



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 27, DE 2011

Propõe que a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, com o auxílio do Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal, realizem ato de fiscalização e controle sobre a Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, bem como, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, a Construtora Andrade Gurierez S.A. e, ainda, a Empresa Via Engenharia S.A.

Autor: Deputado ADEMIR CAMILO

Relator: Deputado WELLINGTON ROBERTO

RELATÓRIO PRÉVIO

I – SOLICITAÇÃO DA PFC

1. Propõe o Autor, com base no art. 60, I, II e art. 100, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que esta Comissão, *“com o auxílio do Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal, realize ato de fiscalização e controle sobre a Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, bem como, a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, a Construtora Andrade Gurierez S.A. e, ainda, a Empresa Via Engenharia S.A.”*

2. Para fundamentar a proposição, o Autor apresenta os seguintes argumentos, resumidamente:

(...)

Considerando que é totalmente ilegal a aplicação de receita da Empresa TERRACAP na reforma de estádios de futebol ou similares, vez que objeto da Empresa se limita a execução, mediante remuneração, das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, compreendendo a utilização,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens (art. 2º, da Lei 5.861/1972);

Considerando que o Conselho de Administração da TERRACAP, Órgão de deliberação colegiada de empresa pública e representativo dos acionistas, Distrito Federal (51%) e União (49%), em sua Decisão de nº 24, proferida na Sessão nº 1730, de 5 de novembro de 2010, acatou o Termo de Recomendação nº 001/2010 do MPDFT e determinou:

- A suspensão, liminarmente, da execução do Convênio NUTRA/PRPOJU nº 929/2009, com o escopo de evitar a evolução de qualquer prejuízo ao patrimônio da Empresa; e*
- A instauração, imediata, de processo administrativo para a anulação do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009, com a devida manifestação dos demais convenientes, em decorrência das impropriedades verificadas pelo MPDFT.*

Considerando que, recentemente, os meios de comunicação divulgaram amplamente a aprovação de uma lei distrital transferida para a TERRACAP todo terreno e benfeitoria relacionada ao Estádio Nacional de Brasília (antigo Mané Garrincha), sem prévia concordância do Conselho de Administração de Empresa, que representa os acionista – União e Distrito Federal – caracterizando uma afronta ao Órgão deliberativo.

Considerando que há um mês, o Conselho de Administração da Terracap rejeitou a idéia de permitir que o Estádio Nacional de Brasília passasse a ser administrado por aquela Companhia.

E considerando, por fim, que em recente matéria publicada pelo Correio Braziliense, em 06/06/2011, através do blog da jornalista Ana Maria Campos, ela denuncia que o governo substituiu os conselheiros. E os novos (Conselheiros) aprovaram uma mudança no estatuto da Terracap, ocorrida no último dia 02/06/2011, pela qual permite que o Estádio Nacional de Brasília passe, então, a ser administrado pela citada Companhia, indo contra aos ditames da Lei 5.861/1972, em seu art. 2º

Por essas razões, apresento esta Proposta de Fiscalização e Controle, com vistas a obter informações e esclarecimentos das autoridades responsáveis pelo empreendimento e por sua regulação, e conto com o apoio dos eminentes pares para aprovação.

(...)

II – COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

3. Nos termos dos excertos acima transcritos pretende o Autor que esta Comissão promova a fiscalização de atos praticados pela Terracap à vista de possíveis ilegalidades de atos praticados por aquela empresa no que diz respeito à gestão do Estádio Nacional de Brasília.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

4. Segundo consta do sítio eletrônico, a Terracap é uma empresa pública que tem como acionistas o Distrito Federal (51%) e a União (49%). Foi criada pela Lei nº. 5.861, de 12 de dezembro de 1972, e, em decorrência da participação acionária, está sob o controle do Governo do Distrito Federal.
5. A Terracap é regida pela lei que a criou, pelo seu estatuto social e pela legislação aplicável às sociedades por ações. Tem por objetivo a execução, mediante remuneração, das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, compreendendo a utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens.
6. A partir de 1997, passou a exercer a função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal na operacionalização e implementação de programas e projetos de fomento e apoio ao desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal, nos termos do Decreto nº 18.061, de 1997.
7. A questão que se coloca, então, é saber se é competência desta Comissão fiscalizar a Terracap **tendo em vista que se trata de empresa que não integra a estrutura da administração direta ou indireta do Governo Federal**, mas, sim, a administração indireta do Governo do Distrito Federal, ao qual está submetida.
8. Este assunto, ou seja, a competência de o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do Controle Externo, para fiscalizar a Terracap já foi examinado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos do Mandado de Segurança nº 24.423/DF, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes.
9. Naquele *mandamus*, o Governo do Distrito Federal insurgiu-se contra as Decisões do TCU sob nºs 1.692/2002 e 1.693/2002, por meio das quais aquela Corte de Contas determinou a instauração de tomada de contas especial no âmbito da Terracap sob o argumento de que ele (o TCU) teria competência constitucional para examinar atos de gestão que dispõem sobre o patrimônio da empresa.
10. Na oportunidade, o Governo do Distrito Federal **alegou a interferência ilegítima na autonomia política do Distrito Federal** e usurpação da competência da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), além da



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

ausência de competência do TCU para exercer sobre empresa pública distrital a fiscalização e controle de que trata o art. 71, incisos II e IV, da Constituição Federal.

11. Ao julgar a matéria, o STF, por unanimidade, entendeu que a fiscalização da Terracap por parte do TCU viola o princípio federativo. De acordo com a Corte Suprema, o art. 71 da Constituição Federal atribui ao TCU o papel de auxiliar do Congresso Nacional no controle externo, **mas restrito à fiscalização e ao julgamento das contas dos órgãos e das entidades instituídas pelo Poder Público Federal.**

12. A decisão do STF foi publicada no DJE de 10/9/2008, da qual não houve recurso.

(...)

10/09/2008

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 24.423-2 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
IMPETRANTE(S)	: DISTRITO FEDERAL
ADVOGADO(A/S)	: PGDF - MIGUEL ANGELO FARAGE DE CARVALHO E OUTRO(A/S)
IMPETRADO(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

EMENTA: 1. TERRACAP. 2. Determinação de Tomada de Contas Especial pelo Tribunal de Contas da União. Suposta "grilagem" de terras. 3. Ato de decretação da indisponibilidade dos bens de dirigentes da TERRACAP. 4. Preliminar de decadência rejeitada. 5. Incompetência do TCU para a fiscalização da TERRACAP. Sociedade de economia mista sob controle acionário de ente da federação distinto da União. 6. Ordem deferida.

(...)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

A previsão do parágrafo único do mesmo art. 70 da CF (*"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, assuma obrigações de natureza pecuniária."* - original sem grifos) também é inaplicável à espécie: primeiro porque a empresa, legal e ordinariamente, não realiza, com "dinheiros, bens ou valores públicos" da União (o patrimônio da TERRACAP, mesmo aquele destinável, mediante doação, aos serviços da União ou do Distrito Federal, é próprio a ela: arts. 2º, caput e § 1º, 3º, inciso VI e VII - este último com a redação da Lei nº 6.531/78 -, e 4º, caput), qualquer das atividades descritas na primeira parte do dispositivo, e; segundo porque a União, embora tenha participação significativa no capital social da TERRACAP, nem responde e nem assume as obrigações da empresa de natureza pecuniária (art. 3º, inciso I, da Lei nº 5.861/72 - acima transcrito - c/c arts. 238 e 117 da Lei nº 6.404/76 - sobre responsabilidade do acionista controlador no caso de sociedades de economia mistas).

Desde logo afasto a maioria das disposições do art. 71, da Constituição, por não se tratar de aprovação das contas do Presidente da República (inciso I), ou de fiscalização em unidade administrativa direta ou indireta da União, em qualquer de seus Poderes (IV), e nem mesmo de repasse de recursos pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

(...)

Portanto, conquanto o patrimônio da TERRACAP esteja destinado ao cumprimento de finalidades de interesse público - em síntese, de um lado a implantação e desenvolvimento do Distrito Federal, art. 2º da Lei nº 5.861/72 (atividade econômica indireta do Estado, na forma dos arts. 163, § 2º, da Constituição de 67, e 174 da vigente Lei Maior), e, de outro a doação à União e ao Distrito Federal dos terrenos necessários a seus serviços (conforme já anteriormente referido) - isto não afasta o fato de que ela é uma sociedade de economia mista sob o controle acionário de ente da federação distinto da União.

Portanto, a questão aqui não diz com a delimitação sobre a abrangência, objetiva e subjetiva, da competência fiscalizatória do TCU, relativamente aos órgãos, entidades, sociedades ou recursos da União, mas sim com matéria estritamente federativa, porque não se pode anuir com a adoção de medidas invasivas - ou, pior, de condução ou de paralisação gerencial-executiva - da União sobre órgãos, entidades ou sociedades sob o controle de Poder Público estadual ou municipal (nesse sentido, o recente julgamento no MS 25.295, Pleno, Rel. Joaquim Barbosa, julg. 20.04.05).

13. Em razão do entendimento do STF, conforme acima transcrito, é forçoso concluir que não é competência desta Comissão fiscalizar diretamente as ações



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

empreendidas pela Terracap, nos termos apontados pelo Autor desta Proposta de Fiscalização e Controle.

14. Por outro lado, é indubitável que esta Comissão tem legítimo interesse em acompanhar a atuação daquela empresa bem como em preservar seu patrimônio, em razão de a União ser detentora de expressiva parcela de seu Capital (49%).

15. Nessas condições, esta Relatoria entende que esta Comissão tem competência e o dever de implementar a Proposta de Fiscalização e Controle sob enfoque com o objetivo de preservar os recursos públicos federais investidos naquela empresa, ainda que com o apoio dos órgãos de controles interno e externo do Distrito Federal, nos termos adiante delineados.

III – OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

15. Diante das evidências de irregularidades relatadas pelo Autor e da substancial participação acionária da União no Capital Social da Terracap, este Relator entende ser oportuna e conveniente o acolhimento da presente Proposição.

IV – ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

16. As medidas a serem adotadas situam-se na esfera administrativa, pois há que se investigar se os atos adotados no âmbito do Distrito Federal com o objetivo de transferir a gestão do Estádio Nacional de Brasília (antigo Mané Garrincha) para a Terracap incorreram em ilegalidades ou se foram contrários aos interesses daquela empresa.

V – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

17. Por se tratar de empresa integrante da estrutura da administração indireta do Governo do Distrito Federal, a fiscalização poderá ser realizada com o concurso do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) cuja atuação, no caso, se daria em caráter de colaboração com as atribuições desta Comissão, tendo em vista que a União detém 49% do Capital Social da Terracap.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

18. O pedido de apoio ao TCDF encontra amparo no art. 74 da Constituição Federal, que determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem manter, **de forma integrada**, sistema de controle interno com a finalidade de, entre outras, **apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional**.

19. Neste caso, propomos que seja encaminhado cópia destes autos ao TCDF com o objetivo de:

- a) solicitar àquele Tribunal cópias de eventuais relatórios de fiscalização por ele realizadas com o objetivo de verificar eventuais irregularidades na transferência da gestão, para a Terracap, do estádio Mané Garrincha;
- b) dar conhecimento ao TCDF sobre a denúncia constantes destes autos para que sejam adotadas as medidas julgadas cabíveis, solicitando cópia dos resultados de eventuais diligências, se for o caso;

VI – VOTO

20. Em razão do exposto, e considerando os legítimos interesses desta Comissão em zelar pelo patrimônio da Terracap, de cujo Capital Social a União participa com 49%, **VOTO pela aprovação** desta Proposta de Fiscalização e Controle para implementação na forma da Seção V – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO deste Relatório.

Sala da Comissão, de de 2015.

Deputado WELLINGTON ROBERTO

Relator