

ção nº 2.239, no Cartório do 1º Ofício do Registro de Imóveis do Distrito Federal, 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-3) Sr. Fernando Veiga Barros e Silva, representante da União no Conselho Fiscal da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, até 18-11-94:

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), em face das competências de que trata o art. 163, incisos I e IV, da Lei nº 6.404/76, c/c o art. 42 do Estatuto da Terracap (15ª Edição);

II) pela omissão no processo de desapropriação de área de 102,73 hectares da Fazenda Monjolos, ocorrida em 1-9-94, 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*, em face das competências de que trata o art. 163, incisos I e IV, da Lei nº 6.404/76, c/c o art. 42 do Estatuto da Terracap (15ª Edição);

b-4) Sr. José Carlos Viegas Autran, representante da União no Conselho Fiscal da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, no período de 18-11-94 a 28-4-97, 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*, em face das competências de que trata o art. 163, incisos I e IV, da Lei nº 6.404/76, c/c o art. 42 do Estatuto da Terracap (15ª Edição);

b-5) Sr. José Luiz Viezzi, representante da União na 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 transcrição nº 2.239, no Cartório do 1º Ofício do Registro de Imóveis do Distrito Federal, em face das competências de que trata o art. 163, incisos I e IV, da Lei nº 6.404/76, c/c o art. 42 do Estatuto da Terracap (15ª Edição);

c) determine o encaminhamento da presente representação à apreciação da Consultoria Jurídica, nos termos do disposto no art. 69, inciso I, da Resolução TCU nº 140/2000, se entender conveniente.

”

19. Em 14-12-2001, deu entrada em meu Gabinete o Ofício nº 540/CGU-PR, de 5-12-2001, proveniente da Corregedoria-Geral da União, por intermédio do qual sua

Titular, Dr^a Anadyr de Mendonça Rodrigues, encaminha o Relatório Final do Grupo Especial de Trabalho constituído para analisar as denúncias apresentadas àquele Órgão, pelo Deputado Distrital Rodrigo Rollemberg, acerca de supostas irregularidades praticadas no âmbito da Terracap. Em vista da conexão entre a matéria ali tratada e a dos presentes autos, determinei fosse a documentação recebida autuada como referente a este processo (Volume I).

É o Relatório.

VOTO

A solicitação em apreço encontra amparo para seu conhecimento no inciso IV do art. 71 da Constituição Federal c/c o art. 43, II, da Resolução TCU nº 136/2000.

2. Originado da Proposta de Fiscalização e Controle nº 56/2001, da Câmara dos Deputados, o pedido em análise tem por escopo a realização de fiscalização, por parte deste Tribunal, na Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, em decorrência de supostos atos de gestão irregulares, relacionados a desapropriações e “grilagem” de terras públicas.

3. O processamento da presente solicitação esbarrou em questão preliminar de singular complexidade, relativa à competência fiscalizadora desta Corte para a realização dos trabalhos pretendidos. Tal controvérsia, convém explicitar, teve sua gênese na Representação formulada pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, Dr. Lucas Rocha Furtado, consubstanciada nos autos do TC nº 13.088/2000-7, o qual se encontra apensado a este feito.

4. Nos termos em que formulada a Representação, o nobre Procurador-Geral suscitou a questão da competência do TCU em realizar auditoria na Terracap, haja vista tratar-se esta de empresa pública cujo capital encontra-se dividido na razão de 51% para o Distrito Federal e 49% para a União. Não obstante, ponderou que:

“.....

Havendo repercussão relevante e negativa no patrimônio da União, decorrente de supostos atos de má gestão praticados pelos administradores de empresa pública distrital, da qual a União é detentora de 49% do capital, entendemos que se justifica, nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, a fiscalização deste Tribunal de Contas da União sobre a mencionada empresa pública, com vistas a verificar a ocorrência dos aludidos atos irregulares.

.....”

5. No intuito de dirimir a preliminar, determinei à 2ª SECEX que empreendesse a análise da matéria sob o prisma enfocado. As percucientes análises produzidas pelo órgão técnico, tanto neste processo, como no TC nº 13.088/2000-7, foram bastante enriquecidas com as pertinentes colocações do Diretor da 2ª DT daquela Secretaria, o AFCE Arsênio Dantas.

6. Por se encontrarem explicitadas no Relatório precedente, limitar-me-ei a enunciar as conclusões hauridas na fase instrutória, a fim de desenvolver a minha linha argumentativa acerca da questão da competência do TCU para a realização da auditoria requerida pela Comissão Parlamentar. As questões materiais apuradas pela 2ª

Secex, concernentes aos indícios de irregularidades apurados, bem como as que se constituíram em objeto das audiências propostas, serão tratadas destacadamente em etapa posterior.

7. Em linhas gerais, a 2ª Secex entendeu não ser o TCU competente para a realização de auditorias na Terracap, em vista do que dispõe a Lei nº 6.223/75, em seu art. 7º, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 6.525/78. Prescreve o citado normativo que as entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União, o Distrito Federal, o Estado, o Município ou qualquer entidade jurídica da respectiva administração indireta, seja detentor da totalidade ou da maioria das ações ordinárias, ficam submetidas à fiscalização do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo. Ainda como fundamento às conclusões da Secretaria, destacou-se o fato de não se encontrar a Terracap elencada no rol de órgãos e entidades a que se refere o inciso II do art. 71 da Constituição Federal.

II

8. A elucidação da complexa problemática deste processo impõe a delimitação prévia de todo o arcabouço normativo que permeia o exercício das competências fiscalizadoras do TCU em empresas estatais, nas quais a União figure como acionista minoritária.

9. O art. 7º, § 3º, da Lei nº 6.223/75, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 6.525/78, assim dispõe:

“Art. 7º 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:

.....
§ 3º A União, o Estado, o Distrito Federal, o Município ou entidade da respectiva administração indireta que participe do capital de empresa privada, detendo apenas a metade ou a minoria das ações ordinárias exercerá o direito de fiscalização assegurado ao acionista minoritário pela Lei das Sociedades por Ações, **não constituindo aquela participação motivo da fiscalização prevista no caput deste artigo.**” (Grifei)

10. O dispositivo acima reproduzido dimana conteúdo nitidamente restritivo à ação fiscalizatória dos tribunais de contas. A intelecção nesse sentido é induzida pelo trecho grifado na transcrição. Com efeito, parece-nos que pretendeu o legislador cingir a atuação dos tribunais de contas às entidades cuja maioria acionária pertencesse ao respectivo ente federado. Nos demais casos, em que a participação da União, Estado, Distrito Federal, Município ou entidade da respectiva administração indireta não fosse majoritária, estaria o direito a fiscalização reduzido às prerrogativas gerais atribuídas ao acionista minoritário contidas na Lei nº 6.404/76.

11. Este entendimento está em harmonia com o ciclo de descentralização administrativa vicejante à época. Buscava-se amoldar as empresas estatais ao regime jurídico privatístico, de sorte a dotá-las de ampla flexibilidade gerencial. Nessa linha,

percebe-se a teleologia do legislador, no sentido de afastar as empresas estatais, que reunissem em seu capital múltiplos entes federados, dos controles administrativos emanados das diferentes esferas de governo.

12. De seu turno, a Lei Orgânica do TCU – Lei nº 8.443/92 –, define o âmbito da jurisdição do TCU, importando-nos destacadamente o que dispõe seu inciso IX, a seguir transcrito:

“Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

.....
IX – 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 ruínosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades.”

13. É, portanto, a harmonização deste preceito com as limitações decorrentes da citada Lei nº 6.223/75 que, a meu ver, deve balizar os limites de atuação institucional do TCU sobre os representantes da União nos Conselhos de entidade estatal, e, como se pretenderá demonstrar, sobre a própria entidade.

14. Discute-se a forma pela qual o TCU poderá exercer essa especial parcela de sua jurisdição. A dúvida que surge deriva das atribuições que poderão materializar essa competência. Deve o controle federal restringir-se aos limites das prerrogativas conferidas ao acionista minoritário ou, ao revés, pode o controle externo federal alargar plenamente os seus tentáculos?

15. Para o correto deslinde desta questão cumpre realçar o que dispõe o art. 41, II, da Lei nº 8.443/92:

“Art. 41. Para assegurar a eficácia do controle e para instruir o julgamento das contas, o Tribunal efetuará a fiscalização dos atos de que resulte receita ou despesa **praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição**, competindo-lhe, para tanto, em especial:

.....
II – realizar, por iniciativa própria, na forma estabelecida no Regimento Interno, **inspeções e auditorias** de mesma natureza que as previstas no inciso I do art. 38 desta lei;

.....”
(Grifei)

16. Percebe-se, de imediato, que, de acordo com a norma referenciada, a competência fiscalizatória do TCU vai além dos limites estatuídos no art. 1º da Lei nº 8.443/92. Abarca, como visto, o controle dos atos praticados pelos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, dentre os quais os representantes da União na Assembléia-Geral e nos Conselhos das empresas estatais de cujo capital a União participe de forma minoritária.

17. *Data venia* da Unidade Técnica, não há como admitir que esta Corte possa arrolar gestores públicos em seus processos, sem estar munida das prerrogativas estatais que caracterizam o controle administrativo. A realização de audiência prévia dos

já mencionados representantes da União, sem o suporte do instrumental inerente à atividade fiscalizatória – notadamente as inspeções e auditorias – parece resultar em medida ineficaz e inócua, porquanto a avaliação sobre as condutas dos agentes ver-se-ia restrita ao conjunto dos fatos e razões deduzidas na representação/denúncia e nas razões de justificativas trazidas aos autos.

18. Consoante se extrai do art. 41, II, da Lei nº 8.443/92, nada obsta que o TCU realize inspeções e auditorias para avaliar as atuações dos mencionados representantes.

III

19. Feitas estas considerações genéricas acerca da competência geral do TCU, atinente às empresas estatais em que a União detenha a minoria acionária, convém aduzir alguns aspectos específicos pertinentes à Terracap e à natureza jurídica dos bens públicos que integram o seu patrimônio.

20. É particularmente importante analisar em detalhe a afirmação de que a Terracap administra imóveis da União, particularmente terras devolutas situadas no Distrito Federal.

21. Em tal hipótese, a competência fiscalizatória do TCU poderia ser alargada, estendendo-se a todos os administradores da Terracap que dessem causa a perda ao patrimônio federal, ensejando a responsabilização destes perante a Corte de Contas Federal. Para resolver esta questão, urge analisar a evolução normativa do assunto.

22. A transferência da Capital Federal para a região do Planalto Central foi precedida, no plano legislativo, pela edição da Lei nº 2.874, de 19-9-1956, que estabeleceu as diretrizes para a implantação da nova Capital. Dentre as medidas viabilizadas implementadas pela referida lei, destacam-se as que se seguem:

“Art. 2º Para cumprimento da disposição constitucional citada no artigo anterior, fica o Poder Executivo autorizado a praticar os seguintes atos:

.....
a) constituir, na forma desta lei, uma sociedade que se denominará Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (NOVACAP), com os objetivos indicados no art. 3º;

.....
e) firmar acordos e convênios com o Estado de Goiás, visando à desapropriação dos imóveis situados dentro da área do novo Distrito Federal e do seu posterior desmembramento do território do Estado e incorporação ao domínio da União;”

23. Mais adiante, no art. 10, a mencionada lei explicitou a forma de subscrição do capital social, por parte da União, *verbis*:

“Art. 10. A União subscreverá a totalidade do capital da sociedade, integrando-o mediante:

I –

II – a transferência de toda a área do futuro Distrito Federal, pelo preço de custo, acrescido das despesas de desapropriação, à medida que for sendo adquirida pela

União, excluídas as áreas reservadas ao uso comum de todos e ao uso especial da União;

III – a incorporação de outros móveis ou imóveis ou direitos pertencentes à União, resultantes ou não de desapropriações;

.....”

24. Posteriormente, em 12-12-1972 foi editada a Lei nº 5.861, constituindo a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, para suceder à Novacap, “assumindo-lhe os direitos e as obrigações, na execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, objeto de utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens” (art. 2º). Dentre as atribuições que a referida lei destinou à nova empresa, destaca-se:

“Art. 3º São comuns à Novacap e a Terracap:

.....

VI – legitimidade para promover as desapropriações autorizadas e incorporar os bens desapropriados ou destinados, pela União, Distrito Federal ou Estado de Goiás, na área do art. 1º da Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956;

.....”

25. Traçado o quadro normativo acima, passo às minhas considerações acerca da matéria.

26. Em um primeiro momento, propendi-me a acompanhar o entendimento de que, com base no art. 5º do Decreto-Lei nº 9.760, de 5-12-1946, a União deteria o domínio sobre as terras devolutas localizadas no Distrito Federal.

27. No entanto, com a transferência da Capital da República para o Planalto Central, operada segundo as prescrições da já referida Lei nº 2.874/56, é forçoso reconhecer **que todo o patrimônio imobiliário então pertencente à União fora incorporado à Novacap, por ocasião da integralização de seu capital.** Ainda na formação do capital da Novacap, assumiu a União a obrigação de transferir àquela sociedade toda a área do Distrito Federal, **à medida que fossem sendo adquiridas as propriedades dos bens móveis e imóveis nele situados,** mediante desapropriação (art. 10, II e III da Lei nº 2.874/56).

28. Com a constituição da Terracap, a legitimidade para promover as desapropriações acima referidas, bem como para incorporar os bens delas decorrentes, ou aqueles destinados pela União, Distrito Federal ou Estado de Goiás, foi para ela transferida (art. 3º, VI, da Lei nº 5.861/72, acima transcrito).

29. A isto, alie-se o fato de que os bens então pertencentes à União no polígono de implantação do Distrito Federal, seja originariamente, seja por doação do Estado de Goiás, foram incorporados ao patrimônio da Novacap, quando da integralização de seu capital social, conforme já afirmado anteriormente.

30. Desse contexto, verifica-se que, a partir da edição da Lei nº 5.861/72, a União desvinculou-se da titularidade de áreas na região do Distrito Federal. Este entendimento encontra respaldo, no Parecer L nº 144, de lavra do Ministro Luiz Rafael Mayer, quando à frente da Consultoria-Geral da República (Pareceres da Consulto-

ria-Geral da República, vol. 88, pp. 54/60), do qual permito-me extrair o seguinte excerto:

“ Logo incorporou-se à Terracap, toda a área do Distrito Federal que tenha sido transferida para a Novacap, nos termos do art. 10, II, da Lei nº 2.874/56.”

31. Traçado este quadro, tem-se como conclusão que, pertence à Terracap toda a área pública do Distrito Federal, excetuados os terrenos destinados à União ou ao Distrito Federal, para uso especial desses entes, e uso comum do Distrito Federal, não se firmando a competência do TCU em relação à empresa, pela natureza do patrimônio por ela gerido.

32. Mais ainda, o domínio eminente sobre as áreas particulares do Distrito Federal, no que diz respeito à desapropriação, deve ser exercido pela Terracap, consoante emanação direta dos dispositivos legais supramencionados.

IV

33. Do quanto se procurou demonstrar, chega-se à conclusão de que, em relação à Terracap, o TCU tem sua competência restrita ao controle exercido sobre os representantes da União na Assembléia Geral e nos Conselhos de Administração e Fiscal da empresa, ao atuarem na qualidade de acionista minoritário. Para tanto, exercerá sua competência de forma plena, inclusive mediante a realização de inspeções e auditorias, nos parâmetros estabelecidos pelo art. 41, II, da Lei nº 8.443/92.

33. A competência de natureza parajudicial – relativa ao julgamento de contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos – está afeta ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, como se depreende do art. 3º, XII, da Lei nº 5.861/72, que assim dispõe:

“Art. 3º são comuns à Novacap e à Terracap as seguintes disposições:

.....
XII – supervisão da atividade e das contas da empresa pela autoridade competente do Distrito Federal que, com o seu pronunciamento e o certificado de auditoria, **enviará a prestação de contas anual da administração da entidade ao Tribunal de Contas do Distrito Federal**, dentro de 180 (cento e oitenta) dias do encerramento do respectivo exercício;

.....”(Grifei)

34. Reconheça-se como natural, no modelo de Estado Federal que se caracteriza por ações conjugadas dos entes federados que o compõe, a necessidade de se delimitar as esferas de atuação dos diversos Tribunais de Contas, buscando uma atuação harmônica e coordenada, tendo como norte o espírito de cooperação que afeiçoa o Estado Federal Brasileiro.

V

35. Conforme se pode verificar no Relatório precedente, a 2ª Secex, embora tenha se manifestado pela incompetência deste Tribunal de Contas em realizar auditoria em empresa cuja maioria do capital pertença a ente federado diverso, ponderou que tal circunstância não infirma sua jurisdição sobre “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 liberalidades à custa das respectivas sociedades.”(inciso IX do art.5 da Lei nº 8.443/92)

36. Com efeito, os fatos apontados nos autos, cujas responsabilidades solidárias, na forma do dispositivo acima transcrito, foram identificadas mediante a realização de diligência efetuada pela 2ª Secex, ganharam vulto dentro do contexto de denúncias que circunda as transações imobiliárias realizadas pela Terracap. Tratam-se, se confirmados, de indícios de irregularidades materializadas em condutas omissivas, incompatíveis com o múnus público de que se investiram os representantes da União nos Conselhos da Terracap, que, por si só, já se mostram suficientes para autorizar, desde já, a realização das audiências propostas.

37. Em razão disso, e tendo em vista a possibilidade de aplicação de sanção a esses jurisdicionados, entendo oportuna a realização das audiências alvitadas pela Unidade Técnica, desde logo, independentemente da efetivação dos trabalhos de auditoria.

VI

38. Para que o exercício destes misteres se façam de maneira racional, reputo conveniente formular algumas diretrizes no tocante à operacionalização do encaminhamento proposto pela 2ª Secex.

39. Com referência à realização das audiências, tenho por desnecessária a intermediação da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, na forma proposta pela Unidade Técnica. Pode o Tribunal, diretamente, efetivar a providência interlocutória, como decorrência de sua competência fiscalizadora.

40. Já, com relação à auditoria proposta, deve ser registrado que o seu escopo restringe-se à análise dos atos dos representantes da União nos Conselhos Fiscal e de Administração.

41. Deverá, também, ser solicitada a colaboração do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF –, no sentido de fornecer os subsídios que porventura detenha aquela Corte, em relação às questões tratadas nestes autos, consubstanciados em relatórios de auditorias, inspeções, deliberações, e demais informações pertinentes.

Em face do exposto, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este Plenário.

DECISÃO NÃO ACOLHIDA

DECISÃO Nº /2002 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo TC-015.645/2001-0 (TC-014.728/2001-0 e TC-013.088/2000-7 apensados)

2. Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.

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

4. Entidade: Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: Lucas Rocha Furtado (manifestação oral).

7. Unidade Técnica: 2ª Secex.

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. com fulcro no inciso IV do art. 71 da Constituição Federal c/c o art. 43, II, da Resolução TCU nº 136/2000, conhecer da solicitação oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, bem como da representação formulada pelo Procurador-Geral junto ao Tribunal (TC nº 13.088/200-7);

8.2. com fundamento no art. 41, *caput* e inciso II, determinar, à Secretaria-Geral de Controle Externo, por intermédio da Unidade Técnica competente, que programe a realização de auditoria na Terracap, cujo escopo deverá restringir-se à análise dos atos dos representantes da União nos Conselhos Fiscal e de Administração da Terracap, que tenham relação com as questões ventiladas nos autos;

8.3. com fundamento no inciso IX do art. 5º da Lei nº 8.443/92 c/c art. 7º, § 3º, da Lei nº 6.223/75, com a redação dada pelo art. 1º da Lei nº 6.525/78, determinar a realização da audiência dos responsáveis abaixo elencados, para que apresentem razões de justificativa no prazo regimental tendo em vista a ocorrência dos seguintes fatos:

8.3.1. 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:

a) 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;

b) 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* (conforme Relatório da “CPI da Grilagem”, fl. 57), 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;

c) 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* (conforme Relatório da “CPI da Grilagem”, fl. 57), 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;

8.3.2. Sr. Alexis Stepanenko e Sra. 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 transcrição nº 2.239, no Cartório do 1º Ofício do Registro de Imóveis do Distrito Federal, 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;

8.3.3. Sr. Fernando Veiga Barros e Silva, representante da União no Conselho Fiscal da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, até 18-11-94:

a) 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), em face das competências de que trata o art. 163, incisos I e IV, da Lei nº 6.404/76, c/c o art. 42 do Estatuto da Terracap (15ª Edição);

b) 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* (conforme Relatório da “CPI da Grilagem”, fl. 57), 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;

8.3.4. Sr. José Carlos Viegas Autran, representante da União no Conselho Fiscal da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, no período de 18-11-94 a 28-4-97, 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* (conforme Relatório da “CPI da Grilagem”, fl. 57), 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;

8.3.5. Sr. José Luiz Viezzi, representante da União na 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 cons-

tar como área desapropriada pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP, nos termos da transcrição nº 2.239, no Cartório do 1º Ofício do Registro de Imóveis do Distrito Federal, em face das competências de que trata o art. 163, incisos I e IV, da Lei nº 6.404/76, c/c o art. 42 do Estatuto da Terracap (15ª Edição);

8.4. solicitar ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF – os subsídios que porventura detenham aquela Corte, em relação às questões tratadas nestes autos, consubstanciados em relatórios de auditorias, inspeções, deliberações, e demais informações pertinentes;

8.5. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por intermédio de seu Presidente, que tramita no Tribunal, em referência à Terracap, o presente processo, e seus apensos, a ela remetendo cópia dos autos, na forma requerida no TC nº 14.728/2001-0 (apenso);

8.6. encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, à Corregedoria-Geral da União, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Secretaria de Patrimônio da União, à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, cópias desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam.

9. Ata nº 3/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 6-2-2002 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

BENJAMIN ZYMLER
Ministro-Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Lamento divergir do eminente Relator da matéria, em relação à extensão da competência desta Corte, para avaliar os atos de gestão adotados pela direção da Terracap.

Entendo que não se pode interpretar, a partir da legislação ordinária, o art. 70, § único, e art. 71, inciso II da Constituição Federal, que define a competência do TCU, de maneira ampla, sobre todos os administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e sobre aqueles que derem causa a dano ao Erário.

O exame da matéria deve partir do marco jurídico fundamental que é a Constituição Federal. A legislação infraconstitucional se interpreta nos termos da Constituição e não o contrário. É a Lei Maior que fixa os contornos e o alcance da lei ordinária, condicionando-a e limitando-a, não podendo aquela jamais ser limitada e condicionada por esta.

Assim, a lei instituidora da Terracap, ao determinar que deve a referida companhia prestar contas ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, de modo algum tem o poder de afastar a competência deste Tribunal sobre a referida companhia.

A propósito, tal lei é anterior à Constituição Federal vigente e a competência do TCU para fiscalizar a empresa é haurida diretamente de explícita norma constitucional, não podendo ser afastada por norma infraconstitucional.

A ação fiscalizatória do TCU sobre a empresa em nada prejudica a competência que sobre ela detém o Tribunal de Contas do Distrito Federal, atuando, cada órgão, na defesa do patrimônio da esfera de poder a que pertence.

É indiferente para a conformação da competência do TCU sobre a Terracap que ela administre bens da União ou bens próprios. A questão não é essa. A questão é que quarenta e nove por cento do capital social que constitui a empresa pertencem à União. Nessa qualidade, é o ente federativo maior chamado a auferir os resultados positivos que a empresa porventura produza ou a arcar proporcionalmente com os prejuízos que ela eventualmente sofra.

Indiscutivelmente, a participação da União no capital social da Terracap é bem da União, cujo valor está diretamente relacionado com a qualidade da gestão da entidade. Se a empresa fosse, por hipótese, liquidada, à União caberia quarenta e nove por cento do ativo e do passivo da empresa. Os administradores da Terracap são, portanto, gestores de recursos pertencentes à União, que estão constituindo o capital social da empresa.

Em face dos graves fatos noticiados na solicitação oriunda da Câmara dos Deputados, considero necessária a realização de ampla auditoria na empresa, para apurar, em profundidade, os atos noticiados na solicitação da Câmara dos Deputados e outros com que a equipe de auditoria porventura depare no curso dos trabalhos.

Por essas razões, VOTO por que o Plenário adote a Decisão que ora lhe submeto.

DECISÃO Nº 54/2002 TCU – PLENÁRIO¹

1. Processo TC-015.645/2001-0 (TC-014.728/2001-0 e TC-013.088/2000-7 apensados)
2. Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Deputado Wellington Dias (Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados).
4. Entidade: Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
- Redator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
6. Representante do Ministério Público: não atuou.

¹ Publicada no *DOU* de 6/3/2002.

7. Unidade Técnica: 2ª Secex.

8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Redator, DECIDE:

8.1. com fulcro nos incisos II e IV do art. 71 da Constituição Federal c/c o art. 43, II, da Resolução TCU nº 136/2000, conhecer da solicitação oriunda da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, bem como da representação formulada pelo Procurador-Geral junto ao Tribunal (TC-013.088/200-7);

8.2. com fundamento no art. 41, *caput* e inciso II, determinar, à Secretaria-Geral de Controle Externo, por intermédio da Unidade Técnica competente, que programe, com urgência, a realização de auditoria na Terracap para amplo esclarecimento das questões suscitadas nos autos, identificando responsáveis, por conduta omissiva ou comissiva, pela prática de atos de gestão ruinosos ou de liberalidades que tenham causado dano ao patrimônio da entidade e, via de consequência, à União;

8.3. solicitar ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF – os subsídios que porventura detenha aquela Corte, em relação às questões tratadas nestes autos, consubstanciados em relatórios de auditorias, inspeções, deliberações, e demais informações pertinentes;

8.4. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por intermédio de seu Presidente, que tramita no Tribunal, em referência à Terracap, o presente processo, e seus apensos, a ela remetendo cópia dos autos, na forma requerida no TC-014.728/2001-0 (apenso);

8.5. encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados, à Corregedoria-Geral da União, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Secretaria de Patrimônio da União, à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, cópias desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam.

9. Ata nº 03/2002 – Plenário

10. Data da Sessão: 6-2-2002 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros Presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues (Redator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler (Relator).

11.2. Auditores Presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

11.3. Ministro com voto vencido: Benjamin Zymler

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro-Redator