



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPITAL DO BRASIL
Presidência da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
Assessoria Jurídica

Parecer SEI-GDF n.º 75/2019 - NOVACAP/PRES/ASJUR

Processo nº: 00112-00027506/2018-63

Interessada: Presidência da NOVACAP

Assunto: Regularização do Pagamento dos Membros da Diretoria Executiva.

Ementa: Pagamentos . Ausência de Autorização da Assembleia Geral. Convalidação. Possibilidade. Exame da Legalidade. PGDF.

Senhor Chefe da ASJUR/PRES,

I - RELATÓRIO

Em decorrência da Auditoria de regularizada realizada nesta Companhia com o objetivo de verificar a legalidade e a regularidade dos atos praticados e das despesas incorridas relacionadas à gestão de pessoal, foi elaborado o Relatório de Auditoria nº 5/2018 (13190273), onde constam diversos achados, entre os quais os constantes nos itens QA.3 (2.3.1) e QA.4 (2.4.1), que tratam do pagamento da remuneração dos Diretores da NOVACAP no período de 2014 a 2017 e do pagamento de participação nos resultados a eles.

Diante de tal fato, O Sr. Presidente do TCDF determinou o envio do Relatório a esta Companhia para conhecimento e manifestação.

Por oportuno e para não sermos repetitivos, transcrevemos o relatório do Parecer SEI-GDF nº 286/2018 – NOVACAP/ASJUR (16306867), que trata sobre a matéria:

Senhora Chefe da ASJUR/PRES,

Trata-se de solicitação de análise e emissão de parecer direcionada a esta Assessoria pelo Sr. Diretor Presidente, nos termos do Despacho NOVACAP/PRES (16004376), no qual pugna por "análise e manifestação quanto ao cumprimento das formalidades necessárias

ao encaminhamento do Processo ao Conselho de Administração, e, posteriormente a Assembleia Geral visando a convalidação e aprovação dos atos praticados por esta Companhia".

Analisados os presentes autos, tem-se que o questionamento ora formulado tem origem nos apontamentos traçados no Relatório AUDITORIA TCDF (13190273), especificamente quanto aos itens QA.3 (2.3.1) e QA.4 (2.4.1), nos quais restam identificadas irregularidades nos pagamentos dos valores concernentes às remunerações dos Diretores da NOVACAP no período de 2014/2017, assim como a inclusão destes no rol de beneficiados com o pagamento da parcela decorrente do Programa de Metas e Resultados instituído na NOVACAP, nos termos que se segue:

2.3.1 Achados de Auditoria

2.3.1.1 Não há evidência de que os valores pagos, a título de remuneração aos Diretores da Novacap no período de 2014 a 2017 tenham sido fixados pela Assembleia Geral de Acionistas.

2.3.1.1.3 Causas

125. A ausência de manifestação da Assembleia de Acionista ao que parece, deveu-se ao equivocado entendimento de que o Decreto emanado pelo Chefe do Poder Executivo, portanto pelo acionista majoritário da Novacap, seria, suficiente para fundamentar os pagamentos realizados.

2.4.1 Achado de Auditoria

4.1.1 Pagamento de Participação nos Resultados aos Dirigentes da Novacap eleitos em Assembleia Geral de Acionistas

2.4.1.1.3 Causas

310. Tem-se que a origem da irregularidade foi a inclusão indevida nos ACT, pactuados pela empresa com seus empregados, de cláusula prevendo tal situação.

311. Ressalta-se que revisão inadequada feita pelo CPRH do ACT 2013/2015, bem, ainda, a ausência de revisão dos ACT seguintes pelo Governança-DF e pela PGDF, concorreram, também, para o irregular pagamento do PPR aos dirigentes da empresa.

Observados os achados da auditoria postos sob análise, tem-se que a controvérsia instaurada cinge-se na identificação de irregularidades quanto ao pagamento das remunerações e da parcela denominada Programa de Metas e Resultados - PMR aos Diretores da NOVACAP, consignadas em ambas as situações ausência de sujeição prévia desses à Assembleia Geral, conforme estabelece o art. 152 da [Lei n. 6.404/1976](#).

Com o objetivo de sanar os vícios identificados, as proposições individualmente apresentadas, conforme itens 2.3.1.1.5 e 2.4.1.1.5, foi no sentido de orientar que a NOVACAP buscasse junto à Assembleia Geral de Acionistas a regularização desses atos, observadas as regras instituídas pela Lei das Sociedades por Ações, conforme ora transcrito:

2.3.1.1.5 Proposições

127. Pugna-se por determinar a Novacap que, com fulcro no art. 45 da LC nº 01/1994, busque junto a Assembleia Geral de Acionistas regularizar a situação em questão, a

vista do que dispõe o art. 152 da Lei nº 6.404/1976.

2.4.1.1.5 Proposições

313. Pugna-se por determinar à Novacap que, com fulcro no art. 45 da LC nº 01/1994, busque junto a Assembleia Geral de Acionistas regularizar a situação em questão, sem prejuízo da imediata suspensão dos pagamentos de PMR aos Diretores da empresa, mesmo originados de seu quadro de pessoal (relativamente ao período em que estejam nesta condição), vez que o ACT não alcança os membros da diretoria colegiada, a teor da Súmula nº 269 do TST, e por ser a remuneração dos dirigentes matéria de deliberação exclusiva da Assembleia Geral de Acionistas, nos termos do art. 152 da Lei nº 6.404/1976.

314. Tem-se, ainda, por pertinente que o Tribunal em caráter liminar determine a suspensão do pagamento em referência até ulterior decisão.

Em análise a essas proposições, consignou-se nos presentes autos pela convalidação dos atos praticados entre os exercícios de 2014/2017 e validação daqueles relativos aos atos praticados no exercício de 2018, conforme disposto no Despacho NOVACAP/DA/DRH/DADEP/SEPAG (13191305), ratificado no Despacho NOVACAP/PRES/DA/DRH (13276340), remetido à Diretoria Administrativa, a qual, acolhendo as sugestões apresentadas pelo Departamento de Recursos Humanos apresentou Despacho NOVACAP/PRES/DA (15514394), as seguintes propostas:

1. Submeter o processo em epígrafe ao CONSAD- Conselho de Administração e posteriormente à Assembléia Geral de Acionistas desta Companhia;
2. **CONVALIDAÇÃO** pela Assembléia Geral de Acionistas dos pagamentos dos BENEFÍCIOS e das PARCELAS REMUNERATÓRIAS DOS DIRIGENTES realizados desde 2014 até a presente data, compreendendo: remuneração, BENEFÍCIOS (Participação nas Metas e Resultados - PMR, Auxílio Saúde, adiantamento de Gratificação Natalina), conforme documento SEI15461523.
3. **APROVAÇÃO** pela Assembléia Geral de Acionistas dos valores da tabela de PARCELAS REMUNERATÓRIAS constante no documento SEI15462045, em conformidade com o disposto no artigo 11, item VIII do Estatuto Social vigente na Companhia, visando a continuidade do pagamento dos BENEFÍCIOS e PARCELAS REMUNERATÓRIAS (Participação nas Metas e Resultados - PMR, Auxílio Saúde, adiantamento de Gratificação Natalina) aos Dirigentes da NOVACAP Planilha RELATÓRIO GASTOS REMUNERAÇÃO DIRIGENTES 2014-2018 (15461523)

Os autos vieram para análise desta Assessoria Jurídica.

..."

O mencionado parecer, assim concluiu:

"Ante todo o exposto, **entende-se como cabível a fixação da remuneração dos Diretores da NOVACAP e da fixação de "benefícios de qualquer natureza"**, desde que mediante Assembleia Geral de Acionistas, restando prejudicada a análise concernente à convalidação dos atos praticados pela Companhia por esta Coordenação Trabalhista, visto que o objeto de discussão é de natureza eminentemente cível/administrativa, razão pela qual sugere a remessa da presente análise à Coordenadoria respectiva.

...

Desse modo, foi o citado parecer aprovado pela Chefia e encaminhado ao Presidente desta Companhia tendo em vista que a matéria seria submetida ao crivo do Conselho de Administração - CONSAD, na oportunidade da reunião do dia 19.12.2018, e como a análise acerca da convalidação de atos pretéritos envolveria estudo jurídico aprofundado pela Coordenadoria Cível/Administrativo, ficaria prejudicada diante do exíguo prazo concedido para devolução dos autos.

O processo não foi encaminhado ao Conselho e foi devolvido a esta Assessoria para complementação do Parecer no que se refere à análise da convalidação dos atos praticados pela Companhia quanto ao pagamento de remuneração e outros benefícios de seus Diretores.

Embora a tramitação tenha se dado dessa forma, não tem sentido este processo ter sido encaminhado por duas vezes a esta Assessoria para elaboração de 02 (dois) pareceres, quando o primeiro poderia ter abordado todas as questões suscitadas.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Voltando à análise do processo, pretende-se convalidar o pagamentos dos BENEFÍCIOS e das PARCELAS REMUNERATÓRIAS DOS DIRIGENTES realizados desde 2014 até a presente data, compreendendo: remuneração, BENEFÍCIOS (Participação nas Metas e Resultados - PMR, Auxílio Saúde, adiantamento de Gratificação Natalina), e que sejam fixados pela Assembleia Geral de Acionistas esses valores a título de remuneração e concedido aos dirigentes os mesmos benefícios convalidados.

Por força do Decreto Distrital nº 39.353/2018, que dispõe sobre os procedimentos atinentes à atuação da Procuradoria Geral do Distrito Federal na realização das assembleias gerais das sociedades empresariais de que o Distrito Federal participe ou nas quais tenha interesse compete à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, após ouvidos diversos órgãos, emitir parecer, contendo: a) o exame de todas as matérias que serão deliberadas na assembleia, sob os aspectos de constitucionalidade e legalidade; b) a proposta sobre a orientação a ser dada ao voto do Distrito Federal.

Deste modo, resta claro que o exame da legalidade da convalidação dos pagamentos efetuados de forma irregular aos dirigentes desta Companhia, bem como a manutenção destes pagamentos, devem ser analisados pela PGDF.

Em que pese tal fato, tendo em vista o encaminhamento do processo a esta assessoria, abaixo segue o nosso entendimento sobre a matéria.

Pelo que se percebe, a NOVACAP vem pagando à diretoria, desde 2014, remuneração direta e indireta superior ao devido, já que em desacordo com a Lei e com o Estatuto Social da Companhia.

A NOVACAP é uma Empresa Pública, constituída sob a forma de sociedade por ações, de capital fechado, com personalidade jurídica de direito privado e prazo indeterminado de duração, integrante da Administração Indireta do Distrito Federal, é regida, entre outras, pela Lei nº 6.404/7 e pelo seu Estatuto.

O Estatuto Social da NOVACAP, vigente à época dos fatos, assim estabelecia em seu art. 25:

“Art. 25 – A remuneração dos membros da Diretoria Colegiada será fixada pela Assembleia Geral.”

Por seu turno, deste modo dispõe o art. 152 da Lei nº 6.404/76:

“Art. 152. A assembléia-geral fixará o montante global ou individual da remuneração dos administradores, inclusive benefícios de qualquer natureza e verbas de representação, tendo em conta suas responsabilidades, o tempo dedicado às suas funções, sua competência e reputação profissional e o valor dos seus serviços no mercado”.

O Chefe da Seção de Pagamento, por meio do despacho 13191305, informou que a NOVACAP vem pagando a remuneração dos seus Diretores com base no Decreto Distrital nº 28.113/2007 que fixou regra para definição da remuneração dos dirigentes de Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Distrito Federal, decreto este alterado pelo Decreto nº 28.556/2007.

Analizando o citado Decreto, percebe-se que este, além de estabelecer o teto da remuneração dos dirigentes, determinou que, no caso das entidades que recebem recursos do tesouro distrital para o pagamento de pessoal ou custeio em geral, como é o caso da NOVACAP, poderiam elaborar proposta de remuneração dos seus Dirigentes, justificando, de modo claro, as razões que levaram à estipulação dos valores que indicar. A proposta seria levada ao Conselho de Política de Recursos Humanos – CPRH, cuja manifestação, igualmente fundamentada, deveria indicar a aprovação ou não dos valores sugeridos.

No caso de aprovação pelo CPRH, a proposta seria devolvida à respectiva empresa pública ou Sociedade de Economia Mista, para que fosse submetida ao Conselho de Administração ou à Assembleia Geral de Acionistas., conforme estabelece o § 4º do art. 2º do Decreto nº 28.113/2007.

Ainda que não fosse necessário, tendo em vista a Lei nº 6.404/76, o Decreto foi explícito em determinar o encaminhamento da proposta de alteração da remuneração dos dirigentes à Assembleia Geral de Acionista, o que não ocorreu, de modo que o pagamento aos dirigentes da NOVACAP no período de 2014 até o momento está ocorrendo sem a aprovação da Assembleia Geral.

Por oportuno, é de se realçar que a NOVACAP, como empresa estatal, atualmente se submete, também, à Lei 13.303/2016, que determina a aplicação da Lei nº 6.404/76 às empresas públicas, as sociedades de economia mista de capital fechado e as suas subsidiárias.

Ou seja, não há qualquer dúvida em relação à competência da Assembleia Geral para fixação e regramento da remuneração dos administradores.

Além do recebimento da remuneração, os diretores vêm o recebendo outros benefícios sem autorização da Assembleia Geral, no caso: participação nas metas e resultados, auxílio saúde e adiantamento de gratificação natalina.

Embora a NOVACAP seja regida, também, pela Lei 6.404, com personalidade jurídica de direito privado, ela se submete ao direito público naqueles aspectos ligados ao controle administrativo resultante de sua vinculação à pessoa federativa (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo** - 28. ed.– São Paulo : Atlas, 2015), devendo, ainda, observar as diretrizes Comitê de Governança das Empresas Públicas), tendo em vista tratar-se de empresa dependente do Tesouro distrital, conforme Decreto nº 36.240/2015, a quem compete propor diretrizes e estratégias relacionadas à participação acionária do Distrito Federal nas empresas estatais.

Os dirigentes da NOVACAP não são considerados empregados, constituindo-se em órgãos da entidade, conforme se depreende da leitura dos arts. 138 e 139 da Lei nº 6.404/76.

Ainda que o diretor seja empregado da Companhia, é suspenso o seu contrato de trabalho, salvo se permanecer a sua subordinação jurídica inerente à relação de emprego, que não é aqui o caso.

Deste modo, não lhe é devido 13º salário, férias, vale alimentação, horas extras, ou seja, não adquire direitos de natureza trabalhista, de modo que, igualmente como a remuneração, os dirigentes da NOVACAP vêm recebendo vários benefícios não autorizados pela Assembleia Geral.

Em que pese tal fato, nada impede que a Assembleia Geral conceda aos dirigentes da Companhia os benefícios que entender cabível.

Para regularizar a situação, a Assembleia Geral, caso assim entenda, poderá sanar as irregularidades apontadas no Relatório da Auditoria concernentes ao pagamento da remuneração e benefícios dos dirigentes da NOVACAP por meio da convalidação.

A convalidação dos atos administrativos encontra guarida na Lei nº 9.784/99, aplicada no âmbito da Administração direta e indireta do Distrito Federal por força da Lei Distrital nº 2834/99.

O art. 55 da citada Lei, assim dispõe:

“Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.”

A convalidação que se pretende fazer diz respeito aos pagamentos de remuneração e de benefícios aos dirigentes da NOVACAP de janeiro de 2014 até o momento, que foram pagos sem autorização da Assembleia de Acionista.

Ainda que os diretores não sejam servidores públicos, entendemos que as decisões judiciais e dos tribunais de contas sobre o recebimento indevido de valores por parte dos servidores podem ser, por analogia, aplicada aos dirigentes das empresas estatais.

Embora a Auditoria tenha compreendido somente o período de 2014 até 2018, ao que tudo indica, desde 2007 os diretores desta Companhia vêm percebendo a título de remuneração os valores fixados no Decreto Distrital nº 28.113/2007.

Ora, é patente a boa-fé dos dirigentes desta companhia que foram designados para exercer estas funções no período de 2014 a 2018 no que diz respeito ao recebimento de suas remunerações que tem, inclusive, caráter alimentar. Ora, os atos administrativos gozam dos efeitos da presunção da legitimidade, veracidade e legalidade. Os dirigentes da Companhia não deram causa e nem contribuíram para o equívoco da NOVACAP, fato esse iniciado ainda no longínquo ano de 2007, não podendo, agora,

verem-se obrigado a restituir as parcelas recebidas sem autorização da Assembleia Geral, sendo que alguns, provavelmente, nem tenham condições financeiras para fazerem eventual reposição.

O princípio da boa-fé vem sendo consagrado cada vez mais por todas as áreas do direito, e não é por outra razão que os tribunais vêm ampliando o entendimento sobre os casos em que não é devida a devolução de valores recebidos por servidor público.

O col. STJ, quando do julgamento do REsp 1.244.182/PB, submetido ao rito dos recursos especiais repetitivos, fixou a seguinte tese: *“Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público.”*

Tem se entendido hoje que nos casos de comprovada boa-fé do servidor quando ocorre erro operacional ou erro de cálculo por parte da administração, bem como nos casos de valores de natureza alimentar, não é devida a restituição dos valores.

Senão vejamos outros precedentes do Tribunal da Cidadania na mesma linha e entendimento, *in verbis*:

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO TCU QUE DETERMINOU A IMEDIATA INTERRUPÇÃO DO PAGAMENTO DA URP DE FEVEREIRO DE 1989 (26,05%). EXCLUSÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA RECONHECIDA POR DECISÃO JUDICIAL COM TRÂNSITO EM JULGADO. NATUREZA ALIMENTAR E A PERCEPÇÃO DE BOA-FÉ AFASTAM A RESTITUIÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS ATÉ A REVOGAÇÃO DA LIMINAR. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido do descabimento da restituição de valores percebidos indevidamente em circunstâncias, tais como a dos autos, em que o servidor público está de boa-fé. (Precedentes: MS 26.085, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 13/6/2008; AI 490.551-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, 2ª Turma, DJe 3/9/2010) 2. A boa-fé na percepção de valores indevidos bem como a natureza alimentar dos mesmos afastam o dever de sua restituição. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(MS 25921 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 01/12/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-060 DIVULG 01-04-2016 PUBLIC 04-04-2016)”

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. SERVIDOR PÚBLICO. BOAFÉ. DEVOLUÇÃO DE VALORES POR EQUIVOCADA INTERPRETAÇÃO DA LEI PELA ADMINISTRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. MATÉRIA CONSOLIDADA NO RESP N. 1.244.182/PB, JULGADO SOB O RITO DO ART. 543-C DO CPC. ENTENDIMENTO APLICÁVEL TAMBÉM AOS CASOS DE ERRO OPERACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO. I - As Turmas que integram a Primeira Seção desta Corte firmaram compreensão segundo a qual o entendimento consolidado no REsp n. 1.244.182/PB, julgado sob o rito do art. 543-C do CPC, é extensível aos casos de falha operacional da Administração, desonerando o servidor de boa-fé de restituir os valores recebidos em virtude do erro técnico. II - A Agravante não apresenta, no regimental, argumentos suficientes para desconstituir a decisão agravada. III - Agravo Regimental improvido.” (AgRg no AREsp 558.587/SE, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 4/8/2015, DJe 14/8/2015)

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, assim concluímos:

1. as atuais remunerações dos diretores da NOVACAP e os benefícios concedidos aos diretores *REMUNERATÓRIAS (Participação nas Metas e Resultados - PMR, Auxílio Saúde, adiantamento de Gratificação Natalina)* não foram fixados pela Assembleia Geral da Companhia, afrontando diretamente o art. 152 da Lei 6.404/73 e o art. 25 do Estatuto Social vigente à época, art. 11, VIII, do atual Estatuto;
2. não vemos óbice legal para a Assembleia Geral convalidar os pagamentos já efetuados aos diretores da NOVACAP referentes aos benefícios e às remunerações acima citados. Caso assim seja decidido, a convalidação deverá abranger todo o período dos pagamentos efetuados sem a autorização da Assembleia Geral e não somente a partir de 2014;
3. não há impedimento legal para a Assembleia Geral fixar as remunerações dos diretores da NOVACAP nos mesmos valores que atualmente vêm sendo pagos, bem como conceder os benefícios que atualmente lhes são concedidos;
4. tendo em vista o que dispõe o Decreto Distrital nº 39.353/2018, o anúncio de convocação para as assembleias gerais deve ser encaminhado à Procuradoria-Geral do Distrito Federal acompanhado de relatório sucinto e objetivo sobre as matérias incluídas na respectiva ordem do dia, com antecedência mínima de 60 dias de sua realização, no caso de reuniões ordinárias, e de 30 dias, em se tratando de reuniões extraordinárias, que emitirá parecer sobre a matéria, abordando sua constitucionalidade e legalidade.

É o parecer.

Brasília-DF, 13 de fevereiro de 2019.

Antônio Marques dos Reis Filho
OAB-DF nº 35.184

Por concordar com o arcabouço lógico-jurídico apresentado, aprovo este Parecer Jurídico nos seus termos.

Ao Sr. Diretor Presidente para conhecimento e providências.

Brasília-DF, 13 de fevereiro de 2019.

WANDERSON SILVA DE MENEZES

OAB-DF nº 24199

Chefe da ASJUR/PRES/NOVACAP



Documento assinado eletronicamente por **ANTONIO MARQUES DOS REIS FILHO-Mat.**

8400973336-1, Advogado(a), em 14/02/2019, às 10:07, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **WANDERSON SILVA DE MENEZES-Mat. 8400973335-3, Chefe da Assessoria Jurídica**, em 14/02/2019, às 10:11, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)
verificador= **18337684** código CRC= **9627F26C**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Setor de Áreas Públicas - Lote B - Bairro Guará - CEP 71215-000 - DF

3403-2315

00112-00027506/2018-63

Doc. SEI/GDF 18337684