

Informação nº 147/2025 – NUREC

Brasília (DF), 05 de junho de 2025.

**Processo n.º:** 15022/2019  
**Assunto:** Auditoria Operacional  
**Jurisdicionada:** Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap  
**Ementa:** Auditoria Operacional realizada no âmbito da Terracap para verificar a aderência da empresa ao Estatuto Jurídico das Estatais estabelecido pela Lei Federal nº 13.303/16. Decisão nº 1535/2020. Conhecimento do Relatório Final de Auditoria. Diligências. Decisão nº 1990/2021. Cumprimento parcial. Reiteração. Decisão nº 836/2022. Cumprimento parcial. Reiteração. Decisão nº 168/2023. Cumprimento parcial da diligência. Reiteração. Decisão nº 1036/2024. Reiterações não atendidas. Determinação e esclarecimentos à Terracap. Pedido de Reexame. Decisão 1996/2024. Conhecimento. Efeito suspensivo aos itens II, alíneas "b" e "e", III e IV da Decisão nº 1036/2024. **Nesta Fase:** Análise de mérito. Pelo não provimento.

Senhor Diretor,

Cuidam os autos de Auditoria Operacional realizada na Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap objetivando a avaliação de ações, programas, controles e instrumentos implementados pela jurisdicionada para cumprimento do Estatuto Jurídico das Estatais (Lei Federal nº 13.303/2016), regulamentado pelo Decreto Distrital nº 37.967/2017 (peça 23).

## **I – ANTECEDENTES**

2. No âmbito da Decisão nº 1535/2020 (peça 28), o Tribunal conheceu do Relatório Final de Auditoria nº DA\_54/2020 – DIGEM3 (peça 23), determinou à Terracap a adoção de providências específicas necessárias ao cumprimento da Lei Federal nº 13.303/2016 e do Decreto Distrital nº 37.967/2017, assim como recomendou à Companhia medidas de gestão relacionadas aos seus diretores, administradores e membros de comitês.

3. O conhecimento das medidas implementadas pela Terracap contemplou o escopo da Decisão nº 1990/2021 (peça 130). Na ocasião, a Corte considerou parcialmente cumprida a Decisão nº 1535/2020 (peça 28) e reiterou os itens não implementados pela Agência. Após novas apreciações acerca das ações adotadas pela Terracap, o Tribunal reiterou as medidas anteriormente ordenadas, conforme consta da Decisão nº 836/2022 (peça 176) e da Decisão nº 168/2023 (peça 256).



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

4. Em vista do não cumprimento das medidas ordenadas, o Tribunal exarou a Decisão nº 1036/2024 (peça 340), *in verbis*:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 159/23-Terracap/Predi/Coint/Diger, de 19.05.23 (Peça n.º 281), e seus anexos (Peças n.ºs 283/333), remetidos via Processo de Barramento n.º 00111-00001740/2023-56, conforme termo de Peça n.º 282; b) da Informação n.º 142/23-Digem1/Segem (Peça n.º 336); II – considerar: a) atendidos os itens II.g e II.h da Decisão n.º 1.535/20; b) não atendido o item II.f da Decisão n.º 1.535/20; c) atendidos os itens II.i, II.k e III.a da Decisão n.º 1.535/20, reiterados pelo item IV da Decisão n.º 1.990/21, pelo item IV da Decisão n.º 836/22 e pelo item III.a da Decisão n.º 168/23; d) atendido o item IV.b.1 da Decisão n.º 836/22, reiterado pelo item IV.b da Decisão n.º 168/23; e) não atendido o item IV.b.2 da Decisão n.º 836/22, reiterado pelo item IV.b da Decisão n.º 168/23; f) atendido o item IV da Decisão n.º 168/23; III – determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as seguintes providências, informando-as ao Tribunal: a) no que se refere à avaliação de desempenho individual e coletiva de administradores e membros de comitês, aprimore suas normas internas, em especial a Resolução n.º 266/20, definindo objetivos ou padrões de desempenho a serem medidos em termos de quantidade, qualidade, tempo e custos, com o objetivo de alcançar maior aderência às exigências da Lei n.º 13.303/16; b) limite o orçamento para as despesas com publicidade, propaganda e patrocínio do exercício de 2024 e seguintes a 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta dos exercícios anteriores, em obediência ao caput do art. 93 da Lei n.º 13.303/16; IV – esclarecer à Terracap que a exceção prevista no § 1º do art. 93 da Lei n.º 13.303/16 é inaplicável àquela estatal, motivo pelo qual a inobservância do item II.f da Decisão n.º 1.535/20 sujeita os responsáveis às penalidades previstas na Lei Complementar n.º 1/94; V – autorizar: a) a ciência desta decisão à Terracap, com a disponibilização de cópia da Informação n.º 142/23-Digem1/Segem e do relatório/voto do Relator; b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade – Segem, para os devidos fins.” (grifou-se)*

5. Inconformada com a apreciação realizada, a Terracap interpôs Pedido de Reexame (peça 344), conhecido nos termos da Decisão nº 1996/2024 (peça 348), a qual conferiu efeito suspensivo aos itens II (alíneas "b" e "e"), III e IV da Decisão nº 1036/2024 (peça 340).

6. Após o exame de admissibilidade, a Terracap encaminhou, por meio do Ofício nº 1505/2024 – TERRACAP/PRESI/GABIN (peça 354), os seguintes documentos: (i) Resolução nº 266, de 25/06/2020, que dispõe sobre critérios e procedimentos para a implantação e tramitação da Avaliação de Desempenho individual e coletiva da Diretoria Colegiada e do Conselho de Administração (peça 351); e (ii) Relatório Consolidado dos Resultados de Avaliação de Desempenho do Exercício de 2023 (peças 352/353).

7. Nesta fase, procede-se ao exame de mérito da peça recursal.

## II – RAZÕES RECURSAIS (peça 344)

8. Inicialmente, a recorrente trata do contexto legislativo em que estaria inserida a Companhia. Nesse sentido, assevera que além da execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, atribuição prevista no art. 2º da Lei federal nº 5.861/1972, a Terracap exerceria a função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, de acordo com o art. 19 da Lei distrital nº 4.586/2011.

9. Destaca, ainda, que a Terracap seria empresa pública do Distrito Federal, integrante da Administração indireta, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda do Distrito Federal.

10. Complementa, com fundamento na Lei federal nº 13.303/2016, que a norma trataria de regras de governança corporativa, mecanismos de controle, estrutura interna, dentre outros instrumentos atinentes à observância de atuação da empresa em conformidade com o interesse público, bem como de regras para as suas licitações e contratações.

11. Reproduz o art. 93 da supracitada norma, no que tange às despesas com publicidade e patrocínio:

*“Art. 93. As despesas com publicidade e patrocínio da empresa pública e da sociedade de economia mista não ultrapassarão, em cada exercício, o limite de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior.*

*§ 1º O limite disposto no caput poderá ser ampliado, até o limite de 2% (dois por cento) da receita bruta do exercício anterior, por proposta da diretoria da empresa pública ou da sociedade de economia mista justificada com base em parâmetros de mercado do setor específico de atuação da empresa ou da sociedade e aprovada pelo respectivo Conselho de Administração.*

*§ 2º É vedado à empresa pública e à sociedade de economia mista realizar, em ano de eleição para cargos do ente federativo a que sejam vinculadas, despesas com publicidade e patrocínio que excedam a média dos gastos nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito ou no último ano imediatamente anterior à eleição.”*

12. Depreende da leitura do aludido dispositivo que as despesas com publicidade e patrocínio se sujeitariam aos limitadores estabelecidos legalmente, quais sejam: *“0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior”* e *“até o limite de 2% (dois por cento) da receita bruta do exercício anterior”*.

13. Em relação ao limite de *“0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior”*, percebe que o limite se revestiria de suficiente precisão para a sua aplicação. Em outras palavras, afirma que se trataria de um parâmetro limitador objetivo, que se aplicaria prontamente.

14. No que se refere ao parâmetro limitador de *“2% (dois por cento) da receita bruta do exercício anterior”*, alega que se figura como aspecto complementar à norma enunciada no caput do art. 93.

15. Entende que no âmbito da Terracap se aplicaria o mencionado limite de "até o limite de 2% (dois por cento) da receita bruta do exercício anterior" para as despesas com publicidade e patrocínio, com o cumprimento de elementos estabelecidos legalmente, notadamente a proposta da diretoria justificada com base em parâmetros de mercado do setor específico de atuação aprovada pelo respectivo Conselho de Administração.

16. Menciona que o Plano Anual de Comunicação da Terracap para o exercício de 2024 se encontraria disponível no seu sítio eletrônico, no endereço: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/aceso-informacao/contexto-publicidade/plano-anual-de-comunicacao>, e destaca a "ESTRATÉGIA" e a "ESTIMATIVA DE DESPESAS".

17. Relata que de acordo com as informações contidas no processo SEI/GDF nº 00111-00003193/2023-43, o Conselho de Administração, por intermédio da sua Decisão nº 15, de 17/08/2023, teria aprovado despesas com publicidade e patrocínio no valor de R\$ 12.902.500,00, com a ampliação até o limite de 2% caso necessário, por meio de alteração orçamentária sem elevação do orçamento anual, mediante proposta da Diretoria, por meio de sua Decisão nº 507, realizada em 10/08/2023.

18. Informa que o Tribunal teria adotado o seguinte posicionamento consignado no Relatório Final de Auditoria nº DA\_54/2020 – DIGEM3 (peça 23) a respeito da apuração da "Receita Operacional Bruta":

*"89. Neste mesmo sentido é o regramento constante da Portaria nº 5.832, de 11/10/2019, da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia. Este normativo estabelece, em seu artigo 3º, que "(...) a Receita Operacional Bruta será igual ao valor total das vendas de bens ou da prestação de serviços antes de qualquer dedução".*

*90. Dessa forma, a estatal não pode incluir, para os fins de aferição do limite de gastos com publicidade patrocínio, nenhuma receita além daquela recebida com a venda de bens e serviços no período estipulado, ou seja, relacionada à atividade-fim da empresa."*

19. Alega que a Terracap cumpriria os elementos estabelecidos no art. 93, §1º, da Lei federal nº 13.303/2016 para aplicar o parâmetro de "até o limite de 2% (dois por cento) da receita bruta do exercício anterior" para as despesas com publicidade e patrocínio.

20. Acrescenta que a Assessoria de Comunicação – ASCOM havia apresentado documento com "justificativa técnica, embasada nos princípios da publicidade, na concorrência mercadológica e na posição estratégica da empresa no setor imobiliário."

21. Indica atividade legislativa objeto do Projeto de Lei nº 2.896/2022 da Câmara dos Deputados, submetido à apreciação do Senado Federal, *in verbis*:

*"Altera a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para dispor sobre as vedações a serem observadas na indicação de pessoas para o conselho de administração e para a diretoria das estatais e sobre os gastos com publicidade e patrocínio da empresa pública e da sociedade de economia mista e suas subsidiárias, e a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre as vedações a serem*



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

*observadas na indicação de pessoas para o conselho diretor ou a diretoria colegiada das agências reguladoras.”*

22. No que se refere às despesas com publicidade e patrocínio, observa que o art. 93 da Lei nº 13.303/2016 passaria a vigorar com as seguintes alterações:

*"Art. 93. As despesas com publicidade e patrocínio da empresa pública e da sociedade de economia mista não ultrapassarão, em cada exercício, o limite de 2% (dois por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior.*

*§ 1º (Revogado)*

*§ 2º No ano de eleição para cargos do ente federativo a que sejam vinculadas a empresa pública e a sociedade de economia mista e suas subsidiárias:*

*I - é vedado reconhecer despesas, no primeiro semestre, com publicidade institucional, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores reconhecidos e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito;*

*II - é permitido realizar despesas com patrocínio e publicidade mercadológica e de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, observado o limite estabelecido no caput deste artigo.*

*§ 3º Para efeito de cálculo da média prevista no § 2º deste artigo, os valores serão reajustados pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, a partir da data em que foram reconhecidas as despesas até o mês de dezembro anterior ao pleito.*

*§ 4º Para fins da apuração dos limites de que trata este artigo, aplica-se o regime de competência do reconhecimento das despesas.”(NR)”*

23. Concernente à avaliação de desempenho individual e coletivo de administradores e membros de comitês, menciona que a Controladoria Interna teria apresentado documento em que reitera as informações apresentadas pela Terracap, bem como consigna que a *"unidade técnica asseverou que a Terracap adotou as medidas para adequação à Lei nº 13.303/2016 no tocante à avaliação de desempenho individual e coletiva de administradores e membros de comitês, recomendando aprimoramento metodológico, o que é recorrente e sistemático em temas desta natureza"*.

24. Ante o exposto, requer provimento ao pleito no sentido de reformar os itens II, "b" e "e", da Decisão nº 1036/2024 (peça 340), bem como tornar sem efeito os itens III e IV da supracitada decisão.

### III – ANÁLISE

25. Conforme visto, de acordo com a Decisão nº 1996/2024 (peça 348), o Pedido de Reexame interposto por parte da Terracap (peça 344) foi conhecido, com feito suspensivo em relação aos itens II, alíneas "b" e "e", III e IV da Decisão nº 1036/2024 (peça 340), transcritos a seguir:



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)”*

*II – considerar: (...) b) não atendido o item II.f da Decisão n.º 1.535/20<sup>1</sup>; (...) e) não atendido o item IV.b.2 da Decisão n.º 836/22, reiterado pelo item IV.b da Decisão n.º 168/23<sup>2</sup>; (...)”*

*III – determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as seguintes providências, informando-as ao Tribunal: a) no que se refere à avaliação de desempenho individual e coletiva de administradores e membros de comitês, aprimore suas normas internas, em especial a Resolução n.º 266/20, definindo objetivos ou padrões de desempenho a serem medidos em termos de quantidade, qualidade, tempo e custos, com o objetivo de alcançar maior aderência às exigências da Lei n.º 13.303/16; b) limite o orçamento para as despesas com publicidade, propaganda e patrocínio do exercício de 2024 e seguintes a 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta dos exercícios anteriores, em obediência ao caput do art. 93 da Lei n.º 13.303/16;*

*IV – esclarecer à Terracap que a exceção prevista no § 1º do art. 93 da Lei n.º 13.303/16 é inaplicável àquela estatal, motivo pelo qual a inobservância do item II.f da Decisão n.º 1.535/20 sujeita os responsáveis às penalidades previstas na Lei Complementar n.º 1/94; (...)”*

26. Nesta fase processual, serão examinadas as razões recursais de acordo com os itens consignados na decisão recorrida.

**(i) Itens II, alínea “b”, e IV da Decisão nº 1036/2024 (peça 340)**

27. Mediante o item II, alínea “b”, da Decisão nº 1036/2024 (peça 340), o Tribunal considerou não atendido o item II, alínea “f”, da Decisão nº 1535/2020 (peça 28), em que determinou “à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei Federal nº 13.303/2016 e do Decreto Distrital nº 37.967/2017, com vista a: (...) f) restringir as despesas com publicidade e patrocínio, em cada exercício, a 0,5% (cinco

---

<sup>1</sup> **Decisão nº 1535/2020** (peça 28): “II – determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei Federal nº 13.303/2016 e do Decreto Distrital nº 37.967/2017, com vista a: (...) f) restringir as despesas com publicidade e patrocínio, em cada exercício, a 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior, nos termos do art. 93 desse diploma legal (Achado 1.2);”

<sup>2</sup> **Decisão nº 836/2022** (peça 176): IV – determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap, em reiteração às Decisões nºs 1535/20 e 1990/21, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, providencie o seguinte, havendo necessidade de dar conhecimento ao Tribunal e de enviar a respectiva documentação comprobatória: (...) b) em consonância com os itens “IV.a” e “IV.b” da Decisão nº 1535/20, realizar estudos no sentido de: (...) “b.2) desenvolver diretrizes e metodologia para avaliação de desempenho individual e coletiva de administradores e membros de comitês, com critérios objetivos e específicos, em conformidade com o art. 18, IV, c/c o art. 13, III, da mencionada lei;”



décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior, nos termos do art. 93 desse diploma legal (Achado 1.2);”.

28. Em decorrência do supracitado item, a Corte encaminhou à empresa a seguinte medida: *“IV – esclarecer à Terracap que a exceção prevista no § 1º do art. 93 da Lei n.º 13.303/16 é inaplicável àquela estatal, motivo pelo qual a inobservância do item II.f da Decisão n.º 1.535/20 sujeita os responsáveis às penalidades previstas na Lei Complementar n.º 1/94;”*

29. Por esse motivo, em vista da conexão entre os assuntos, no Pedido de Reexame a Terracap solicitou ao Tribunal *“considerar atendido o item II.f da Decisão n.º 1.535/20”* e, em consequência, *“tornar sem efeito o item IV da Decisão n.º 1036/2024”* (peça 344, pág. 49).

30. Em essência, quanto aos itens sob análise, a jurisdicionada reitera os mesmos argumentos examinados no bojo da Relatório Final de Auditoria n.º DA\_54/2020 – DIGEM3 (peça 23) e da Informação n.º 142/2023 – Digem1/Segem (peça 336), no sentido de que as despesas com publicidade e patrocínio se sujeitariam aos *“parâmetros limitadores estabelecidos no art. 93 da Lei n.º 13.3303/2016, quais sejam “0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior” e “até o limite de 2% (dois por cento) da receita bruta do exercício anterior”* (peça 344, pág. 25).

31. Os Planos de Comunicação da Companhia para 2024 e 2025<sup>3</sup> reiteram o posicionamento:

*“A estratégia e planejamento de comunicação da Terracap atende o previsto no art. 93 § 1º da Lei 13.303/2016, onde diz “limite disposto no caput poderá ser ampliado, até o limite de 2% (dois por cento) da receita bruta do exercício anterior, por proposta da diretoria da empresa pública ou da sociedade de economia mista justificada com base em parâmetros de mercado do setor específico de atuação da empresa ou da sociedade e aprovada pelo respectivo Conselho de Administração, Decisão 15/2023 120169165, processo 00111-00003193/2023-43”*

*“A estratégia e planejamento de comunicação da Terracap atende o previsto no art. 93 § 1º da Lei 13.303/2016, onde diz “limite disposto no caput poderá ser ampliado, até o limite de 2% (dois por cento) da receita bruta do exercício anterior, por proposta da diretoria da empresa pública ou da sociedade de economia mista justificada com base em parâmetros de mercado do setor específico de atuação da empresa ou da sociedade e aprovada pelo respectivo Conselho de Administração, Decisão n.º 673/2024- DIRET 148830741, Decisão n.º 12 /2024 - CONAD 148830741, processo 00111-00012650/2024-71.”*

32. Da mesma forma, insiste a Terracap que o supra defendido parâmetro limitador seria aplicável à Companhia, em vista do *“cumprimento de elementos estabelecidos legalmente, notadamente proposta da diretoria justificada com base em parâmetros de mercado do setor específico de atuação aprovada pelo Conselho de*

---

<sup>3</sup><https://www.terracap.df.gov.br/index.php/aceso-informacao/contexto-publicidade/plano-anual-de-comunicacao>

*Administração*” (peça 344, pág. 27). Com fundamento em pronunciamento de sua Assessoria de Comunicação – ASCOM (peça 344, págs. 31/36), em que defende a atuação em mercado concorrencial (“*concorrência mercadológica*”), assevera que “*enfrenta concorrência direta e indireta no mercado imobiliário do Distrito Federal*”.

33. Importa mencionar que desde 2020, quando da elaboração do Relatório Prévio de Auditoria (peça 12, pág. 27), a Unidade Técnica apresentou elementos consistentes para demonstrar que a exceção prevista no § 1º do art. 93 da Lei nº 13.303/16 não seria aplicável à Terracap. Nessa perspectiva, a Companhia não poderia se valer da ampliação do limite de despesas com publicidade e patrocínio para 2%, conforme previsto na norma. Por consequência, em não sendo aplicável o referido parâmetro, mantém-se hígido o item “II.f” da Decisão nº 1535/2020 (peça 28), em que a Corte ordenou à jurisdicionada “*restringir as despesas com publicidade e patrocínio, em cada exercício, a 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior*”.

34. O § 1º do art. 93 da Lei nº 13.303/2016<sup>4</sup> estabelece que o parâmetro disposto no *caput*, qual seja, “*o limite de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior*”, pode ser ampliado para até 2% (dois por cento), desde que sejam obedecidos os seguintes critérios:

- a) haja proposta da diretoria da empresa pública aprovada pelo respectivo Conselho de Administração; **e**
- b) que a proposta seja justificada com base em **parâmetros de mercado do setor específico de atuação** da estatal.

35. Observe-se que para possibilitar a ampliação do limite para até 2% não basta tão somente que a proposta da diretoria da Terracap seja aprovada por parte do Conselho de Administração. Há necessidade de que a proposta seja justificada com base “*em parâmetros de mercado do setor específico de atuação*” da Companhia, ou seja, para tal propósito, a estatal deve **atuar em mercados concorrenciais**, onde há competição com outras empresas privadas ou públicas.

36. A Terracap, empresa pública vinculada ao Governo do Distrito Federal, atua predominantemente na gestão e comercialização de terras públicas, desempenhando um papel significativo no desenvolvimento urbano e econômico do Distrito Federal. Suas atividades incluem a venda de terrenos por meio de licitações públicas, concessões de uso e parcerias com o setor privado, além de investimentos em infraestrutura e programas habitacionais.

37. Não obstante a Terracap realize operações que envolvem transações comerciais, como a venda de imóveis, sua atuação não se caracteriza por uma competição direta com empresas privadas no mercado imobiliário, tampouco com outras estatais de mesma natureza jurídica. A empresa possui atribuições específicas,

---

<sup>4</sup> “§ 1º O limite disposto no *caput* poderá ser ampliado, até o limite de 2% (dois por cento) da receita bruta do exercício anterior, por proposta da diretoria da empresa pública ou da sociedade de economia mista justificada com base em parâmetros de mercado do setor específico de atuação da empresa ou da sociedade e aprovada pelo respectivo Conselho de Administração.”

como a regularização fundiária e o apoio a políticas públicas de desenvolvimento, que a distinguem das entidades privadas do setor.

38. Embora a Terracap seja empresa pública, não atua em ambiente de concorrência de mercado, tendo em vista que a sua função principal resta vinculada à gestão de terras públicas e ao desenvolvimento urbano do Distrito Federal. O seu papel é de agente de desenvolvimento e gestão de terras públicas, e não de disputar mercado como uma empresa privada.

39. Em 2022, a Terracap solicitou ao Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal – TRE-DF autorização para veicular propaganda institucional durante o período eleitoral, argumentando que os seus produtos e serviços enfrentariam concorrência no mercado. No entanto, o relator do caso destacou que a venda de imóveis pela Terracap é uma atividade exclusiva e não concorrencial, submetida ao regime de licitações, o que levou ao indeferimento do pedido com base no artigo 73, VI, "b", da Lei das Eleições, *in verbis*<sup>5</sup>:

*“O relator reconhece ainda que, embora a requerente [Terracap] busque autorização para divulgar suas atividades comerciais que, pelo menos em tese, não envolvem promoção de atos do atual governante, ou de qualquer outro político, a **venda de imóveis feita pela empresa é exclusiva e não concorrencial** submetendo-se tanto ao regime das licitações, como ao regime de precatórios.”* (grifou-se)

40. No mesmo sentido, após o exame de idêntico contexto jurídico relatado na peça recursal (peça 344, págs. 21/23), em que estão inseridos os objetivos, finalidades e atividades da Companhia, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar a Reclamação 54876/DF, firmou o entendimento em que reconhece a Terracap como empresa pública prestadora de serviço público legalmente definido, exclusivo e não concorrencial<sup>6</sup>:

*“(…)*  
*Trata-se, portanto, pelos objetivos, finalidades e atividades da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, de **empresa pública prestadora de serviço público legalmente definido, exclusivo e não concorrencial**, a autorizar a submissão de seus débitos ao pagamento pelo regime dos precatórios.”* (grifou-se)

41. Portanto, embora a Terracap realize atividades comerciais, sua atuação não se enquadra como concorrencial no sentido estrito, pois suas funções estão alinhadas com políticas públicas específicas e reguladas por normas que diferem das aplicáveis às empresas privadas do setor imobiliário.

42. A referência a “**parâmetros de mercado do setor específico**” prevista no § 1º do art. 93 da Lei nº 13.303/2016 não encontra respaldo concreto, já que o setor específico da Terracap não é um mercado competitivo como o de estatais que disputam clientela, por exemplo, Banco do Brasil, Correios e Petrobrás.

<sup>5</sup>[https://www.tre-df.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/tribunal-analisa-pedido-da-terracap-para-autorizar-propaganda-institucional?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.tre-df.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Agosto/tribunal-analisa-pedido-da-terracap-para-autorizar-propaganda-institucional?utm_source=chatgpt.com).

<sup>6</sup> <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355963460&ext=.pdf>

43. Nesse sentido, não existe um “mercado” no sentido competitivo para basear a ampliação do limite, que é exatamente o requisito exigido pelo dispositivo em apreço.

44. De mais a mais, o exemplo colacionado aos autos pela recorrente (peça 344, pág. 37), em que aponta a tramitação do Projeto de Lei nº 2.896/2022, cujo foco, dentre outros, seria a alteração do art. 93 da Lei nº 13.303/2016, tão somente corrobora as conclusões da Unidade Técnica assentadas nestes autos. As alterações promovidas no aludido projeto legislativo visam incluir na norma exatamente os mesmos pontos ora reclamados pela Terracap, o que demonstra que a redação original da Lei nº 13.303/2016 não autoriza o encaminhamento objeto da peça recursal.

45. Observe-se que o Projeto de Lei nº 2.896/2022 tem o escopo de ampliar o limite das despesas com publicidade e patrocínio e, ainda, revogar as disposições do § 1º do mencionado art. 93 da Lei nº 13.303/2016, de forma que a redação proposta, se aprovada, contemplaria tanto o limite de 2% (dois por cento) quanto a dispensa dos requisitos que exigem a necessidade de atuação em mercado concorrencial, justamente nos mesmos moldes requeridos nas razões recursais (peça 344, pág. 37).

46. Nesse cenário, considerando que permanecem em vigor os preceitos da Lei nº 13.303/2016, os quais fundamentam as análises até então proferidas nos autos, e que os anseios da recorrente somente poderão ser satisfeitos, após a análise específica, caso sejam aprovadas as alterações consignadas no Projeto de Lei nº 2.896/2022, constata-se que se mantêm hígidos os itens II, alínea “b”, e IV da Decisão nº 1036/2024 (peça 340).

**(ii) Item II, alínea “e”, e III da Decisão nº 1036/2024 (peça 340)**

47. Mediante o item II, alínea “e”, da Decisão nº 1036/2024 (peça 340), o Tribunal considerou não atendido “(...) o item IV.b.2 da Decisão n.º 836/22, reiterado pelo item IV.b da Decisão n.º 168/23”<sup>7</sup>. Em decorrência do não atendimento do

---

<sup>7</sup> **Decisão nº 836/2022** (peça 176): IV – determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap, em reiteração às Decisões nºs 1535/20 e 1990/21, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, providencie o seguinte, havendo necessidade de dar conhecimento ao Tribunal e de enviar a respectiva documentação comprobatória: (...) b) em consonância com os itens “IV.a” e “IV.b” da Decisão nº 1535/20, realizar estudos no sentido de: (...) “b.2) desenvolver diretrizes e metodologia para avaliação de desempenho individual e coletiva de administradores e membros de comitês, com critérios objetivos e específicos, em conformidade com o art. 18, IV, c/c o art. 13, III, da mencionada lei;” **Decisão nº 1535/2020** (peça 28): “IV – recomendar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que: a) estabeleça diretrizes e metodologia para fixação de metas e resultados específicos a serem alcançados por seus diretores, com vista a viabilizar a análise e aprovação dos respectivos compromissos pelo Conselho de Administração (Achado 1.4); b) estabeleça diretrizes e metodologia para avaliação de desempenho individual e coletiva de administradores e membros de comitês (Achado 1.5); c) adote medidas com vista a exigir o comparecimento de ao menos um membro do Conselho Fiscal nas reuniões da Assembleia-Geral (Achado 1.6);”

supracitado item IV.b.2 da Decisão nº 836/2022 (peça 176), o Tribunal ordenou à Terracap o item III da Decisão nº 1036/2024<sup>8</sup> (peça 340).

48. Ao tratar das mencionadas exigências (peça 344, págs. 37/47), a recorrente reproduz os mesmos argumentos apresentados nas fases processuais anteriores e, após transcrever excertos da Informação nº 142/2023 – Digem1/Segem (peça 336), no que se refere à exigência assentada no item IV.b.2 da Decisão nº 836/2022 (peça 176), conclui que *“resta claro que a unidade técnica asseverou que a Terracap adotou as medidas para adequação à Lei nº 13.303/2016 no tocante à avaliação de desempenho individual e coletiva de administradores e membros de comitês, recomendando o aprimoramento metodológico, o que é recorrente e sistemática em temas desta natureza.”* (peça 344, pág. 47).

49. Em sua transcrição (peça 344, pág. 47), a recorrente omitiu a conclusão da Unidade Técnica registrada no parágrafo 14 da Informação nº 142/2023 – Digem1/Segem (peça 336), no sentido de que as análises procedidas dos mesmos argumentos ora reproduzidos na peça recursal permitiram o encaminhamento pela *“continuidade do entendimento já firmado pelo Tribunal”*, qual seja, aquele registrado no item IV.b.2 da Decisão nº 836/2022 (peça 176).

50. Naquela oportunidade, apesar de a Unidade Técnica não ter sugerido ao Tribunal a reiteração da medida, substituindo-a por recomendação no mesmo sentido (peça 336, pág. 11), a proposição não fora acolhida no Voto (peça 339) condutor da Decisão nº 1036/2024 (peça 340).

51. O Ilmo. Desembargador de Contas Manoel de Andrade entendeu que a medida deveria ser ordenada à Terracap (peça 339, pág. 16), o que foi aquiescido pelo Plenário mediante o item III da Decisão nº 1036/2024 (peça 340), em face dos seguintes argumentos:

*“(…) Contudo, na avaliação da unidade instrutiva, ‘considerando as demais ações da TERRACAP em se adequar ao novo regramento jurídico instituído pela legislação federal’, torna-se pertinente recomendar à jurisdicionada, no que se refere à avaliação de desempenho individual e coletiva de administradores e membros de comitês, ‘que aprimore suas normas internas, em especial a Resolução nº 266/2020, definindo objetivos ou padrões de desempenho a serem medidos em termos de quantidade, qualidade, tempo e custos, com o objetivo de alcançar maior aderência às exigências da Lei nº 13.303/2016’.*

---

<sup>8</sup> *“III – determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as seguintes providências, informando-as ao Tribunal: a) no que se refere à avaliação de desempenho individual e coletiva de administradores e membros de comitês, aprimore suas normas internas, em especial a Resolução n.º 266/20, definindo objetivos ou padrões de desempenho a serem medidos em termos de quantidade, qualidade, tempo e custos, com o objetivo de alcançar maior aderência às exigências da Lei n.º 13.303/16; b) limite o orçamento para as despesas com publicidade, propaganda e patrocínio do exercício de 2024 e seguintes a 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta dos exercícios anteriores, em obediência ao caput do art. 93 da Lei n.º 13.303/16”* (grifou-se).



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

*Discordando, em parte, do corpo técnico, a meu ver, por se tratar de medida a ser adotada para a fiel observância de norma legal (maior aderência às exigências da Lei n.º 13.303/16), mostra-se **mais adequado que a medida, abarcando o escopo delimitado pela instrução, seja veiculada sob a forma de determinação e assinalado o prazo de 30 (trinta) dias para que a entidade informe ao Tribunal as medidas adotadas para esse fim.**” (grifou-se)*

52. Neste momento recursal, a Terracap reitera argumentos em que menciona que as suas normas internas, no que se refere à avaliação de desempenho individual e coletivo de administradores e membros de comitês, estariam em consonância com a legislação vigente, ou seja, a jurisdicionada não demonstrou qualquer atuação com vistas ao cumprimento do III da Decisão nº 1036/2024 (peça 340).

53. Com relação à alínea “a” do item III da Decisão nº 1036/2024 (peça 340), a recorrente repisa que a Decisão da Corte restaria cumprida de acordo com a Resolução Terracap nº 266/2020-CONAD (peças 315 e 351), que disporia sobre critérios e procedimentos para a implantação e a tramitação da Avaliação de Desempenho individual e coletivo da Diretoria Colegiada e do Conselho de Administração.

54. No entanto, os documentos acostados às razões recursais, assim como as análises realizadas nas fases processuais anteriores, não demonstram que houve o aprimoramento exigido pela Corte nas normas internas da Companhia, notadamente no âmbito da Resolução Terracap nº 266/2020-CONAD (peças 315 e 351).

55. Apesar de a Terracap afirmar que a alínea “a” do item III da Decisão nº 1036/2024 (peça 340) restaria cumprida no âmbito da Resolução Terracap nº 266/2020-CONAD (peças 315 e 351), sem demonstrar os determinados aprimoramentos, insta destacar que a supracitada norma já foi objeto de análise e considerada insuficiente nas fases processuais anteriores.

56. A título de exemplo, observe-se o disposto na Informação nº 142/2023 – Digem1/Segem (peça 336, págs. 9/11):

*“29. Na fase anterior, o Corpo Técnico entendeu que **as avaliações com base na Resolução Terracap nº 266/2020-CONAD** (disponível na aba “Associados” destes autos) não eram suficientes. O Corpo Técnico expressou-se nos seguintes termos:*

*75. Na fase anterior, já se tinha conhecimento tanto da Resolução nº 266 – CONAD quanto da mencionada avaliação (e-doc F1A3DE64). Logo, a Estatal não trouxe assunto novo.*

*76. Assim, não foi apresentado à colação qualquer fato novo que tivesse o condão de alterar as conclusões anteriores, no sentido da necessidade de desenvolvimento de novas ferramentas de avaliação de caráter objetivo e também da definição de metas e resultados específicos a serem alcançados, devendo abranger os administradores e os membros de comitês, em consonância com o art. 18, IV, c/c art. 13, III, e art. 23, da Lei Federal nº 13303/2016, culminando nos itens II.i, II.k e IV, da Decisão nº 1535/2020.*



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
NÚCLEO DE RECURSOS

77. Vale salientar que a aprovação da Lei Federal nº 13.303/2016, estipulando regras mais rigorosas para os gastos e critérios para a escolha de diretores e conselheiros, objetivou reduzir a ingerência política em questões que demandam conhecimento técnico. Nesse diapasão, foram fixados diversos dispositivos, como a avaliação de desempenho dos administradores e dos membros dos comitês, um dos pontos da diligência.

78. Mas em que consiste essa avaliação de desempenho?

79. Chiavenato & Sapiro, ao discorrerem sobre Avaliação da estratégia, ensinam que o processo de controle, formado por quatro etapas, deve ser visualizado como um processo sistêmico em que cada etapa influencia e é influenciada pelas demais.

80. Na etapa de “Estabelecimento de objetivos ou padrões de desempenho”, os autores informam que o primeiro passo do processo de controle é estabelecer os objetivos ou padrões que se desejam alcançar ou manter. Os objetivos servem de pontos de referência para o desempenho ou resultados de uma organização, enquanto o padrão significa um nível de realização ou de desempenho que se pretende tomar como referência. Os padrões são a base para a comparação dos resultados desejados e podem ser tangíveis ou intangíveis, mas sempre têm como unidade representativa a quantidade, a qualidade e o tempo.

81. São exemplos de padrões utilizados: a) quantidade (volume de produção, total de vendas); b) qualidade (qualidade de produção, qualidade dos produtos ou serviços oferecidos); c) tempo (tempo de processamento dos pedidos de clientes, tempo padrão de produção); d) custo (custo de processamento de um pedido, relação custo/benefício de um equipamento).

82. Na etapa de “Avaliação de desempenho”, Chiavenato & Sapiro explicam que o propósito dessa avaliação é verificar se os resultados estão sendo obtidos e quais as correções necessárias a serem feitas.

83. Na “Comparação do desempenho com o objetivo ou padrão”, as variações podem ser consideradas como “normal” ou “aceitável”, quando dentro dos níveis de tolerância, ou “erro” ou “desvio”, situação que exigiria correções.

84. Na “Ação Corretiva”, o objetivo é manter as operações dentro dos padrões estabelecidos a fim de que os objetivos sejam alcançados.

85. Nesse contexto, uma organização pode decidir, por exemplo, pela necessidade de mensurar a qualidade de seus produtos, sendo eleito o baixo número de rejeição na produção, estabelecendo-se um percentual de 10% como aceitável.

86. É certo que a avaliação da gestão nas estatais, diversamente das empresas privadas, está em processo de amadurecimento

*no Brasil, porém ainda tem um longo caminho de aprimoramento a ser trilhado.*

*87. Na hipótese sob exame, na Avaliação realizada pela Terracap (e-doc F1A3DE64, fls. 14/32), percebe-se que não foram definidos os objetivos ou padrões de desempenho medidos em termos de quantidade, qualidade, tempo e custos, inviabilizando, por conseguinte, a aludida comparação de desempenho, bem como a realização de eventual ação corretiva. Em outras palavras, como não existem padrões de comparação, impossível avaliar, de verdade, o desempenho da gestão realizada pela alta direção.” (grifou-se)*

57. A transcrição da supracitada análise se mostra importante tendo em vista que a subsistência do item sob exame vincula-se aos mencionados fundamentos. Nesse sentido, nesta fase recursal (peça 344, págs. 39/47 e peças 351/354), ao se restringir à reiteração de informações já encaminhadas e minuciosamente examinadas, a recorrente deixou de comprovar que promoveu alterações na Resolução Terracap nº 266/2020-CONAD (peça 351) com vistas a assegurar:

- o desenvolvimento de novas ferramentas de avaliação de caráter objetivo e a definição de metas e resultados específicos a serem alcançados, abrangendo os administradores e os membros de comitês;
- a definição de objetivos ou padrões de desempenho medidos em termos de quantidade, qualidade, tempo e custos, com vistas a viabilizar a comparação de desempenho, bem como a realização de eventual ação corretiva.

58. Assim como o Relatório Consolidado dos Resultados de Avaliação de Desempenho – 2019 (F1A3DE64), examinado na Informação nº 142/2023 – Digem1/Segem (peça 336, págs. 9/11), cujo extrato fora transcrito anteriormente, o Relatório Consolidado dos Resultados de Avaliação de Desempenho – 2023 (peça 352) apresentou **aspectos exatamente idênticos** relacionados à estrutura redacional, definição dos quesitos básicos e metodologia.

59. Diante desse cenário, da mesma forma como consta da análise precedente, também para o exercício de 2023 (peça 352) “não foram definidos os objetivos ou padrões de desempenho medidos em termos de quantidade, qualidade, tempo e custos, inviabilizando, por conseguinte, a aludida comparação de desempenho, bem como a realização de eventual ação corretiva. Em outras palavras, como não existem padrões de comparação, impossível avaliar, de verdade, o desempenho da gestão realizada pela alta direção.” (peça 336, pág. 10).

60. As exigências devidamente fundamentadas pela Unidade Técnica (peça 336) se encontram em consonância com o art. 18, IV, c/c art. 13, III, e art. 23, da Lei Federal nº 13.303/2016<sup>9</sup>. A ausência de comprovação do aprimoramento da

<sup>9</sup> **Lei nº 13.303/2016:** “(...) Art. 13. A lei que autorizar a criação da empresa pública e da sociedade de economia mista deverá dispor sobre as diretrizes e restrições a serem consideradas na elaboração do estatuto da companhia, em especial sobre: (...) III - **avaliação**

Resolução Terracap nº 266/2020-CONAD, na forma ordenada pela Corte, não permite acolher o argumento da recorrente de que suas normas internas, no que se refere à avaliação de desempenho individual e coletivo de administradores e membros de comitês, estariam em consonância com a legislação vigente.

61. O descumprimento da determinação da Corte se evidencia explícito também quando se apreciam as medidas relacionadas à alínea “b” do item III da Decisão nº 1036/2024 (peça 340)<sup>10</sup>.

62. Na análise do posicionamento da Terracap, realizada no tópico anterior, demonstrou-se que a Companhia manteve a conduta, reiteradamente refutada nas demais fases processuais, no sentido de não estabelecer em seus normativos o limite de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta dos exercícios anteriores para as despesas com publicidade e patrocínio, em consonância com as disposições da Lei nº 13.303/2016.

63. Portanto, a inobservância do item III, alínea “b”, da Decisão nº 1036/2024 (peça 340) decorre do descumprimento dos itens II, alínea “b”, e IV da Decisão

---

**de desempenho**, individual e coletiva, de periodicidade anual, dos administradores e dos membros de comitês, observados os seguintes quesitos mínimos: a) exposição dos atos de gestão praticados, quanto à licitude e à eficácia da ação administrativa; b) contribuição para o resultado do exercício; c) consecução dos objetivos estabelecidos no plano de negócios e atendimento à estratégia de longo prazo; (...)

Art. 18. Sem prejuízo das competências previstas no [art. 142 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976](#), e das demais atribuições previstas nesta Lei, compete ao Conselho de Administração: (...) IV - avaliar os diretores da empresa pública ou da sociedade de economia mista, nos termos do inciso III do art. 13, podendo contar com apoio metodológico e procedimental do comitê estatutário referido no art. 10. (...)

Art. 23. É condição para investidura em cargo de diretoria da empresa pública e da sociedade de economia mista a assunção de compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados, que deverá ser aprovado pelo Conselho de Administração, a quem incumbe fiscalizar seu cumprimento.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, a diretoria deverá apresentar, até a última reunião ordinária do Conselho de Administração do ano anterior, a quem compete sua aprovação: I - plano de negócios para o exercício anual seguinte; II - estratégia de longo prazo atualizada com análise de riscos e oportunidades para, no mínimo, os próximos 5 (cinco) anos.

§ 2º Compete ao Conselho de Administração, sob pena de seus integrantes responderem por omissão, promover anualmente análise de atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, devendo publicar suas conclusões e informá-las ao Congresso Nacional, às Assembleias Legislativas, à Câmara Legislativa do Distrito Federal ou às Câmaras Municipais e aos respectivos tribunais de contas, quando houver.

§ 3º Excluem-se da obrigação de publicação a que se refere o § 2º as informações de natureza estratégica cuja divulgação possa ser comprovadamente prejudicial ao interesse da empresa pública ou da sociedade de economia mista.”

<sup>10</sup> “III – determinar à (...) Terracap que (...), adote as seguintes providências, informando-as ao Tribunal: (...) b) limite o orçamento para as despesas com publicidade, propaganda e patrocínio do exercício de 2024 e seguintes a 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta dos exercícios anteriores, em obediência ao caput do art. 93 da Lei n.º 13.303/16”

nº 1036/2024 (peça 340), cujos fundamentos apresentados pela Terracap não restaram acolhidos no exame do tópico anterior.

64. Ante às análises empreendidas, constata-se que os argumentos relatados por parte da Terracap no Pedido de Reexame (peça 344) são insuficientes para promover reforma aos itens II, alíneas "b" e "e", III e IV da Decisão nº 1036/2024 (peça 340), razão pela qual será proposto o desprovemento do pleito e a cientificação da recorrente acerca da decisão a ser proferida.

#### **IV – SUGESTÕES**

65. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. tomar conhecimento da Informação nº 147/2025 – NUREC e dos documentos acostados aos autos pela Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap (peças 351/354);
- II. negar provimento ao Pedido de Reexame interposto por parte da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap (peça 344) em face dos itens II.b, II.e, III e IV da Decisão nº 1036/2024 (peça 340), restaurando os seus efeitos;
- III. autorizar:
  - a) a cientificação da decisão a ser proferida à recorrente;
  - b) o envio ao Núcleo de Recursos de cópia da decisão a ser proferida, como forma de viabilizar os correspondentes registros;
  - c) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria – SEAUD, para adoção das demais providências cabíveis.

À consideração superior.

**Assinatura Eletrônica**  
Auditor de Controle Externo