



**PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA – PROCAD**

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR-CHEFE DA PROCAD

Parecer n. 569/2011/PROCAD/PGDF
Processo n. 111.001.146/2009
Interessada: TERRACAP
Assunto: Alteração estatuto social da TERRACAP

Folha nº:	85
Processo nº:	111.001.146/2009
Revisão:	01
Matrícula nº:	35327-1

EMENTA

ADMINISTRATIVO E COMERCIAL. TERRACAP. PROPOSTA DE MUDANÇA NO ESTATUTO. CONTRATO DE SEGURO DE RESPONSABILIDADE CIVIL PARA MEMBROS DO CONSELHO E DEMAIS ÓRGÃOS SOCIETÁRIOS. PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS APLICÁVEIS ÀS EMPRESAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. PARECER PELO VETO.

I - Às empresas públicas – sejam elas prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividade econômica – impõe-lhes a observância, por força do disposto no art. 37 da Constituição Federal, dos princípios gerais da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade etc.

II - O interesse público é requisito de validade do ato administrativo, sem o qual restará violado o princípio da legalidade administrativa. Existirá interesse público quando houver conformação entre o ato administrativo (e os fins buscados pelo administrador) com os princípios constitucionais e as leis. Assim, os atos de interesses privados realizados pela Administração Pública só terão validade se adequados ao interesse público.

III - No caso, não se vislumbra interesse público algum em uma empresa de capital integralmente público firmar contratos de seguro de responsabilidade civil para resguardar o patrimônio particular de seus administradores, conselheiros etc. Ao contrário, a obrigação do Estado é zelar pela integridade do patrimônio público e, não, do particular, seja ele servidor, empregado, agente, tenha agido ou não por ato de delegação.

IV – Parecer pelo veto ao § 3º do artigo 55 da proposta de alteração do estatuto social da TERRACAP.

RELATÓRIO

Folha nº.:	86
Processo nº.:	111001146/2009
Rubrica:	<i>[assinatura]</i>
Matrícula nº.:	33327-1

A Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP submete à apreciação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal consulta acerca da inclusão em seu estatuto do art. 55, §§ 1º, 2º e 3º, *in verbis*:

“Art. 55 Fica assegurado aos administradores, presentes ou passados, nos casos em que não houver incompatibilidade com os interesses da empresa, a defesa em processos judiciais e administrativos contra eles instaurados pela prática de atos no exercício do cargo ou função.

§ 1º A assistência jurídica prevista neste artigo é extensiva aos membros do Conselho Fiscal e de outros órgãos societários e aos prepostos, empregados ou não, que legalmente atuem ou tenham atuado por delegação dos administradores.

§ 2º Se alguma das pessoas mencionadas neste artigo for condenada, com fundamento em violação em lei, do estatuto ou do contrato social, ou em decorrência de ato doloso, por decisão de que não caiba mais recurso, deverá ressarcir todos os custos e despesas com a assistência jurídica.

§ 3º A empresa poderá manter contrato de seguro permanente em favor das pessoas mencionadas neste artigo, para resguardá-las de responsabilidades por atos ou fatos pelos quais eventualmente possam vir a ser demandadas judicial ou administrativamente”.

O feito seguiu à douta Procuradoria de Pessoal, onde recebeu o parecer n. 1.390/2011-PROPES/PGDF da lavra da ilustre Procuradora do Distrito Federal Dra. Maria Júlia Ferreira Cesar, que opinou pela “possibilidade de voto favorável do Distrito Federal à proposição de inserção do art. 55, §§ 1º e 2º no estatuto da Terracap”. Ainda, sugeriu o encaminhamento do processo à Procuradoria Administrativa para manifestação quanto ao § 3º do artigo 55.

É o relatório.

PARECER

Rememorem-se os termos do § 3º do artigo 55, *in verbis*:

“§ 3º A empresa poderá manter contrato de seguro permanente em favor das pessoas mencionadas neste artigo, para resguardá-las de responsabilidades por atos ou fatos pelos quais eventualmente possam vir a ser demandadas judicial ou administrativamente”.

[assinatura]

Folha nº:	87
Processo nº:	111.000.146/2009
Relatório:	Opinião
Matrícula nº:	33327-1

Como se infere, a norma objetiva a contratação de seguro para "as pessoas mencionadas neste artigo", quais sejam, administradores (presentes e passados, *caput* do artigo 55), membros do Conselho Fiscal, outros órgãos societários, prepostos (empregados ou não), que atuem ou tenham atuado por delegação dos administradores (§ 1º do artigo 55), para que sejam resguardadas de "responsabilidades por atos ou fatos pelos quais eventualmente possam vir a ser demandadas judicial ou administrativamente".

O contrato de seguro é por definição legal o contrato pelo qual o segurador se obriga a garantir, contra riscos predeterminados, interesse legítimo do segurado, relativo à pessoa ou à coisa, mediante pagamento de prêmio (art. 757 do CC).

O contrato de seguro se constitui de cinco elementos: segurador, segurado (beneficiário), sinistro, prêmio e risco segurado. Entre tais elementos, destacam-se as partes: a) o segurador, ou seja, "entidade para tal fim legalmente autorizada" (art. 757, parágrafo único); b) o segurado, pessoa física ou jurídica com capacidade civil; e c) o beneficiário, terceiro estranho à relação contratual. Tal ocorre quando uma pessoa convencionou com outra que esta concederá uma vantagem ou benefício em favor daquele que não é parte no contrato.

O sinistro é evento capaz de lesar o bem jurídico protegido, cuja ocorrência é incerta (contrato de natureza aleatória). O prêmio é o valor a ser pago pelo segurado ao segurador para que esse último assumira os riscos da ocorrência eventual do sinistro.

Por fim, o risco segurado pode incidir em todo bem jurídico. Assim, tudo o que for passível de apreciação econômica ou não (a vida, por exemplo) é passível de cobertura. As exceções são os relativos a atos dolosos ou ilícitos e os de valor superior ao do bem.

Folha nº:	88
Processo nº:	111 00.1146 / 2009
Relator:	Paulo
Matrícula nº:	33327-1

O Código Civil e a legislação extravagante prevêem alguns tipos específicos de seguros. No caso, importa abordar o denominado "seguro de responsabilidade civil" facultativo, inserido no Código Civil no Título VI, Capítulo XV, Seção II, ou seja, dentro do capítulo específico do "seguro de dano". Esse seguro visa cobrir eventual dano patrimonial de terceiro decorrente de atuação do segurado, *in verbis*:

"Art. 787. No seguro de responsabilidade civil, o segurador garante o pagamento de perdas e danos devidos pelo segurado a terceiro.

§ 1º Tão logo saiba o segurado das consequências de ato seu, suscetível de lhe acarretar a responsabilidade incluída na garantia, comunicará o fato ao segurador.

§ 2º É defeso ao segurado reconhecer sua responsabilidade ou confessar a ação, bem como transigir como terceiro prejudicado, ou indenizá-lo diretamente, sem anuência expressa do segurador.

§ 3º Intentada a ação contra o segurado, dará este ciência da lide ao segurador.

§ 4º Subsistirá a responsabilidade do segurado perante o terceiro, se o segurador for insolvente".

Pelo que se lê, o seguro de responsabilidade civil facultativo tratado no artigo acima transcrito (o artigo 788 trata dos seguros de responsabilidade civil obrigatórios) protege o segurado contra a diminuição de seu patrimônio decorrente de dívida de responsabilidade civil da qual for responsável, exigindo-se do segurado as condutas descritas nos §§ 1º a 3º da norma transcrita.

A evolução da responsabilidade civil foi fator determinante a impulsionar e influenciar a consolidação do ramo do seguro de responsabilidade civil ou "seguro de RC" (assim denominado pelas seguradoras). Hoje existem inúmeras modalidades desse tipo de seguro: seguro de responsabilidade civil facultativa de veículos (RCF-V); seguro de responsabilidade civil geral (RCG); seguro de responsabilidade civil profissional (médicos, advogados etc.), seguro de responsabilidade civil ambiental, seguro de responsabilidade civil do fabricante; seguro de responsabilidade de diretores e gerentes (D&O) etc. Em resumo, a utilização do seguro de responsabilidade civil nas empresas privadas, associações de classes, profissionais liberais etc. é ação rotineira e regular.

No caso em exame, a TERRACAP, segundo se extrai da "apresentação" de seu site na internet, "é uma das mais antigas e maiores companhias imobiliárias do Brasil",
Parecer n. 569/2011/PROCAD/PGDF
Terracap. Alteração estatuto. Contrato de seguro.

Folha nº:	89
Processo nº:	11.001.146/2009
Assinatura:	Lucas
Atribuição nº:	3327-1

vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal, e "faz parte da administração indireta do Distrito Federal, sendo regida por seu estatuto social e regimento interno, e pela legislação aplicável às sociedades por ações. Do capital da Terracap, 51% pertencem ao DF e 49% são da União".

A doutrina indica que existe uma grande dúvida na definição do regime jurídico a ser aplicado às empresas públicas, sejam elas prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividades econômicas (art. 173 da CF).

O jurista Lucas Furtado, com a habilidade que lhe é peculiar, assim aborda o tema, *in verbis*:

"As empresas estatais são pessoas jurídicas dotadas de personalidade jurídica de Direito Privado (Decreto-Lei n. 200/67), somente por meio de lei específica poderá ser autorizada sua instituição (CF, art. 37, XIX), sujeitam-se ao regime jurídico de Direito Privado (CF, art. 173, § 1º, II), ressalvadas as hipóteses previstas na Constituição Federal.

(...)

Em relação a essas entidades, a maior dúvida reside na definição do seu regime jurídico. É certo que sendo pessoas de Direito Privado, o regime jurídico a ser-lhes aplicável é o Direito Privado".

Assim, poderia se pensar, a princípio, que é factível se considerar legal a proposta do "seguro de responsabilidade civil" apresentada para salvaguardar eventuais condenações patrimoniais de administradores presentes e passados (*caput* do artigo 55), membros do Conselho Fiscal, outros órgãos societários, prepostos (empregados ou não) etc., até mesmo porque diversas empresas privadas adotam referido seguro sob a rubrica de "seguro de responsabilidade de diretores e gerentes (D&O)".

No entanto, aprofundando-se no tema, colhemos os seguintes escólios doutrinários ainda com o professor Lucas Furtado, *in verbis*:

"(...) Integram, todavia, a Administração Pública Indireta, o que impõe-lhes a observância, por força do disposto no art. 37 da Constituição Federal, dos princípios da impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade etc. A observância dos princípios gerais da Administração Pública é inafastável. Não é possível, todavia,

Folha nº:	90
Processo nº:	11.001.146/2009
Relator:	James
Matrícula nº:	3357-1

presumir que a aplicação dos princípios importe em conferir às empresas estatais prerrogativas públicas, de que seria exemplo a anulação administrativa dos contratos que firme.

(...)

As empresas estatais devem observar os princípios gerais da Administração Pública e pautarem sua conduta com base no Direito Privado. Evidente que hipóteses em que o Direito Privado entre em conflito com o princípio geral, este deve prevalecer. Deve ser dito, uma vez mais, que a necessidade de observar a moralidade, a impessoalidade, a publicidade etc. não permite ou legitima, por si só, o exercício de prerrogativas públicas.

Não obstante a aparente simplicidade, a definição das situações em que deve ser aplicado o regime público ou privado gera inúmeras controvérsias práticas, sobretudo em relação àquelas que exploram atividade empresariais".

Especificamente sobre a TERRACAP, explica o professor ao distinguir empresa estatal prestadora de serviço da empresa pública exploradora de atividade empresarial, *in verbis*:

"Não obstante a definição do que seja serviço público ou atividade empresarial possa parecer tarefa inalcançável, haja vista essa definição depender de contextualizações de tempo e de espaço, além de envolver considerações ou convicções de ordem política, a Constituição Federal pode ser utilizada como parâmetro para auxiliar nessa tentativa. Conforme examinados no Capítulo 11, podem ser consideradas como serviço público as tarefas de natureza prestacional conferidas pela Constituição às entidades política (União, Estados etc.), no sentido de que são comodidades ou utilidades que o poder público tem o dever de pôr à disposição do popular. Qualquer outra atividade é privada e, se puder ser explorada como atividade de risco e com fins econômicos ou lucrativos, é atividade privada empresarial. Vê-se que a primazia no atendimento das necessidades da população foi conferida pela Constituição Federal (arts. 1º, IV, 170 e segs.) ao setor privado, cabendo ao Estado exercer determinadas atividades, entre elas a prestação dos serviços públicos.

(...)

Mais importante do que distinguir os serviços públicos das atividades empresariais é saber quais serviços públicos são prestados por empresas estatais em regime concorrencial ou em caráter exclusivo, não concorrencial. Caso uma empresa estatal explore atividade sem que haja qualquer outra empresa privada atuando em regime de concorrência, é possível que lei lhe assegure prerrogativas de Direito Público além daquelas expressamente previstas na Constituição Federal. Todavia, se a empresa estatal explora atividade em regime de concorrência com empresas privadas, em que elas disputam clientela ou mercado, a aplicação do disposto no art. 173 do texto constitucional impede a concessão de prerrogativas públicas, ressalvadas as que tenham sido previstas no próprio texto da Constituição.

(...)

A terceira hipótese é de empresa estatal que desempenha atividade em regime não-concorrencial com empresas privadas. Vê-se que nesta terceira hipótese a

Folha nº:	91
Processo nº:	000146/2009
Relator:	Ames
Matrícula nº:	3337-1

atividade desempenhada pode ser considerada serviço público ou não. Tomemos o exemplo de empresa pública existente no Distrito Federal cujo objeto consiste na Administração de imóveis pertencentes ao próprio Distrito Federal, a Companhia Imobiliária do Distrito Federal – Terracap. Não presta essa empresa serviços públicos. Não há, todavia, qualquer forma de competição entre ela e empresas privadas, de modo que eventuais benefícios de natureza pública, que o Distrito Federal queria, por lei, conferir a essa empresa estatal é absolutamente irrelevante ou indiferente ao setor privado – por exemplo, a concessão de isenção de IPTU.

Nesta terceira situação, pode lei conferir prerrogativas públicas à empresa estatal, haja vista não ser aplicável o disposto no art. 173 da Constituição Federal¹.

De tudo o que foi colhido, pode-se extrair uma premissa indiscutível: às empresas públicas – sejam elas prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividade econômica – impõe-lhes a observância, por força do disposto no art. 37 da Constituição Federal, dos princípios gerais da Administração Pública: impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade etc.

De outra banda, temos o interesse público como requisito de validade do ato administrativo, *i.e.*, corolário do princípio da legalidade administrativa. Existirá interesse público quando houver conformação entre o ato administrativo (e os fins buscados pelo administrador) com os princípios constitucionais e as leis. Assim, os atos de interesses privados realizados pela Administração Pública só terão validade se adequados ao interesse público.

No caso, o contrato de seguro de responsabilidade civil autorizado pelo § 3º do artigo 55 *sub examine* visa assegurar o **patrimônio particular** dos administradores, conselheiros etc. da TERRACAP, em caso de condenação judicial ou administrativo. Onde está o interesse público em resguardar o patrimônio particular de dirigentes e empregados de empresa pública distrital? Não há resposta. Na realidade, a obrigação do Estado é zelar pela integridade do patrimônio público e, não, do particular, seja ele servidor, empregado, agente, tenha agido ou não por ato de delegação.

¹ FURTADO, Lucas Rocha. Curso de Direito Administrativo. Editora Forum. 2007. Páginas 202, 203, 204, 210, 211. Grifou-se.

Parecer n. 569/2011/PROCAD/PGDF

Terracap. Alteração estatuto. Contrato de seguro.

Folha nº:	92
Processo nº:	11.001.146/2009
Relator:	Paulo
Matrícula nº:	33377-1

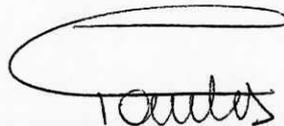
De mais a mais, a proposta não encontra respaldo nas próprias regras do artigo 787 do CC, porquanto não é possível se distinguir os elementos constitutivos do seguro de responsabilidade civil facultativo. É que o beneficiário do seguro (ex-administradores, administradores, membros do Conselho Fiscal, outros órgãos societários, prepostos (empregados ou não) seria o terceiro estranho à relação contratual que, além de ter obrigação constitucional e legal de responder pessoalmente por seus atos, poderia ter interesses conflitantes com o próprio segurado (TERRACAP), nos casos, por exemplo, de condenação por atos de improbidade (Lei n. 8.429/1992).

CONCLUSÃO

Pelo exposto, opina-se pela inviabilidade de voto favorável ao § 3º do artigo 55 proposto.

É o parecer *sub censura*.

Brasília, 1 de agosto de 2011.



Renata Barbosa Fontes da Franca
Subprocuradora-Geral do Distrito Federal

Folha nº:	93
Processo nº:	111.001.146/2009
Revisão:	Jaw
Matrícula nº:	33627-1



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO Nº 111.001.146/2009
INTERESSADO: TERRACAP
ASSUNTO: Alteração Estatuto Social. Defesa Judicial de Conselheiros e Administradores.

Excelentíssimo Senhor Procurador Geral,

Cuida-se de consulta formulada quanto à alteração do Estatuto da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP. Pretende-se incluir previsão que assegure aos Administradores da empresa pública a defesa em processos judiciais e administrativos contra eles instaurados pela prática de atos no exercício do cargo ou função – nos casos em que não houver incompatibilidade com os interesses da empresa. No mesmo dispositivo, viabiliza-se a contratação de seguro permanente em favor das referidas pessoas jurídicas, *“para resguardá-las de responsabilidades por atos ou fatos pelos quais eventualmente possam vir a ser demandadas judicial ou administrativamente”* (§3º do art. 55, a ser incluído no Estatuto da TERRACAP).

Os autos receberam análise da Procuradoria de Pessoal, onde recebeu o Parecer 1.390/2011-PROPES/PGDF, favorável à assistência jurídica em questão. A possibilidade de contratação de seguro permanente em favor dos Administradores da TERRACAP, por sua vez, foi encaminhada para apreciação por parte desta Procuradoria Administrativa.

Instada a se manifestar sobre o tema, a ilustre **Subprocuradora-Geral do Distrito Federal Dr^a Renata Barbosa Fontes da Franca** inicialmente discorreu

Folha nº:	34
Processo nº:	111.001.146/2009
Revisão:	Jau
Matrícula nº:	37327-1

acerca das peculiaridades do contrato de seguro, consoante os contornos conferidos pelo Código Civil e legislação extravagante, especialmente em relação ao chamado “seguro de responsabilidade civil facultativo” (art. 787, CC).

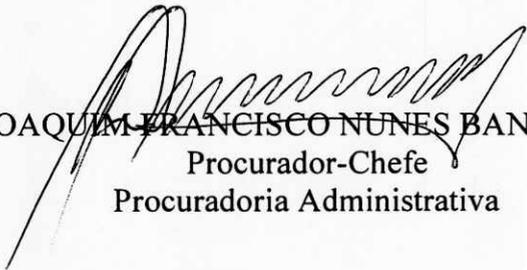
De outra feita, mesmo considerando que a empresa pública rege-se pelas regras direito privado, entendeu a nobre Procuradora que as empresas estatais submetem-se à aplicação dos princípios constitucionais que norteiam toda e qualquer atuação por parte da Administração Pública, Direta ou Indireta.

Assim, tem-se o interesse público como requisito de validade do ato administrativo, o que não restou demonstrado nos presentes autos, pois a contratação sob enfoque visa resguardar o patrimônio particular dos administrativos da TERRACAP, porventura condenados judicial ou administrativamente.

Por concordar com as conclusões alcançadas pela i. Procuradora, submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência o **Parecer nº 569/2011-PROCAD/PGDF**, o qual **aprovo** por seus próprios e jurídicos fundamentos.

À superior consideração.

Brasília, 31 de agosto de 2011.


JOAQUIM FRANCISCO NUNES BANDEIRA
Procurador-Chefe
Procuradoria Administrativa



DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL



PROCESSO Nº: 111.001.146/2009
INTERESSADO: Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP
ASSUNTO: Alteração Estatuto Social da TERRACAP. Defesa Judicial de Conselheiros e Administratos..

APROVO O PARECER Nº 1.390/2011 – PROPES/PGDF, elaborado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal **MARIA JÚLIA FERREIRA CÉSAR**, bem como a cota de fls. 80/81, subscrita pela eminente Procuradora-Chefe da Procuradoria de Pessoal – PROPES, **LUCIANA RIBEIRO MELO** e o **PARECER Nº 0569/2011 – PROCAD/PGDF**, da insigne Procuradora do Distrito Federal **RENATA BARBOSA FONTES DA FRANCA**, assim como a cota de fls. 93/94, subscrita pelo distinto Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa – PROCAD, **JOAQUIM FRANCISCO NUNES BANDEIRA**.

Restituam-se os autos à Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 13/9/2011

Folha nº:	95
Processo nº:	111.001.146/2009
Rubrica:	ml
Mutricula:	397547


LEANDRO ZANNONI APOLINÁRIO DE ALENCAR
Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal