



**Parecer n. 405/2015-PRCON/PGDF**

**Processo n. 0070-000011/2015**

**Interessado(a): Secretaria de Agricultura do Distrito Federal**

**Assunto: orientação quanto ao repasse de recursos ao FDR e FADF**

DIREITO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. LEI N. 5.024, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2013. LEI N. 2.652, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2000. FUNDO DE DESENVOLVIMENTO RURAL DO DISTRITO FEDERAL - FDR. FUNDO DE AVAL DO DISTRITO FEDERAL - FADF. COMPREENSÃO DA EXPRESSÃO IMÓVEIS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL. RECEITA ARRECADADA COM A CONCESSÃO DE USO, ARRENDAMENTO E VENDA DE IMÓVEIS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL.

1. A taxa de concessão de uso oneroso de imóveis do Distrito Federal, na verdade, tecnicamente preço público, vem sendo objeto de diversas leis locais, como no caso da Lei Complementar nº 388, de 1º de junho de 2001, posteriormente revogada pela Lei Complementar nº 755, de 28 de janeiro de 2008;

2. A TERRACAP por ostentar natureza jurídica de empresa pública, integrante da Administração Pública Indireta, ainda que tenha o Distrito Federal como sócio majoritário não se sujeita ao Poder Público Central desta unidade federada, sobretudo porque goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial;

3. Opina-se no sentido de que os valores arrecadados nos contratos de concessão de uso oneroso de imóveis rurais da TERRACAP não se sujeitam aos comandos da Lei nº 5.024, de 25 de fevereiro de 2013 e da Lei nº 2.652, de 27 de dezembro de 2000 no que se refere à transferência ao Fundo de Aval do Distrito Federal e ao Fundo de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal.

Parecer **APROVADO** pelo Exmo. Sr.

Procurador-Geral do DF, em 25/08/2015 e  
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em

/20

## I. RELATÓRIO

A Secretaria de Estado de Agricultura do Distrito Federal encaminhou o Ofício nº 864/2014-GAB/SEAGRI-DF à Procuradoria-Geral do Distrito Federal informando que a regularização das ocupações das áreas públicas rurais do Distrito Federal está sendo realizada com base na Lei Federal nº 12.024/2009, Lei Distrital nº 2.689/2001, Decreto Distrital nº 34.931/2013, Portaria SEAGRI nº 25/2011 e Resolução TERRACAP nº 234/2014.

Consta no referido ofício que a TERRACAP, com anuência da SEAGRI, vem firmando Contratos de Concessão de Uso com os ocupantes das áreas rurais, cujo contrato prevê o pagamento da "taxa de concessão" ao concessionário, contudo, tais valores não estão sendo transferidos para o Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal - FDR e para o Fundo de Aval do Distrito Federal - FADF.

A Procuradoria, no primeiro momento, promoveu reunião entre os envolvidos [SEAGRI e TERRACAP] de modo a encontrar um ponto conciliatório



com a finalidade de que os recursos arrecadados com os precitados contratos de concessão de uso fossem objeto de transferência ao FDF e ao FADF, nos termos da legislação atinente à espécie.

Na oportunidade, a TERRACAP, após ofertar suas razões pelas quais os recursos não estão sendo transferidos, requereu a juntada do Parecer nº 0001/2013-GRUPO DE TRABALHO - Portaria nº 454/2013-PRESI, cujo teor orienta a empresa pública a não repassar os valores aos fundos, segundo a conclusão abaixo reproduzida, *in verbis*:

*“Nesse diapasão, S.M.J, tendo em vista que a Lei nº 5.024/2013 constitui, em seu artigo 3º, as fontes de recursos do FDR, destacando-se que 70% da receita arrecadada com a concessão de uso ou o arrendamento de imóveis rurais dos imóveis pertencentes ao Distrito Federal, constituem fontes de recursos do fundo de desenvolvimento rural do DF, **não há que falar em destinação de qualquer verba oriunda dos contratos de concessão de uso ou arrendamento de imóveis rurais pertencentes à Terracap a este fundo, sob pena de configurar injusto empobrecimento desta empresa pública, bem como renúncia de receita, o que é repudiado pela ordem jurídica e pelos princípios regentes da Administração Pública.**” (fl. 57)*

É o suficiente relatar.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

Apesar de envolver questão relativa a fundos distritais, o que demandaria o exame deste opinativo sob o enfoque financeiro, a problemática está adstrita à compreensão da expressão *imóveis rurais pertencentes ao Distrito Federal*, contida na Lei nº 5.024, de 25 de fevereiro de 2013, bem assim na Lei nº 2.652, de 27 de dezembro de 2000.

A legislação está assim disposta no que interessa:

Lei nº 2.652, de 27 de dezembro de 2000.

Art. 2º Constituem fontes de recursos do Fundo de Aval do Distrito Federal:[...]

X - cinco por cento da receita arrecadada com a concessão de uso ou venda dos **imóveis rurais pertencentes ao Governo do Distrito Federal**;

XI - cinco por cento do produto arrecadado com a venda de ativos das empresas vinculadas à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Distrito Federal - SAADF;

Lei nº 5.024, de 25 de fevereiro de 2013.

Art. 3º Constituem fontes de recursos do FDR:



[...]

VI - 70% (setenta por cento) da receita arrecadada com a concessão de uso ou o arrendamento de **imóveis rurais pertencentes ao Distrito Federal**;

VII - 50% (cinquenta por cento) da receita arrecadada com a venda dos **imóveis rurais pertencentes ao Distrito Federal**.

A taxa de concessão de uso oneroso de imóveis do Distrito Federal, na verdade, tecnicamente preço público, vem sendo objeto de diversas leis locais, como no caso da Lei Complementar nº 388, de 1º de junho de 2001, posteriormente revogada pela Lei Complementar nº 755, de 28 de janeiro de 2008, cujo teor segue abaixo na parte referente à cobrança do valor pela utilização do espaço público, *in verbis*:

Lei Complementar nº 388, de 1º de junho de 2001

Art. 5º O prazo máximo de vigência dos contratos de que trata esta Lei Complementar será de trinta anos, prorrogável por iguais períodos.

§ 1º A celebração dos contratos de que trata esta Lei Complementar exigirá do particular a comprovação prévia da quitação dos tributos incidentes sobre o imóvel.

§ 2º **Os contratos de Concessão de Direito Real de Uso e de Concessão de Uso implicarão o pagamento de preço público pelo concessionário, cujo valor, periodicidade e forma de recolhimento serão definidos na regulamentação desta Lei Complementar, observados os valores de mercado, e integrará os respectivos contratos.**

§ 3º A expedição de alvará de construção ou de carta de habite-se para projetos de obras em áreas objeto de Concessão de Uso ou de Direito Real de Uso só será permitida após o pagamento do preço público definido no respectivo contrato.

Lei Complementar nº 755, de 28 de janeiro de 2008

Art. 5º Será admitida a ocupação por concessão de uso, onerosa ou não, nos termos e condições definidos nesta Lei Complementar, em sua regulamentação e em legislação específica, para implantação de infra-estrutura de energia elétrica, telecomunicações, água, esgoto, radiodifusão sonora e de sons e imagens, gás canalizado, entre outros serviços e atividades que impliquem o uso de bens do Distrito Federal, no nível do solo, em subsolo e em espaço aéreo.

§ 1º A concessão de uso de que trata este artigo será formalizada mediante contrato de concessão de uso assinado entre o Distrito Federal e o interessado e obrigatoriamente registrado em livro próprio na Procuradoria-Geral do Distrito Federal, publicado o extrato respectivo no Diário Oficial do Distrito Federal.

§ 2º Constarão, obrigatoriamente, do contrato de concessão de uso cláusulas referentes à área objeto da concessão e suas destinações específicas; à responsabilidade do concessionário pela preservação ambiental e pelos eventuais danos causados ao meio ambiente, aos equipamentos públicos urbanos e às redes de serviços públicos; à utilização individual ou compartilhada do espaço público; ao prazo da concessão, que



não poderá ser superior a 30 (trinta) anos, prorrogável por iguais períodos; **ao preço público a ser pago pelo concessionário, quando for o caso, com base no valor, periodicidade e forma de recolhimento, a serem definidos na regulamentação desta Lei Complementar ou em legislação específica.**

§ 3º O preço público cobrado em razão da ocupação prevista neste artigo será revertido diretamente à conta do Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal - FUNDURB.

O contrato firmado entre o particular [ocupante da área pública do DF] e o ente público prevê, conforme consta à fl. 14 dos autos, a taxa de concessão a ser custeada pelo concessionário ao poder concedente equivalente a 0,5% (meio por cento) do valor atualizado do imóvel, nos três primeiros anos, e 1% (um por cento) a partir do quarto ano.

Pois bem, feita esta incursão normativa, segue-se o enfrentamento da consulta. Estariam os imóveis da TERRACAP abrangidos pela expressão contida na legislação precitada *imóveis rurais pertencentes ao Distrito Federal*?

A nosso juízo, não.

A Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, que constituiu a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, atribuiu-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, assim como realizar obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal, vinculadas às suas finalidades essenciais.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Art. 2º O Governo do Distrito Federal é autorizado a constituir 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, assim como realizar obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal, vinculadas às suas finalidades essenciais. [Redação dada pela Lei nº 6.816, de 25.8.1980]

§ 1º A TERRACAP poderá celebrar contratos e convênios com a administração direta e com entidades compreendidas na administração indireta do Distrito Federal. Quando no exercício dessa faculdade, suas atividades específicas forem processadas através de empresa pública ou sociedade de economia mista, resultando do suprimento de recursos o retorno correspondente, a TERRACAP poderá, com autorização das respectivas assembléias gerais, recebê-lo em ações, ressalvada a participação de 51% (cinquenta e um por cento), no mínimo, do Distrito Federal, bem como a proporcionalidade do capital social do Distrito Federal e da União na Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - NOVACAP. [Incluído pela Lei nº 6.816, de 25.8.1980]

§ 2º O Capital inicial da TERRACAP caberá 51% (cinquenta e um por cento) ao Distrito Federal e 49% (quarenta e nove por cento) à União e será representado pelo valor dos bens que lhe forem incorporados



O capital social da TERRACAP está distribuído em 51% ao Distrito Federal e 49% à União, constituído pelo valor dos bens que lhe foram incorporados por desmembramento do patrimônio da NOVACAP, bem como pelos recursos a ela transferidos.

Trata-se de empresa pública do Distrito Federal, constituída sob a modalidade de sociedade anônima fechada, integrada pelo Distrito Federal e pela União, cujo patrimônio é próprio, assegurada a autonomia administrativa, financeira e patrimonial, nos exatos termos do Decreto nº 200/1967.<sup>2</sup>

As palavras de Oscar Barreto Filho, Professor Titular de Direito Comercial da USP, no artigo intitulado Formas Jurídicas da Empresa Pública são elucidativas a respeito do assunto:

*"Se um dos principais motivos determinantes da criação da empresa pública é, exatamente, o de conferir-lhe autonomia patrimonial e financeira, a assunção, pelo Estado, da responsabilidade subsidiária pelas suas operações deve ser determinada de*

---

por desmembramento do patrimônio da NOVACAP, bem como pelos recursos transferidos à nova empresa. (Renumerado pela Lei nº 6.816, de 25.8.1980)

§ 3º No tocante ao pessoal que lhe for distribuído e cujos direitos são resguardados, a TERRACAP substituirá a NOVACAP de pleno direito nas respectivas relações de emprego. (Renumerado pela Lei nº 6.816, de 25.8.1980)

§ 4º Permanecerão com a NOVACAP os bens destinados à suas instalações e serviços, mantida no capital remanescente a proporção de 51% (cinquenta e um por cento) do Distrito Federal e 49% (quarenta e nove por cento) da União. (Renumerado pela Lei nº 6.816, de 25.8.1980).

§ 5º Competirá ao Governador do Distrito Federal: (Renumerado pela Lei nº 6.816, de 25.8.1980)

a) designar a comissão que procederá ao inventário e avaliação dos bens da NOVACAP para os efeitos deste artigo, bem como o representante do Distrito Federal que convocará a assembléia geral de constituição da TERRACAP;

b) aprovar a distribuição do pessoal da NOVACAP entre esta e a TERRACAP.

<sup>2</sup> Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

II - Empresa Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969)

III - Sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta. (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 1969)

IV - Fundação Pública - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)



*modo preciso e concreto. E isto somente será possível, na falta de lei federal orgânica, mediante a aplicação da legislação pertinente às sociedades comerciais. Em caso contrário, a criação, pelo Estado-membro, de uma entidade "sui generis", não tipificada pelo direito substantivo federal, constituiria uma logomaquia, nada mais significando do que uma simples "departamentalização" de serviços integrados na Administração pública, porém sem personalidade própria."*<sup>3</sup>

As empresas públicas, portanto, detém patrimônio próprio, não se confundindo com a unidade federada, e com a TERRACAP não poderia ser diferente. Isso significa dizer que a TERRACAP tem um acervo patrimonial próprio destinado às suas finalidades essenciais relacionadas às atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal.

Essa premissa jurídica de que as entidades da administração pública indireta – aí incluídas as empresas públicas possuem personalidade jurídica própria, condição indiscutível no mundo normativo, doutrinário e jurisprudencial, revela, portanto, que o Distrito Federal não poderia, a priori, apropriar-se de receita arrecada sobre bens da TERRACAP.

A TERRACAP por ostentar natureza jurídica de empresa pública, integrante da Administração Pública Indireta, ainda que tenha o Distrito Federal como sócio majoritário não se sujeita ao Poder Público Central desta unidade federada, sobretudo porque goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

Essa conclusão nos leva ao entendimento de que a respeito das Leis distritais nº 2.652/2000 e nº 5.024/2013 ao se referirem a *imóveis rurais pertencentes ao Distrito Federal* não se poderia fazer uma interpretação ampliativa, desconectada dos preceitos legais acima tratados, ainda mais desnaturando os institutos consolidados do direito administrativo, para se fazer incluir nesta compreensão os imóveis da TERRACAP.

É bem possível que a norma tenha dito menos do que o próprio legislador quis dizer – *minus dixit quam voluit*, “disse menos do que pretendeu exprimir”, contudo, não poderíamos aqui neste momento recorrer de uma exegese ampliativa da expressão “imóveis rurais pertencentes ao Distrito Federal” para incluir todos aqueles da administração pública indireta no contexto legislativo.

<sup>3</sup> <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/66805/69415>

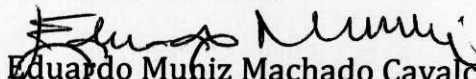


Um exemplo claro deste possível equívoco conceitual da norma é quando o legislador usa uma palavra designativa da espécie quando deveria abranger o gênero, parece-nos que foi o caso das leis precitadas. Ou seja, diferente seria se a legislação tratasse do tema por meio da expressão “imóveis rurais da administração pública direta e indireta *localizados* no Distrito Federal”, mas não o fez.

### III. CONCLUSÃO

Ante os fundamentos acima, opina-se no sentido de que os valores arrecadados nos contratos de concessão de uso oneroso de imóveis rurais da TERRACAP não se sujeitam aos comandos da Lei nº 5.024, de 25 de fevereiro de 2013 e da Lei nº 2.652, de 27 de dezembro de 2000 no que se refere à transferência ao Fundo de Aval do Distrito Federal e ao Fundo de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal.

Submeto à superior apreciação.  
Brasília-DF, 20 de maio de 2015.

  
Eduardo Muñiz Machado Cavalcanti  
Procurador do Distrito Federal

Folha nº	81
Processo nº	070.000.011/2015
Rubrica:	AV
Matrícula:	39.754.7



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete da Procuradora-Geral  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva



Processo nº: 070.000.011/2015  
Interessado: GAB – SEAGRI DF  
Assunto: Consulta Parecer

**MATÉRIA:** Fiscal

Folha:	82
Processo:	070.000.011/2015
Rubrica:	
Mat.:	39.851-9

**APROVO O PARECER Nº 0405/2015 – PRCON/PGDF**, exarado pelo ilustre Procurador do Distrito Federal Eduardo Muniz Machado Cavalcanti.

A fim de reiterar as conclusões veiculadas no referido opinativo, registre-se que o Decreto nº 34.931/2013, que “dispõe sobre a regularização das ocupações dos imóveis rurais do Distrito Federal”, endossa as razões externadas pelo douto consultor.

Isso porque embora o seu artigo 1º amplie o campo de incidência da norma, para incluir também os imóveis pertencentes às entidades distritais, o artigo 6º, §3º, determina que a “taxa anual de concessão de uso ou de direito real de uso será destinada ao Fundo de Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - FDR e ao Fundo de Aval do Distrito Federal - FADF, *na forma da lei*”.

Nota-se, portanto, que ainda que o decreto mencionado abranja, em regra, os imóveis de propriedade da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal-TERRACAP, na parte que trata especificamente da destinação dada às taxas sob exame, o repasse está adstrito à forma da lei, o que obsta qualquer construção que tente furtar a aplicação das Leis nº 5.024/13 e 2.656/00.

Em 24 / 08 /2015.


**JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA**  
Procuradora-Chefe  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

<sup>1</sup> Art. 1º A regularização das ocupações de imóveis rurais do Distrito Federal e suas entidades, sem amparo contratual será implementada nos termos do disposto neste Decreto.



De acordo. Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências necessárias.

Em 25 / 08 /2015.

  
**KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA**  
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo