que foi paga ao Distrito Federal e até o momento não foi paga à União".

Tabela 4 – Detalhamento dos JSCP a pagar pela Terracap



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

JSCP GDF								Pro
ANO	A DISTRIBUIR	RECALC. JCP	AJUSTE PL	VALOR PAGO	DATA PAGTO	A PAGAR	Situação	
2010	20.325.768,53	12.866.849,43		20.325.768,53	09/12/2014	12.866.849,43	Recálculo JCP: Reserva Especial	
2011	33.168.013,72	895.637,28		33.168.013,72	09/12/2014	895.637,28	Recálculo JCP: Reserva Especial	
2012	32.903.818,83			32.903.818,83	09/12/2014	-	Pago integralmente	
2013	32.689.490,24		8.168.006,51			40.857.496,75	Reserva Especial	
2014	39.237.982,80					39.237.982,80	JSCP a Pagar	
2015	11.992.653,20					11.992.653,20	Não deliberado	
2016	0,00					-		
2017	0,00					-		
2018	0,00					-		
2019	0,00					-		
TOTAL	170.317.727,32	13.762.486,71	8.168.006,51	86.397.601,08		105.850.619,46		

JSCP UNIÃO							
ANO	A DISTRIBUIR	RECALC. JCP	AJUSTE PL	VALOR PAGO	DATA PAGTO	A PAGAR	Situação
2010	19.528.679,56	12.362.267,12				31.890.946,68	Principal: JSCP a Pagar / Recálculo JCP: Reserva Especial
2011	31.867.307,30	860.514,25				32.727.821,55	Principal: JSCP a Pagar / Recálculo JCP: Reserva Especial
2012	31.613.473,00					31.613.473,00	Principal: JSCP a Pagar / Recálculo JCP: Reserva Especial
2013	31.407.549,44		7.847.692,53			39.255.241,97	Sim - Reserva Especial
2014	37.699.238,38					37.699.238,38	JSCP a Pagar
2015	11.522.353,08					11.522.353,08	Não deliberado
2016	0,00					-	
2017	0,00					-	
2018	0,00					-	
2019	0,00					-	
TOTAL	163.638.600,76	13.222.781,37	7.847.692,53	-		184.709.074,66	

Fonte: Terracap (peça 16, pág. 32).

Obs: a Terracap assinalou em amarelo "a parcela proporcional que foi paga ao Distrito Federal e até o momento não foi paga à União".

21. As tabelas 3 e 4 apontam que o GDF recebeu R\$ 119,8 milhões de dividendos, relativos aos exercícios de 2008 e 2009, com pagamento realizado em 2015 e R\$ 86,4 milhões de JSCP, relativos aos resultados de 2010 a 2012, com pagamento realizado em 2014, conforme linha "Dividendos e JSCP pagos [DFC]" da Tabela 1.

22. O pagamento de dividendos e JSCP em 2014 e 2015 é compatível com o expressivo saldo de caixa observado nesses mesmos exercícios (Tabela 1 – "Caixa e equivalentes de caixa" 2014: R\$ 264,6 milhões e 2015: R\$ 247,8 milhões).

23. Considerando os Demonstrativos Contábeis da Terracap verifica-se que no período de 2008 a 2019, houve pagamento de R\$ 206,2 milhões a título de dividendos e JSCP em benefício ao GDF nos exercícios de 2014 e 2015.

24. Importa registrar o fato de a União não ter recebido nenhum valor a título de dividendos ou JSCP, no período em análise. A justificativa apresentada pela Terracap é a de que:

"existem questionamentos de que a União não tenha integralizado sua parte no Capital Social da TERRACAP. Este impasse está sendo gerido entre o Jurídico da TERRACAP e a Advocacia Geral da União. Nesse sentido, por prudência, não se pode distribuir dividendos e JCP sem sanar as dúvidas de que a União tenha direito ao período em que não tenha cumprido com sua obrigação como sócio. Após solução



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

definitiva, será possível verificar o montante a que cada um dos sócios terá direito, buscando a melhor solução comum, sem, com isso, desestabilizar o futuro societário.” (grifo não original)

25. A tabela seguinte detalha a composição dos dividendos e JSCP a pagar ao final de 2019. Os valores não deliberados requerem decisão da Assembleia Geral de Acionistas. Questões relacionadas à constituição de reservas e ao não pagamento dos dividendos e juros sobre capital próprio apurados no período de 2012 a 2018 serão tratados no item IV desta Informação.

Tabela 5 - Dividendos e JSCP a pagar - antes da constituição de reservas

Tabela 5 - Dividendos e JSCP a pagar - antes da constituição de reservas				
	Não deliberado	Reserva Especial	A pagar	Total
Dividendos - GDF	50.052.553	290.721.286		340.773.839
Dividendos - União	48.089.708	264.072.058	130.364.088	442.525.854
JSCP - GDF	11.992.653	54.619.983	39.237.983	105.850.619
JSCP - União	11.522.353	135.487.483	37.699.238	184.709.075
Total	121.657.267	744.900.811	207.301.309	1.073.859.387

Fonte: Gecon/Terracap (peça 17, pág. 24)

III - Impacto do Pronunciamento Técnico CPC 28, do Comitê de Pronunciamentos Contábeis nos resultados e nos dividendos e JSCP a pagar;

26. Consta do Parecer do Conselho Fiscal do Exercício de 2018, que os membros de Conselho Fiscal, indicados pela União, votaram no sentido de que as Demonstrações Contábeis não estariam em condições de serem apreciadas pela Assembleia Geral Ordinária de Acionistas - AGO, por diversos motivos. Dentre eles, o fato de que houve geração de R\$ 1,6 bilhão de lucro no período 2013 a 2018, enquanto que a Demonstração de Fluxo de Caixa indicava geração de Caixa e Equivalentes de Caixa de R\$ 87,7 milhões (peça 20, pág. 2). Prevaleceu o voto dos conselheiros indicados pelo GDF (peça 20, pág. 1), no sentido de encaminhar as demonstrações para apreciação da AGO.

27. Segundo aquele Parecer, não havia norma interna que disciplinasse a transferência de ativos de estoques para investimentos, na forma do Pronunciamento Técnico CPC 28, do Comitê de Pronunciamentos Contábeis. Essas transferências, realizadas com a reavaliação desses ativos, “entre os anos de 2016 a 2018 impactaram positivamente o resultado da empresa em R\$ 1.318,2 milhões, o que, em paralelo, imputou obrigações de distribuição de dividendos no montante de, no mínimo (25%), R\$ 329,5 milhões. Esta, inclusive, seria uma das razões para a empresa deter Dividendos a Distribuir em seu passivo na ordem de R\$ 1.145,7 milhões.”

28. O Comitê de Pronunciamentos Contábeis foi criado pela Resolução do Conselho Federal de Contabilidade - CFC nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

1.055/05, e tem como objetivo "o estudo, o preparo e a emissão de documentos técnicos sobre procedimentos de Contabilidade e a divulgação de informações dessa natureza, para permitir a emissão de normas pela entidade reguladora brasileira, visando à centralização e uniformização do seu processo de produção, levando sempre em conta a convergência da Contabilidade Brasileira aos padrões internacionais". O pronunciamento CPC 28 trata da adaptação ao Brasil da Norma Internacional de Contabilidade 40.

29. Conforme Tabela 1, os investimentos não societários da Jurisdicionada, que contemplam terrenos sem intenção de venda imediata, eram registrados pelo valor de R\$ 0,5 milhão⁷ em 2015 e, após o ajuste, passaram a ser contabilizados pelo valor de R\$ 1,07 bilhão⁸ em 2016, R\$ 1,3 bilhão⁹ em 2017, e R\$ 1,3 bilhão¹⁰ em 2018.

30. A contrapartida da contabilização pelo valor justo, na forma do Pronunciamento Técnico CPC 28 é o resultado da empresa. Dessa forma, o aumento de valor dos investimentos não societários resulta em aumento do resultado da empresa.

31. Conforme Tabela 1, nos exercícios de 2016 e 2017 a empresa apurou prejuízo e não propôs dividendos e JSCP. Em 2018, por apurar lucro de R\$ 146,3 milhões, propôs distribuir dividendos de R\$ 50,9 milhões, razão pela qual conclui-se que o ajuste a valor justo na forma do Pronunciamento Técnico CPC 28 não resultou em aumento dos dividendos e JSCP a pagar pela Terracap nos exercícios de 2016 e 2017.

IV - CAPACIDADE FINANCEIRA DA TERRACAP EM ARCAR COM OS DIVIDENDOS E JSCP A PAGAR

32. O Conselheiro Relator solicitou que a Terracap informasse os fatores que justificaram em cada exercício o não pagamento dos dividendos e juros sobre capital próprio apurados no período de 2012 a 2018, conforme Despacho Singular nº 81/2020-GCPM (peça 9).

33. Não foram encaminhadas justificativas detalhadas por exercício na forma solicitada pelo Conselheiro Relator. Destaca-se nos esclarecimentos prestados (Peça 17, pág. 26) que:

"Após anos de instabilidade financeira, a Diretoria da TERRACAP estava conseguindo melhorar sua gestão e, inclusive, conseguiu pagar parcela significativa de seus débitos tributários, como, por exemplo, de IPTU e de ITR. Esta era uma das ações realizadas objetivando estar em dia

⁷ R\$ 502.788.

⁸ R\$ 1.070.394.146.

⁹ R\$ 1.294.888.979.

¹⁰ R\$ 1.318.735.919.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

com todas as suas obrigações.

No entanto, vale ressaltar que, com a situação de mudança profunda no cenário econômico e do cotidiano dos moradores do Distrito Federal, causado pela pandemia do COVID-19, será necessário reavaliar as estratégias a serem adotada pela TERRACAP.”

34. Contextualiza o efeito verificado em março de 2020 com relação à pandemia:

“Tanto que, no mês de março de 2020, já foi diagnosticado uma frustração de receita total de 14%, já que havia a expectativa da receita alcançar o patamar de R\$ 43.166.373,00, sendo que o valor alcançado foi de R\$ 37.253.120,00, (...).”

35. Depreende-se, da manifestação encaminhada, que a Terracap não tem capacidade financeira de honrar, neste momento, com o pagamento integral do passivo de dividendos e JSCP.

“Desta forma, informamos que neste momento de profunda instabilidade econômica e social que grande parte do mundo enfrenta, além das imprevisibilidades naturais que o negócio da TERRACAP envolve, declaramos que a capacidade financeira da TERRACAP de honrar com os pagamentos no montante descrito pela GECOT é consideravelmente limitada neste momento de grande insegurança.”

36. De acordo com os dados da Tabela 1, ao final de 2018 o saldo de dividendos e JSCP a pagar era de R\$ 1 bilhão¹¹.

37. Essa obrigação representa 2,3 vezes o lucro líquido da empresa gerado no ano de 2019. Considerando a inexistência de Reservas de Lucro constituídas para a distribuição de dividendos e que o saldo em Caixa e Equivalentes era de R\$ 79 milhões ao final de 2019, conclui-se que a Terracap não apresentava ao final de 2019 capacidade econômica e financeira para suportar o passivo de dividendos e JSCP a pagar de forma imediata.

38. A Terracap tem a receber de seus prestamistas, R\$ 2,4 bilhões, já descontada a provisão para créditos de liquidação duvidosa, o que corresponde a 3,4 vezes às vendas líquidas realizadas em 2019. Considerando que esse montante a receber é superior aos dividendos e JSCP a pagar, pode-se concluir que a Terracap tem capacidade econômica de arcar com essas obrigações, porém depende do fluxo de recebimento dos compradores dos terrenos.

39. No ano de 2019, a Terracap fez a transferência de R\$ 677,1 milhões do saldo de dividendos e JSCP a pagar para conta de “Reserva Especial”. Conforme esclarecimentos prestados pela

¹¹ R\$ 1.033.317.842.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

Terracap (peça 17, pág. 24), esse procedimento foi realizado na forma dos § 4º e 5º do art. 202 da Lei 6.404/76, in verbis.

“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:

(...)

§ 4º O dividendo previsto neste artigo não será obrigatório no exercício social em que os órgãos da administração informarem à assembleia-geral ordinária ser ele incompatível com a situação financeira da companhia. O conselho fiscal, se em funcionamento, deverá dar parecer sobre essa informação e, na companhia aberta, seus administradores encaminharão à Comissão de Valores Mobiliários, dentro de 5 (cinco) dias da realização da assembleia-geral, exposição justificativa da informação transmitida à assembleia.

§ 5º Os lucros que deixarem de ser distribuídos nos termos do § 4º serão registrados como reserva especial e, se não absorvidos por prejuízos em exercícios subsequentes, deverão ser pagos como dividendo assim que o permitir a situação financeira da companhia.”

40. O procedimento de constituir a reserva especial já foi utilizado em outros exercícios pela empresa. Ao final de 2015, a Terracap apresentava R\$ 1,7 bilhão em “Reserva de Retenção de Lucros” para o pagamento de dividendos e que foram zerados em 2016, para o aumento de capital da empresa, com emissão de 500 milhões de ações ordinárias, por deliberação da Assembleia Geral Ordinária da Terracap, realizada em 18.01.16, conforme proposta do acionista majoritário GDF, com voto divergente do acionista minoritário União (Peça 16).

41. Trata-se de procedimento fundamentado na lei societária e adequado para resguardar a capacidade econômica e financeira de empresa. Entretanto, o montante de R\$ 396,7 milhões de dividendos e JSCP a pagar contabilizado no passivo, representa 2,3 vezes o lucro líquido do ano de 2019. Por não ter saldo em caixa suficiente, nem Reservas constituídas para arcar com essa obrigação, conclui-se que a Terracap poderia ter constituído um valor maior em conta de reserva especial, por não apresentar capacidade financeira para arcar com o pagamento dos dividendos e JSCP devidos.

V - A TERRACAP APRESENTA DEPENDÊNCIA FINANCEIRA EM RELAÇÃO AO DISTRITO FEDERAL DE ACORDO COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL?

42. A Terracap possui dois grupos de receita, vendas e financeiras. As receitas de vendas decorrem da comercialização dos terrenos,

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

enquanto as receitas financeiras, dos juros cobrados quando as vendas são pagas de forma parcelada.

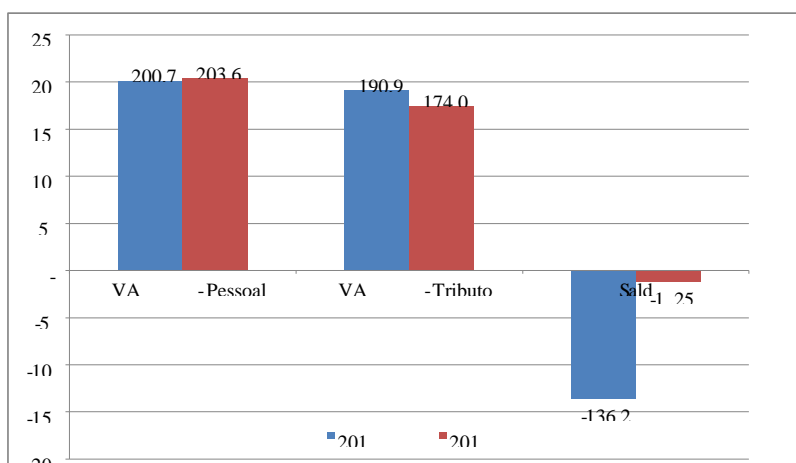
43. De acordo com a Demonstração do Valor Adicionado, que integra o conjunto das Demonstrações Contábeis da Terracap, a empresa gerou valor líquido de R\$ 225,4 milhões em 2018 e R\$ 365,4 milhões em 2019 (peça 19, pág. 8).

44. Do valor líquido gerado, a Terracap distribuiu em 2018, R\$ 200,7 milhões para pessoal e R\$ 190,9 milhões para tributos, gerando deficit de R\$ 136,2 milhões.

45. O gráfico 1 demonstra, para os exercícios de 2018 e 2019, que o valor gerado pela Terracap foi insuficiente para o pagamento de pessoal e tributos¹².

Gráfico 1 – Alocação do Valor Gerado pela Terracap

R\$ 1 milhão



Fonte: Terracap – Demonstrações Contábeis de 2019 (peça 19).

46. O Gráfico 2, por sua vez, demonstra que as receitas financeiras cobrem a insuficiência da geração de valor da Terracap. Em 2018, o valor recebido pela Terracap a título de receitas financeiras e dividendos recebidos foi de R\$ 316 milhões, desses, R\$ 133 milhões foram alocados para o pagamento de empréstimos (capital de terceiros) e R\$ 170,7 milhões para dividendos e JSCP (capital próprio), sobrando R\$ 136,2 milhões utilizados na cobertura do deficit indicado no Gráfico 1.

47. Diante desse contexto, caso ocorra diminuição de receita de vendas em 2020, com aumento da inadimplência dos prestamistas, a tendência será a repetição do observado no ano de 2018.

¹² Em 2018, 95% dos tributos foram pagos ao ente federal, em 2019, 85%.

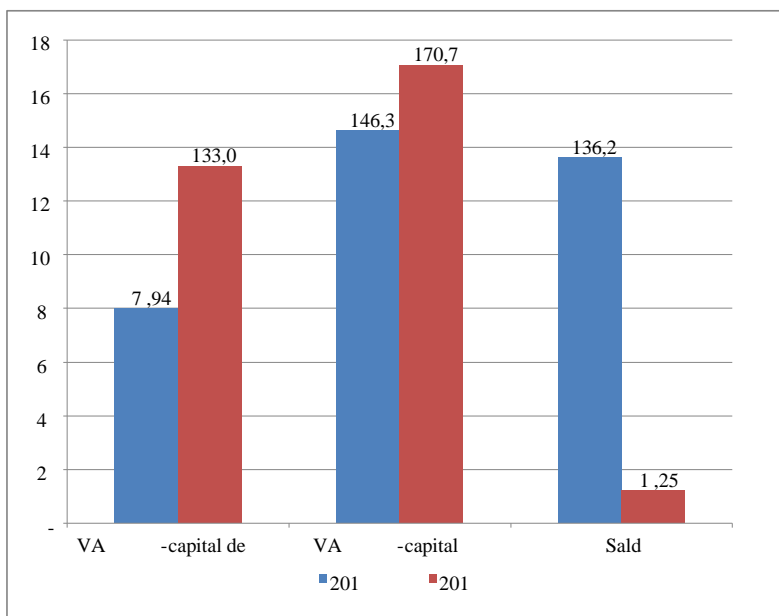
**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

Gráfico 2 – Alocação do Valor Recebido pela Terracap (Receitas Financeiras)

R\$ 1 milhão



Fonte: Terracap – Demonstrações Contábeis de 2019 (peça 19).

48. Os dados confirmam os esclarecimentos da GEFIN/TERRACAP (peça 17, pág. 33) relativos à baixa capacidade financeira da empresa em arcar com o pagamento de IPTU devido de anos pretéritos e dos dividendos e JSCP:

“Desta forma, informamos que neste momento de profunda instabilidade econômica e social que grande parte do mundo enfrenta, além das imprevisibilidades naturais que o negócio da TERRACAP envolve, declaramos que a capacidade financeira da TERRACAP de honrar com os pagamentos no montante descrito pela GECOT é consideravelmente limitada neste momento de grande insegurança.”

49. Assim, a margem líquida das vendas da Terracap é pequena, uma vez que os custos de operação (pessoal e impostos) são altos. Além disso, as vendas são a prazo e não se transformam em caixa de forma imediata, o que resulta em despesas financeiras elevadas, decorrentes da necessidade de capital de giro. Nos dois últimos exercícios, a receita líquida das vendas foi totalmente consumida pelas despesas de pessoal e de tributos, havendo necessidade de cobertura utilizando recursos oriundos das receitas financeiras.

50. O diferimento do pagamento de dividendos e juros sobre capital próprio pode ser considerado uma forma de a empresa obter financiamento dos acionistas. Apesar disso, como esse diferimento está contabilizado nas obrigações da empresa, não há que se falar



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

em repasse de recursos dos acionistas para o custeio da empresa.

51. Assim, ao final de 2019, a Terracap não apresentava capacidade financeira em pagar os dividendos e JSCP devidos, pelas questões já esposadas nesta Informação e pelos seguintes motivos:

- apesar da empresa ter obtido R\$ 5,8 bilhões de receita líquida de vendas no período 2012 a 2019, a margem líquida sobre essas vendas líquidas foi de 25,2% de média anual;
- o elevado estoque de recebíveis da empresa (contas a receber dos prestamistas de curto e longo prazos), que totalizam R\$ 2,4 bilhões e representam 41,1% das receitas líquidas de vendas no mesmo período; denotam baixa velocidade na conversão das vendas em caixa;
- a Demonstração do Valor Adicionado, que integra o conjunto das Demonstrações Contábeis da Terracap, de 2018 e 2019, permite observar que os valores líquidos gerados pelas vendas são insuficientes para cobrir as despesas com pessoal e tributos e precisaram ser cobertos pelas receitas financeiras.

52. Pelo exposto, as informações prestadas pela Terracap somadas a análise das demonstrações contábeis do período 2012 a 2019 não alteram as conclusões da Informação nº 24/2019-ATE.

53. Em razão do exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos à elevada consideração do Exmo. Sr. Relator, sugerindo, adicionalmente, o conhecimento do Ofício nº 99/2020 - TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER e da presente Informação.”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

8. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 807/2019-G1P (e-doc 688902F2-e), de 13.12.2019, da lavra do Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA, inicialmente, convergiu com as conclusões emanadas na Informação nº 24/2019 – ATE (e-doc D2C113E8-e), de 29.10.2019. Do mencionado Parecer, destaco:

“10. Informo que atuo nos presentes autos em **substituição**, consoante o disposto na Lei nº 13.024/2014, na Resolução nº 304/2017, no Ato Normativo nº 1/2015-MPC e na r. Decisão Administrativa nº 46/2017-TCDF.

11. Destaco, de início, que o tema é **deveras complexo**, uma vez



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

que envolve diversas nuances, como a titularidade de bens imóveis administrados pela estatal e da receita de sua alienação, concessão de isenção de tributos, aplicação do teto constitucional para fins de remuneração de empregados públicos, o princípio da legalidade e o próprio interesse público, indisponível por natureza.

12. O **MPC/DF**, ao evocar estudo pormenorizado **a respeito da utilização de recursos do Distrito Federal para custeio de despesas da Terracap**, seja de pessoal, outras despesas correntes ou de capital (afora, nesse último caso, aquelas destinadas ao aumento de participação acionária), o fez diante da possibilidade de que o exame em comento pode levar à superação de precedente exarado na r. Decisão 3.750/2012⁸, proferida no feito nº 3.474/2004⁹, em que o e. **Plenário**, por maioria, concluiu pela **independência** da Terracap.

13. Impende anotar que a questão é controversa, ocasionando inclusive alternância na classificação em exame. No citado feito nº 3.474/2004 a c. **Corte de Contas** (Decisão nº 3.424/2010) entendeu, inicialmente, pela **dependência** da Terracap¹⁰ sendo, portanto, incompatível com a sua natureza a distribuição de lucros e a participação dos seus empregados nos resultados.

14. Diante do pedido de reconsideração da Empresa instalou-se intenso debate no feito, com manifestações dissonantes do Corpo Técnico. O **MPC/DF** (Parecer nº 0424/2012 – DA) pugnou por que se mantivesse o texto da r. Decisão nº 3.424/2010, sendo na mesma direção o voto de vista do Cons. **Ronaldo Costa Couto**.

15. O Cons. **Paiva Martins**, Relator, havia entendido pela **independência** da Empresa, mas que a participação dos empregados nos resultados da Companhia deveria ser objeto de estudos técnicos. No voto de **desempate** a então Presidente, Cons.^a **Marli Vinhadeli** acompanhou o Relator.

16. Dessa forma, vige neste e. **Tribunal** o entendimento de que “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**”, nos termos da alínea **a** do item II da r. Decisão nº 3.570/2012.

17. O conceito normativo de referência sobre **empresa pública**

⁸ O próprio **Decisum** nº 3.570/2012 resultou de estudos especiais instaurados no âmbito desta c. **Corte de Contas** em razão da r. Decisão nº 4.108/2004, exarada no bojo do Processo nº 1.125/2002.

⁹ Autuado em cumprimento ao item V, “b”, da Decisão nº 4108/2004, que determinou o estudo da percepção de vantagens por empregados da Terracap, inclusive sob a participação nos lucros.

¹⁰ Decisão nº 3424/2010: “[...] – em relação a questão incidental levantada nos autos pelo Ministério Público, que a Terracap é uma empresa estatal **dependente**; [...]”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

dependente é aquele contido na LRF.

18. Em consulta ao Projeto de Lei Complementar nº 18¹¹, de 1999, de autoria do Poder Executivo, originalmente, o dispositivo que definia empresa pública dependente era:

“Projeto de Lei Complementar nº 18, de 1999

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

*V – **empresa estatal dependente**: a sociedade cuja maioria do capital social, com direito a voto, pertença, direta ou indiretamente, a qualquer ente da Federação e que **dele receba quaisquer recursos financeiros**, ressalvados os que sejam destinados:*

a) à subscrição de participação orçamentária;

b) ao pagamento pelo fornecimento de bens ou pela prestação de serviços, a preços e condições usualmente praticadas no mercado;

c) à amortização de empréstimo ou outro financiamento que tenha sido concedido, bem assim ao pagamento de juros e encargos respectivos; e

d) a instituições financeiras estatais, para financiamento dos programas de que tratam o art. 159, inciso I, alínea “c”, e o §1º do art. 239, da Constituição Federal. (destaques nossos)

19. Notadamente, a intenção era que **“qualquer recurso financeiro”** recebido do controlador, que não fosse destinado ao aumento de capital, ou ao pagamento por bens e serviços, ou ainda para amortização de dívida, implicaria na classificação da empresa pública na classe **“dependente”**.

20. A Lei Complementar estabeleceu no Título I que seus dispositivos se aplicam a todos os entes da Federação e aos respectivos Poderes, alcançando não só a Administração direta, como também as autarquias, fundações públicas e as **empresas que dependem de recursos de seus respectivos tesouros para funcionamento**, conforme prevê o art. 1º, §§ 2º e 3º, inciso I.

21. O objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, em específico, é que as receitas e despesas da empresa estatal **dependente** figurem no **orçamento fiscal**, sendo apurados na despesa do Ente Federativo os custos com a empresa pública dependente, **inclusive com pessoal**, um dos pilares dos controles

¹¹ Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18MAR1999.pdf#page=110>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

estabelecidos pela LRF.

22. A propósito, o texto legal em vigor:

Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;”

23. Em essência, preservou-se a pretensão contida no PLC, de incluir no orçamento fiscal a **empresa estatal dependente**, pois do controlador depende, **em qualquer medida**, o seu funcionamento.

24. No mesmo sentido, a Lei nº 13.303/2016, que 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, asseverou:

“Art. 1º

[...].

§ 2º O disposto nos Capítulos I e II do Título II desta Lei aplica-se inclusive à **empresa pública dependente, definida nos termos do inciso III do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que explore atividade econômica**, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de **prestação de serviços públicos**.”

25. Sobressai que, para que seja classificada como **dependente**, necessário que a empresa estatal receba¹² (utilize) **qualquer recurso financeiro** do controlador para **despesas de pessoal ou de custeio em geral ou de capital**. Esse parece ser o sentido exato da lei.

26. A análise promovida pelo Corpo Instrutivo **afiança** não ter ocorrido, desde 2014, **transferência de capital ou para custeio**,

¹² No sentido amplo, são recursos financeiros que lhes sejam colocados à disposição, ou que deles se utilize a empresa pública. Não necessariamente que o recurso financeiro lhe seja “transferido”, sendo tal via de financiamento de fácil verificação



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

conforme levantamento realizado no SIGGO¹³. **Garante** ainda que o aporte de investimento da Companhia advém apenas de **geração própria** ou de operações de crédito, conforme o levantamento realizado pela Instrução¹⁴ no anexo da LOA que traz o demonstrativo de orçamento de investimento por unidade e fonte de financiamento.

27. Dessa forma, importa verificar se há utilização de recursos do controlador para suportar as despesas de custeio da Empresa, assim como é de interesse estabelecer quais são os recursos de “geração própria”¹⁵ dos quais a Terracap se utiliza para o custeio do seu financiamento.

28. As normas orçamentário-financeiras norteiam a análise da **receita**¹⁶ obtida pela empresa, **se de geração própria ou não**, sendo uma das condições avaliadas para a indicação ou não da dependência em exame.

29. Esse ponto está no cerne da premissa apontada nos parágrafos 4º a 6º do Despacho do Diretor da Digem 1 de peça nº 33 do Processo nº 27565/2018, incluída nestes estudos especiais por determinação do item V, alínea “a” da r. Decisão nº 3.361/2019, veja-se:

“4. Destaca-se, porém, que no âmbito destes autos deparou-se com uma nova premissa que se considera pertinente ser abordada nos referidos estudos, ainda não autuados, que decorre do entendimento proferido pelo juízo da 20ª Vara do Trabalho de Brasília em ação referente à aplicação do teto

¹³ 3 Anexo I (peça 3): movimentações contábeis do GDF tendo como credor a Terracap.

¹⁴ LOA 2019 – Lei nº 6254/19 – Anexo XXVI – orçamento de investimento por unidade e fonte de financiamento: <http://www.seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2019/01/A32.5-Anexo-XXIVor%C3%A7amento-de-investimento-por-unidade-e-fonte-fiinanc.pdf>

LOA 2018 – Lei nº 6060/2017 – Anexo XXIV – demonstrativo de orçamento de investimento por unidade orçamentária e fonte de financiamento: <http://www.seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2018/01/A32.5-ANEXO-XXIV-DEMONSTRATIVO-DE-OR%C3%87AMENTO-DE-INVESTIMENTO-POR-UNID.-OR%C3%87.-E-FONTE-DE-FINANCIAMENTO.pdf> ;

LOA 2017 – Lei nº 5796/16 – Anexo XXIV – demonstrativo orçamento de investimento por unidade, orçamento e fonte de financiamento: <http://www.seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/A32.5Anexo-XXIV-Demonst-OI-por-UO-e-Fonte-1.pdf> ;

LOA 2016 – Lei 5601/15 – Anexo XXIV – Investimento por Unidade Orçamentária e Fonte de Financiamento: <http://www.seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/A41-ANEXO-XXIVINVESTIMENTO-POR-UNID.-OR%C3%87.-E-FONTE-DE-FINANCIAMENTO.pdf> ;

LOA 2015 – Lei nº 5442/14 – Anexo XXV – Investimento por Unidade Orçamentária – Fonte de Financiamento: <http://www.seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/A27-ANEXO-XXV-INVEST.POR-UO-FONTEDE-FINANCIAMENTO.pdf> ;

LOA 2014 - Lei nº 5289/13 – Anexo XXV – Investimento por Unidade e Fonte de Financiamento: <http://www.seplag.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/A29-ANEXO-XXV-INVEST.-POR-UNID.-EFONTE-FINANC-2014.pdf> ;

¹⁵ Receitas próprias são aquelas decorrentes do próprio esforço de arrecadação da Unidade ou derivada da utilização do seu patrimônio.

¹⁶ A receita orçamentária é recurso financeiro que ingressa durante o exercício e constitui elemento novo para o patrimônio público. Portanto, pertencem ao Estado, integram o patrimônio do Poder Público, aumentam-lhe o saldo financeiro e, via de regra, por força princípio da universalidade, estão previstas na LOA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

constitucional aos empregados da Terracap (fl. 12, peça 32):

É público e notório que a fonte de renda precípua da Terracap é obtida pela venda de imóveis públicos, em especial, terrenos pertencentes ao DF e à União. Logo, concluiu-se que, em última análise, os valores que custeiam a Terracap como um todo são provenientes do erário.

[...]

Ora, não há como se conceber que uma empresa pública, que recebe constantes repasses de verbas públicas para pagamento de benefícios a servidores e para a manutenção de serviços administrativos, seja considerada independente e não se submeta ao teto constitucional. (destaques acrescidos)

5. Em sentido oposto ao que afirma a Procuradoria-Geral do Distrito Federal (fl. 15, peça 32), não há irrelevância das decisões da Justiça do Trabalho sobre a questão. Isso porque a Terracap, como já deixou assente o Superior Tribunal de Justiça – STJ, aliena imóveis que pertencem ao Distrito Federal⁸, mesmo porque se assim não fosse estariam tais imóveis sujeitos a usucapião⁹, o que implica no fato de que a principal receita da Companhia é proveniente da venda de imóveis pertencentes ao ente federativo distrital, ou seja, há dependência total e quase que exclusiva do erário público. Nesse sentido, cita-se excerto das “Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras Exercícios Findos em 31 de Dezembro de 2018”¹⁰.

⁸ “CIVIL - TERRACAP - REIVINDICAÇÃO DE IMÓVEL - RECONHECIMENTO DA PROPRIEDADE DO MÓVEL - OCUPAÇÃO INDEVIDA DE ÁREA PÚBLICA - USUCAPIÃO - IMPOSSIBILIDADE - DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL – RECURSO NÃO CONHECIDO. 1 - Ao que se extrai do decisum impugnado, a conclusão de que a TERRACAP é uma empresa pública que administra terras públicas do Distrito Federal adveio de previsão legal (Lei nº 5.861/72). Com efeito, a Lei nº 5.861/72, em seu artigo 2º, determinou a criação da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP para suceder a NOVACAP, que tinha por objeto a realização de obras e serviços de urbanização e construção civil de interesse do DF. Do capital social original da nova empresa pública, conforme dispõe o § 1º do citado dispositivo, participam o Distrito Federal com 51% e a União com 49%. Assim, a TERRACAP substituiu a NOVACAP assumindo seus direitos e obrigações na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal. Sob esse prisma, pois, muito embora a TERRACAP possua natureza privada, já que se trata de empresa pública, **gere bens públicos pertencentes ao DF**, e, como tais, não são passíveis de usucapião. 2 - Ademais, a ação reivindicatória foi julgada parcialmente procedente em razão do exame das provas e fatos colhidos durante a instrução e que foram devidamente analisados pelo Tribunal a quo. Assim, infirmar tal decisum implicaria, inarredavelmente, o reexame do material cognitivo acostado aos autos, o que é vedado (Súmula 07/STJ). 3 - Impossível conhecer da divergência aventada, quando os arestos apresentados como paradigmas não apresentam similitude fática com a hipótese dos autos. 4 - Recurso não conhecido.”

⁹ “Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002): Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. (destaques acrescidos)”.

¹⁰ onível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/acesso-ainformacao/prestacao-decontas/exercicio-2018>”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

[...]

33. Receita operacional

A principal receita da Companhia é a proveniente da venda de imóveis. Até o exercício de 2008 a companhia efetuava os registros contábeis pelo regime de caixa; a partir 01 de janeiro de 2009, adotou-se o regime de competência. As receitas de vendas efetuadas até 31 de dezembro de 2008 estão registradas como receitas diferidas no Patrimônio Líquido e são lançadas contra Lucros Acumulados quando as parcelas são recebidas.

A receita de prestação de serviços é composta, principalmente, por contraprestações referentes a taxas de contratos de concessão de direito de uso ou direito real de uso, taxas do programa Pró-DF e taxas de serviços diversos, tais como demarcação de lotes.

34. Outras receitas

A Companhia registra como Outras Receitas, as receitas financeiras referentes a ganhos de aplicações financeiras; juros, correções monetárias e multas sobre financiamentos de clientes prestamistas.

6. Observa-se que, com exceção das taxas pela prestação de serviços diversos, tais como demarcação de lotes, todas as outras receitas são derivadas dos imóveis pertencentes ao Distrito Federal, direta ou indiretamente, o que demonstra que a Terracap 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.”

*30. A manifestação do d. Magistrado é relevante, apesar de controversa, na medida em que, consoante assentado na jurisprudência da e. **Corte Especial** do c. **STJ**, “os imóveis administrados pela TERRACAP são **bens públicos**, sendo, inclusive, insuscetíveis de usucapião.”¹⁷ Atribui-se aos bens administrados pela pessoa jurídica de direito privado, portanto, característica reconhecidamente pública.*

*31. Ao analisar, o Corpo Instrutivo considerou, no que concerne à propriedade dos bens alegada pelo juízo da 20ª Vara do Trabalho de Brasília, que “em termos formais a titularidade desses imóveis pertence à Companhia, sendo que são **escriturados em cartório em nome da Empresa**”.*

32. A respeito de os recursos da Terracap serem primordialmente decorrentes da venda desses imóveis, a Instrução, fundada

¹⁷ STJ, EREsp 695.928/DF, **Corte Especial**, Rel. Min. **José Delgado**, DJ 18/12/2006.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

novamente na **propriedade formal dos bens**, contrapôs alegando que “a Terracap é sujeito passivo para a cobrança de IPTU sobre essas propriedades, como visto no item II.2.c.ii, o que caracteriza a **titularidade dos imóveis que constituem seu patrimônio**”.

33. Nessa toada, ao analisar julgados (Processos 0001255-90.2017.5.10.0002²⁰ e 0000615-93.2017.5.10.0000²¹) em que o TRT10 entendeu pela observância do teto remuneratório pela Terracap, indicando como fundamentos, além do § 5º do art. 19 da LODF (esposado adiante), a condição de dependência da Empresa diante percepção pela Terracap de recursos do Distrito Federal, com base no relatório de execução orçamentária, a Instrução, considerou que tal argumento não era “sólido de acordo com a definição financeiroorçamentária”.

34. Para comprovar, trouxe excertos do Relatório de Execução Orçamentária citado, para demonstrar que “os recursos mencionados **não constituem** valores repassados pelo GDF, senão são recursos próprios da Empresa, conforme fonte de financiamento “51 – Geração Própria”.

35. Novamente, apoia-se no conceito de que a receita advinda da venda dos imóveis constitui receita de “geração própria” (receita própria), posto decorrer da venda do patrimônio (formal) da Terracap.

36. Cediço na linguagem e normativos orçamentários que as receitas afins são agregadas em “fontes de recursos”, que fazem o elo entre as receitas que possuem as mesmas origens ou normas de aplicação (receitas próprias são decorrentes do esforço de arrecadação ou do patrimônio de uma Unidade arrecadadora) e a destinação dos recursos (a despesa a ser financiada).

37. Dessa forma, com base na classificação da receita como **fonte de financiamento** “51 – Geração Própria”, a Instrução considera que a Terracap não se classifica no conceito formal de **dependência estabelecido na LRF** e, portanto, não recebe “do ente controlador **recursos financeiros** para **pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital**”.

38. A discussão demonstra a importância de se estabelecer se os recursos financeiros que ingressaram nos cofres da Terracap são, de fato, da empresa ou do seu controlador, o Governo do Distrito

²⁰ “Disponível em:

<http://www.trt10.jus.br/jurisprudencia/ServletVisualizaDocumento;jsessionid=9iKSV22ZiRRwKRlgQ035JT3Bk>

4D4C-C7-iSZvhFK?nomeArquivo=0001255-

90.2017.5.10.0002.html&tipoDownload=inline&tipoConteudo=text_html;charset=utf-8”.

²¹ Disponível em:

<http://www.trt10.jus.br/jurisprudencia/ServletVisualizaDocumento;jsessionid=9iKSV22ZiRRwKRlgQ035JT3Bk>

4D4C-C7-iSZvhFK?nomeArquivo=0000615-

93.2017.5.10.0000.html&tipoDownload=inline&tipoConteudo=text_html;charset=utf-8”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

Federal.

*39. O objeto e a finalidade da Terracap foram estabelecidos pela lei que autorizou a sua constituição, Lei nº 5.861/1972. Fato que a Lei nº 4.586/2011 **ampliou** sua área de atuação. Tendo em conta, ainda, o art. 4º do Estatuto Social¹⁸, a empresa presta/realiza, em nome do GDF, serviços públicos de responsabilidades do Poder Executivo Local, bem como atividades imobiliárias de interesse do seu controlador:*

*“Art. 2º O Governo do Distrito Federal é autorizado a constituir a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, para suceder à NOVACAP, assumindo-lhe os direitos e as obrigações na execução das atividades imobiliárias **de interesse do Distrito Federal**, objeto de utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar obras e serviços de infra-estrutura e obras viárias no Distrito Federal, vinculadas às suas finalidades essenciais. (Caput com a*

¹⁸ “Art. 4º - A TERRACAP tem por objeto executar, mediante remuneração, as atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, por meio da utilização, aquisição, administração, aluguéis, concessão de direito real de uso, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar, direta ou indiretamente obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal.

§ 1º - A TERRACAP exercerá, sem prejuízo das atribuições dos demais órgãos da Administração Direta e Indireta, bem como daquelas previstas na Lei Federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, a função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, por intermédio da proposição, da operacionalização e da implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal, nos termos da Lei Distrital nº 4.586, de 13 de julho de 2011, podendo, para tanto, executar as seguintes ações:

- operacionalização das atividades imobiliárias, de modo a gerar recursos para o investimento em infraestrutura econômica e social, bem como assegurar a sustentabilidade de longo prazo de suas receitas;
- promoção direta ou indireta de investimentos em parcelamentos do solo, infraestrutura e edificações, com vistas à implantação de programas e projetos de: expansão urbana e habitacional; desenvolvimento econômico, social, industrial e agrícola; desenvolvimento do setor de serviços; desenvolvimento tecnológico e de estímulo à inovação; construção, manutenção e adequação física e operacional de bens imóveis destinados à prestação de serviços públicos, tendo a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP como parceira preferencial;
- estabelecimento de parcerias público-privadas (PPP), constituição de sociedades de propósito específico (SPE) e promoção de operações urbanas consorciadas para implantação e desenvolvimento de empreendimentos considerados estratégicos pelo Governo do Distrito Federal;
- promoção de estudos e pesquisas, bem como levantamento, consolidação e divulgação de dados, com periodicidade regular, relacionados com o ordenamento urbano, o provimento habitacional e o mercado imobiliário no Distrito Federal.

§ 2º - Na promoção direta ou indireta de investimentos de que trata o inciso II do § 1º será observado o que preceitua o art. 2º, § 1º, da Lei Federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972.

§ 3º - O estabelecimento de parcerias público-privadas e a constituição de sociedades de propósito específico de que trata o § 1º, inciso III, ficam condicionados à prévia comunicação à Câmara Legislativa do Distrito Federal no prazo de 15 (quinze) dias de antecedência da formalização do contrato.

§ 4º - Será administrado pela TERRACAP, diretamente ou através de instrumentos contratuais com terceiros, o complexo desportivo constituído pelos equipamentos urbanos existentes ou que venham a ser erguidos no Lote 1 do Setor de Áreas Isoladas Norte – SAIN, destinado à realização de eventos esportivos, sociais, culturais e religiosos, integrando novo espaço de lazer voltado para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do Distrito Federal e a propiciar melhor qualidade de vida à população brasiliense.

§ 5º - A TERRACAP fará constar em suas programações anuais dotação orçamentária própria para atender ao disposto no art. 2º, da Lei nº 4.558, de 23 de março de 2011”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

redação da Lei nº 6.816, de 1980.)”

40. O Decreto distrital nº 18.061/1997 atribuiu à Terracap a condição de Agência de Desenvolvimento, com a função de proposição, operacionalização e implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal.

41. Em síntese, a Terracap, à luz da legislação que lhe rege, configura **extensão operacional do GDF**, entidade administrativa importante na realização de políticas públicas afetas à gestão do patrimônio imobiliário do DF, do ordenamento do solo e do desenvolvimento econômico do local. Se ocupa, portando, de **serviços públicos** incumbidos originalmente ao Governo Local.

42. Notadamente, a atividade **precípua** da Companhia é **imobiliária**, atuando sempre no **interesse público do Distrito Federal**, seu controlador. Surge dúvida, portanto, se atua como ferramenta de intervenção estatal na seara da atividade econômica em sentido estrito ou como instrumento administrativo do seu controlador.

43. O “desenho” da operacionalização da atuação da Empresa resulta na transferência “formal” dos **bens públicos imóveis** para sua propriedade¹⁹, de maneira a lhe possibilitar administrar, dispor ou alienar. Contudo, **sempre motivada pelo interesse público**. A esse respeito, relembro o que dispõe o Código Civil, em seu art. 1.227, *in verbis*:

“Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, **só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos** (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código”.

44. Ocorre que, ao que parece, **não cabe à Terracap a discricionariedade** típica das empresas regidas pelo direito privado quanto ao uso do patrimônio posto sob sua administração. **Pode não soar razoável que a empresa pública venda bens imóveis** do patrimônio que lhe foi atribuído para que o gerencie com o intuito de **alcançar finalidades privadas**.

45. Levantados o objeto e as finalidades da empresa, cabe anotar que a receita oriunda das vendas dos imóveis é **receita própria**, conforme o arcabouço da classificação orçamentário-financeira. Nada obstante, vale destacar que a classificação da receita da

¹⁹ A respeito do posicionamento a Instrução de que “a Terracap é sujeito passivo para a cobrança de IPTU sobre essas propriedades, como visto no item II.2.c.ii, o que caracteriza a titularidade dos imóveis que constituem seu patrimônio”, cabe anotar, conforme esposado nos parágrafos anteriores, a Terracap figura como sujeito passivo do IPTU por força da operacionalização utilizada na gestão dos bens públicos, sendo apenas formal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

venda dos imóveis pela Terracap como “**fonte própria**” aparenta ser apenas **formal**.

46. Como cedição, para ser classificada como **dependente, necessário** que a empresa estatal **utilize** recurso financeiro do controlador para despesas de pessoal, custeio ou de capital, ou seja, para **custear suas despesas de funcionamento ou de investimento**.

47. O arcabouço orçamentário-financeiro no qual se baseou a Instrução para sugerir a **independência** da Terracap, contudo, **mais classifica a fonte de receitas como da estatal do que lhe atribui os recursos**. Sob o prisma do **interesse público**, **menos ainda lhe socorre os efeitos advindos** da falsa premissa de “**geração própria**”. Mas o que há, sob o ponto de vista formal, é uma classificação que lhe possibilita concluir que consigo vem junto a atribuição.

48. A correta classificação orçamentário-financeira da receita e a propriedade formal dos imóveis podem conflitar com a necessária premissa do **interesse público**, uma vez que, como visto, a empresa age sempre no **interesse do seu controlador**, o Governo do Distrito Federal.

49. Porém, repiso, a **propriedade de bem imóvel**, direito real por natureza (art. 1.225 do CC/2002), somente se adquire com o **registro no Cartório de Registro de Imóveis**, logo, se registrados no nome da estatal, a ela pertencem. Assim, a receita orçamentária advinda da alienação de **imóveis públicos é recurso financeiro formalmente pertencente à estatal**. Foi opção do controlador, portanto, transferir os bens à entidade da Administração indireta.

50. Notadamente, as atividades da empresa definidas em lei são “**imobiliárias**” e a receita própria da Companhia decorre de comissão de corretagem ou da prestação de serviço público (conforme prevê o art. 4º do seu Estatuto Social) e também da alienação, ao menos formalmente, já que os imóveis, como visto, são seus sob o ponto de vista legal.

51. Quanto aos **efeitos** da independência da Terracap, pode até não parecer razoável que o **lucro** apurado pela Companhia, **constituído principalmente pelas receitas de alienação de bem imóvel**, seja objeto de **distribuição aos empregados**, mediante a participação nos resultados da Empresa. Porém, a realidade fático-jurídica permite a sua distribuição.

52. Nada obsta, porém, que os quotistas da Estatal, considerando o caráter finito destes bens, além da sua essência pública e a situação financeira vivenciada pela entidade, apreciem a possibilidade de que, em situações em que o imóvel público for alienado, o valor a ele alusivo, ou ao menos parte dele, não seja objeto de distribuição aos empregados, mas sim outras receitas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

como comissionamentos ou prestações de serviço. Esse ponto, reforço, deverá ser objeto de deliberação da Administração, detentora do capital da empresa, observados, evidentemente, a saúde financeira da entidade e os dispositivos legais e constitucionais aplicáveis.

53. De relevo anotar a preocupação da c. **Corte de Contas** sobre o assunto. Ao decidir (r. Decisão nº 3.570/2012) pela **independência** da Terracap, o e. **Tribunal de Contas** determinou (item II.b) que a participação nos resultados da empresa pelos empregados da TERRACAP seja “**objeto de estudos técnicos e jurídicos** pelos órgãos competentes do Poder Executivo distrital...”.

54. Em razão dos argumentos esposados, em resumo, tem-se que os **recursos financeiros** que ingressam nos cofres da Terracap decorrentes da **alienação de imóveis pertencem formalmente à entidade**, embora as vendas devam ser realizadas no interesse do controlador da Companhia.

55. Com relação às conclusões alcançadas no Relatório de Auditoria nº 7/2016, entendo que a manifestação da Unidade Técnica no presente Processo se mostra suficiente e apta a expurgá-la.

56. A propósito, os trechos da Instrução que contam com a **aquiescência** deste Representante do **Parquet**:

59. Nesse contexto, cabe verificar a situação normativa das isenções à Empresa quanto ao IPTU e à TLP apontadas pela auditoria.

60. Observa-se que a Lei nº 4072/07 concedeu isenção do IPTU à Terracap, até 31.12.11, nos seguintes termos:

Art. 5º Ficam isentos do IPTU, até 31 de dezembro de 2011:

(...)

VI – imóvel integrante do acervo patrimonial da TERRACAP que se enquadre em uma das seguintes condições:

a) seja destinado exclusivamente à preservação ecológica, ambiental e florestal, não podendo ser objeto de alienação ou de exploração econômica;

b) seja destinado ao desenvolvimento de projeto na área do Programa de Desenvolvimento Social do Distrito Federal – PRODESOC;

c) seja destinado aos órgãos da Administração Pública de qualquer esfera do governo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

d) seja cedido, a qualquer título, a entidade imune de imposto por força de disposição constitucional, desde que não seja de forma onerosa;

e) seja integrante do estoque imobiliário da empresa;

61. No que se refere à TLP, a Lei nº 4022/07 inicialmente concedeu isenção da taxa à Terracap até 31.12.11, consoante art. 2º, inciso VII:

Art. 2º Estão isentos da Taxa de Limpeza Pública até 31 de dezembro de 2011:

(...)

VII — a Companhia Imobiliária de Brasília — TERRACAP;

62. Posteriormente, a isenção de TLP foi prorrogada até 31.12.15, conforme alteração promovida pelo art. 7º da Lei nº 4727/1123. Também a Lei 4727/11, nos moldes da Lei nº 4072/07, estendeu a isenção do IPTU à Terracap até 31.12.19, consoante art. 5º, inciso VI, da norma²⁴. Entretanto, a Lei nº 5593/15 revogou tal dispositivo, nos termos do art. 13, inciso III.

63. Nesse ínterim, a Lei nº 5790/16 concedeu isenção do IPTU e da TLP no período de 01.01.17 a 31.12.19 relativamente aos imóveis da Terracap, tendo, contudo, especificado as seguintes condições para tanto:

Art. 1º Fica concedida à Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, no período de 1º de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2019, isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e da Taxa de Limpeza Pública - TLP, relativamente aos imóveis previstos no Anexo Único desta Lei, nas seguintes situações:

I - destinados ou reservados para doação à União ou ao Distrito Federal, a fim de atender interesses desses entes federativos;

II - destinados ou reservados a equipamentos públicos urbanos;

III - destinados ou reservados a programas de assentamento de populações carentes do Governo do Distrito Federal ou do Governo Federal, nos termos da lei;

IV - em processo de supressão ou de modificação quanto a sua natureza ou destinação, nesse caso, a fim



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

de serem destinados ou reservados para doação à União ou ao Distrito Federal, até que se conclua, em relação a ambos os casos, a alteração no projeto urbanístico ou no loteamento originário;

V - criados, destinados ou reservados para programas de desenvolvimento econômico do Distrito Federal, ainda que em fase de alteração de projeto urbanístico ou loteamento originário, até que se efetive a celebração do contrato de concessão de direito real de uso;

VI - em processo de supressão devido à edição de ato normativo de caráter urbanístico ou ambiental, posterior ao registro cartorial, ou em razão de não atender os requisitos legais para a sua criação, até que se conclua a supressão no respectivo Cartório de Registro de Imóveis;

VII - relacionados na Lei Complementar nº 806, de 12 de junho de 2009, ocupados ou destinados a entidades religiosas ou de assistência social;

VII I- que tenham sua comercialização suspensa por determinação administrativa ou judicial;

IX - destinados, exclusivamente, à preservação ecológica, ambiental e florestal, não sujeitos à alienação ou à exploração econômica;

X - de propriedade da Terracap, dados como garantia contratual pelo Distrito Federal, decorrentes de projetos, programas, ações, transações ou operações de interesse desta Unidade Federada.

§ 1º Para fins da isenção de que trata esta Lei, a Terracap deve entregar anualmente à Secretaria de Estado de Fazenda - SEF, até o último dia útil do exercício anterior ao do lançamento dos tributos, a relação dos imóveis que se enquadrem nas situações previstas neste artigo, de forma discriminada, contendo, no mínimo, o endereço completo, a inscrição do imóvel no Cadastro Imobiliário Fiscal e a condição de isenção em que se enquadra.

§ 2º A Terracap deve comunicar à SEF, no prazo de 30 dias, contados da data de ocorrência, os fatos que impliquem a cessação do benefício fiscal de que trata esta Lei, situação em que deve informar a relação dos imóveis afetados.

§ 3º A falta da comunicação de que trata o § 2º implica presunção relativa de que a mudança ocorreu na data



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

do primeiro lançamento em que o imóvel foi beneficiado com a isenção e acarreta a perda do benefício, retroativa à data da concessão, com a aplicação das penalidades previstas em lei.

§ 4º O imóvel que, por qualquer motivo, tenha sido indevidamente incluído nos benefícios de que tratam esta Lei, está sujeito à cobrança do imposto retroativamente à data da concessão do benefício, com os devidos acréscimos legais.

64. Dessa forma, desde 2016, a isenção tributária referente ao IPTU e à TLP concedida à Terracap não abrange a totalidade de seu estoque imobiliário, mas, somente as propriedades atribuídas a atividades que não impliquem em exploração econômica pela Empresa.

65. Nesse sentido, parece que está equacionada a questão relativa à isenção tributária como possível fonte de recursos à Terracap, uma vez que este benefício há algum tempo abrange somente imóveis não passíveis de comercialização, sendo razoável tal isenção do ponto de vista econômico e do critério relativo à natureza da atividade prestada pela Companhia em relação a essas propriedades, consoante apontado no parágrafo 36. Ainda, convém registrar que as Prestações de Contas do Governo do DF relativas aos exercícios de 2016 a 2018 (Anexo VI, Volume IV) apontam que não houve realizações de renúncias de receitas de IPTU e TLP em favor da Terracap nos referidos exercícios (Processos nº 36964/2016, peça 54, págs. 75/76 e 78; nº 39623/2017, peça 44, págs. 75 e 78; e nº 2053/2019, peça 21, págs. 84 e 87, nessa ordem).

66. Observa-se que ainda que se considerasse a isenção tributária como fonte de receita para fins de dependência, a isenção de IPTU e TLP concedida anteriormente a 2016 não deve afetar a reclassificação da Terracap atualmente, tendo em vista que a dependência de empresas estatais deve ser verificada no exercício.

67. No que tange ao pagamento de dividendos e juros sobre o capital próprio, a equipe de auditoria ressaltou que “consoante verificação realizada nas Demonstrações Contábeis da empresa apurou-se que a Terracap não recolheu aos cofres de seus acionistas (GDF e União), entre 2007 a 2015, valores pertinentes aos dividendos incidentes sobre os lucros da empresa e, ainda, os juros incidentes sobre o capital próprio, situação que culminou em passivo acumulado em dezembro de 2015 de R\$ 981.953.322,63, sendo R\$ 399.752.365,65 em favor do GDF”.

68. Foi esclarecido que não foram observadas regras



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

procedimentais e prazos estabelecidos pela Lei nº 6404/1976 (Lei das S.A.) no que concerne à distribuição de lucros, sendo que não foram plenamente atendidas as deliberações da 42ª Assembleia Geral Ordinária quanto à obrigação do pagamento dos dividendos no período de 2007/2014 com efeitos ex tunc, por insuficiência de caixa. Desse modo, estaria caracterizada a utilização indevida desses recursos pela Companhia, resultando na dependência da Empresa ao ente controlador. Destaca-se o seguinte trecho do Relatório:

(...)

69. No caso dos juros sobre o capital próprio, indicou a equipe de auditora que, de acordo com o Estatuto Social da Terracap, tais rendimentos deveriam ser imputados aos dividendos, tendo por consequência a dedução no cálculo do lucro real do valor pago aos acionistas a título de remuneração sobre o capital próprio, quando da apuração do imposto de renda, conforme previsão do art. 9º Lei nº 9.249/199531. Tendo em vista a ausência ou o diferimento do pagamento de dividendos, não haveria como deduzir os juros sobre o capital próprio do imposto de renda, o que deveria acarretar a retificação da declaração, com recolhimento de impostos adicionais.

70. Quanto à matéria, verifica-se que a Lei 6404/1976 estabelece como percentual mínimo para a distribuição de dividendos 25% do lucro líquido ajustado, nos termos do art. 202, § 2º, da norma³². De acordo com o Estatuto Social da Terracap, os dividendos propostos são calculados pelo mínimo obrigatório.

71. Nesse contexto, observa-se que, desde 2015, a Terracap parece estar atenta às obrigações normativas relativas à distribuição de dividendos e ao pagamento de juros sobre o capital próprio, conforme prestação de contas disponibilizada no sítio da Empresa. A tabela abaixo indica o mencionado nas notas explicativas às demonstrações financeiras da Companhia em relação às rubricas em questão:

(...)

72. É verdade que a Terracap reconhece a relevância financeira no que refere ao passivo relativo aos dividendos e juros sobre capital próprio. Nesse aspecto, extrai-se o seguinte excerto do Relatório da Administração – 2018:

Outra rubrica considerada relevante dentro do Passivo Circulante são os dividendos e Juros sobre capital próprio a pagar. Apesar de não ter tido um crescimento significativo de 2017 para 2018, tal rubrica é financeiramente volumosa, o que implica em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

resoluções futuras com os devidos planos de ação para equalizar tal fator que representa, em 2018, cerca de 62,92% do Passivo Circulante Total.

73. Não obstante, tem-se que o passivo circulante não implica na dependência da Terracap atualmente. O diferimento do pagamento de dividendos e dos juros sobre o capital próprio em relação aos exercícios de 2007/2014 tem maior inserção no campo da responsabilidade empresarial que propriamente da dependência da empresa em relação ao ente controlador. Sendo assim, cabe aos acionistas, caso entendam pertinente e oportuno, buscarem os meios adequados para reaver tal passivo reconhecido.

74. Em conclusão, os argumentos levantados no Relatório de Auditoria nº 07/2016, embora robustos, não são suficientes para a reclassificação da Empresa em relação à sua dependência ao GDF atualmente, tendo em conta que a isenção tributária mencionada não mais persiste e a questão relativa à distribuição de dividendos e juros sobre o capital próprio está equacionada desde 2015, sendo que o passivo em relação às rubricas está contabilizado pela Empresa para equalização em momento oportuno. No mais, a situação é compatível com a condição de Agência de Desenvolvimento que a Empresa possuiu.”

*57. Outra questão mencionada no Relatório de Auditoria nº 07/2016 (peça 53 do Processo nº 11.937/2016), do teto remuneratório estabelecido no art. 37, inciso XI, c/c § 9º da Constituição Federal de 1988, o **Parquet** entende que o **assunto está pacificado** desde a edição da Emenda à Lei Orgânica 99/2017, que alterou o § 5º no art. 19, **devendo ser observado por todas as empresas públicas e sociedades de economia mista distritais:***

“Art. 19. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, participação popular, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte:

(...)

X – para fins do disposto no art. 37, XI, da Constituição da República Federativa do Brasil, fica estabelecido que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, dos membros de qualquer dos Poderes e dos demais agentes políticos do Distrito Federal, bem como os proventos de aposentadorias e pensões, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, na forma da lei, não se aplicando o disposto



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

neste inciso aos subsídios dos Deputados Distritais;

[...]

§ 5º Aplica-se o disposto no inciso X a todas as empresas públicas e às sociedades de economia mista distritais, e suas subsidiárias.”

58. Assim, a conclusão que se alcança no presente momento, apesar da complexidade envolvida no debate, deve necessariamente levar em consideração o disposto na LRF e na Lei das Estatais, ou seja, **se a empresa recebe recursos do controlador para despesas com pessoal, custeio ou de capital. Formalmente**, a resposta é **negativa**, uma vez que os imóveis, consoante o disposto no CC/2002, pertencem à estatal, assim como a receita decorrente de suas alienações.

59. Logo, na visão Ministerial, **pertinente** a conclusão da Instrução no tocante à ratificação do entendimento expresso no item II.a da r. Decisão nº 3.570/2012, sem prejuízo da ressalva contida 51 a 53 acima delineados.

60. Diante de todo o exposto, o **Ministério Público de Contas converge** com as conclusões dos Estudos Especiais em exame e **pugna pelo acolhimento da proposta da Instrução, com a ressalva contida nos parágrafos 51 a 53 deste Opinativo.”**

9. Todavia, analisando a matéria à luz das informações prestadas no Ofício nº 99/2020 - TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER (e-doc 95CB0E86-c), o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 970/2020-G1P (e-doc 3CC4DC4D-e), de 11.12.2020, da lavra do Procurador DEMÓSTENTES TRES ALBUQUEQUE, **divergiu** das conclusões da Unidade Técnica e opinou pelo reenquadramento da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap como empresa pública dependente, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF. Do mencionado Parecer, destaco:

*“38. Após o relatório, este **MPC/DF** passa à análise do feito.*

*39. Preliminarmente, informo que atuo nos presentes autos em **substituição**, consoante o disposto na Lei nº 13.024/2014, na Resolução nº 304/2017, no Ato Normativo nº 1/2015-MPC e na r. Decisão Administrativa nº 46/2017-TCDF.*

*40. O **Parquet aquiesce** às **análises contábeis** realizadas pelo Corpo Instrutivo. De relevo, a **incapacidade** da Terracap em gerar valor suficiente para cobrir os custos de operação, dependendo **única e totalmente** das receitas derivadas das vendas dos imóveis e das receitas financeiras decorrentes das vendas a prazo.*

41. A partir dos dados sintetizados pela Instrução na “Tabela 1- Demonstrações Contábeis da Terracap – 2012 – 2019 (contas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

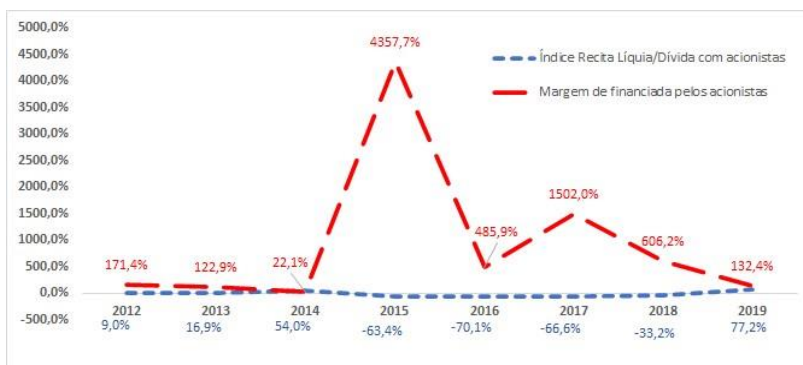
GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

importantes)”, transcrita no § 12, pode-se avaliar o nível de financiamento anual por parte dos acionistas à empresa.

42. Na tabela abaixo, o índice “Receita Líquida/Dívida com acionistas” revela que, ainda que a Empresa utilizasse toda a receita líquida de vendas, não seria capaz de arcar com parte do seu passivo, em específico com o pagamento anual de Dividendos e Juros Sobre o Capital Próprio, revelando alto risco financeiro.

Contas contábeis	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Líquida de Vendas (DRE)	799,58	1.050,46	1.609,15	360,04	293,64	328,49	689,91	703,00
Valor Adicionado Líquido Produzido pela Empresa						157,25	255,43	365,41
Resultado Líquido do Exercício	270,31	403,07	785,08	19,35	-254,57	-70,07	146,32	170,7
Dividendos e JSCP a pagar (Passivo)	733,67	898,44	1.044,68	982,38	982,38	982,38	1.033,32	396,72
Necessidade de financiamento em cada exercício	-463,36	-495,37	-259,60	-963,03	-1.236,95	-1.052,45	-887,00	-226,02
Índice Receita Líquida/Dívida com acionistas	9,0%	16,9%	54,0%	-63,4%	-70,1%	-66,6%	-33,2%	77,2%
Margem financiada pelos acionistas	171,4%	122,9%	33,1%	4976,9%	485,9%	1502,0%	606,2%	132,4%



43. Notadamente, o Resultado Líquido do Exercício é substancialmente inferior ao passivo com os acionistas, que financiaram a empresa ao longo de todo o período por meio do não pagamento dos dividendos e JSCP devidos em cada exercício.

44. A geração de valor pela Terracap, consoante as Demonstrações do Valor Adicionado²² pela empresa apurados no biênio 2018/2019, é **significativamente insuficiente** para cobrir as despesas com pessoal e tributos, e requer sejam cobertas pelas receitas financeiras.

45. Sabe-se que a DVA evidencia não apenas a geração de riqueza pela empresa, mas, principalmente, sua distribuição entre agentes que colaboraram na sua criação, indicando quais deles ficaram com a maior parte.

46. O indicador Potencial do Ativo para Geração de Riqueza (PAGR)²³, exposto por Luca et al. (2009), medido pela razão entre o Valor Agregado e o Ativo Total da empresa indica que a capacidade de utilização do Ativo Total para geração de riqueza pela Terracap é baixo (PAGR de 11,8% em

²² 2 Lei nº 6.404/76: Art. 176. Ao fim de cada exercício social, a diretoria fará elaborar, com base na escrituração mercantil da companhia, as seguintes demonstrações financeiras, que deverão exprimir com clareza a situação do patrimônio da companhia e as mutações ocorridas no exercício: (...) V – se companhia aberta, demonstração do valor adicionado

²³ LUCA, M. M. M.; CUNHA, J. V. A.; RIBEIRO, M. S.; OLIVEIRA, M. C. Demonstração do valor adicionado: do cálculo da riqueza criada pela empresa ao valor do PIB. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

2018, e 11,7% em 2019). Se considerado apenas o **Valor Adicionado Líquido Produzido pela Empresa** (sem considerar as receitas financeiras), o PAGR foi em média de 5,5%, valor de fato diminuto.

47. A maior parcela do Valor Adicionado a Distribuir²⁴ coube aos empregados, na forma de remuneração, benefícios, tais como **participação nos resultados**, e encargos sociais. Os acionistas viram apropriados, **mas não pagos**, a remuneração do seu capital, figurando em penúltimo lugar no entre os agentes aos quais foi distribuído o Valor Adicionado:

Valor Adicionado pela Terracap	2018	2019
Valor Adicionado Líquido produzido pela empresa (a)	255.425.029	365.405.221
Valor Adicionado Recebido em transferência (b)	362.475.419	315.995.369
Valor Adicionado a Distribuir (c = a+b)	617.900.448	681.400.590
Ativo total	5.250.291.054	5.834.257.840
Potencial do Ativo para Geração de Riqueza (PAGR) (a)	5%	6%
Potencial do Ativo para Geração de Riqueza (PAGR) (b)	7%	5%
Potencial do Ativo para Geração de Riqueza (PAGR) (c)	11,8%	11,7%
Distribuição do Valor Adicionado total (produzido pela empresa + recebido em transferência)		
Gasto com Pessoal (remuneração, benefícios e encargos)	200.716.678	203.622.473
Quociente entre gastos com pessoal e Valor Adicionado a Distribuir (c)	32,48%	29,88%
Impostos, Taxas e Contribuições	190.917.609	174.031.214
Quociente entre Impostos e Valor Adicionado a Distribuir (c)	30,90%	25,54%
Remuneração de Capitais de Terceiros	79.942.348	133.045.661
Quociente entre Remuneração de Capitais de Terceiros e Valor Adicionado Líquido produzido pela empresa	12,94%	19,53%
Remuneração de Capitais Próprios	146.323.813	170.701.242
Quociente entre Remuneração de Capitais Próprios e Valor Adicionado Líquido produzido pela empresa	23,68%	25,05%

Fonte: Terracap – Demonstrações Contábeis de 2019 (Peça 19).

48. O quociente entre o Gasto com Pessoal e o Valor Adicionado Líquido Produzido pela Empresa foi de 78,6% e 55,7%, em 2018 e 2019, nessa ordem, e revela apropriação pelos trabalhadores da riqueza gerada pela Terracap. O mesmo indicador, em relação à Remuneração de Capitais Próprios, é de 57,2 % em 2018, e 46,7% em 2019.

49. Adicione-se às análises contábeis que, de acordo com as demonstrações contábeis de 2018/2019 (Peça 19, p. 2), **o resultado do fluxo de caixa operacional**²⁵ (R\$ 25,8 milhões e R\$ 79,0 milhões, respectivamente), **não se mostrou suficiente** para que fossem realizados investimentos no montante da **depreciação acumulada** (R\$ 78,8 milhões e R\$ 82,1 milhões, nessa ordem), de forma a manter a capacidade instalada.

50. Notadamente, o **declínio da eficiência operacional** da Terracap (baixa geração de caixa, e declínio da margem líquida de vendas) resulta na **forte dependência da receita financeira para geração de lucro**.

51. A distribuição de lucros na forma de dividendos (obrigatório, de ações preferenciais, intermediários e o seu pagamento) encontra

²⁴ O Valor adicionado representa a riqueza criada pela empresa, grosso modo, medida pela diferença entre o valor das vendas e os insumos adquiridos de terceiros. Inclui o valor adicionado recebido em transferência, ou seja, produzido por terceiros e transferido à entidade, no caso em exame as receitas financeiras.

²⁵ CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

regulamento na Lei das S.A, Lei nº 6.404/76, nos artigos 201 a 205. Contudo, o pagamento dos dividendos e dos JSCP **não observa os preceitos legais**, principalmente no que se refere ao pagamento de dividendo mínimo. Também não foram plenamente atendidas as deliberações da 42ª Assembleia Geral Ordinária, no que toca à obrigação do pagamento dos dividendos no período de 2007/2014 com efeitos ex tunc, **por insuficiência de caixa**.

52. De todo exposto, sobressaem os **altos custos de operação, a baixa margem líquida de vendas** (média anual de 25,2%), em geral, a prazo e de reflexo lento no caixa, o **elevado custo financeiro** decorrente da necessidade de capital de giro, e **vultosas despesas com pessoal e tributos**, acima das receitas líquidas, sendo o déficit operacional coberto pelas receitas financeiras.

53. Inconteste a **incapacidade financeira** da Terracap em arcar com o pagamento de dividendos e de juros sobre o capital próprio apurados no período. O diferimento contabilizado nas obrigações da empresa se configura, em verdade, no registro do fluxo de **financiamento captado junto aos acionistas**, principalmente o Governo do Distrito Federal.

54. Aqui vale o registro: está a se tratar de “**toda a receita (de vendas e financeira)**” auferida pela Terracap **com a venda de bens imóveis públicos**, postos à sua disposição pelo seu maior Controlador, o Governo do Distrito Federal.

55. Ocorre que, à luz da legislação de regência, a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap é **extensão operacional** do GDF, cujos objeto e finalidade foram estabelecidos pela lei que autorizou a sua constituição, Lei nº 5.861/1972, tendo lhe sido atribuída a função de agência de desenvolvimento pela Lei nº 4.586/2011.

56. Conforme o art. 4º do Estatuto Social, a empresa **presta/realiza**, em nome do GDF, **serviços públicos e atividades imobiliárias de interesse do seu controlador**:

“Art. 4º - A TERRACAP tem por objeto executar, **mediante remuneração**, as atividades imobiliárias **de interesse do Distrito Federal, por meio da** utilização, aquisição, administração, aluguéis, concessão de direito real de uso, disposição, incorporação, oneração ou **alienação de bens**, assim como realizar, direta ou indiretamente obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal.

§ 1º - A TERRACAP exercerá, sem prejuízo das atribuições dos demais órgãos da Administração Direta e Indireta, bem como daquelas previstas na Lei Federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, **a função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal**, por intermédio da proposição, da operacionalização e da implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal, nos termos da Lei Distrital nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

4.586, de 13 de julho de 2011, podendo, para tanto, executar as seguintes ações:

*I - **operacionalização** das atividades imobiliárias, de modo a gerar recursos para o investimento em infraestrutura econômica e social, bem como assegurar a sustentabilidade de longo prazo de suas receitas;*

II - promoção direta ou indireta de investimentos em parcelamentos do solo, infraestrutura e edificações, com vistas à implantação de programas e projetos de: expansão urbana e habitacional; desenvolvimento econômico, social, industrial e agrícola; desenvolvimento do setor de serviços; desenvolvimento tecnológico e de estímulo à inovação; construção, manutenção e adequação física e operacional de bens imóveis destinados à prestação de serviços públicos, tendo a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP como parceira preferencial;

III - estabelecimento de parcerias público-privadas (PPP), constituição de sociedades de propósito específico (SPE) e promoção de operações urbanas consorciadas para implantação e desenvolvimento de empreendimentos considerados estratégicos pelo Governo do Distrito Federal;

IV - promoção de estudos e pesquisas, bem como levantamento, consolidação e divulgação de dados, com periodicidade regular, relacionados com o ordenamento urbano, o provimento habitacional e o mercado imobiliário no Distrito Federal.

§ 2º - Na promoção direta ou indireta de investimentos de que trata o inciso II do § 1º será observado o que preceitua o art. 2º, § 1º, da Lei Federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972.

§ 3º - O estabelecimento de parcerias público-privadas e a constituição de sociedades de propósito específico de que trata o § 1º, inciso III, ficam condicionados à prévia comunicação à Câmara Legislativa do Distrito Federal no prazo de 15 (quinze) dias de antecedência da formalização do contrato.

*§ 4º - Será **administrado** pela TERRACAP, diretamente ou através de instrumentos contratuais com terceiros, o complexo desportivo constituído pelos equipamentos urbanos existentes ou que venham a ser erguidos no Lote 1 do Setor de Áreas Isoladas Norte – SAIN, destinado à realização de eventos esportivos, sociais, culturais e religiosos, integrando novo espaço de lazer voltado para a promoção do desenvolvimento socioeconômico do Distrito Federal e a propiciar melhor qualidade de vida à população brasiliense.*

§ 5º - A TERRACAP fará constar em suas programações



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

anuais dotação orçamentária própria para atender ao disposto no art. 2º²⁶, da Lei nº 4.558, de 23 de março de 2011.” (destaques nossos)

57. *De se notar que a Terracap é o **instrumento** pelo qual o Governo do Distrito Federal realiza política pública de desenvolvimento local, em específico no que diz respeito à alienação de imóveis.*

58. *O próprio Estatuto Social **reconhece** a atribuição de “operacionalizar” as atividades imobiliárias do Distrito Federal, justificando a escolha do modus operandi de transferência dos **bens públicos imóveis para sua propriedade**, configurando a propriedade “formal”, de maneira a lhe facilitar a operacionalização.*

59. *No nosso sentir, em específico no que se refere às receitas decorrentes da alienação de imóveis (e financeiras decorrentes a venda), cabe-lhe, à Terracap, **apenas a comissão de corretagem** a que alude o art. 4º do Estatuto Social.*

60. *Caso os resultados da empresa fossem apurados tendo por referência a receita que lhe cabe de **comissão de corretagem**, pelas atividades “imobiliárias” definidas em lei, a dependência financeira se revelaria mais claramente.*

61. *De fato, as demonstrações contábeis apresentadas comprovaram que, mesmo utilizando todo recurso posto à sua disposição pelo Controlador, e pela União, a empresa é incapaz gerar riqueza e horar com seu passivo, em especial de dividendos e JSCP.*

62. *O Relatório Final de Auditoria nº 7/2016 (peça 53 do Processo nº 11.937/2016) apontou que a **utilização indevida** dos dividendos e JSCP não pagos pela Companhia caracteriza a dependência da Empresa ao ente controlador:*

“682. A condição de insolvência da Terracap, no tocante às obrigações mencionadas, demonstra que a empresa fez uso dos recursos financeiros destinados a citada finalidade¹³⁴ no

²⁶ “Art. 2º O Governo do Distrito Federal é autorizado a constituir a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, para suceder à NOVACAP, assumindo-lhe os **direitos e as obrigações na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal**, objeto de utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou **alienação de bens**, assim como realizar obras e serviços de infra-estrutura e obras viárias no Distrito Federal, vinculadas às suas finalidades essenciais. (Redação dada pela Lei nº 6.816, de 25.8.1980)

§ 1º A TERRACAP poderá celebrar contratos e convênios com a administração direta e com entidades compreendidas na administração indireta do Distrito Federal. Quando no exercício dessa faculdade, suas atividades específicas forem processadas através de empresa pública ou sociedade de economia mista, resultando do suprimento de recursos o retorno correspondente, a TERRACAP poderá, com autorização das respectivas assembleias gerais, recebê-lo em ações, ressalvada a participação de 51% (cinquenta e um por cento), no mínimo, do Distrito Federal, bem como a proporcionalidade do capital social do Distrito Federal e da União na Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP.”

¹³⁴ “Lembra-se aqui, que a existência de condição/disponibilidade para o pagamento, no prazo legal, das obrigações em tela foi declarada pela Administração da Terracap aos acionistas, por ocasião da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

financiamento de suas operações finalísticas, em desfavor, no caso, do GDF e da União, situação essa que denota a existência de transferência, de forma indireta, de recursos financeiros do Controlador para a estatal, ainda que não se possa, em princípio, imputar à companhia, a responsabilidade pela demora nas deliberações da AGO. Todavia, como já demonstrado, a obrigação de pagamento já estava caracterizada, seja pelo descumprimento dos prazos indicados nos arts. 202 e 205 da Lei das S.A., seja em face das deliberações da AGO, com efeitos ex tunc, sobre a destinação dos lucros.”

63. Quanto à dependência em relação ao Controlador, o entendimento vigente neste Tribunal é que a então “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**”, nos termos da alínea “a” do item II da r. Decisão nº 3.570/2012.

64. A citadas resoluções têm aplicação específicas, e as definições nelas contidas alcançam apenas os fins de cada resolução, conforme expressamente previsto

65. O conceito normativo de referência sobre empresa pública dependente consta da LRF:

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;”

66. O conceito em tela teve origem nas leis de diretrizes orçamentárias da União anteriores a 1998. A Lei 9.692/1998, LDO/1999, dispôs sobre a abrangência dos orçamentos,

apresentação das respectivas demonstrações financeiras, na medida em que não apontaram para a impossibilidade do pagamento na forma do § 4º do art. 202 da Lei nº 6.404/1976 – vide § 10 deste Relatório – pelo que era de se esperar sua existência, por ocasião de sua exigibilidade.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

estabeleceu que as empresas públicas e sociedades de economia mista que recebessem recursos do Tesouro Nacional deveriam ser integradas aos orçamentos fiscal e da seguridade social, e não ao orçamento de investimento²⁷:

“Art. 4º Os orçamentos fiscal e da seguridade social compreenderão a programação dos Poderes da União, seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira ser totalmente registrada no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.

Parágrafo único. Excluem-se do disposto neste artigo as empresas que recebam recursos da União apenas sob a forma de:

I - participação acionária;

II - pagamento pelo fornecimento de bens e pela prestação de serviços;

III - pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos;

IV - transferências para aplicação em programas de financiamento nos termos do disposto nos arts. 159, inciso I, alínea “c”, e 239, §1º, da Constituição Federal.”

67. No mesmo sentido, a Lei nº 13.303/2016, que 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:

“Art. 1º [...].

*§ 2º O disposto nos Capítulos I e II do Título II desta Lei aplica-se inclusive à empresa pública dependente, **definida nos termos do inciso III do art. 2º da Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000, que explore atividade econômica, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços*

²⁷ CF/88: Art. 165, §5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

públicos.”

68. Para ser classificada como **dependente, necessário e suficiente** que a empresa estatal utilize sistematicamente de **qualquer recurso financeiro** do controlador (que lhe tenha sido transferido, ou que detenha autorização para arrecadação, ou que lhe tenha sido disponibilizado por qualquer outro meio, como por exemplo, incentivos fiscais) para o **pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital**.

69. Desnecessária a existência de transferência anual de recursos no orçamento do Controlador para caracterizar a dependência financeira, consoante o inciso III do art. 2º da LRF²⁸.

70. Repiso o entendimento, pois lembro que na fase anterior, em análise o Corpo Instrutivo **afiançou** não ter ocorrido, desde 2014, transferência de capital ou para custeio, conforme levantamento realizado no SIGGO²⁹, assim como os aportes de investimento da Companhia são oriundos apenas de recursos de **geração própria** ou de operações de crédito³⁰.

71. O norte do debate sobre a condição de “dependência” de uma empresa estatal em relação ao ente federado que a controla é o conceito de empresa estatal dependente inserto no inciso III do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

72. É preciso reconhecer, no entanto, como antes apontado, que não é necessário que haja “repasse” financeiro para caracterizar a dependência financeira. Mesmo a hipótese de exclusão inserta ao final do inciso III: “excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”, requer interpretação cuidadosa.

73. Uma interpretação literal e restritiva do excerto destacado pode conduzir a entendimento equivocado de que para uma empresa se manter como não dependente, somente poderia receber recursos financeiros para pagamento de despesas de capital, para o aumento percentual de participação acionária.

74. Tal circunstância, contudo, seria impraticável caso o ente controlador possuísse 100% do capital social da empresa. Na prática, permitiria o financiamento de investimentos da estatal de forma irrestrita, sem que a dependência fosse caracterizada indefinidamente. De outra forma, os aportes a título de aumento de participação acionária não podem visar equilibrar a empresa, proporcionando-lhe recursos para mantê-la no status de não

²⁸ “III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;”

²⁹ Anexo I (peça 3): movimentações contábeis do GDF tendo como credor a Terracap.

³⁰ Consorte levantamento realizado pela Instrução no anexo da LOA que traz o demonstrativo de orçamento de investimento por unidade e fonte de financiamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

dependência.

75. As situações esposadas apontam a importância de se verificar, inclusive, a real destinação dos recursos decorrentes dos aportes de capital realizados pelo ente Controlador³¹, de forma a garantir a manutenção da condição de não dependência.

76. Com efeito, a análise da dependência de uma empresa estatal requer avaliação mais abrangente do relacionamento da estatal com o ente controlador. Recorrentes aportes de recursos a qualquer título constituem evidência da configuração de situação de dependência de fato.

77. No caso em exame, não se está a tratar de empresa independente classificada de forma inadequada, ou mesmo de situação dependente por circunstâncias conjunturais. Com efeito, a empresa em exame pode ser considerada estruturalmente dependente, desde a sua concepção.

78. Em essência, a Terracap é deficitária por natureza. Para que se torne independente, necessário que desenvolva outras atividades econômicas, além da imobiliária. Fácil perceber que se lhe retirar o produto de venda: **os imóveis públicos**, ou se lhe remunerar pelas as atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, por meio da **comissão de corretagem** a que alude o art. 4º do Estatuto Social, a empresa não se mantém.

79. O uso das receitas de vendas dos **bens imóveis públicos** para pagamento de despesas constantes do fluxo de caixa de atividades operacionais é constatação robusta da situação de dependência.

80. Malgrado a propriedade “formal” do bem imóvel lhe tenha sido transmitida pelo Controlador, cediço que a **aplicação** das receitas auferidas com a venda desses **bens imóveis públicos** deve observar os princípios da **finalidade e do interesse públicos**, conforme observou o Parecer nº 807/2019-G1P (Peça 7):

“41. Em síntese, a Terracap, à luz da legislação que lhe rege, configura **extensão operacional do GDF**, instrumento administrativo na realização de políticas públicas afetas a gestão do patrimônio imobiliário do DF, do ordenamento do solo e do desenvolvimento econômico do local. Se ocupa, portando, de **serviços públicos** incumbidos originalmente ao Governo Local.”

81. No mesmo sentido, coaduno em parte com o entendimento lançado antes pelo Parquet, em especial de que falece à Terracap a “**discricionariedade** típica das empresas regidas pelo direito privado quanto ao uso do patrimônio posto sob sua administração”.

³¹ No Acórdão 1.960/2017-TCU-Plenário, o relator Ministro Benjamin Zymler enfatizou a importância do controle da origem e da aplicação de recursos: “acompanhar a utilização dos recursos aportados às empresas pela União sob a forma de aumento de capital, de modo a evitar que esses aportes sejam usados com o fito de mascarar eventual situação de dependência das estatais”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

*Naquela peça, considerou-se não parecer razoável a “**venda bens imóveis**” do patrimônio que lhe foi atribuído para que o gerencie com o intuito de **alcançar finalidades privadas**”.*

82. Pois bem! As análises contábeis anteriores dão conta que a maior parte da “riqueza gerada” pela Terracap é distribuída aos trabalhadores. Nas despesas com pessoal³², além da remuneração e encargos sociais, **destaco, em 2019³³, o pagamento aos empregados, a título de participação nos resultados, a monta de R\$ 18.236.042,46** (dezoito milhões, duzentos e trinta e seis mil e quarenta e dois reais, e quarenta e seis centavos).

83. A despeito de o assunto ser objeto de determinação da Corte (r. Decisão nº 3.570/2012, item II.b), para que “a participação nos resultados da empresa pelos empregados da TERRACAP seja “**objeto de estudos técnicos e jurídicos** pelos órgãos competentes do Poder Executivo distrital...”. Contudo, não se conhece notícia sobre tais estudos nestes feitos.

84. Não é despiciendo anotar que as **empresas estatais federais dependentes do Tesouro Nacional estão impedidas de distribuir participação nos lucros ou resultados aos seus empregados**, nos termos da Resolução CCE³⁴ 10/1995, art. 3º, inciso I³⁵.

85. Diante do fato de que o lucro apurado pela Companhia **ser constituído precipuamente** pelas receitas de alienação de **bem imóvel público**, a **distribuição aos empregados** fere, no nosso sentir, os princípios da **moralidade, da razoabilidade³⁶, da finalidade e do interesse³⁷ públicos**, ainda que possa ser considerada legal, em virtude da forma de operacionalização em vigor.

86. Com espeque nas análises acima, este Representante do MPC/DF lamenta divergir da Instrução. **Há evidências robustas da dependência financeira da Terracap. A motivação para o não pagamento de dividendos e juros sobre o capital próprio**

³² De relevo anotar que tramita a mais de duas décadas, processo de revisão salarial movido pelos empregados da Terracap. O Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região (TRT-10) determinou ao Governo do Distrito Federal e à Agência de Desenvolvimento do DF (Terracap) o pagamento de cerca de R\$ 200 milhões aos empregados, a título de reposição salarial. O Processo nº ARR-44400-03.1988.5.10.0007, em fase de Execução, tramita na Subseção I Especializada em Dissídios Individuais (SBDI-1).

³³

<http://transparencia.terracap.df.gov.br/QuAJAXZfc/opendoc.htm?document=painel%2FTranspar%C3%A2ncia.gvw&host=QVS%40dm13&anonymous=true>.

³⁴ Conselho de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – CCE

³⁵ Art. 3º Fica a empresa estatal **impedida** de distribuir aos seus empregados qualquer parcela dos lucros ou resultados apurados nas demonstrações contábeis e financeiras, que servirem de suporte para o cálculo, se:

I - houver registro de recebimento, a título de pagamento de despesas correntes ou de capital, de **quaisquer transferências, diretas ou indiretas, de recursos do Tesouro Nacional**;

³⁶ Art. 37, caput, da CF/88.

³⁷ Art. 19, caput, da LODF



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

foi exatamente a insuficiência de caixa, comprovada nos autos.

87. Demais, como receita de alienação de imóveis é a principal componente do lucro apurado em balanço pela empresa, e diante do histórico de não pagamento de dividendos e juros sobre o capital próprio, ***forçoso reconhecer que, invariavelmente, a Terracap se utiliza dos recursos do ente controlador para o custeio do seu funcionamento.***

88. De certa forma, a eg. **Corte de Contas** compartilha deste entendimento, consoante a r. Decisão nº 3.361/2019. No item IV, o i. Tribunal alertou à “TERRACAP de que qualquer ato praticado que represente desconto, retenção, ou algo que o valha, sobre os dividendos devidos ao Governo do Distrito Federal, com o fito de reaver ou compensar, parcial ou à totalidade, o valor pago à título de indenização pela desapropriação do imóvel Restaurante Unidade Vizinhança – RUV, situado no Lote 35 da Quadra SCL/SUL 207, será considerado irregular, inclusive com esteio no Decreto nº 38.396/2017”.

89. Diante de todo o exposto, o **Ministério Público de Contas diverge** das conclusões dos Estudos Especiais em exame, e **pugna pelo reenquadramento da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap** como empresa pública **DEPENDENTE do Governo do Distrito Federal – GDF**, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF.”

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

VOTO

10. Trata-se de estudos especiais realizados, em atenção à Decisão nº 3.218/18-CPM³, para avaliar eventual existência de dependência financeira da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap em relação ao Governo do Distrito Federal, levando em conta os aspectos apontados nos Processos nºs 11.937/16⁴ e 27.565/18⁵.

11. O Corpo Técnico sugere a ratificação do entendimento expresso no inciso II, alínea “a” da Decisão nº 3.570/12-CMV⁶, no sentido de se considerar a Terracap como empresa pública independente do GDF, pois não se enquadraria no conceito de empresa estatal dependente constante do art. 2º, inciso III, da LRF, ante a ausência de indícios de que a jurisdicionada tenha utilizado recursos do ente controlador para pagamento de despesas de pessoal, custeio em geral ou capital.

12. O **Parquet** especializado, divergindo da Instrução, pugna pelo reenquadramento da Terracap como empresa pública dependente do Governo do Distrito Federal – GDF, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF.

13. Passa-se a apreciação.

14. 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:

³ **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; [...]”

⁴ **Processo nº 11.937/16:** Auditoria de regularidade realizada na Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, com objetivo de verificar a legalidade e a regularidade dos atos praticados e das despesas relacionadas à gestão de pessoal, bem como examinar a adequação dos controles internos afetos à área.

⁵ **Processo nº 27.565/18:** Representação nº 11/2018 - G3P. Possível descumprimento do § 4º do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal na desapropriação do imóvel declarado de utilidade pública nos termos do Decreto distrital nº 38396/2017

⁶ **Decisão nº 3.570/12-CMV:** “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; [...]”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

a) a empresa foi beneficiária de isenções tributárias de IPTU e TLP de caráter não geral no período de 2011 a 2015⁷, o que teria contribuído positivamente e de modo 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 decorrentes do diferimento do pagamento de dividendos e juros sobre capital próprio ao Distrito Federal (e à União).

15. Por força da Decisão nº 3.361/19-CPT,⁸ acresceu-se ao escopo do estudo a questão levantada na manifestação exarada pelo Diretor da 1ª Digem no bojo do Processo nº 27.565/18. 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”*.

16. Portanto, os presentes estudos especiais acerca da possível dependência financeira da Terracap em relação ao Distrito Federal concentram-se nos seguintes aspectos:

- 1) isenções tributárias de IPTU e TLP de caráter não geral concedidos à empresa;
- 2) diferimento do pagamento de dividendos e juros sobre capital próprio ao Distrito Federal e à União; e
- 3) insuficiência de receitas próprias para que possa ser considerada estatal independente do ente federativo distrital.

17. Quanto às isenções tributárias de IPTU e TLP, após proficiente análise, entendeu-se que as isenções fiscais mencionadas

⁷ Leis distritais nºs 4.072/07, 4.727/11 e 4.022/07 (TLP).

⁸ **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.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

caracterizariam a ocorrência de transferência de recursos tributários à Empresa pelo GDF, sendo que tais recursos deveriam compor receita orçamentária. Contudo, antes de se concluir pela condição de dependência da Companhia, nos termos da LRF, é preciso ponderar dois aspectos.

18. Primeiramente, verifica-se que, desde 2016, a isenção tributária referente ao IPTU e à TLP concedida à Terracap não abrange a totalidade de seu estoque imobiliário, mas somente as propriedades destinadas a atividades em que não há exploração econômica pela Empresa (Lei nº 5593/15⁹ c/c Lei nº 5.790/16¹⁰). Por conseguinte, a questão relativa à isenção tributária como possível fonte de recursos à Terracap mostra-se razoavelmente equacionada, uma vez que o benefício fiscal recebido pela Agência, há algum tempo, abarca somente **imóveis não passíveis de comercialização**, sendo tal isenção plausível do ponto de vista econômico,

⁹ Art. 13. Ficam revogadas as disposições em contrário e:
(...)

III - o art. 3º e o art. 5º, VI, da Lei nº 4.727, de 2011.

¹⁰ Art. 1º Fica concedida à Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, no período de 1º de janeiro de 2017 a 31 de dezembro de 2019, isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU e da Taxa de Limpeza Pública - TLP, relativamente aos imóveis previstos no Anexo Único desta Lei, nas seguintes situações:

I - destinados ou reservados para doação à União ou ao Distrito Federal, a fim de atender interesses desses entes federativos;

II - destinados ou reservados a equipamentos públicos urbanos;

III - destinados ou reservados a programas de assentamento de populações carentes do Governo do Distrito Federal ou do Governo Federal, nos termos da lei;

IV - em processo de supressão ou de modificação quanto a sua natureza ou destinação, nesse caso, a fim de serem destinados ou reservados para doação à União ou ao Distrito Federal, até que se conclua, em relação a ambos os casos, a alteração no projeto urbanístico ou no loteamento originário;

V - criados, destinados ou reservados para programas de desenvolvimento econômico do Distrito Federal, ainda que em fase de alteração de projeto urbanístico ou loteamento originário, até que se efetive a celebração do contrato de concessão de direito real de uso;

VI - em processo de supressão devido à edição de ato normativo de caráter urbanístico ou ambiental, posterior ao registro cartorial, ou em razão de não atender os requisitos legais para a sua criação, até que se conclua a supressão no respectivo Cartório de Registro de Imóveis;

VII - relacionados na Lei Complementar no 806, de 12 de junho de 2009, ocupados ou destinados a entidades religiosas ou de assistência social;

VIII - que tenham sua comercialização suspensa por determinação administrativa ou judicial;

IX - destinados, exclusivamente, à preservação ecológica, ambiental e florestal, não sujeitos à alienação ou à exploração econômica;

X - de propriedade da Terracap, dados como garantia contratual pelo Distrito Federal, decorrentes de projetos, programas, ações, transações ou operações de interesse desta Unidade Federada.

§ 1º Para fins da isenção de que trata esta Lei, a Terracap deve entregar anualmente à Secretaria de Estado de Fazenda - SEF, até o último dia útil do exercício anterior ao do lançamento dos tributos, a relação dos imóveis que se enquadrem nas situações previstas neste artigo, de forma discriminada, contendo, no mínimo, o endereço completo, a inscrição do imóvel no Cadastro Imobiliário Fiscal e a condição de isenção em que se enquadra.

§ 2º A Terracap deve comunicar à SEF, no prazo de 30 dias, contados da data de ocorrência, os fatos que impliquem a cessação do benefício fiscal de que trata esta Lei, situação em que deve informar a relação dos imóveis afetados.

§ 3º A falta da comunicação de que trata o § 2º implica presunção relativa de que a mudança ocorreu na data do primeiro lançamento em que o imóvel foi beneficiado com a isenção e acarreta a perda do benefício, retroativa à data da concessão, com a aplicação das penalidades previstas em lei.

§ 4º O imóvel que, por qualquer motivo, tenha sido indevidamente incluído nos benefícios de que tratam esta Lei, está sujeito à cobrança do imposto retroativamente à data da concessão do benefício, com os devidos acréscimos legais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

ormente se considerada a natureza da atividade prestada pela jurisdicionada em relação a essas propriedades.

19. Além disso, convém registrar que as Prestações de Contas do Governo do DF relativas aos exercícios de 2016 a 2018 indicam que não houve realizações de renúncias de receitas de IPTU e TLP em favor da Terracap nos referidos exercícios.

20. Como bem pontuou a Unidade Técnica, ainda que se considerasse a isenção tributária como fonte de receita para fins de dependência, a isenção de IPTU e TLP concedida anteriormente a 2016 não repercute na reclassificação da Terracap atualmente, tendo em vista que a dependência de empresas estatais deve ser aferida no exercício.

21. No que tange ao diferimento do pagamento de dividendos e juros sobre o capital próprio e à possível insuficiência de receitas próprias para que possa ser considerada estatal independente, em exame preliminar da matéria, por meio do Despacho Singular nº 81/2020-GCPM (e-doc 63BF70AB-e), teci os comentários que reproduzo a seguir:

“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 Patrimonial¹¹ do exercício de 2018, verifica-se que o passivo mencionado na Instrução perfaz a cifra de R\$ 1,14 bilhão¹² e apresenta trajetória crescente desde 2012 (acréscimo de R\$ 412 milhões) apesar dos pagamentos feitos no período:

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
-----------	------------------------	------------------------	---------------------	--

¹¹ Disponível em

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

¹² 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 – A9/sf

Proc.: 4.714/19

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
2012-2018	1.929.648.612,01	206.211.896,00	1.145.765.774,00	412.094.767,00

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 da Terracap em 28.3.2019¹³ 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 28¹⁴), cuja adoção impactou positivamente o

¹³ Disponível em

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

¹⁴ O Pronunciamento Técnico CPC 28 – Propriedade para Investimento estabelece o tratamento contábil de propriedades para investimento e respectivos requisitos de divulgação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

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
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
2012-2018		-372.137.219,00

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 jurisdição.

17. Por fim, julgo necessário que as informações adicionais a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

serem apresentadas pela Terracap – de natureza contábil e financeira – sejam examinadas pela Secretaria de Macroavaliação de Gestão Pública com o fito de ratificar e/ou modificar as conclusões inicialmente registradas nestes autos pela Assessoria Técnica e de Estudos Especiais, no sentido de que o cenário apurado não configura dependência financeira da empresa pública em relação ao Distrito Federal de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Feitas estas considerações e na qualidade de Relator deste processo, com fulcro no art. 123¹⁵ 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 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 jurisdição;

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;”

22. Em atenção ao Despacho Singular nº 81/2020-GCPM, a jurisdição enviou a esta Corte o Ofício nº 99/2020 - TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER (e-doc 95CB0E86-c), com os esclarecimentos que julgou pertinentes, acompanhado de documentação complementar.

23. Da manifestação, depreende-se que a Terracap não tem capacidade financeira para, neste momento, honrar com o passivo de dividendos e JSCP.

24. Em 2019, por exemplo, essa obrigação representou 2,3 vezes

¹⁵ 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 – A9/sf

Proc.: 4.714/19

o lucro líquido da empresa gerado naquele exercício.

25. Embora tenha sido solicitado que a Terracap informasse os fatores que justificaram em cada exercício o não pagamento dos dividendos e juros sobre capital próprio apurados no período de 2012 a 2018 (Despacho Singular no 81/2020-GCPM), não foram apresentadas explicações detalhadas por exercício, na forma solicitada por este Relator.

26. Apesar disso, os esclarecimentos levam à conclusão de que a elevada Receita Líquida de Vendas apurada no período de 2012 a 2014 refletiu-se em alta geração de caixa no período 2014 a 2016, devido ao prazo de vencimento das vendas efetuadas pela Terracap. Somado a isso, houve expressiva redução na margem líquida de vendas em 2015, com prejuízo nos dois anos seguintes.

27. Assim, ainda que, em 2018, a jurisdicionada tenha recuperado a lucratividade, as margens líquidas foram inferiores às observadas até 2014, o que teria refletido na perda de capacidade financeira da empresa.

28. Por consequência, houve aumento dos valores de dividendos e JSCP a pagar, tendo ocorrido pagamento somente nos exercícios de 2014 e 2015.

29. Quanto à possibilidade de solvência desses valores, não foram demonstradas a capacidade financeira da jurisdicionada em amortizar o passivo registrado e as eventuais medidas em curso visando à sua equalização, na forma solicitada por este Relator.

30. Também se depreende da manifestação que a Terracap teria a receber de seus prestamistas R\$ 2,4 bilhões, já descontada a provisão para créditos de liquidação duvidosa, o que corresponderia a 3,4 vezes as vendas líquidas realizadas em 2019.

31. Em que pese o montante a receber ser superior aos dividendos e JSCP a pagar, não se pode concluir que a Terracap tem capacidade econômica de arcar com essas obrigações, considerando que nos dois últimos exercícios, **a receita líquida das vendas foi integralmente consumida pelas despesas de pessoal e de tributos**, tendo havido necessidade de cobertura utilizando recursos oriundos das receitas financeiras.

32. Desta feita, à luz dos esclarecimentos prestados pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/sf

Proc.: 4.714/19

jurisdicionada e, ainda, ponderando as reflexões dos Pareceres técnico e ministerial, são necessárias informações adicionais, que possibilitem **aferir a real possibilidade de equalização do passivo ou a avaliação da capacidade financeira da empresa pública em honrá-lo**, trazendo aos autos dados detalhados da projeção dos valores a receber **cotejados em relação às despesas de custeio estimadas para os próximos exercícios**, haja vista que a simples previsão de receita não se mostra suficiente para uma avaliação segura da matéria, especialmente, em face do panorama dos exercícios de 2018 e 2019, em que o valor gerado pela Terracap foi totalmente consumido pelas despesas de pessoal e de tributos.

33. Tal projeção revela-se fundamental para que esta Corte possa emitir posicionamento seguro acerca da real situação financeira da Companhia em relação ao ente distrital neste e nos futuros exercícios.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal:

I. conheça dos presentes estudos especiais;

II. determine à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap que:

a) apresente ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as informações requeridas, inclusive com projeção detalhada das receitas a receber, cotejando-a com a estimativa de despesas de custeio para os próximos exercícios, facultando à jurisdicionada, adicionalmente, a apresentação de suas considerações sobre as demais matérias tratadas nestes estudos especiais;

b) elabore e encaminhe ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação para equalização do passivo registrado, contendo, no mínimo, projeção das receitas e despesas para os próximos exercícios, metodologia utilizada para o cálculo estimativo, demonstração da capacidade financeira da jurisdicionada em honrar os pagamentos, cronograma completo de ações, fazendo constar, inclusive, o prazo previsto para cada etapa;

III. autorize:

a) o envio de cópia da Informação nº 14/2020-DIAGF



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A9/*st*

Proc.: 4.714/19

(e-doc 4BB854FC-e), do Parecer nº 970/2020-G1P (e-doc 3CC4DC4D-e), deste Relatório/Voto e da decisão que vier a ser proferida à jurisdição;

b) o exame das informações que vierem a ser prestadas pela Secretaria de Macroavaliação de Gestão Pública;

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

Sala das Sessões, 31 de março de 2021.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição antecipada.