



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 2.0020.05

PROCESSO Nº 225/03 (3 volumes)

APENSO (1 anexo)

**ÓRGÃO DE ORIGEM : Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
do Distrito Federal - SEAPA/DF**

ASSUNTO : Auditoria de Regularidade

EMENTA: Auditoria realizada na Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento para verificar a execução do Termo de Permissão de Uso. Pela representação ao Sr. Governador do Distrito Federal sobre a nulidade do Termo de Permissão de Uso. Pela audiência de servidor nominado nos §§ 109 e 110. Por determinações à Secretaria de Agricultura, à 1ª ICE, 2ª ICE e 3ª ICE. Pela solicitação de esclarecimentos à Secretaria de Agricultura. Pela formação de autos em apartados com vista a conversão em tomada de contas especial. Pelo envio do Relatório à Jurisdicionada. Pela ampliação do prazo de abrangência da tomada de contas especial. Pelo envio de cópia do presente Relatório, do Voto e da Decisão ao MPDFT, à Receita Federal, à Secretaria de Fazenda e ao TCU. Decisão n.º 3502/2004. Manifestações. Análise. Sugestões.

Senhor Diretor,

Este Processo cuida da Auditoria Programada n.º 2.0010.03, realizada para verificar a execução do Termo de Permissão de Uso celebrado entre o Distrito Federal e a Associação dos Criadores do Planalto - ACP, sobretudo quanto ao valor das taxas cobradas, transferências de recursos para a referida Associação ou para o Parque de Exposições da Granja do Torto e sua pertinência, manutenção e conservação das benfeitorias cedidas, além de outros aspectos de competência do Controle Externo, à luz dos termos constantes no Item VII, alínea "b" da Decisão n.º 2.230/02 (fls. 01/03 e 209/301).

2. A problemática externada nestes Autos decorre da cessão de próprio a terceiro, tendo sido realizada a referida Auditoria de Regularidade de n.º 2.0010.03 na Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Distrito Federal - SEAPA e em unidades do Distrito Federal (§§ 2º, 3º e 4º do Relatório respectivo, fls. 213/214).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



3. Esta Informação está desdobrada nos seguintes tópicos:

**I – ANTECEDENTES RELATIVOS À FISCALIZAÇÃO
EMPREENDIDA E MANIFESTAÇÃO DA CORTE**

II – DOS ESCLARECIMENTOS APRESENTADOS

a) Da Análise

III – DO RECURSO APRESENTADO

a) Da Análise

a1) Da Admissibilidade

a2) Do Mérito

IV – CONCLUSÃO

VI - SUGESTÕES

**I – ANTECEDENTES RELATIVOS À FISCALIZAÇÃO EMPREENDIDA E
MANIFESTAÇÃO DA CORTE**

4. No Processo n.º 2.366/96, foi prolatada a referida Deliberação acerca de auditoria *“para verificar a execução do Termo de Permissão de Uso nos exercícios de 1993 a 1998 e 2000 a 2002, sobretudo quanto ao valor das taxas cobradas, transferência de recursos para a Associação de Criadores do Planalto e sua pertinência, manutenção e conservação de benfeitorias cedidas, além de outros aspectos que interessam ao Controle Externo”* (fls. 03).

5. O escopo da fiscalização foi a constatação da atuação da Administração Pública, que deve ser permeada de valores que justificam o agir administrativo. Deve-se tentar perceber esses condicionantes na atuação do Poder Público, quando da fiscalização em atividades que comprometem o interesse público no presente e no futuro.

6. No caso, estamos diante de ajuste firmado entre a Administração e Entidade Privada, com vista a transferência da manutenção e conservação do Parque de Exposição da Granja do Torto, para realização de eventos e divulgação de segmento de produção agrícola (fls. 309).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



7. Passados mais de quatorze anos da assinatura do ajuste, foi determinada a realização da Auditoria, para verificação do cumprimento dos termos firmados em 1989. Decorrente da autorização inicial, que deixou em aberto o espectro de fiscalização (*“além de outros aspectos que interessem ao Controle Externo”*), incluiu-se os ajustes antecedentes ou posteriores àquela data da assinatura (fls. 295).

8. Dos trabalhos, destaca-se questão relaciona-se à titularidade da terra objeto da permissão de uso. Verificou-se que a titularidade da área é da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP (fls. 146). Tal fato impossibilita o Termo ter validade, pois celebrado por autoridade não revestida de competência para tal. Logo, há necessidade de representar ao Sr. Governador do Distrito Federal, para as providências (fls. 199/204, 295 e 298).

9. Da vistoria no Parque de Exposições, teve-se conhecimento de serviços realizados por maquinário do Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal - DER/DF, na pavimentação de estacionamento dentro do Parque; de veículo a serviço do Departamento de Trânsito do Distrito Federal - DETRAN/DF, efetuando pintura dos estacionamentos internos do Parque; de trabalhadores da firma Qualix, contratada da Serviço de Ajardinamento e Limpeza Urbana do Distrito Federal - BELACAP, em serviços de limpeza e de pintura. Em resposta às Notas de Auditoria, gestoras das Jurisdicionadas negaram o observado em diversas visitas (fls. 295).

10. Ainda, da Auditoria, constatou-se o descumprimento de obrigações assumidas pela ACP com relação à manutenção e à conservação do Parque; a transferência de recursos do Poder Público, de forma direta e indireta, por meio de serviços e patrocínios; o pagamento, pela Administração, de melhorias no Parque, de interesse exclusivo da ACP; e etc. (fls. 295). Essas questões já constavam da Denúncia ofertada no Processo n.º 213/01 em que informa:

“...recentemente referida Associação fez uso de 60 (sessenta) servidores públicos da extinta FZDF, além de dezenas de outros servidores do DER, CEB e CAESB, voltados à realização de exposição agropecuária em benefício econômico e financeiro direto daquela entidade.” (fl. 01 do Processo n.º 213/01)

11. O Tribunal tomou conhecimento da questão, por meio da letra "b" do § 3º do Relatório de Inspeção n.º 2.0109.01, fls. 262, daquele Processo n.º 213/01 formalizado pela Decisão n.º 27/2002. Do apurado no aludido Processo, verificaram-se verdadeiros os fatos elencados pela Denúncia. E, na Auditoria efetivada neste Processo, foi constatada a presença de funcionários de empresas pagas pela BELACAP e pelo DETRAN, além de trabalhadores do Instituto Candango de Solidariedade - ICS, realizando serviços de manutenção, conservação e melhorias no Parque de Exposições. Estes serviços não



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



constavam da Denúncia: tais pessoas não estavam identificadas como estando a serviço do poder público, sendo de difícil percepção que recursos públicos custeavam atividades (fls. 295/296).

12. Com relação à SEAPA e à extinta Fundação Zoobotânica do Distrito Federal - FZDF, observou-se a manutenção e a conservação, diretamente ou indiretamente, pelas referidas Unidades, do Parque de Exposições da Granja do Torto (cessão de equipamentos; convênio para realização de reforma; pagamento de manutenção da rede elétrica, com cobrança pela Companhia Energética de Brasília - CEB na conta de extinta FZDF; aquisição de materiais de consumo, como lâmpadas, lâminas de serra, tubos de concreto, telhas e etc.) e ampliação das dependências do Parque (construções de galpões, "stands") (fls. 296).

13. No que tange ao Banco Regional de Brasília - BRB, constataram-se promoções aos eventos realizados pela ACP na Granja do Torto, sem a proporcionalidade relativa aos repasses autorizados. Os valores disponibilizados pelo BRB não foram avaliados quanto à economicidade, exceto em um momento; nesse caso, foram reduzidos drasticamente o aporte de recursos; não houve por parte da ACP qualquer esboço de discordância sobre a glosa efetuada (fls. 296). O volume envolvido de recursos repassados de diversas formas, o pagamento de percentagem para agência de publicidade não abrangido em cláusula contratual e a ausência de comprovantes dos gastos realizados com recursos liberados pela instituição financeira reforçam o entendimento da necessidade de realização de auditoria sobre esses fatos (fls. 249).

14. Em relação à CEB, além do anteriormente alertado, §§ 10 e 12, o comportamento externado pela Empresa deixa evidenciada a necessidade de realização de Inspeção, para verificação: da prática da continuidade de fornecimento a usuário inadimplente; da transferência de titularidade sem justificativa legal, possibilidade de realização de serviços pela empresa sem pagamento por parte da ACP ou do Núcleo de Produtores de Simental; freqüente modificação do sistema de tarifação em benefício da ACP/Núcleo de Produtores de Simental; desconto de 19.439 KWh na conta da ACP entre outubro de 1995 a maio de 1996; instalação de vários medidores de consumo na sede da ACP e na Galeteria Gaúcha (fls. 261/263).

15. No que tange à CAESB, observou-se ausência de providências judiciais para recebimento dos valores em atraso, religação provisória antes dos eventos e inação na utilização pela ACP da rede de esgoto para escoamento (fls. 278/279) .

16. Os fatos justificam Inspeção, pela 3ª ICE, para que sejam verificadas as responsabilidades pelas autorizações de retomada de fornecimento à ACP mesmo estando esta inadimplente, pela falta de cobrança efetiva dos débitos da ACP, pela falta de fiscalização e rigor do uso da rede de esgoto pela ACP sem



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



contraprestação à CAESB e possibilidade de realização de serviços pela empresa sem contraprestação financeira (fls. 297).

17. Foi empreendida, quando da Auditoria, visita ao Parque de Exposições, para análise do inventário elaborado pela Secretaria de Agricultura no Processo n.º 070.000.388/01. O resultado da análise deságua na necessidade da realização de novo inventário pela SEAPA com a abrangência da área sob responsabilidade da ACP, pois caso contrário poderia estar caracterizada a transferência de novos bens à Associação, já que o Termo de Permissão menciona o inventário dos bens cedidos.

18. Sobre os pagamentos das taxas de ocupação pela ACP, verificou-se inexistência de comprovantes de pagamento de vários meses, o que justifica que a Secretaria de Agricultura verifique, mês a mês, o pagamento efetuado pela ACP, anexando planilhas das atualizações monetárias.

19. A problemática apresentada reforça o entendimento da necessidade da declaração de nulidade do Termo de Permissão de Uso, segundo preceitua o art. 53 da Lei do Processo Administrativo (Lei n.º 9.784/99) e da realização de licitação (Constituição Federal), após a regularização da área envolvida, caso haja interesse da Administração na transferência (fls. 325/327). Além disso, corroborando esse ponto de vista, o entendimento do Tribunal sobre permissão é de limitação do prazo ajustado e da realização de licitação nas permissões por tempo indeterminado (fls. 352).

20. Outrossim, sugeriu-se a constituição de autos em apartado, para conversão em tomada de conta especial (fls. 297).

21. Por fim, diante dos recursos vultosos angariados anualmente nos dois eventos principais ocorridos no Parque sob responsabilidade da ACP e da inexistência de patrimônio pela Entidade, entendeu-se imperativo a remessa do referido Relatório de Auditoria, do Voto e das Decisões proferidas ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, à Receita Federal, à Secretaria de Fazenda e ao Tribunal de Contas da União - TCU, para averiguação dos recursos auferidos, dos impostos devidos e dos valores repassados pela União para a ACP (fls. 297 e 301).

22. Na cota destinada ao Ministério Público de Contas do Distrito Federal - MPCDF, a fiscalização não foi entendida na sua dimensão, pois a ausência de registro imobiliário inviabilizaria a cessão de tal gleba, já que só existe de fato (fls. 225, § 43; 324, § 18). Como se pode ceder o que não existe e não é próprio? – precisaria de transcendência alheia ao Direito.

23. Estando a área em acerto, já que objeto do Processo n.º 111.003.105/95 destinado à regularização, nenhum questionamento subsistiria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



Não é o que ocorre, e as benfeitorias realizadas sequer foram incorporadas pelas Secretaria de Obras e/ou Agricultura, diante da problemática da regularização.

24. Não se questionou a cessão, mas a ausência de titularidade para tal. Não se empresta o que não existe. Existência de fato não é objeto de análise do direito, em tese, já que a delonga pode repercutir na propriedade. E essa hipótese (usucapião) não envolve bens públicos (CC 2002, art. 102). Mas, o digno Procurador do MPCDF, Dr. Inácio Magalhães Filho, marcou posicionamento em favor da revogação do Termo de Permissão de Uso, que tem vício de origem (fls. 327).

25. Outrossim, as sugestões de fiscalizações a darem continuidade ao trabalho realizado foram deixadas para momento posterior na manifestação do *Parquet* e do Relator. Por isso, são suscitadas neste momento, tendo como fulcro a Supremacia do Interesse Público que deve permear a atuação estatal, principalmente no Processo Administrativo (Lei n.º 9.784/99), já que os recursos (patrocínios, beneficiamento direto ou indireto) continuam a ser drenados para a ACP em eventos subseqüentes à Auditoria.

26. Com base nos Relatório de Auditoria, Parecer do Ministério Público e Voto do Relator, esta Colenda Corte de Contas prolatou a Decisão n.º 3502/2004, em 12/08/2004:

“O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, Conselheiro JACOBY FERNANDES, com qual concorda o Revisor, Conselheiro JORGE CAETANO, tendo em conta, em parte, a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: I. conhecer do Relatório de Auditoria n.º 2.00010.03 e da Instrução complementar formulada pelo titular da 2ª ICE, considerando atendida a determinação constante do item VIII, alínea "b", da Decisão n.º 2.230/02; II. determinar à Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento que apresente circunstanciados esclarecimentos quanto: a) à continuidade do Termo de Permissão de Uso firmado com a Associação dos Criadores do Planalto em 03/03/89, à luz do entendimento firmado pelo colendo Tribunal, na Decisão n.º 131/2003, por se tratar de permissão qualificada de uso, que se sujeita à prévia licitação com base nos termos constantes no art. 2º da Lei n.º 8.666/93; b) à realização de serviços a outros entes distritais e por empregados do ICS em áreas geridas pela ACP por força do Termo de Permissão de Uso de 03/03/89; c) à permanência da situação de inadimplemento do recolhimento de taxas de ocupação devidas pela ACP, sem a adoção de providências no sentido de pôr termo à situação, ou, ainda utilizar-se do instrumento de rescisão contratual em razão do reiterado descumprimento de cláusula contratual (cláusula terceira combinada com a cláusula sexta);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



III. chamar em audiência o servidor referido no item V de fl. 330 para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente suas justificativas pelas irregularidades verificadas na execução dos serviços em exame no Processo administrativo 030.002.211/00, em dimensão menor àquela licitada (§§ 109/112 do Relatório 2.00010.03); IV. determinar às jurisdicionadas integrantes do Complexo Administrativo do DF que, na concessão de patrocínio em eventos, observem se o ente patrocinado não detém débitos com o erário distrital e obedeça o devido processo legal; V. autorizar a remessa dos autos à 2ª ICE, para as providências decorrentes desta decisão. Decidiu, mais, notificar a Associação dos Criadores do Planalto para que seja cientificada dos fatos apurados nos autos, com vistas ao exercício da defesa dos direitos que tiver.” (fls. 352)

27. Os interessados foram devidamente notificados e cientificados (fls. 353/357; 361/363; 365/366). Passado o tempo suficiente para manifestações, retoma o curso da fiscalização para análise e reapresentação de sugestões pendentes.

28. Em cumprimento ao seu dever funcional, a Corregedoria-Geral do Distrito Federal oficiou esta Colenda Corte de Contas sobre providência em relação ao cumprimento do Item VII, letra “b”, da Decisão n.º 2230/02 (fls. 361/364).

29. Representação n.º 04/2004-PM, da lavra do Auditor José Roberto de Paiva Martins trata da questão em 04/08/2004, anterior, portanto, à Decisão Plenária de nº 3502/2004, § 26. Após narrar o constante nos autos (fls. 358/359), manifesta, o Auditor, preocupação com o “...modo pontual com que o assunto vem sendo tratado...” (fls. 359). Propõe, ao final:

*“....no intuito de que a matéria tenha uma solução que privilegie o interesse público, a correta aplicação das leis e do bom senso e principalmente, que a atuação deste Tribunal no que concerne ao **controle** seja objetiva, racional e pedagógica, PROPONHO que seja determinado à 2ª ICE que promova, no menor prazo possível, **estudo conjunto** de tudo quanto se refira a referida Permissão de Uso, para que o Tribunal, por seu Egr. Plenário, possa oferecer ao Poder Executivo senão a solução, pelo menos sugestões tendentes a regularizar a referida permissão de uso”. (fls. 360)*

30. Ainda, relacionada à problemática destes Autos, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios oficiou esta Colenda Corte de Contas acerca do Termo de Recomendação n.º 05/2005, datado de 24/05/2005, expedido à Secretaria de Agricultura, no sentido de: invalidar o Termo de Permissão de Uso n.º 10/89 (fls. 385/389); promover a adequação do uso da área às determinações



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



legais, Lei n.º 8.666/93, com procedimento licitatório e celebração de contrato administrativo. Prazo de 60 (sessenta) dias foi fixado para a apresentação de relatório minucioso das providências tomadas, acompanhado das provas documentais (fls. 389). Em razão da realização de eventos pela ACP entende-se que nenhuma providência foi tomada até o momento.

31. Registra-se, outrossim, que foram concedidas prorrogações de prazo (fls. 369/374 e 381/384). E manifestação da ACP não havia adentrado neste Tribunal. Situação similar com a ocorrida com o Servidor Luciano Rodrigues Fonseca. Assim, apenas o Ofício da Secretaria foi objeto de trabalhos, inicialmente.

32. Por fim, após análise, estando o Processo concluso ao Diretor, foi apresentado Recurso pela ACP. Fato que suscitou nova informação.

II – DOS ESCLARECIMENTOS APRESENTADOS

33. A Secretaria de Agricultura assim esclarece:

“(…)

Dirigimo-nos a Vossa Excelência com a finalidade de atender o que se contém nas alíneas ‘a’, ‘b’ e ‘c’, inciso II, da DECISÃO Nº 3502/2004, de 12 de agosto de 2004.

No concernente à determinação versada na alínea ‘a’ do ato em epígrafe, releve-nos ponderar que o Termo de Permissão de Uso firmado com a Associação dos Criadores do Planalto-ACP, em 03/03/1989, portanto antes da vigência da Lei Nº 8.666/93, encontra respaldo jurídico no Art. 121, do referido diploma que dispõe:

‘Art. 121 – O dispositivo nesta Lei não se aplica às licitações instauradas e aos contratos assinados anteriormente à sua vigência...’

Temos conhecimento de que a Associação dos Criadores do Planalto-ACP, vem desenvolvendo suas funções dentro dos parâmetros contratados e, em caso de inadimplência de qualquer obrigação, será notificada a cumprir os ajustes contratuais e não obedecendo, será denunciado o pacto, ocasião em que haverá licitação para a espécie.

Sobre a obrigatoriedade de licitação para esse caso, já houve decisão nos autos da Ação Popular Nº 6.198/89-Segunda Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal cuja v.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



Sentença foi confirmada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Apelação Cível Nº 26.362/91.

Aliado a este fato e por nos parecer estar igualmente vinculado ao tema objeto da mesma alínea 'a' citada, permitimo-nos mencionar os esclarecimentos ofertados no OF. Nº 367-GAB/SEAPA-DF, de 17 de maio de 2002 (RESERVADO), dirigido a essa Corte de Contas, com vistas ao atendimento do OF GP Nº 768/2002-SR 274, de 15 de abril de 2002 — CONFIDENCIAL.

Sobre o requisitado alínea 'b' da DECISÃO em apreço, cabe informar que a execução de serviços por empregados do Instituto Candango de Solidariedade-ICS, ocorreu por ocasião dos trabalhos destinados ao preparo de área para instalação da Unidade Demonstrativa do PRÓ-RURAL, na oportunidade da realização da Exposição Agropecuária Nacional do 5º Centenário, em comemoração aos 500 Anos de Descobrimento do Brasil, evento que teve por Sede o Parque de Exposições da Granja do Torto. A referida Unidade Demonstrativa se acha em pleno funcionamento e cumprindo as atribuições como setor da estrutura orgânica desta Secretaria de Estado.

No que se refere à determinação concernente a alínea 'c', informamos que, salvo alguns atrasos na sua efetivação, o pagamento das taxas de ocupação do Parque de Exposições pela Associação dos Criadores do Planalto-ACP, está em dia, conforme registra demonstrativo em anexo, elaborado e firmado pela Gerência Financeira desta Secretaria de Estado bem como o Documento de Arrecadação-DAR, de 30/01/2004, correspondente aos meses de janeiro a dezembro/2004 (anexo por cópia).

Queiram, Senhor Presidente e Senhores Conselheiros, relevar o atraso no atendimento da determinação contida no inciso II da Decisão Nº 3502/2004, fato resultante da complexidade que reveste a matéria ali arguida por esta Egrégia Corte de Contas.” (fls. 375/379)

a) Da Análise

34. O parâmetro a ser superado pelas argumentações da Secretaria encontra-se no Relatório da Auditoria e no Parecer do Ministério Público (fls. 318/329). Deveria ser o ponto inicial de abordagem dos esclarecimentos. Não foi o ocorrido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



35. No que tange a letra “a” do Item II da Decisão n.º 3502/2004, § 26 anterior, a questão antecede ao procedimento administrativo da cessão do bem. A Secretaria cingiu-se ao procedimento. Na realidade, a problemática suscitada na Auditoria diz respeito ao bem envolvido, objeto do Termo, isto é, à gleba, já que não foi regularizada. Sem essa regularização, não poderia ser empreendida a cessão. É simples, mas pode parecer difícil de entender: não se pode ceder o que não foi discriminado. Essa falha maculou o Termo e os atos posteriores

36. Além do mais, o objeto da Ação Popular Nº 6.198/89 é outro e não legitima a ocupação como pretende aduzir a Secretaria. Fatos outros podem fundamentar propositura para anular tal ato, com pedido diverso, diferentes os fundamentos.

37. Ora, aventar a convalidação no nosso atual regime não é possível, diante da obrigatoriedade da regularização da área, em primeiro lugar; e realização de licitação. Obrigatoriedade de licitação, aliás, que remonta ao Decreto n.º 2.926, de 14/05/1862; e ao Decreto n.º 4.536, de 26/01/1922, como princípio da administração. E, recentemente, ao Decreto-lei n.º 2.300, de 21 de novembro de 1986. Portanto, não cabe trazer à cena argumentação de que o termo foi celebrado “antes da vigência da Lei n.º 8.666/93”

38. Mesmo com a Recomendação n.º 05/2005, da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social do Distrito Federal – PRODEP, diante da gravidade da manutenção do Termo com mácula insanável, entende-se conveniente retomar a Sugestão n.º 10 do Relatório de Auditoria n.º 2.00010.03. Isto é, enviar cópia do Relatório de Auditoria mencionado, da Decisão anterior, do documento pendente, dos Votos e da Decisão a serem proferidos ao MPDFT, à Receita Federal, à Secretaria de Fazenda e ao TCU, para investigação do destino dos recursos arrecadados pela entidade nominada no § 276 do Relatório mencionado, das denúncias contidas nos §§ 379/383 do Relatório aludido, dos impostos que deveriam ser recolhidos e da aplicação dos recursos federais **(Sugestões, VIII)**.

39. A justificativa do envio encontra suporte nas páginas do Relatório de Auditoria e por saltar aos olhos não será declarada novamente.

40. Quanto a letra “b” do Item II da Decisão n.º 3502/2004, § 26, parece que não foram lidos os fatos declarados no Relatório de Auditoria. Não se debaterá as alegações de terem ocorrido em 2000, quando da comemoração dos 500 Anos do Descobrimento, até mesmo porque o observado foi em momento posterior (fls. 376 e 213/301). E o que ocorreu foi improbidade administrativa: utilização de recursos públicos para fins particulares

41. No que concerne a esse ponto, não se sugerirá mais nada diante do declarado no § 38.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



42. Em relação a letra “c” do Item II da Decisão n.º 3502/2004, § 26, diante dos elementos carreados às folhas 377 e 378, entende-se cumprida a diligência desta Colenda Corte, diante da atualização **(Sugestões, II)**.

43. No término da análise, por dever de ofício, declara-se que o servidor instado a esclarecer os fatos envolvendo pessoa de vínculo familiar não se manifestou, item III da Decisão, § 26 (fls. 365). Mas esse não era o único fato grave! Diversos foram apanhados e diante disso, foi sugerida continuidade das sugestões (f§§ 291/297, fls. 246/247).

44. Mesmo tendo sido instado, quedou-se inerte, a demonstrar a situação de gravidade naquele órgão. Falta isenção. Diante disso, retoma-se os pontos não salientados do Relatório de Auditoria n.º 2.00010.03, isto é, a necessidade de continuidade da fiscalização de diversas falhas evidenciadas pela Auditoria **(Sugestões, III)**.

45. Por fim, no mesmo caminho, a ACP não conseguiu infirmar os graves fatos constantes do Relatório de Auditoria. Melhor demonstração da necessidade de aprofundamento não existe. Logo, por dever de ofício, provoca-se nova apreciação por esta Colenda Corte de Contas das sugestões apresentadas no Relatório da Auditoria (fls. 298/301).

III – DO RECURSO APRESENTADO

“(…)”

A ASSOCIAÇÃO DOS CRIADORES DO PLANALTO, entidade de direito privado, sem fins lucrativos, com sede no Parque de Exposições da Granja do Torto, nesta capital, por intermédio de seu Presidente, em atenção aos termos da Decisão n.º 3.502/2004, proferida no Processo n.º 225/03, comunicada pelo Ofício n.º 09/04 – 2ª ICE/cient., vem apresentar a seguinte manifestação.

1. Da nulidade da auditoria objeto do Processo n.º 225/03

A auditoria que constitui objeto do presente processo foi determinada pela Decisão n.º 2.230/02, proferida no Processo n.º 2.366/96, item VIII, alínea b.

A conclusão dos trabalhos ocorreu em 5 de dezembro de 2003.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



Em abril de 2004, essa eg. Corte, nos mesmos autos, proferiu a Decisão nº 1.870/04, em cujo item III declarou a nulidade da Decisão nº 2.230/02, exatamente aquela decisão que havia determinado a realização desta auditoria.

O certo é que a auditoria examinada nestes autos é resultante de ato nulo, assim declarado por essa eg. Corte.

Sabe-se que o ato nulo não gera efeitos, é como se não existisse. Logo, a auditoria que dele resultou inexistente no mundo jurídico.

Nem mesmo a tentativa esboçada no item VI da Decisão nº 1.870/2004 seria capaz de ressuscitá-la, porque o ato nulo não admite convalidação.

Somente os atos anuláveis são passíveis de convalidação, porque portadores de vícios menos graves.

Ato nulo é aquele absolutamente eivado de vício, cujo saneamento é impossível, conforme reconheceu essa eg. Corte em relação à Decisão nº 2.230/02, declarando expressamente a sua nulidade.

Assim, impõe-se que seja reconhecida e declarada a nulidade da presente auditoria, considerando que é imprestável para fundamentar eventual responsabilização.

De toda sorte, a título de colaboração, a Associação dos Criadores do Planalto, antecipando-se a nova iniciativa dessa eg. Corte, oferece, na forma que vai a seguir, esclarecimentos a respeito da relação de parceria que mantém com o Distrito Federal, no tocante às atividades desenvolvidas no Parque de Exposições da Granja do Torto, louvando-se nos questionamentos suscitados na referida auditoria, apenas para efeito de orientação, uma vez que se trata de peça desprovida de valor legal.

A entidade pede seja relevado o atraso na apresentação da presente manifestação, o qual somente ocorreu em virtude da complexidade e da extensão do escopo da auditoria, a dificultar sobremaneira a busca de subsídios para embasar os esclarecimentos ora prestados.

2. Fomentar a produção agropecuária é dever do Estado

Mandamento expresso na Constituição Federal:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



‘Art: 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VIII - fomentar a produção agropecuária...’

José Cretella Júnior¹ conceitua o fomento como atividade estatal que consiste em intervenções administrativas mediante planos, programas, estímulos, para cuja consecução o Poder Público reserva capitais para o desenvolvimento da nação ou de grupos, traço da nova missão do Estado moderno.

Celso Ribeiro Bastos e Ives Granda Martins², em obra amplamente conhecida, reportam-se a esse dispositivo constitucional:

‘Na competência comum, situa-se a preocupação com a produção agropecuária e, vinculada a esta, o abastecimento alimentar.

O Brasil é uma nação voltada à agropecuária. Ensolarado todo o ano, equacionados os problemas das regiões mais secas, com adequado sistema de irrigação artificial (Israel deu uma demonstração efetiva de que o deserto é produtivo), poderia transformar-se no celeiro do mundo. Com um esforço um pouco mais concentrado e uma política governamental de incentivo - e não de desincentivo como ocorre agora -, o país poderia pular de setenta milhões de toneladas de grãos para duzentos e cinquenta milhões.

A política governamental em relação à agropecuária tem-se orientado em fazer dela instrumento estatístico com notório desestímulo à produção. Uma vaca brasileira produz em média 2,7 litros de leite por dia contra os quase dez de uma vaca argentina e os quinze litros de uma vaca européia. Sendo o preço do leite mecanismo de demagogia eleitoral ou de acertos na luta contra a inflação, sempre que as políticas antiinflacionárias fracassam, a política nacional nos últimos quarenta anos orienta-se para tomar o leite um mau investimento, desincentivando os pecuaristas de leite a aplicarem recursos no setor: E quando importa, o Brasil, o produto desestimula ainda mais a pecuária, ofertando, em contrapartida, razoável incentivo aos produtores de outros países. Nossos governos mereceriam condecoração dos demais países pelo muito que fizeram pela sua agropecuária, embora com notável prejuízo à produção nacional.

¹ Dicionário de Direito Administrativo, Forense, 1978, p.255

² Comentários à Constituição do Brasil, Volume III, Tomo I, Saraiva, p. 447-449



O inc. VIII do art. 23 objetiva reverter essa dramática manipulação para os mais variados efeitos dos preços agropecuários, por uma política de fomento da produção agropecuária. Ludwig Eberhardt costumava dizer que a agropecuária jamais oferecerá as oportunidades de riqueza a seus agentes que a indústria, comércio e os serviços podem gerar, mas as nações devem orientar-se no sentido de estimulá-la. Por essa linha, tem-se que partir do princípio de que os produtores de agropecuária devem ou ter preços livres ou ter subsídios, não se admitindo possam os governos retirar-lhes os preços (manipulados de acordo com a conjuntura) e, ao mesmo tempo, os subsídios. Embora programático, o princípio do inc. VIII é alentado:'

No tocante ao Distrito Federal, é legalmente previsto o incentivo à atividade econômica (art. 161, LODF), inclusive, com a adoção de políticas capazes de viabilizar a geração de empregos e o aumento da renda.

3. Da parceria estabelecida entre o Distrito Federal e a Associação dos Criadores do Planalto, com vista ao fomento da produção agropecuária

A tendência do direito administrativo moderno é a de celebração de parcerias e deferimento de incentivos à atividade privada de interesse coletivo, o que se antevê na figura dos contratos de gestão com as organizações sociais e nos termos de parceria com as organizações da sociedade civil de interesse público, por força dos quais o Poder Público pode transferir bens e recursos públicos para pessoas jurídicas de direito privado, em nome do interesse coletivo.

A esse respeito, é expressa a Lei Federal nº 9.637/98, cujo art. 12, caput, reza: 'Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão'. A regra se repete no que tange às organizações da sociedade civil de interesse público (Lei Federal 9.790/99). É a idéia fortemente consagrada na ordem jurídica de que o Estado deve fomentar a atividade privada. Maria Sylvania Zanella Di Pietro³, aludindo ao chamado terceiro setor, consigna que o interesse público no desempenho de atividades privadas caras à coletividade enseja ajuda por parte do Estado, no exercício da atividade de fomento, exemplificando com a destinação de recursos orçamentários

³ *Direito Administrativo, Atlas Jurídico, 17ª ed, 2004, p. 414-424*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



e bens, mediante permissão de uso, **com dispensa de licitação**, exatamente uma das hipóteses previstas, também, para dispensa de licitação pela Lei Federal 9.648/98, que alterou a Lei 8.666/93, para permitir a celebração de contratações diretas, sem prévio procedimento licitatório, entre o Estado e as organizações sociais, acrescentando a douda administrativista a previsão do trespasse de bens e recursos públicos também para as organizações da sociedade civil de interesse público, ensinamentos que conclui para assertar que se trata de legítima parceria do Poder Público com a iniciativa privada quando desenvolve atividades que satisfazem necessidades coletivas.

O fomento distingue o Estado daquela função de polícia para a mais moderna de propiciador do bem-estar social, de incentivador do desenvolvimento econômico e gerador de renda e empregos para a população, motivo que justifica, paralelamente às normas federais que regulamentam as parcerias da Administração Pública com a iniciativa privada, a liberdade do Distrito Federal, enquanto pessoa política integrante da federação, de criar normas que organizem seu serviço público e a atividade administrativa de fomento no âmbito do governo distrital.

Assim sendo, é perfeitamente legal a colaboração do Distrito Federal com a iniciativa privada, mediante a concessão de uso ou permissão de uso de bens públicos, não se podendo considerar a matéria apenas sob a míope visão de exclusivo ânimo lucrativo estatal, pois que a gestão dos interesses públicos passa pelo incentivo às entidades particulares geradoras de emprego e renda.

4. Legalidade do Termo de Permissão de Uso celebrado entre o Distrito Federal e a Associação dos Criadores do Planalto, em 3 de março de 1989

O ajuste celebrado para o fim de formalizar parceria entre o Distrito Federal e a Associação dos Criadores do Planalto, com vista ao fomento da atividade pecuária, está revestido de legalidade, porque observou a legislação vigente à época, porque mereceu a apreciação e a aprovação do Poder Judiciário, constituindo coisa julgada e, ainda, porque incumbe ao Distrito Federal exercer os atos de administração de seus bens, conforme dispõe a Lei Orgânica (arts. 15, V e 52).

Com efeito, referido documento veio ao abrigo do art. 24 da Lei nº 4.545/64, norma que então disciplinava a matéria, admitindo a prática do ato.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



A Procuradoria Geral do Distrito Federal se pronunciou a respeito, oferecendo o Parecer nº 831/89, em cuja conclusão se lê:

'Estando o termo em perfeita consonância, fulcrado no princípio da legalidade administrativa, onde a atividade funcional, sujeita-se aos mandamentos da lei, nada a aditar, sob o aspecto jurídico patrimonial...' (doc. 01).

Não bastasse a sanção do órgão jurídico do Distrito Federal, a legalidade do Termo de Permissão de Uso foi apreciada pela Justiça.

Ação Popular intentada perante a 2ª Vara de Fazenda Pública, Processo nº 6.198/89, foi julgada improcedente.

Inconformada, a autora popular recorreu e o destino de seu apelo foi o mesmo.

No julgamento do recurso, Apelação nº 26.362/91, o eminente Relator destacou (doc. 02):

'O ato precário - utilização de próprio do Poder Público para finalidade definitiva - foi praticado na conformidade da lei, portanto, não pode ser considerado ilegal. Neste aspecto, procedem os fundamentos expendidos pelo juiz prolator da sentença...

Referentemente à lesividade, tenho-a como não caracterizada nos autos, pois a destinação do Parque de Exposições é exatamente a realização de exposições de animais, leilões e outros eventos da espécie, que a permissionária associação dos criadores, se comprometeu a efetivar...'

Quanto à remuneração da permissão, a decisão judicial mencionada registra:

'A taxa de uso é despida de caráter retributivo, senão meramente simbólica, no que inexistente lesividade, desde que a permissionária assumiu o encargo de promover os eventos de interesse da produção rural, portanto, ao Poder Público, em estímulo ao desenvolvimento agropecuário da região.'

Vê-se que o eg. Tribunal de Justiça do Distrito Federal, além de avalizar a legalidade do ajuste celebrado, alcançou as razões que levaram o Distrito Federal a estabelecer parceria com a Associação dos Criadores do Planalto, quando se reporta ao caráter simbólico da remuneração, ressaltando



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



que o objetivo perseguido é o estímulo ao desenvolvimento agropecuário da região.

No tocante ao domínio da área onde se localiza o Parque de Exposições, ainda que seja da Terracap, não obsta a manutenção do ajuste, porque a transferência poderá ser formalizada para o Distrito Federal, que é o detentor da área, proprietário das benfeitorias executadas e controlador daquela empresa.

Afirma-se, também, de forma recorrente, que o ajuste estaria em descompasso com a Lei nº 8.666/93. Parece haver equívoco. Em primeiro lugar, não deveria mesmo se ajustar a essa norma, porque celebrado antes de sua vigência, sob o pálio de outras regras legais. Em segundo lugar, necessário ter em vista que a Constituição Federal assegura autonomia aos Estados e ao Distrito Federal, a qual se traduz na capacidade de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração.

E por isso que a Lei Orgânica do Distrito Federal estabeleceu:

**'Art. 15. Compete privativamente ao Distrito Federal:
V- dispor sobre a administração, utilização, aquisição e alienação dos bens públicos.'**

Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴ esclarece:

'O legislador federal não considerou como 'norma geral' a matéria pertinente a contratos que tenham por objeto o uso de bens públicos por particulares, pois o art. 121, parágrafo único, da Lei nº 8. 666 determina que 'os contratos relativos a imóveis do patrimônio da União continuam a reger-se pelas disposições do Decreto-Lei nº 9.760, de 5.9.46...' sendo este decreto-lei de âmbito apenas federal, Estados e Municípios, nessa matéria, continuam a reger-se por suas respectivas legislações.'

Ao examinar o art. 17 da Lei nº 8.666/93, Marçal Justen Filho⁵ sustenta que suas regras não podem ser consideradas vinculantes para as outras esferas da federação, por envolverem questões intrinsecamente ligadas à sua autonomia, pois cada entidade federativa dispõe **'da faculdade de disciplinar o destino de seus bens, o que é inerente à sua autonomia'**. O festejado publicista acrescenta

⁴ Temas Polêmicos Sobre Licitações e Contratos. Malheiros, 5ª ed., p. 307

⁵ Comentários à Lei de Licitações e Contrato Administrativo, Dialética, 10ª ed., 2004, p. 173



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



que a seção VI (Das Alienações, que compreende todas as disposições do art. 17 da Lei de Licitações) contém normas de natureza federal, aplicáveis exclusivamente à União e às pessoas da Administração federal.

Arrematando o raciocínio desenvolvido, o mesmo autor, sentença⁶:

‘Rigorosamente, uma lei federal não poderia imiscuir-se na disciplina da alienação de bens públicos estaduais, municipais e distritais. Uma das características essenciais da Federação rende na autonomia para decidir o destino jurídico dos próprios bens (...) as regras do art. 17 vinculam, sem margem de dúvida, a União, que pode dispor legislativamente sobre o destino dos próprios bens. Qualquer interferência sobre a autonomia dos entes federativos para gerir os próprios bens seria incompatível com a Constituição. ‘

Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira⁷, Procuradora do Ministério Público junto a essa eg. Corte, manifesta igual entendimento:

‘Em se tratando de bens públicos distritais, é fundamental o mandamento contido no art. 15, inciso V, da LODF, que estabelece ser da competência privativa do Distrito Federal dispor sobre a administração, utilização, aquisição e alienação de seus bens públicos, competência esta decorrente do regime federativo, aspecto enfatizado pelo fato do Supremo Tribunal Federal, na ADIn nº 927-3/RS, ter afastado liminarmente a incidência aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de dispositivos da Lei nº 8.666/93 (art. 17, I, b e c, II, b, e § 1º) que regulam a alienação de bens públicos. Cabe ao legislador local regulamentar o uso de bens distritais por terceiros, conforme estatui a LODF (arts. 47, § 1º, 48 e 58, inciso XV, entre outros).’

Como visto, o próprio Supremo Tribunal federal consagrou o entendimento de que, em razão do princípio federativo, os entes que compõem a federação têm competência privativa para estabelecer, mediante legislação

⁶ Obra citada, p. 173

⁷ *Estudos sobre a concessão de uso, de direito real, permissão e autorização. In Estudos sobre a utilização de bens públicos por terceiros.* Tribunal de Contas do Distrito Federal, 2003, p. 107



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



própria, a forma de administração e disposição de seus respectivos patrimônios, inclusive bens imóveis, sendo mesmo descabida qualquer ingerência do Poder Legislativo da União no exercício autônomo da gestão patrimonial do Distrito Federal, para ditar como poderia ser concedido ou permitido o uso de seus bens.

Mesmo depois de assentado definitivamente que as disposições da Lei nº 8.666/93, referentes a bens públicos, não alcançam as unidades da federação, seria oportuno indagar se referido diploma legal poderia conter disciplina para o uso de bens públicos por particulares.

É verdade que a Lei nº 8.666/93, no art. 2º e em outras disposições, sujeita a Administração Pública a licitar para a contratação de permissões e concessões, reportando-se a esses dois institutos de forma genérica.

Sabe-se que as permissões e concessões, no âmbito da Administração Pública, podem ser de uso de bens públicos e de serviços públicos.

Ocorre que a Lei nº 8.666/93 foi editada para regulamentar o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal, dispositivo que trata somente da contratação de obras, serviços, compras e alienações.

Então, atendendo ao princípio segundo o qual a norma regulamentadora não pode ir além da disposição regulamentada, não pode estender seu alcance, é forçoso concluir que as permissões e concessões sujeitas ao regime da Lei nº 8.666/93 são apenas as de serviços públicos, excluídas as de uso de bens públicos, porque esse tema não é objeto do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

Reforça essa conclusão o disposto no parágrafo único do art. 121 da Lei nº 8.666/93, estabelecendo que os contratos relativos a imóveis do patrimônio da União continuam a reger-se pelas disposições do Decreto-Lei nº 9760, de 5 de setembro de 1946.

Não seria desapropositado concluir que o parágrafo único do art. 121, antes referido, estaria a confirmar que a disciplina do uso de bens públicos por particulares (permissões, concessões) refoge ao objeto da Lei de Licitações, tanto que a União fez questão de alertar para a existência de regras próprias em seu âmbito.

Então, esse fundamento, desconformidade do termo de Permissão de Uso com a Lei nº 8.666/93, não serve para



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



negar sua validade, a uma, porque celebrado sob a égide de outra legislação, a duas, porque incumbe ao Distrito Federal, como decorrência do princípio federativo, dispor sobre a administração de seus bens, a três, porque seria temerário afirmar-se que mencionada lei trata dos institutos da permissão e da concessão de uso de bens públicos.

Na verdade, a lei disciplinadora dessa matéria no âmbito do Distrito Federal há que ser editada, conforme prevê o art. 48 da Lei Orgânica.

Além de quanto se disse, convém reafirmar que a matéria referente à legalidade da permissão de uso do Parque de Exposições da Granja do Torto não comporta contestação, uma vez que está protegida pelo manto da coisa julgada, nos termos da decisão proferida na ação popular, Processo nº 6.198/89 (doc. 02).

5. Obrigações impostas à Associação dos Criadores do Planalto

O Termo de Permissão de Uso impõe à ACP, além de custear as despesas de fornecimento de água e energia elétrica, manter e conservar o Parque de Exposições.

A teor da Cláusula Sétima, toca à ACP a conservação e a manutenção das áreas dadas em permissão de uso.

As dúvidas suscitadas por essa eg. Corte, especialmente por sua instância técnica, a respeito das obrigações assumidas pela ACP decorrem fundamentalmente de interpretação imprópria sobre o conteúdo e o exato alcance daquelas expressões.

Pretende-se que, por haver se obrigado a conservar e manter, esteja a ACP sujeita a executar obras necessárias e, inclusive, de ampliação daquele próprio público, em exercício de arrematado exagero.

Impõe-se, antes de mais nada, delimitar o alcance da obrigação de conservar e manter.

O socorro aos dicionaristas é apropriado. Houaiss registra:

'Conservação: ato ou efeito de conservar; conserva; preservação contra dano, perda ou desperdício. Manutenção: ato ou efeito de manter; ato de fazer perdurar algo em determinado estado; preservação.'



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



Está no Aurélio:

‘Conservação: ato ou efeito de conservar: Conservado: que se conserva, que resiste à idade, ao tempo. Manutenção: ação de segurar com a mão. Ato ou efeito de manter: As medidas necessárias para a conservação ou a permanência de alguma coisa ou de uma situação.’

De logo, cabe concluir que as duas expressões têm o mesmo conteúdo. Conservar e manter são expressões equivalentes, significando o conjunto das ações a serem praticadas para o fim de garantir a permanência de alguma coisa, de uma situação.

No caso, a obrigação assumida pela ACP é a de garantir a permanência de um bem no estado em que o recebeu. Zelar para que não se deteriore, para que não tenha perda de substância. Nada além.

A obrigação assumida, conservar e manter, de um lado, não impõe à ACP realizar obras no local, muito menos de melhoramento e de ampliação, como as que foram realizadas e, de outro, não obsta que o Distrito Federal as realize, até porque trata-se de próprio público que se quer apto a satisfazer as suas finalidades.

Interessante lembrar que o eg. Tribunal de Justiça do Distrito Federal, ao julgar a Apelação Cível nº 26.362/91, na Ação Popular proposta com vista a anular a permissão de uso em referência, o que fez em 1994, revelava perfeito alcance da natureza da relação estabelecida entre permitente e permissionária, quando consignou:

‘Registre-se que a permissionária obrigou-se a manter os bens recebidos em perfeito estado de conservação e restituir o imóvel e demais bens, quando finda a permissão (cláusula terceira, itens 2 e 3, fl. 24), mas não assumiu a responsabilidade pela realização de obras no Parque, salvo arcar com as despesas de conservação e manutenção (cláusula sétima). Desse modo, as obras realizadas pela Fundação beneficiaram o imóvel...’

Apesar das limitações e carências que experimenta uma entidade sem fito de lucro, a ACP vem cumprindo regularmente os encargos de sua responsabilidade, quais sejam garantir a incolumidade dos bens que constituem o Parque de Exposições e efetuar o pagamento das despesas de fornecimento de água e energia elétrica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



Outros encargos, a exemplo dos que são mencionados no relatório da inspeção levada a efeito, escapam à previsão do ajuste, refogem à responsabilidade da ACP, como pode ser visto pela descrição das obras e serviços realizados.

Em suma, a matéria debatida neste tópico também constitui coisa julgada, porquanto, na mesma decisão judicial já mencionada, o eg. Tribunal de Justiça do Distrito Federal diz que a ACP 'não assumiu a responsabilidade pela realização de obras no Parque...'

6. Improcedência das imputações propostas em desfavor da ACP

As imputações de débitos que se propõe sejam dirigidas à ACP decorrem de interpretação equivocada da relação que se estabeleceu entre o Distrito Federal e a entidade.

O Distrito Federal buscava parceria para dinamizar as atividades do Parque de Exposições e realizar eventos que pudessem estimular a produção agropecuária, já que as suas limitações para fazê-lo diretamente estavam escancaradas.

A escolha recaiu sobre a ACP, por se tratar de entidade sem fito de lucro, já consolidada e, principalmente, porque congrega todos os segmentos do setor. É a única entidade de produtores rurais com essa abrangência, já que todas as outras existentes no Distrito Federal representam setores específicos.

Essa igualdade de oportunidade para todos os setores somente se materializa porque a ACP é de abrangência geral, é a entidade de todos os criadores.

De outra parte, é necessário entender que o Distrito Federal, ao estabelecer essa parceria com a entidade que reputou a mais credenciada, não pretendia simplesmente se livrar da gestão do Parque de Exposições, muito menos auferir lucro a partir dessa relação.

Ao contrário, o propósito era dar pleno uso àquele bem, em acordo com as suas finalidades, uma vez que as exposições de animais são de importância vital para o desenvolvimento da atividade pecuária, para o melhoramento genético do rebanho, para a ampliação dos negócios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



O incremento dessa atividade, além de ser obrigação do estado fomentar (Constituição federal, art. 23, V111), é de grande interesse econômico e social.

Basta ver que, apesar de o país não contar ainda com políticas públicas permanentes para o setor, muito menos com subsídios, a exemplo do que ocorre na Europa e nos Estados Unidos, o PIB agropecuário brasileiro, entre 1990 e 2002, cresceu na média de 3,20%, enquanto o crescimento médio da economia não passou de 2,70%. Mais do que isso, nos últimos cinco anos, o crescimento do setor agropecuário representou quase o dobro do registrado pelo país.

Vê-se que, apesar das crises recorrentes, a atividade pecuária passa ao largo, representando hoje cerca de 35% da economia brasileira, além de ser a principal responsável pela expansão das exportações.

Então, essa relação entre o Distrito Federal e a ACP não comporta a visão sectária que se quer oferecer a seu respeito. Ela não tem, por exemplo, a natureza das concessões de uso do autódromo ou do Pontão do Lago Sul, que são de conteúdo comercial.

No caso, tem-se relação de parceria, que se formalizou mediante permissão de uso, instrumento que se reputou mais conveniente à época e que pode ser até substituído. Devem perdurar a relação e seu conteúdo, porque se mostraram frutíferos.

O que se colhe da leitura do relatório da auditoria realizada é que não se alcançou compreender o sentido da relação estabelecida entre o Distrito Federal e a ACP, a partir do ajuste que firmaram, nem mesmo se conseguiu fazer a leitura correta do Termo de Permissão de Uso.

O enunciado dessas duas constatações está na fl. 214, nº 3.

Veja-se:

'Na execução do TRPU, convênios foram sufragados com objetivos de realização de obras, patrocínios foram apostos à realização de eventos. Além disso, ocorreu prestação de serviço direto em favor da ACP pela extinta Fundação Zoobotânica e, posteriormente, pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do DF, questão trazida por meio de denúncia: realização de obras no Parque com equipamentos e funcionários cedidos pela entidade ou pelo órgão mencionados,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



ampliação e melhoria da rede elétrica nas dependências do parque, efetuadas mediante contrato fumado entre a CEB e a Secretaria de Agricultura (Processo n° 213/01)'

Como se extrai da leitura, é patente o equívoco. A permissionária não se obrigou a realizar obras ou serviços de engenharia para efeito de melhoria ou de ampliação do Parque de exposições. Ficou sujeita, isto sim, a manter o que existia à época e, naturalmente, o que fosse implantado posteriormente.

Isso já reconheceu a Justiça, nos termos da decisão proferida no Processo n° 6.198/89 (doc. 02).

Na mesma linha de compreensão, vem a reflexão lançada pelo Inspetor titular da Segunda Inspetoria de Controle Externo dessa eg. Corte, ao examinar o Processo n° 213/2001, quando se pronunciou como a seguir:

'A Exposição Agropecuária de Brasília já se tornou evento tradicional e de presença obrigatória no calendário de eventos da Capital da República. É de se notar que a vocação econômica da Região Centro-Oeste se faz sentir pelas repercussões das festas desse tipo, em diversas cidades. São rodeios, exposições, feiras, vaquejadas que ocorrem ao longo do ano e às quais acorrem grande número de interessados. Negociantes, criadores, expositores, mas também simples visitantes, apreciadores, pessoas comuns em busca de divertimento, crianças acompanhadas de seus pais. Essas festas estão para o Centro-Oeste como os festejos de São João para o Nordeste; o Círio para o Pará; o carnaval para o Recife e Salvador. Todos esses eventos, sem exceção, recebem injeção de recursos públicos municipais e estaduais. Isso, porque inegável o interesse comunitário na sua realização, que não é mitigado pelo fato de se cobrar entrada dos visitantes.

Quanto a esse último aspecto, vale lembrar que o Poder Público incentiva companhias de teatro, produtoras cinematográficas, orquestras, cujos eventos, sabidamente, são usufruídos pelo mais elitizado da população.

Pois bem, do nosso ponto de vista, a ampliação do sistema de iluminação da Granja do Torto, custeada pelo Poder Público, justifica-se em primeiro lugar porque essa propriedade é um bem público. Em segundo lugar iluminação é item de segurança, da qual são beneficiários todos aqueles que visitam o Parque de Exposições à noite. Note-se que a despesa decorrente desse investimento jamais poderia ser classificada como de conservação ou manutenção, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



qual estaria obrigada a ACP nos termos da cláusula sétima do Termo de Permissão de Uso.

A título de comparação, tomemos o exemplo de um jogo de futebol entre dois clubes, realizado num estádio. A maioria dos estádios de futebol, como sabemos, são bens públicos. É certo que os clubes pagam uma taxa pela utilização do estádio. Também é certo que cobram ingressos e embolsam vultosa quantia em dinheiro. E quanto à segurança promovida por policiais militares? Estaria essa despesa incluída na taxa de utilização que pagam? Sabemos que não. Nem por isso, o Poder Público pode negar-se a promover a segurança dos espectadores, ainda que o potencial perigo tenha sido criado por aqueles que auferem altos lucros com o evento. Aliás, quanto aos estádios de futebol, que outra destinação poderiam eles ter se não a realização de eventos promovidos por entidades privadas? Pela nossa ótica, um estádio é bem público que serve não apenas aos clubes, mas também à comunidade, embora sejam cobrados ingressos para os eventos que neles acontecem. Além disso, é sabido que as taxas de utilização não guardam proporção com o valor do bem.

Ressalte-se, ademais, que o ajuste celebrado, nem a legislação, impedem o Distrito Federal de realizar as obras e serviços havidos por necessários, a fim de que a parceria prospere e o Parque de Exposições alcance as suas finalidades.

Ao contrário, cabe ao Distrito Federal realizar tais obras e serviços, até porque, caso não o fizesse, teríamos hoje, decorridos quase 15 anos da outorga da permissão, um logradouro conservado na situação originária, mas obsoleto, sem as ampliações e os aperfeiçoamentos que se tornaram indispensáveis para acompanhar a evolução dos eventos que passou a sediar.

A confirmar que o Distrito Federal executou obras e serviços de melhoramento, ampliação e modernização do Parque de exposições, todos de sua responsabilidade, basta examinar o objeto dos processos constantes às fls. 239 e seguintes.

Vê-se que os Processos de nºs. 211/00, 524/00, 525/00, 527/00, 767/00, 375/00, 450/00, 149/00, 150/00, 752/00, 757/00, 029/00 e 740/00, a título de exemplo, dizem respeito a ampliação, melhoramento e modernização, porque tratam da construção de galpões, de picadeiro, da expansão e melhoramento da rede elétrica, da construção do Parque Temático PRÓ-RURAL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



Importante ressaltar que as obras e serviços a que se referem esses processos se tornaram necessários com vista a dotar o Parque de condições para realizar a Exposição Agropecuária Nacional do V Centenário do Descobrimento do Brasil, compromisso assumido pelo Distrito Federal com o Ministério do Esporte e Turismo, órgão responsável pela programação dos eventos alusivos à comemoração dos 500 anos do Brasil (doc. 03).

Os outros processos a que se reporta a auditoria seguem na mesma linha. Tratam de ampliação da rede elétrica (366/90), construção de thatersal, curral, picadeiro (369/94), construção, ampliação e reforma de prédios (638/96), construção de heliporto (065/99), pavimentação asfáltica (957/99), execução de redes de água, esgoto e elétrica (122/99), ampliação de rede de iluminação pública (572/01), construção de stands de piscicultura e de bubalinocultura (119/02).

Além de não caber questionamento em relação às obras e aos serviços que o Distrito Federal realizou, porque eram de sua competência e obrigação, constitui também exagero questionar os patrocínios concedidos por entidades da Administração do Distrito Federal, a exemplo do BRB, da CAESB, da CEB.

Basta levantar em tais entidades a relação de patrocínios concedidos a eventos de variada natureza para verificar que são freqüentes e corriqueiros.

É forma de colaboração prestada por entidades do Poder Público em todos os quadrantes do país, na qual se obtém retorno imediato, com a divulgação de mensagens do patrocinador, além de realizar interesse público consistente no estímulo à atividade patrocinada.

É tão comum o patrocínio que o Poder Público oferece a eventos diversos que até patrocínio incomum costuma ocorrer. Veja o caso do Convênio nº 043/2004, pelo qual o Ministério da Cultura ofereceu patrocínio, no valor de R\$ 43.000,00, para a realização da Parada Orgulho Gay da Bahia.

Ainda uma vez, merece registro a lucidez do Inspetor titular da Segunda Inspeção de Controle Externo dessa eg. Corte, exposta no Processo nº 213/2001:

‘Todos esses eventos, sem exceção, recebem injeção de recursos públicos municipais e estaduais. Isso,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



porque inegável o interesse comunitário na sua realização, que não é mitigado pelo fato de se cobrar entrada aos visitantes.'

Continua:

'Quanto a esse último aspecto, vale lembrar que o Poder Público incentiva companhias de teatro, produtoras cinematográficas, orquestras, cujos eventos, sabidamente são usufruídos pelo mais elitizado da população.'

Cabe esclarecer, em face da referência à cobrança de entrada constante da transcrição, que os frequentadores das exposições agropecuárias promovidas pela ACP não pagam pelo ingresso no recinto, salvo quando são realizados shows artísticos, que é para ajudar no custeio dos altos cachês que os artistas percebem.

O certo é que, assim como não cabe responsabilizar a ACP pelas despesas referentes às obras e serviços realizados pelo Distrito Federal, não cabe revolver os patrocínios que lhe foram concedidos, até porque não representam qualquer privilégio. Ao contrário, foram liberados em acordo com as normas das entidades concedentes, aprovados por seus Órgãos próprios, depois de devidamente analisados os pleitos.

De outra parte, a ACP ofereceu a contrapartida pactuada, consistente na exposição das marcas dos patrocinadores e na divulgação de suas mensagens.

Cuidam-se, portanto, na espécie, de atos jurídicos perfeitos, porque praticados segundo regras correntes e aperfeiçoados pela contrapartida que a ACP foi instada a oferecer e efetivamente o fez.

Na expectativa de haver oferecido a essa eg. Corte todos os esclarecimentos necessários em relação à parceria estabelecida com o Distrito Federal para a realização de eventos no Parque de Exposições da Granja do Torto, de molde a dispensar a deflagração de outro procedimento apuratório, a entidade, por seus dirigentes, permanece à disposição para eventual complementação." (fls. 390/407)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



a) Da Análise

a.1) Da Admissibilidade

46. A Lei de Processo Administrativo é o norte a ser perseguido nesta análise. Dita tal normativo, em seu artigo 63, que não será conhecido recurso quando interposto fora do prazo (inciso I). No caso em cena, a “manifestação” tem o caráter de recurso, provocada que foi pelo exarado no inciso V da Decisão n.º 3502/2004, § 26; atributo que também se depreende do teor do expediente. O último prazo concedido foi de 45 (quarenta e cinco) dias contados do conhecimento do Despacho Singular nº 032/2005 – P/AT (fls. 366, 368, 371/372, 380, 383/384). Na mesma esteira da Lei indicada no inciso III do art. 168 deste Tribunal determina que a Corte de Contas julgará recursos, desde que estejam “na forma e nos prazos definidos”.

47. Mas, diante da prática adotada pela Casa, das informações colacionadas de que se tem notícia neste momento, entende-se apropriado tomar conhecimento do Recurso e analisá-lo com fulcro no § 2º da Lei nominada (Sugestões, V).

a.2) Do Mérito

48. Inicialmente, ressalta-se que, na análise a ser empreendida, utilizar-se-á os tópicos distribuídos no documento apresentado pela ACP, segregando da mesma forma.

Da nulidade da Auditoria

49. Discorre acerca da nulidade da Auditoria de n.º 2.0010.03, realizada nestes Autos. Externa entendimento de que a nulidade da Decisão n.º 2.230/02, prolatada no Processo n.º 2.366/96, fulmina de morte a fiscalização de competência deste Tribunal.

50. Cabe salientar que a Supremacia do Interesse Público é a direção a ser perseguida no agir administrativo (processualmente ou materialmente). Ou deveria ser.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



51. Ainda, tem-se a hermenêutica, instrumento que permite extrair soluções, diante de problemas apresentados, consentânea com os valores e princípios insculpidos em qualquer sistema, inclusive o Direito. Tanto isso é imperativo que a Lei de Processo Administrativo, em seu inciso XIII do Parágrafo único do art. 2º, preceitua: *“interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação”*.

52. Mais, em tal Parágrafo único, declara-se, textualmente, atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei.

53. Esses preceitos não foram tomados como parâmetro na análise de recurso dada no Processo n.º 2.366/96, que resultou na anulação da Decisão n.º 2.230/02, com as escusas de praxe ao externar a minha opinião. E por quê?

54. Simples, no processo civil, diversamente do processo administrativo, a imparcialidade visa a preservar a justeza da análise dos interesses das partes envolvidas, isto é, o devido processo legal. Caso o magistrado tenha atuado como advogado de uma das partes, membro do ministério público, ou mesmo juiz, no caso de recurso em tribunal, tenderia a manter a posição externada, em prejuízo da parte contrária. Salienta-se que, no Processo Civil, o Ministério Público é parte ou interveniente especial (art. 82), em qualquer caso tendo plenos poderes recursais (§ 2º do art. 499).

55. Diante disso, o Código de Processo Civil instituiu tal restrição, para preservar a isenção do julgador ou do órgão na análise dos interesses declarados no processo. O interesse prevalente é o privado, sendo o interesse público destacado para confrontar com o transcurso procedimental, com vista a que não desborde do regrado e dos princípios.

56. Isso não ocorre no processo administrativo, não existem partes¹. A relação não é a mesma do processo civil: não é triangular (segundo a corrente majoritária). Além disso, o interesse prevalente é o público, conforme se depreende dos incisos anteriormente explicitados acerca da Lei do Processo Administrativo. O interesse privado será legitimado, caso intimamente ligado a interesse público.

57. Outrossim, o Processo Administrativo aproxima-se do Processo Penal, conforme ressaltado pelo Procurador do Ministério Público junto a esta Colenda Corte de Contas, no Processo n.º 136/00, Parecer n.º 220/03-IM, mas

¹ Mesmo que no Livro “Direito Administrativo Brasileiro” Hely Lopes Meirelles afirme que o processo de controle é todo aquele em que a Administração realiza verificações e declara situação, direito ou conduta do administrado ou de servidor, com caráter vinculante para as partes (p. 652). Entende-se inapropriado tal utilização de termo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



não se confunde com o Penal, diante das especificidades existentes no administrativo².

58. Necessário que o intérprete não incorra no que Carlos Maximiliano alerta:

*"Deve o Direito ser interpretado inteligentemente, não de modo a que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis"*³

59. Isso não foi observado quanto ao Recurso apresentado na Informação n.º 201/03, Processo n.º 2366/96. As conclusões não atendem ao interesse público. O mais grave foi dar configuração de processo civil ao processo administrativo. Os interesses prevalentes envolvidos são diversos: no processo administrativo, o público; no processo civil, o privado (Jurisdição contenciosa ou voluntária). Diante disso, não se aplicaria, da forma como entendida naquela Instrução, o impedimento externado no inc. II do art. 134 do Código de Processo Civil - CPC.

60. Essa situação decorre do fato de que, atuando como membro do Ministério Público, no processo administrativo o seu agir visa exclusivamente a defesa do interesse público; não no processo civil, em que seu agir é amplo, englobando até o interesse público. Por isso a lógica do CPC de preservar possíveis prejuízos para alguma parte.

61. No processo administrativo, qual prejuízo terá o administrado, não parte, com a defesa do interesse público? Ou a Supremacia do Interesse Público só serve para a Administração? Corrobora nosso entendimento o inserto no art. 18 da Lei de Processo Administrativo:

"Art. 18. É impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que:

I – tenha interesse direito ou indireto na matéria;

II – tenha participado ou venha a participar como perito, testemunha ou representante, ou se tais situações ocorrem quanto ao cônjuge, companheiro ou parente e afins até o terceiro grau;

² Esse é o elemento diferenciador da apreciação de questões administrativas no âmbito judicial para o âmbito administrativo: a verdade real, não a ficta. Esse parâmetro altera a conduta de atuação do Ministério Público na via administrativa.

³ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Ed. Forense, 9ª ed., Rio de Janeiro, 1980, p. 166.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



III – esteja litigando judicial ou administrativamente com o interessado ou respectivo cônjuge ou companheiro.”

62. Tal regramento aventa hipóteses em que a participação tenha repercussão subjetiva, não elenca o caso da atuação do membro do Ministério Público. O processo administrativo é parcial no seu aspecto objetivo, já que visa a Supremacia do Interesse Público. No aspecto subjetivo, há restrições, conforme estatui o artigo em comento.

63. A lógica das hipóteses decorre do fato, no âmbito subjetivo, de o perito tender, diante da manifestação, preservar o seu posicionamento, pois não age na busca do interesse público, mas por critérios técnicos; de a testemunha ser parcial, logo, destituída de imparcialidade; igual pensamento deve ser aplicado para o representante. Além disso, com relação a vínculos de parentescos, entende-se não precisar de melhor detalhamento.

64. Diante disso, chega-se a conclusão, em razão da especificidade do processo administrativo que visa atingir o interesse público, de não haver óbice, no julgamento, da participação de ex-membro do Ministério Público, caso não haja circunstância subjetiva impeditiva.

65. O próprio Tribunal estaria sujeito ao impedimento devido ao fato de os diversos expedientes que os administrados interpõem para o mesmo colegiado, sob a ótica do processo civil, redundaria em impeditivo de apreciação. A especificidade decorre da natureza singular do processo administrativo, recebendo da Constituição Federal no inciso LV do art. 5º a legitimação necessária.

66. Essa lógica não foi apreendida. Contudo, diante do contido no inciso XIII do parágrafo único do art. 2º da Lei de Processo Administrativo (interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação), entende-se que modificação pode ser pleiteada.

67. Esse caso ressalta a necessidade de que seja instituído dentro de cada Inspetoria (mas diante da falta de bacharéis em direito, entende-se melhor a seguinte sugestão) ou setor no Tribunal que aprecie as instruções de maior repercussão jurídica, os recursos, por exemplo.

68. Sem isso, casos teratológicos serão uma constante, situação que tende a piorar, pois os analistas que estão deixando esta Colenda Corte de Contas, na maioria, são bacharéis em direito.

69. Essa situação parece transparecer até no Ministério Público junto a esta Colenda Corte de Contas, defensor do Interesse Público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



70. Diante do exposto, não procede o argumento de nulidade, pois deveria ser revista a Decisão n.º 1870/04. Contudo, existisse impeditivo legal na Lei de Processo Administrativo, que proíbe tal revisão, não tendo outra solução que o silêncio consternado.

71. Contudo, por amor ao debate e dever de ofício, argumentar-se-á de outra forma contra a hipótese de nulidade da Decisão n.º 2.230/02.

72. Por fim, acerca desse ponto, declara-se que a autorização para a Auditoria não foi apenas a Decisão n.º 2.230/02, manifestação singular concessiva da iniciativa da fiscalização. A fiscalização foi incluída no Plano Geral de Ação – PGA desta Colenda Corte de Contas para o exercício de 2003, aprovado pela Decisão n.º 42/2002:

“O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I) tomar conhecimento do Plano Geral de Ação desta Corte de Contas para o exercício de 2003, aprovando-o, conforme apresentado às fls. 18/53; II) autorizar a realização das auditorias especificadas no tópico 3 desse Plano.”

73. Nessa Deliberação, conforme se comprova, o Tribunal tomou conhecimento do Plano Geral de Ação e autorizou a realização das auditorias especificadas, por meio da aprovação do aludido Plano (fls. 01, 04, 11).

74. Não se entende o deslinde pleiteado pela ACP, por conseguinte.

Formentar a produção agropecuária é dever do Estado

75. Neste ponto, apresenta arrazoado acerca da competência constitucional do Estado de fomentar a produção agropecuária e da importância da atividade. Sobre o dito, nada a acrescer contra, não tendo sido, o tema, inclusive, objeto da Auditoria.

Da parceria estabelecida entre o Distrito Federal e a Associação dos Criadores do Planalto, com vista ao fomento da produção agropecuária

76. Neste tópico, apresenta defesa a favor da transferência de bens e recursos públicos para pessoas jurídicas de direito privado. Alude que representa tendência moderna a celebração de parcerias com a iniciativa privada para gestão de determinados bens em poder da Administração Pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



77. Fundamenta tal visão com a Lei relativa a Organização Social e hipótese existente na Lei de Licitação que prevê dispensa de licitação para contrato de gestão.

78. Não foi objeto de questionamento, na Auditoria n.º 2.0010.03, esse ponto. O que ficou registrado no Item 7.3.1 da fiscalização diz respeito à declaração exordial do Processo n.º 073.002.310/86 diante de manifestações de funcionários da extinta FZDF e da ausência, nos autos, da necessária demonstração do interesse público na cessão do imóvel (§§ 66 a 68 do Relatório de Auditoria – fls. 230).

79. Os atos administrativos motivados vinculam. Ocorrente a divergência entre os motivos declarados e a realidade fática, deve a Administração anular tal ato. E quanto a isso, espera-se tal intento por parte da Secretaria de Agricultura.

Legalidade do Termo de Permissão de Uso celebrado entre o Distrito Federal e a Associação dos Criadores do Planalto, em 3 de março de 1989

80. Impugna a declaração de ilegalidade do Termo constante do Relatório de Auditoria com a afirmação de que a aprovação pelo Poder Judiciário do ajuste, constituindo coisa julgada o julgamento em Ação Popular, legitimou tal ocupação.

81. Além do mais, suscita dúvida acerca da aplicação, no âmbito do Distrito Federal, da Lei de Licitação no que pertine à disciplina de alienação, utilização, administração e aquisição pelo DF, restando válido o Termo firmado em 1989. Questiona, também, a extrapolação da Lei de Licitações ao regulamentar o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal.

82. Acerca do dito, ressalta-se que a Ação Popular não impossibilita novo ajuizamento, com fundamento e pedido diversos⁴ (poderia pedir a anulação do processo administrativo pelo fato de a gleba não pertencer ao GDF e não do Termo; a consequência da anulação do procedimento administrativo será a do Termo). Essa legitimidade alegada do Termo não pertine com a disciplina do instituto constitucional de controle dos atos da administração, particularmente se o objeto do ato é irregular.

83. O objeto não foi legitimado com a decisão judicial na Ação Popular mencionada. Tanto é fato que a Súmula n.º 473, do Supremo Tribunal Federal,

⁴ Art. 18 da Lei 4.717/65: a sentença terá eficácia de coisa julgada oponível erga omnes, exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; nesse caso, qualquer cidadão poderá intentar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



estatui a necessidade de a Administração anular os próprios atos quando eivados de ilegalidade ou irregularidades.

84. Outro deveria ser o ponto abordado na manifestação da ACP. Contudo, não explicitou argumento algum sobre a ausência de regularização da gleba ocupada pela Granja do Torto, o que desnatura o ajuste firmado em 1989. Seria interessante alguma manifestação.

85. Mesmo com a regularização, tal ajuste não tem validade alguma, como declarado na fiscalização. Decorre dessa situação que o ajuste não pode ser convalidado pela Administração, pois a nulidade não pode ser sanada, como declara o Código Civil (art. 169). Ainda mais no Direito Administrativo com a legalidade restrita.

86. Ainda, a alegação de que seja da TERRACAP, entidade com personalidade jurídica, não interfere no ajuste firmado é temerário, pois fundamento algum sufragou tal assertiva. Melhor seria se fosse acompanhada de detalhada exposição. Mas, afirmasse sem provar, como se o Direito fundasse em nuvens. O Direito tem pés de terra que são os fatos. Declarar sem provar é o nada jurídico. Não explicou como o GDF pode assumir obrigação sem ser titular da gleba.

87. Não adianta ficar discutindo a aplicação da Lei de Licitação ao Distrito Federal se o GDF não tem legitimidade para firmar obrigação, como ocorrida no Termo de Permissão de Uso. Isso em razão da existência de dúvida acerca da titularidade da gleba, mesmo diante de documento de folhas 146, principalmente diante da inação em regularizar tal gleba.

88. Em decorrência, autorizada Inspeção na TERRACAP (fls. 408/410). Foi apresentada a Nota de Inspeção n.º 001-225/03, com vista a que a TERRACAP esclarecesse dúvida suscitada anteriormente (fls. 412).

89. A resposta confirma a titularidade da TERRACAP (fls. 413/420). Fato esse que mantém entendimento sufragado anteriormente (fls. 225, § 43) e desnatura o Termo firmado em 1989 (fls. 224/225) .

Obrigações impostas à Associação dos Criadores do Planalto

90. Alega a ACP que as obrigações assumidas em decorrência do termo de permissão de uso não incluíam ampliação ou melhoramento do Parque. Apenas conservar e manter o local.

91. Necessário comparar o dito com o contido no Relatório de Auditoria. No Relatório, diversamente do apenas alegado, são apresentados dados em que fica evidenciada a realização de serviços e obras de manutenção e conservação



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



do Parque por órgãos e entidades do GDF, que seriam da obrigação da ACP, (fls. 233, 234, 235, 236, 237, 238, 240, 241, 242, 245, 247, 248, 249, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 275 etc.).

92. Ainda, representativo do inadimplemento contumaz pela ACP de obrigações relativas a taxa de ocupação, água e esgoto e luz, das referências de folhas anteriores, transcreve-se excerto significativo do Relatório de Auditoria:

“(...)

291. Na folha 02 do processo está um histórico do relacionamento da ACP com a CEB, que menciona:

“O pagamento das faturas de responsabilidade da ACP sempre foram feitas com irregularidade, alternando períodos com pagamentos em dia com períodos de débito que só eram normalizados após a execução da suspensão do fornecimento.

Em maio de 1992, os pagamentos foram interrompidos mais uma vez e como não foram mais realizadas as suspensões, esta situação perdurou por 28 meses, até o mês de agosto de 1994. Após uma longa negociação, envolvendo diversas áreas do GDF, foi negociado um acordo para as contas em débito na ocasião e para as novas faturas de energia.

Para os débitos antigos, a ACP comprometeu-se com a CEB a realizar o pagamento de forma parcelada e para os débitos futuros foi acertado o pagamento pela Administração Regional de Brasília de 19.400 KWh mensais, através da conta de iluminação pública. O restante do consumo seria pago pela ACP. Foram instalados também mais dois medidores destinados a medição do consumo da sede da ACP e da Galeteria Gaúcha.

Apesar do acordo com a CEB, a ACP não pagou nenhum valor referente aos débitos anteriores (período mai/92 a ago/94), se limitando a pagar a conta da sede e do Parque, esta bastante reduzida em virtude da transferência de grande parte do consumo para a iluminação pública. Esta situação perdurou por doze meses, quando o atraso nos pagamentos voltou a ocorrer.

Restam pendentes hoje, além do período de mai/92 a ago/94, os pagamentos dos meses de set/95 e mar, abr,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



maio e jun/96, totalizando cerca de 33 meses sem pagamento.

O valor dos débitos existentes hoje alcançam um valor expressivo e é apresentado abaixo, juntamente com os valores atualizados através de diversos critérios.

(...)"

93. Talvez seja o momento de relembrar o Processo n.º 2.366/96, que trata dos Convênios nºs 52/91 e 885/92 – FZDF, firmados para realização de serviços que deveriam ser arcados pela ACP, como depreende dos seguintes parágrafos da Informação n.º 294/01 transcrito no Relatório de Auditoria:

"(...)

58. *Há os furtos e depredações evidenciados no Processo nº 030.003.624/93, indicando o descumprimento do item 2 da Cláusula Terceira. Há também o repasse indevido de verbas em desacordo com a Cláusula Sétima, como é o caso do Convênio nº 885/FZDF.*

59. *Além disso, a instrução do Processo nº 213/01 deste Tribunal registrou outros casos de descumprimento da Cláusula Sétima do Termo de Permissão de Uso: prestação de serviços com fornecimento de combustível, máquinas, veículos, materiais, assistência técnica, e pessoal, em expediente normal e extraordinário, da extinta FZDF e atual SAADF à ACP, desde agosto de 1999, até maio de 2000, desprovidos de pagamento por essa Associação (§ 26, fls. 277-278, do Processo nº 213/01); e realização de despesas de manutenção da rede elétrica do Parque de Exposições com verbas públicas (§ 27, fls. 278-279, do Processo nº 213/01). Em vista disso, sugeriu, entre outras medidas, a resolução do Termo (§ 47, fls. 295, do Processo nº 213/01):*

'47. Todos os fatos descortinados (...) clamam por que se represente ao Excelentíssimo Senhor Governador do Distrito Federal, autoridade maior signatária do TPU n.º 10/89-FZDF, a fim de que promova estudos no sentido de denunciar o Termo de Permissão de Uso n.º 10/89, firmado entre a extinta Fundação Zoobotânica do Distrito Federal e a Associação dos Criadores do Planalto, pois que não mais se sustenta manter dita área cedida à ACP, ao resplendor dos princípios legais, éticos e econômicos, conforme se abordou, especialmente, nos §§ 27 a 45 (fl.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



11). Não se pode aceitar que a res pública seja submetida a tratamentos semelhantes aos vislumbrados nesses autos.” (fls. 216)

94. Declarar que os serviços e obras foram para melhoria e ampliação do Parque, reveste-se de exagero, desconhecimento da realidade transcrita nestes Autos. Melhor que sejam observados os elementos levantados na Auditoria, nos Processos n.ºs 2366/96, 213/01 e 2179/00, em alusão a “manifestação”, para que seja atendido o estatuído no art. 4º da Lei n.º 9784/99⁵.

Improcedência das imputações propostas em desfavor da ACP

95. Retoma nesse ponto à questão anteriormente debatida, apenas focando a realização de obras e serviços de ampliação ou melhoramento, não mais asseverando que as atividades se adequavam a tal qualificação. Mas afirmando a necessidade de tais serviços e obras para a divulgação, particularmente os decorrentes de patrocínios ofertados por diversos órgãos e entidades do GDF.

96. Bem, novamente se alerta que a questão não foi debatida a contento. Alegou-se, na Auditoria, que as ausências de regularização da gleba impossibilitava a incorporação patrimonial e de feitura do levantamento dos bens poderia prejudicar sobremaneira o futuro recebimento do Parque (fls. 225, § 41). E isso é fato.

97. Silente acerca disso, não se discutirá argumentos desprovidos de elementos fáticos.

IV – CONCLUSÃO

98. Realizou-se a Auditoria de Regularidade de n.º 2.0010.03, inclusa no Plano Geral de Ação para 2003, deste Tribunal, aprovado pela Decisão n.º 37/02 – Processo n.º 1401/02, para verificar a execução do Termo de Permissão de Uso no Parque de Exposição da Granja do Torto. O resultado do fiscalizado denotou situação de irregularidade no bem cedido e no processo de cessão, justificando a invalidação do Termo.

⁵ “São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo: I – expor os fatos conforme a verdade; II – proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; III – não agir de modo temerário; IV – prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



99. Além disso, irregularidades foram observadas e foram sugeridas diligências com vista à continuidade da fiscalização empreendida.

100. Esta Colenda Corte de Contas entendeu conveniente a oitiva restrita de fatos colacionados pela Auditoria.

101. A resposta e as omissões denotam a necessidade das fiscalizações pleiteadas anteriormente e o envio do Relatório de Auditoria ao Ministério Público do Distrito Federal, para que crimes não fiquem ao sabor de prescrição; à Receita Federal, à Secretaria de Fazenda e ao TCU, para investigação do destino dos recursos arrecadados pela entidade nominada no § 276 do Relatório de Auditoria n.º 2.00010.03, das denúncias contidas nos §§ 379/383 do aludido Relatório e dos impostos que deveriam ser recolhidos e da aplicação dos recursos federais.

102. Posteriormente, foi apresentado Recurso da ACP, intempestivo: a sugestão é que, excepcionalmente, seja conhecido, diante dos elementos colacionados. O apresentado, no entanto, não supera o verificado.

103. A análise não alterou o entendimento exarado na Auditoria, apenas ressalta a necessidade de criação de setor responsável pela análise de recursos apresentados. Por isso, o reprise de Sugestões elencadas em oportunidades anteriores.

104. Mais: documentos outros foram inseridos nos autos e faz-se necessário que o Tribunal deles tome conhecimento. O primeiro refere-se a Representação n.º 04/2004-PM. O segundo tem origem na Quarta Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social do Distrito Federal – PRODEP/Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT e traz, ao Tribunal, por meio do Ofício nº 530, o Termo de Recomendação n.º 05/2005.

V - SUGESTÕES

109. Ante o exposto, sugere-se ao Egrégio Plenário:

I – tomar conhecimento:

a) dos Ofícios n.ºs 2847/GAB-CGDF, 064-GAB/SEAPA-DF, 530/MPDFT/PRODEP e 092/2005 – AUDIT/TERRACAP, (fls. 361/364, 375/379, 385/389 e 413/420);

b) do Relatório de Inspeção n.º 2.0020.05;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



c) da Representação n.º 04/2004-PM;

d) do Ofício n.º 530/MPDFT/PRODEP, do Promotor de Justiça Adjunto, Marcelo da Silva Barenco e do Termo de Recomendação n.º 05/2005, dirigido ao Sr. Secretário da Agricultura do Distrito Federal.

II – considerar parcialmente atendida, ante os esclarecimentos encaminhados pela Secretaria de Agricultura, a letra “c” do Item II da Decisão n.º 3502/2004;

III – determinar:

a) à Secretaria de Agricultura:

a.1) abertura de tomada de contas especial para apuração do prejuízo identificado no § 111 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03;

a.2) realização de inventário tendo como escopo apenas a área sob responsabilidade de fato pela ACP (§ 366 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03);

a.3) a remessa, ao Tribunal, de cópia do relatório enviado ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, em fase do Termo de Recomendação n.º 05/2005/Quarta Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social do Distrito Federal – PRODEP;

b) à 1ª ICE a realização:

b.1) de auditoria na entidade mencionada no § 162 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03, para verificação das irregularidades descritas nos §§ 158/213 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03;

b.2) de inspeção na entidade mencionada no § 344 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03 para verificação das irregularidades descritas nos §§ 344 e 378 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03;

b.3) a realização de inspeção na entidade mencionada no § 376 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03 para verificação das irregularidades ali descritas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



- c) à 2ª ICE a realização de inspeção na entidade mencionada nos §§ 109/112 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03, 125/131, 132/135, 138/143 e 145/151 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03 para verificação das irregularidades descritas;
- d) à 3ª ICE:
- d.1) dar a conhecer à Inspetoria sobre a necessidade de esclarecimentos da entidade mencionada nos §§ 16 a 20 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03, diante da inexistência de motivos para tal dispêndio;
 - d.2) dar a conhecer à Inspetoria sobre a necessidade de esclarecimentos da entidade mencionada nos §§ 296 a 298 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03, diante da inexistência de motivos para tal dispêndio;
 - d.3) a realização de inspeção na entidade mencionada no § 228 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03 para verificação das irregularidades descritas nos §§ 228, 245, 248, 279, 281, 290 e 295 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03, além de solicitar esclarecimentos à entidade mencionada sobre a cobrança indevida a conta da Administração Regional de Brasília;
 - d.4) a realização de inspeção na entidade mencionada no § 309 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03, para verificação das irregularidades ali descritas;
 - d.5) a realização de inspeção na entidade mencionada no § 313 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03, para verificação das irregularidades ali descritas;
 - d.6) a realização de inspeção na entidade mencionada no § 317 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03, para verificação das irregularidades descritas nos §§ 317 e 378 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03;
 - d.7) a realização de inspeção na entidade mencionada no § 328 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03, para verificação das irregularidades descritas nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



§§ 328, 330 e 332 do Relatório de Auditoria
n.º 2.0010.03;

d.8) a realização de inspeção na entidade mencionada
no § 376 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03
para verificação das irregularidades ali descritas;

IV – solicitar à Secretaria de Agricultura esclarecimentos, no
prazo de 30 dias sobre:

- a) a cessão de maquinário descrito no § 26 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03, diante do compromisso assumido pela ACP de manter e conservar o Parque de Exposições;
- b) sobre o quantitativo de cimento solicitado e sobre a aquisição de material descrito no § 157 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03, diante do compromisso assumido pela ACP de manter e conservar o Parque de Exposições;

V – autorizar, nos termos do § 4º do art. 2º da Emenda Regimental n.º 01, de 02/07/98, com alteração da Emenda Regimental n.º 04, de 09/12/99, a formação de autos apartados para que, no prazo de 30 dias:

- a) o Sr. nominado no § 86 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03, pelo Governo do Distrito Federal, apresentar razões de justificativa pelos prováveis danos causados ao patrimônio da extinta FZDF relacionados a possível prejuízo identificado no §§ 82/95 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03;
- b) o Sr. nominado no § 86 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03, pela extinta FZDF, apresentar razões de justificativa pelos prováveis danos causados ao patrimônio da extinta FZDF relacionados a possível prejuízo identificado no § 82/95 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03;
- c) o Sr. nominado no § 86 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03, pela ACP, apresentar razões de justificativa pelos prováveis danos causados ao patrimônio da extinta FZDF relacionados a possível prejuízo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



identificado no § 82/95 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03;

- d) o Sr. nominado nos §§ 113, 114, 115 e 117 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03 apresentar razões de justificativa pelos prováveis danos causados ao patrimônio da SEAPA relacionados a possíveis prejuízos identificados nos §§ 113, 114, 115 e 118 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03;
- e) a Sra. nominada no § 120 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03 apresentar razões de justificativa pelos prováveis danos causados ao patrimônio da SEAPA relacionados a possível prejuízo identificado no § 120 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03;
- f) o Sr. nominado nos §§ 121 e 123 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03 apresentar razões de justificativa pelos prováveis danos causados ao patrimônio da SEAPA relacionados a possíveis prejuízos identificados nos §§ 122 e 124 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03;
- g) o Sr. nominado no § 245 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03 apresentar razões de justificativa pelos prováveis danos causados ao patrimônio da extinta FZDF relacionados a possível prejuízo identificado no § 244 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03;
- h) os Srs. nominados no § 324 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03 apresentarem razões de justificativa pelos prováveis danos causados ao patrimônio da Secretaria de Obras relacionados a possível prejuízo identificado no § 325 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03;
- i) o Sr. nominado no § 300 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03 apresentar razões de justificativa pelos prováveis danos causados ao patrimônio da SEAPA relacionados a possível prejuízo identificado no § 303 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03;

VI – ampliar o prazo de apuração dos fatos anunciados no Item II.a da Decisão n.º 27/2002, com a inclusão do período compreendido entre junho de 2000 a junho de 2003 (§§ 154 e 377 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
2ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO - DIVISÃO DE AUDITORIA



VII – comunicar à Secretaria de Fazenda a alteração do período da abrangência da Tomada de Contas Especial determinada pelo Item IV da Decisão n.º 53/2003 (§§ 154 e 377 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03);

VIII –enviar cópia deste Relatório de Auditoria, do Voto e da Decisão a serem proferidos ao MPDFT, à Receita Federal, à Secretaria de Fazenda e ao TCU, para investigação do destino dos recursos arrecadados pela entidade nominada no § 276 do Relatório de Auditoria n.º 2.0010.03, das denúncias contidas nos §§ 379/383 do mesmo Relatório, dos impostos que deveriam ser recolhidos e da aplicação dos recursos federais.

À superior consideração.
Divisão de Auditoria, em 20/04/2006.

JAIRO LUÍS CRUZ RAMOS
AFCE - Mat.: 559-2

Senhor Inspetor,
De acordo.

À elevada consideração de Vossa Senhoria.
Em, / / .

Caio César Alves Tibúrcio Silva
Diretor