

---

**TERRACAP – INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES  
PRATICADAS EM DESAPROPRIAÇÕES E GRILAGEM DE  
TERRAS PÚBLICAS NO DISTRITO FEDERAL  
Solicitação do Congresso Nacional**

---

Ministro-Relator Benjamin Zymler  
Ministro-Redator Walton Alencar Rodrigues

Grupo II – Classe II – Plenário

TC-015.645/2001-0

Processos Apensados: TC-013.088/2000-7 e TC-014.728/2001-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Entidade: Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP

Interessado: Deputado Wellington Dias (Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados)

*Ementa: Solicitação da Comissão indicada em epígrafe no sentido de que o Tribunal fiscalize a Terracap, em virtude de indícios de irregularidades praticadas em desapropriações e “grilagem” de terras públicas. Matéria tratada nos autos da Representação formulada pelo MP/TCU (TC nº 13.088/2000-7 apensado). Questionamentos acerca da competência desta Corte para fiscalizar a Entidade. Competência do TCU firma-se em relação aos representantes da União nos Conselhos Fiscal e de Administração, bem como na Assembléia-Geral da Terracap (Art. 5º, LX, da Lei nº 8.443/92). Conhecimento. Autorização para que seja realizada a auditoria na Terracap. Audiências. Informação à Comissão solicitante acerca das providências ora adotadas. Encaminhamento de cópias da Decisão, Relatório e Voto proferidos nestes autos à Comissão solicitante e a demais órgãos e entidades interessados.*

#### RELATÓRIO

Originam-se os autos do Ofício nº P-203/200, datado do dia 29-8-2001, por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Federal Wellington Dias, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, informa à Presidência desta Casa que aquela Comissão, em reunião ordinária realizada em 29-8-2001, aprovou a Proposta de Fiscalização Financeira e Controle nº 56/2001, de autoria dos Deputados Geraldo Magela, Pedro Celso, Agnelo Queiroz e Alberto Fraga, solicitando que o Tribunal fiscalize a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP.

2. Os autores da Proposta de Fiscalização nº 56/2001, em síntese, apontaram a ocorrência das irregularidades a seguir listadas como causadoras de prejuízos à Terracap:

- alteração da destinação de terrenos de uso comercial ou residencial para postos de revenda de combustíveis;
- aumento do gabarito original de lotes residenciais e comerciais, acarretando ônus ao governo local, em razão da necessidade de ampliação do uso da infra-estrutura urbana;
- “grilagem” de terras públicas federais;
- “valores pagos por desapropriações e avaliação de lotes e projeções transferidos na forma de dação em pagamento”.

3. Por determinação do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Marcos Vilaça, foram apensados a este feito os processos TC nº 13.088/2000-7 e TC nº 14.728/2001-0, em vista da conexão das matérias neles tratadas com a dos presentes autos (cf. Despacho juntado por cópia às fls. 29/30).

4. Os processos referidos versam, respectivamente, sobre representação formulada pelo Procurador-Geral do TCU, Dr. Lucas Rocha Furtado, com o objetivo de que o Tribunal fiscalize a Terracap, no intuito de “verificar a possível ocorrência de prejuízos patrimoniais à União, decorrentes de má gestão do patrimônio imobiliário sob a guarda da mencionada empresa, configurada nos casos de ‘grilagem’ e de ‘desapropriação de terras no Distrito Federal’”, e sobre solicitação de informações oriunda da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, acerca da existência de processos em tramitação, nesta Corte, referentes à Terracap.

5. Por não se externar incontestada a competência deste Tribunal para fiscalizar a Terracap, em vista de preponderar em sua composição acionária o Distrito Federal, com 51% das ações, cabendo à União os 49% restantes, determinei, preliminarmente, que tal questão fosse analisada pela 2ª SECEX, sobrevindo a instrução de fls. 26/28, na qual o Diretor de Divisão Técnica, com o endosso do Secretário de Controle Externo, concluiu nos termos a seguir transcritos:

“.....

a) refoge à competência do Tribunal a realização de atividade de fiscalização na Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, ante o previsto nos arts. 7º, *caput* e § 3º, da Lei nº 6.223/75, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 6.525/78, e pelo art. 3º, inciso XII, da Lei nº 5.861/72, não figurando tal entidade sob a jurisdição do TCU;

b) a jurisdição do Tribunal, contudo, abrange os representantes da União ou do Poder Público na Assembléia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos conselhos fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades, nos termos do art. 5º, inciso IX, da Lei nº 8.443/92.

.....”

6. As conclusões do Diretor de Divisão Técnica, no sentido de que refoge à competência do TCU a realização de auditoria na Terracap, fundaram-se no entendimento de que, no plano constitucional, aquela empresa pública não está abrangida pelo inciso IV do art. 71 da CF, o qual indica as unidades administrativas dos Poderes da União, bem como dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, nas

quais o TCU realizar, por iniciativa própria, ou das Casas e Comissões do Congresso Nacional, deve realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, operacional e patrimonial.

7. No plano legal, ponderou o Sr. Diretor que, a teor da lei instituidora da Terracap (Lei nº 5.861/72), ficou estabelecido que a supervisão de suas contas incumbiria ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF. Ademais, salientou, a Lei nº 6.223/75, com a redação dada pela Lei nº 6.525/78, estabeleceu que as entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou qualquer entidade da respectiva administração indireta seja detentor da totalidade ou maioria das ações ordinárias ficam submetidas à fiscalização do Tribunal de Contas na respectiva esfera de competência, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo.

8. Por outro lado, em relação à jurisdição do TCU sobre os representantes da União, ou do Poder Público, na Assembléia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a respectiva entidade participe, destacou o Sr. Diretor que, com base no art. 7º, § 3º, da Lei nº 6.223/75, com a redação dada pela Lei nº 6.525/78, “a União, detendo apenas a minoria das ações ordinárias poderá exercer o direito de fiscalização assegurado ao acionista minoritário pela Lei das Sociedades por Ações” (Lei nº 6.404/76, arts. 109, III, 117 e 246).

9. Dessarte, considerando que submetem-se à jurisdição do Tribunal os representantes da União ou do Poder Público na Assembléia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital o ente representado participe, solidariamente com os membros dos conselhos fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades (art. 5º, IX, da Lei nº 8.443/92), entendeu o Sr. Diretor estarem aptas a prosperar as propostas de audiências dos representantes da União nos conselhos fiscal e de administração da Terracap, por conduta omissiva em processos de desapropriações superfaturadas, tal como formuladas pela 2ª SECEX nos autos do TC nº 13.088/2000-7, conforme se verá a seguir.

#### – Representação do MP/TCU (TC nº 13.088/2000-7)

10. O Titular do Ministério Público junto a este Tribunal, Dr. Lucas Rocha Furtado, representou a esta Corte com o objetivo de que seja realizada fiscalização na Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, para apurar “a possível ocorrência de prejuízos patrimoniais à União, decorrentes de má gestão do patrimônio imobiliário sob a guarda da mencionada empresa, configurada nos casos de ‘grilagem’ e de desapropriação de terras no Distrito Federal”.

11. A iniciativa do Sr. Procurador-Geral decorreu de Representação de autoria do Deputado Distrital Rodrigo Rollemberg, endereçada ao Ministério Público Federal, que informou a este Tribunal acerca das irregularidades acima mencionadas praticadas no âmbito da Terracap. De acordo com o que informou o Deputado, a Terracap estaria desapropriando terras com documentação “suspeita” e por valores muito acima daqueles praticados em mercado. Ademais, informou o Parlamentar que os pagamentos de indenização teriam sido efetuados mediante dação em pagamento, com a

utilização de terrenos localizados em áreas nobres da capital por preços abaixo do valor de mercado desses imóveis.

12. Por determinação do Relator da matéria, foram os autos encaminhados à então 8ª SECEX para fins de análise. O AFCE encarregado da instrução manifestou-se por que fosse conhecida a Representação e, também, por que o Tribunal determinasse a realização de diligências junto à Secretaria de Patrimônio da União – SPU, no intuito de obter informações acerca da situação de terras da União localizadas no Distrito Federal, bem como informações acerca da atuação dos representantes da União no Conselho de Administração e no Conselho Fiscal da Terracap.

13. A referida proposição foi complementada pelo Diretor da 2ª Divisão Técnica da Unidade, na instrução de fls. 113/118, da qual permito-me extrair excertos, com o fito de melhor expressar a linha de raciocínio desenvolvida pelo Órgão Instrutivo e que serviu de fundamento às providências adotadas no saneamento do feito, senão vejamos:

“.....

3. A questão central da presente representação é relativa à competência atribuída ou não ao Tribunal para fiscalizar a Terracap. Tal competência foi discutida pelo analista informante às fls. 109/112. Concluiu a instrução que não há amparo legal para qualquer medida fiscalizatória por parte do TCU, em face do disposto no art. 3º, inciso XII, da Lei nº 5.861/72, todavia a União possui mecanismos para exercer o direito de acionista. Registra, ainda, o analista, a existência do Acordo de Cooperação entre o TCU e o TCDF. Por fim propõe o conhecimento da representação, solicitação ao TCDF para acesso aos trabalhos de auditoria ali realizados e a promoção de diligências à Secretaria do Patrimônio da União.

4. De fato, a Lei nº 5.861/72, que autorizou a constituição da Terracap, no seu art. 3º, inciso XII, estabeleceu a supervisão das contas dessa empresa pela autoridade competente do Distrito Federal e a prestação de contas ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.

5. Nesse mesmo sentido, pode-se acrescentar a Lei nº 6.223/75, com a redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 6.525/78, que estabelece que as entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou qualquer entidade da respectiva administração indireta seja detentor da totalidade ou da maioria das ações ordinárias ficam submetidas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder executivo (art. 7º).

6. Tal normativo parece não deixar dúvida sobre a competência do TCDF para atuar na Terracap. Todavia a dicção do último dispositivo deixa evidente o requisito da participação acionária ou majoritária.

7. De acordo com o art. 3º da mencionada Lei nº 5.861/72, inciso I, a Terracap é empresa pública do Distrito Federal. O art. 2º, § 1º, da mesma lei dispôs que o capital inicial da Terracap seria representado pelo valor dos bens incorporados por desmembramento do patrimônio da Novacap, bem como de recursos transferidos à nova empresa. A autorização legislativa não fala em capital representado ou dividido por

ações, embora isso constasse no art. 9º da Lei nº 2.874/56, revogado pela própria Lei nº 5.861/72. Prevê apenas que caberá 51% do capital à Terracap e 49% à União.

.....  
11. De fato, conforme o art. 17 do Estatuto da Terracap aprovado pela 126ª Assembléia-Geral Extraordinária, de 23-9-99 – DODF nº 192, de 5-10-99, o Conselho de Administração, órgão de deliberação colegiada responde pela orientação e controle da Administração da Terracap, constituir-se-á de 7 (sete) membros, pessoais naturais, residentes no Distrito Federal, eleitos pela Assembléia-Geral.

.....  
13. Compete privativamente ao Conselho de Administração, entre outras atribuições, conforme o art. 21 do Estatuto da Terracap: *‘III – fiscalizar a gestão do Presidente e demais Diretores (...)’ e ‘X – aprovar a participação da Terracap nas iniciativas de que trata o art. 6º deste Estatuto’.*

14. O mencionado art. 6º diz: *‘Para a consecução de seus objetivos, poderá a Companhia promover as desapropriações autorizadas e incorporar os bens desapropriados ou destinados pela União, Distrito Federal ou Estado de Goiás, na área prevista no art. 1º da Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956’ (grifou-se).*

15. Infere-se dos dispositivos transcritos que as desapropriações devem ser autorizadas e fiscalizadas pelo Conselho de Administração.

16. Por sua vez o Conselho Fiscal encontra-se regulamentado no art. 34 do Estatuto, será composto de 5 (cinco) membros ativos e 5 (cinco) suplentes, e, dentre seus membros, um titular e respectivo suplente, que deverão ser eleitos pela União Federal, em votação em separado, como representantes do Tesouro Nacional. Entre as suas competências encontram-se as de *‘fiscalizar os atos de gestão do presidente e demais Diretores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários’ e ‘denunciar ao Conselho de Administração e, se este não tomar as providências necessárias para a proteção dos interesses da Companhia, à Assembléia Geral, os erros, fraudes ou crimes que descobrirem, e sugerir providências úteis à Companhia’.*

17. Diante dessas disposições estatutárias, seria, necessário verificar os termos do primeiro estatuto social da empresa, e alterações posteriores, de maneira a tornar mais clara a natureza da entidade constituída, para melhor dizer sobre a possibilidade de fiscalização direta por parte da União. Igualmente seria de bom alvitre requisitar junto aos representantes da União cópias das atas das reuniões dos conselhos e eventuais relatórios produzidos relativamente aos fatos apontados na representação em apreço.

18. Uma consulta ao Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, art. 9º, revela que compete a uma de suas Unidades, a Procuradoria da Participação Acionária da União, ente outras, as seguintes atribuições:

*‘II – coordenar a representação da União nas assembleias de sociedades de economia mista e outras entidades de cujo capital o Tesouro Nacional participe, bem assim nos atos de aquisição, subscrição, alienação ou transferência de ações e de outros títulos e valores mobiliários;*

III – articular-se com a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, e com a Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais – SEST, sobre as matérias a serem deliberadas em assembleias gerais de acionistas das entidades a que se refere o inciso anterior, emitindo parecer conclusivo com vistas à decisão do Ministro de Estado;

IV – apreciar, previamente, as matérias que devam ser submetidas às assembleias gerais, sugerir a convocação de assembleias gerais de acionistas e organizar coletânea de atos constitutivos, estatutos, relatórios, atas e outros documentos pertinentes às entidades a que se refere o inciso II deste artigo.

19. Portanto, a diligência acerca da relação dos atos relativos aos conselheiros proposta na instrução deve ser endereçada não à SPU mas à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a qual deverá ser complementada com esclarecimentos a respeito da constituição da empresa bem como sobre a prestação de contas dos titulares a respeito das funções que desempenham na Terracap.

20. De acordo com a representação em apreço, as ocorrências ora relatadas são basicamente de duas espécies: 1) desapropriações irregulares (superfaturamento) seguidas de “dação em pagamento” de imóveis subavaliados, causando dilapidação do patrimônio da Terracap e da União, nas duas pontas do negócio; e 2) grilagem de terras consistentes em diversos atos tipificados como crime.

21. A respeito das desapropriações, os principais casos relatados são:

I – desapropriação da área Vale do Simental Agropecuária Ltda. (fls. 66/67), em 1994 (Processo Terracap nº 111.000.397/94-8), pelo preço de R\$6,556 milhões (R\$19.341,00/ha) cuja avaliação foi no valor de R\$5,752 milhões muito superior a outra efetuada em 1995, na importância de R\$1,567 milhões;

II – desapropriação da Fazenda Monjolos (setembro 94, fls. 67/68), pelo preço R\$5,344 milhões, sendo R\$287 mil em dinheiro mais R\$5,056 milhões em imóveis (R\$52.019,00/ha). Mais uma desapropriação em outra área da fazenda (30-12-94) pelo preço R\$2,259 milhões (R\$66.521,00/ha);

III – Desapropriação da Fazenda Paranoá (em andamento), cuja área já teria sido desapropriada pela Novacap, antecessora da Terracap.

22. Com relação aos atos tipificados como crime associados à grilagem de terras, consta registro às fls. 13 do vol. I de que *‘Foram furtados diversos livros de cartório, contendo escrituras públicas que o Ministério Público há tempos vem questionando. Começaram a desaparecer, inclusive, processos judiciais dentro das Varas do TJDF, e que se referiam às nulidades de escrituras públicas, em razão de falsificação de documentos’*, e às fls. 17 que *‘Depois de finalmente efetivada a mais longa citação de que já se teve notícia, quando se imaginou que, finalmente, seriam periciadas as escrituras, foram os autos furtados do Cartório Judicial, estando hoje em curso processo de restauração daqueles autos’*.

.....  
26. A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União estabelece que a jurisdição do TCU abrange os representantes da União ou do Poder Público na Assembleia Geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital a União ou o Poder

Público participem, solidariamente, com os membros do Conselho Fiscal e de Administração, pela prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades. Como vai o Tribunal certificar-se da gestão ruínosa se não tem conduzido ações de fiscalização na entidade tampouco recebido informações sobre as sucessivas gestões?

27. Convém então observar que o art. 71, inciso II, da Carta Magna de 1988, prevê a competência do TCU para o julgamento das contas *'daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário público'*. O parágrafo único do art. 70 também dispõe que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

28. A análise associativa de tais dispositivos indica que atos lesivos ao Erário como parecem ser as desapropriações superfaturadas com *'dação em pagamento'* de imóveis subavaliados, por também revestirem-se de atos lesivos ao patrimônio da Terracap, podem ser alcançados pelo TCU.

29. Além disso, como lembrou o representante, poderia ter havido grilagem em terras pertencentes à União, o que também viabilizaria uma fiscalização do TCU na estatal distrital. Nesse sentido, também deve ser feita, preliminarmente, diligência à Secretaria do Patrimônio da União para esclarecimentos relativos à presente representação.

30. Em razão disso, antes que se pronuncie definitivamente acerca da competência do TCU para fiscalizar a Terracap, em conjunto ou não com o TCDF, submete-se à consideração superior proposta de que, preliminarmente, com fulcro no art. 11 da Lei nº 8.443/92, sejam promovidas diligências junto aos seguintes órgãos:

a) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em razão do disposto no seu Regimento Interno, art. 9º, para que preste os seguintes esclarecimentos, se for o caso, com subsídios da Secretaria do Tesouro Nacional:

a-1) relação de nome e CPF dos conselheiros indicados pela União no Conselho de Administração e no Conselho Fiscal da Terracap a partir de 1990;

a-2) cópia das atas das reuniões dos referidos conselhos ou da Assembléia Geral que versem sobre as seguintes desapropriações:

I – Desapropriação da área Vale do Simental Agropecuária Ltda., em 1994 (Processo Terracap nº 111.000.397/94-8), pelo preço de R\$6,556 milhões (R\$19.341,00/ha) cuja avaliação atingiu a cifra de R\$5,752, muito superior a outra avaliação efetuada em 1995, que resultou na importância de R\$1,567 milhões (Portaria nº 317/95 da Terracap);

II – Desapropriação da Fazenda Monjolos (setembro 94), pelo preço R\$5,344 milhões, sendo R\$287 mil em dinheiro mais R\$5,056 milhões em imóveis (R\$52.019,00/ha), seguida de outra desapropriação na mesma fazenda (30-12-94) pelo preço R\$2,259 milhões (R\$66.521,00/ha);

III – Desapropriação da Fazenda Paranoá – objeto do Decreto nº 21.043/2000 do GDF, em andamento, cuja área já teria sido desapropriada pela Novacap, antecessora da Terracap.

a-3) cópia dos relatórios produzidos pelos representantes da União em ditos Conselhos relativamente aos atos listados no item anterior ou a outros que apontem irregularidades ou desvios na gestão daquela empresa;

a-4) esclarecimentos sobre se algum órgão da União promoveu ou solicitou alguma fiscalização na Terracap, a partir de 1990, tendo em vista a detenção de 49% do capital social da empresa;

a-5) informações/esclarecimentos sobre como tem sido a prestação de contas desses conselheiros acerca de suas atribuições;

a-6) esclarecimentos sobre a natureza jurídica da participação da União no capital da Terracap e sobre se essa Procuradoria elaborou algum parecer acerca das alterações do estatuto daquela empresa ou acerca de outra matéria submetida à Assembléia Geral;

a-7) cópia dos estatutos sociais da Terracap e de todas as suas alterações, desde a constituição da empresa;

b) Secretaria do Patrimônio da União – SPU, para que forneça as seguintes informações:

b-1) medidas adotadas relativamente às irregularidades apontadas no Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Legislativa – CPI da Grilagem, de 1995, especialmente quanto à possibilidade da ocorrência de grilagem de terras da União para posterior desapropriação pela Terracap;

b-2) se há ação ajuizada por solicitação da SPU relativamente à grilagem de terras da União no DF, evidenciando os fatos e agentes envolvidos.

.....”

14. Efetuada a diligência nos termos sugeridos, foram carreados aos autos, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e pela Secretaria de Patrimônio da União, documentos que foram objeto de detida análise por parte da 2ª SECEX, conforme se depreende do excerto da instrução elaborada pelo AFCE Herbert Martorano de Souza, a seguir transcrito:

“.....

### **I.1 – EXAME DOS DOCUMENTOS/INFORMAÇÕES ENVIADOS PELA PGFN/MF**

6.1 Em resposta a esta Corte, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional enviou o Ofício nº 1.278/PGFN/PGA, de 4-12-2000, com os esclarecimentos e documentos solicitados (acostados nos autos no volume II).

6.2 Enviou aquele órgão a lista dos membros do Conselho de Administração da Terracap desde 1991 e não de 1990 como solicitado, uma vez que, segundo aquela Procuradoria, somente a partir do referido ano a União passou a ter representantes no

referido Conselho (v. fl. 2). De qualquer modo, a informação encontra-se incompleta. Não foi informado o período em que cada representante da União teve assento no referido Conselho.

6.3 Quanto aos representantes da União no Conselho Fiscal da empresa, a lista enviada faz referência aos conselheiros indicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, conforme informação obtida da mesma, mediante o Ofício COREF/DICOF, de 30-11-2000. Deste, ao contrário, consta o período do mandato de cada representante da União (v. fls. 3 e 19).

6.4 Com relação às cópias das atas das reuniões dos Conselhos de Administração, do Conselho Fiscal ou da Assembléia Geral da Terracap que versavam sobre as desapropriações das Fazendas Monjolos e Paranoá e da área denominada Vale do Simental Agropecuária, esclareceu a PGFN que tais assuntos não haviam sido objeto de deliberação em Assembléia Geral de acionistas.

6.5 Quanto à existência de atas dos demais conselhos versando sobre o tema, esclareceu aquela Procuradoria que '(...) não possui competência para acompanhar a atuação dos conselheiros' (fl. 4). Reiterou ainda que, institucionalmente, a competência da PGFN se resume à representação da União em assembléia de acionistas. A nomeação de conselheiros estaria a cargo da Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda.

6.6 A PGFN solicitou da Secretaria do Tesouro Nacional, a quem compete coordenar a atuação de seus representantes no Conselho Fiscal e de Administração da Terracap, as informações requisitadas por esta Corte, obtendo em resposta o expediente COREF/DICOF, de 30-11-2000, no qual a STN informou que não constavam de seus arquivos atas dos referidos conselhos versando sobre as desapropriações retro mencionadas (v. fl. 19).

6.7 A respeito dos relatórios produzidos pelos representantes da União nos ditos conselhos acerca das possíveis irregularidades na gestão da Terracap, ressaltou, mais uma vez, a PGFN que não acompanha a atuação dos conselheiros da União naquela empresa. De qualquer modo, a STN encaminhou, via PGFN, cópias das atas das reuniões do Conselho Fiscal da Terracap de 1994 até a presente data (v. fls. 219/93). As atas do Conselho de Administração (1995 e 1997) encontram-se às fls. 108/51.

6.8 Indagada se algum órgão da União havia promovido alguma fiscalização na Terracap a partir de 1990, a PGFN informou que não tinha conhecimento de qualquer ação naquele sentido.

6.9 Sobre a prestação de contas dos conselheiros da União na Terracap, a PGFN reafirmou que é a STN que coordena, orienta e fiscaliza a atuação dos representantes da União nas empresas estatais. No expediente da STN anteriormente citado, aquele órgão alegou que a atuação dos conselheiros da União na Terracap poderia ser avaliada pelo exame das atas do conselho fiscal já enviadas (v. fls. 19/020).

6.10 A respeito da natureza jurídica da participação da União na Terracap, a PGFN informou que a União detém 49% do capital social da empresa. Em adição, encaminhou aquele órgão cópias dos seus pareceres relativos aos assuntos submetidos às assembléias realizadas nos anos de 1990 a 2000 (v. fl. 4 e 358/575).

6.11 Por fim, esclareceu a PGFN que não possui, em seus arquivos, cópia de todos os estatutos sociais da Terracap desde a sua constituição, possuindo apenas a última versão (v. fl. 5). O estatuto da empresa encontra-se às fls. 84/93.

6.12 As informações prestadas pela PGFN podem ser consideradas suficientes, apesar da ressalva do subitem 6.2 supra.

## II.1 – ANÁLISE DOS DOCUMENTOS/INFORMAÇÕES ENVIADOS PELA SPU/MP

7.1 Em resposta à solicitação desta Corte, a SPU encaminhou o Ofício SPU/MP nº 52/2001, de 19-1-2001 com uma planilha que sintetiza os procedimentos adotados no âmbito da Procuradoria da República no Distrito Federal acerca da ‘grilagem’ de terras da União. (v. fls. 165/68, vol. principal)

7.2 Do total de 15 procedimentos instaurados pela Procuradoria da República no Distrito Federal, abrangendo o período de 1995 a 2000, destacamos o processo de nº 1.16.000.000676/2000-96, instaurado em 10-10-2000, o qual tem como objeto os atos ilícitos em desfavor do patrimônio federal no âmbito da Terracap, fruto das investigações da Câmara Legislativa do DF durante à CPI da ‘Grilagem’.

7.3 Cabe frisar que não constam informações acerca dos desdobramentos da referida ação. Por outro lado, foi juntada aos autos, por solicitação do Ministério Público junto ao TCU, cópia da ação cautelar impetrada pelo Ministério Público Federal junto à 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal (processo 2000.34.00.044686-0/DF), a qual objetiva ‘(...) a reparação de danos ao patrimônio público federal e da Terracap e a obstaculização de novos atos registrados nulos, em razão de desdobramento de escritura pública tida como falsa e de ‘procedimento de divisão amigável’ de terras, levado a efeito pelo Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto/DF nº 15.775/94, também acimado de irregular’ (fls. 137/64).

7.4 Mediante consulta ao *site* da Seção Judiciária do Distrito Federal na internet, observamos que o citado processo encontra-se em poder do MPF (retirado em 16-2-2001) (v. fls. 169/172).

7.5 Em adição, informou a SPU, mediante o Ofício SPU/MP nº 1.248/2000, de 1-12-2000, ‘(...) que vem instando a Polícia Federal e a Procuradoria da República, sempre que tem notícia e verifica *in loco* a existência de grilagem de terras da União, inclusive nas áreas tratadas no âmbito daquela CPI’ (v. fls. 576/86, vol. II)

7.6 Opinamos, pois, que os esclarecimentos prestados pela SPU foram adequados.

15. O AFCE encarregado da instrução discorreu, ainda, sobre a questão da competência do TCU para realizar auditorias na Terracap, reafirmando a tese da incompetência já defendida por aquela Unidade Técnica, ressaltando, entretanto, que à União, na qualidade de acionista minoritário da Terracap, fica assegurado o exercício dos mecanismos de fiscalização que lhe atribuem o estatuto da Empresa, bem como a Le-

gislação Societária. Por conseguinte, com supedâneo no que dispõe o inciso IX do art. 5º da Lei nº 8.443/92, propôs o Analista a realização de audiência dos representantes da União nos Conselhos de Administração e Fiscal da Terracap acerca dos fatos representados.

16. O Sr. Diretor da 2ª Divisão Técnica, em novo parecer, acolheu, no essencial, as conclusões da instrução, ratificando o entendimento de que ao Tribunal “enquanto órgão fiscalizador da boa e regular aplicação dos recursos públicos, deve exercer a sua competência no que tange aos representantes da União na assembléia geral e nos conselhos da Terracap, de acordo com o disposto no art. 5º, inciso IX, da Lei nº 8.443/92.”

17. Por tal razão, reputou adequada as propostas de audiência formuladas pela SECEX, principalmente porque “compete ao Conselho de Administração aprovar a participação da Terracap nas iniciativas de que trata o art. 6º do Estatuto da empresa, entre elas a de desapropriar e a de incorporar os bens desapropriados, bem como em face da competência do Conselho Fiscal para fiscalizar os atos de gestão do Presidente e diretores, conforme previsto no art. 163 da Lei nº 6.404/76 c/c o art. 42 do Estatuto da Terracap.”

18. Passo a transcrever, a seguir, algumas considerações que o Sr. Diretor entendeu oportuno adscrever acerca das responsabilidades que devem ser imputadas aos conselheiros, bem como a proposta de encaminhamento ofertada ao final pela Unidade de Técnica, com o endosso de seu Titular, *verbis*:

“.....

8. Com relação à desapropriação da área do Vale do Simental (Processo Terracap nº 111.000.397/94-8), consta às fls. 66 a informação de que:

‘Em 25 de março de 1994 é publicado no *Diário Oficial* do Distrito Federal, Decreto nº 15.532 do Sr. Governador Joaquim Roriz, declarando de utilidade pública, para fins de desapropriação a propriedade em tela. (doc. 2)

Em 1º de junho do mesmo ano é feito Laudo de Avaliação da área pela Terracap no valor de R\$5.751.290,00 (cinco milhões e setecentos e cinquenta e um mil e duzentos e noventa reais) (doc. 3). No dia 3 de junho, o então Diretor Comercial da Terracap, Alexandre Gonçalves, hoje Presidente da Terracap, pede urgência na ação expropriatória mediante despacho. (doc. 4)

Em julho, o então Presidente da Terracap, Humberto Ludovico em despacho para o Conselho de Administração, sugere o valor de R\$6.556.470,60 (seis milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e setenta reais e sessenta centavos), 14% de elevação do preço do laudo, como contra oferta ao valor de US\$10.000.000,00 (dez milhões de dólares americanos) proposto pelo proprietário do imóvel. O Conselho autoriza a negociação, tendo como relator o próprio presidente da Terracap. (doc. 5)

A contraproposta foi aceita e a Terracap efetuou o pagamento em dinheiro em 6 parcelas, sendo a última paga em 28-11-94, no valor de R\$2.386.647,06 (dois milhões, trezentos e oitenta e seis mil, seiscentos e quarenta e sete reais e seis centavos) mais 3 imóveis em dação de pagamento no Setor de Postos e Motéis Norte no valor de R\$1.229.994,00 (hum milhão, duzentos e vinte e nove mil, novecentos e noventa e quatro

reais), perfazendo o valor total do pagamento efetuado de R\$3.616.641,06 (três milhões, seiscentos e dezesseis mil, seiscentos e quarenta e um reais e seis centavos).

(...)

Em julho de 1995, mediante Comissão criada pela Portaria nº 317/95 com a incumbência de reexaminar os critérios adotados para a desapropriação em tela, foi realizado um segundo Laudo de Avaliação pela Terracap que definiu o valor da área do Vale do Simental em 1.568.785,00 (um milhão, quinhentos e sessenta e oito mil, setecentos e oitenta e cinco reais) (doc. 9).’ (destaques do original)

8.1 O trecho do relatório revela que o Conselho de Administração autorizou o negócio, e que o valor pago foi mais de 100% superior ao apurado no segundo laudo de avaliação. Além disso, cabe destacar que os representantes da União em dito conselho, em julho de 1994, ocasião da autorização e da realização do negócio, eram os Srs. Antonio Corradi e Nelson Luiz de Andrade Correa, conforme atas de fls. 20/37 e documentos de fls. 430/431, todas do vol. 2.

8.3 Por sua vez o representante no Conselho Fiscal era o Sr. Fernando Veiga Barros e Silva, razão pela qual devem ser alterados os nomes dos responsáveis na proposta de audiência.

8.4 As competências do Conselho Fiscal encontram-se delineadas na Lei nº 6.404/76, art. 163, entre as quais destacam-se:

‘I – fiscalizar os atos dos administradores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários;

(...)

IV – denunciar aos órgãos de administração, e se estes não tomarem as providências necessárias para a proteção dos interesses da companhia, à assembléia geral, os erros, fraudes ou crimes que descobrirem, e sugerir providências úteis à companhia’.

9. Relativamente às outras duas desapropriações ocorridas em 1º-9-94 e em 30-12-94, na Fazenda Monjolos (fls. 67/68), houve superfaturamento do preço do hectare. Naquela ocasião os representantes do Conselho Fiscal eram respectivamente, Fernando Veiga Barros e Silva e José Carlos Viegas Autran, os quais devem ser responsabilizados, na forma do art. 163 da Lei nº 6.404/76.

10. Quanto à desapropriação da Fazenda Paranoá, de acordo com o Relatório da CPI da Grilagem (fls. 71/72) consta registro da área em nome da Novacap, antecessora da Terracap, fato que demonstra anterior desapropriação pelo Poder Público, além da duplicidade de registro do mesmo imóvel em cartórios distintos, denotando a existência de irregularidades já objeto de ações na Justiça.

11. Constata-se ademais que o assunto principal em discussão nos presentes autos – a competência do TCU para fiscalizar a Terracap –, é eminentemente jurídico. De acordo com o art. 69, inciso I, da Resolução TCU nº 140/2000, compete à Consultoria Jurídica “exarar parecer sobre questão jurídica suscitada em processo submetido a sua análise por Relator, por órgão colegiado do Tribunal ou pela Presidência”. Portanto, é de se alvitrar que o processo seja submetido à consideração daquela unidade

para emitir parecer acerca do assunto em comento, se for do entendimento do Ministro-Relator ou do Tribunal.

Isto posto, submete-se à consideração superior proposta no sentido de que o Tribunal:

a) conheça da presente representação, para no mérito, considerar improcedente o pedido de fiscalização por parte do TCU na Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, ante o previsto no art. 7º, § 3º, da Lei nº 6.223/75, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 6.525/78, c/c o art. 5º, inciso IX, da Lei nº 8.443/92;

b) promova, com base no disposto nos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.443/92, e por intermédio da Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, a audiência dos responsáveis abaixo elencados, para que apresentem razões de justificativa no prazo regimental tendo em vista a ocorrência dos seguintes fatos:

b-1) os Srs. Antonio Corradi e Nelson Luiz de Andrade Correa, representantes da União no Conselho de Administração da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, no período de 10-6-94 a 14-4-98:

I) pela omissão no processo de desapropriação da área Vale do Simental Agropecuária Ltda., ocorrido no período de julho a novembro de 1994 (Processo Terracap nº 111.000.397/94-8), pelo preço de R\$3.616.641,06 (três milhões, seiscentos e dezesseis mil, seiscentos e quarenta e um reais e seis centavos), valor mais de 100% superior à avaliação da mesma área realizada em 1995, que resultou na importância de R\$1,567 milhões (Portaria nº 317/95 da Terracap), ante as competências de que trata o art. 21, incisos II e X, do Estatuto da Terracap (15ª Edição), c/c o art. 6º, do mesmo estatuto;

II) pela omissão no processo de desapropriação de área de 102,73 hectares da Fazenda Monjolos, ocorrida em 1º-9-94, pelo preço R\$5.343.976,32 (cinco milhões, trezentos e quarenta e três mil, novecentos e setenta e seis reais e trinta e dois centavos), perfazendo R\$52.019,00/ha, valor cinquenta vezes superior aos preços de mercado verificados nos classificados do jornal *Correio Braziliense*, ante as competências de que trata o art. 21, incisos II e X, do Estatuto da Terracap (15ª edição), c/c o art. 6º, do mesmo estatuto;

III) pela omissão no processo de desapropriação de área de 33,96 hectares da Fazenda Monjolos, em 30-12-94, pelo preço R\$2.259.063,18 (dois milhões, duzentos e cinquenta e nove mil e sessenta e três reais e dezoito centavos), perfazendo R\$66.521,28/ha, valor mais de sessenta vezes superior aos preços de mercado verificados nos classificados do jornal *Correio Braziliense*, ante as competências de que trata o art. 21, incisos II e X, do Estatuto da Terracap (15ª Edição), c/c o art. 6º, do mesmo estatuto;

b-2) Srs. Alexis Stepanenko e Judite Franklin Vidal, representantes da União no Conselho de Administração da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, a partir de 15-4-98, pela omissão no processo de desapropriação da Fazenda Paranoá – objeto do Decreto nº 21.043/2000 do GDF, cuja área apresenta duplicidade de registro em Cartórios de Registro de Imóveis, além de constar como área desapropriada pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP, nos termos da transcri-