



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

PARECER: 417/2017–ML

ASSUNTO: AUDITORIA DE REGULARIDADE

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 11.937/2016

EMENTA: 1. AUDITORIA DE REGULARIDADE. COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA. TERRACAP. **RELATÓRIO FINAL** DE AUDITORIA.
2. ÁREA TÉCNICA CONCLUIU PELA COMPATIBILIDADE, EM REGRA, DAS PRÁTICAS E CONTROLES CONCERNENTES À FOLHA DE PAGAMENTO E DE BENEFÍCIOS DA ENTIDADE. **IRREGULARIDADE** DOS PAGAMENTOS DE GRATIFICAÇÕES DE FUNÇÕES E EMPREGOS EM COMISSÃO REALIZADOS ENTRE **2011** E **2016**. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI CRIADORA. AUSÊNCIA DE ATO FORMAL CONFERINDO ATRIBUIÇÕES E REMUNERAÇÕES AOS EMPREGOS E FUNÇÕES. REFLEXO NO JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS RESPECTIVAS. INOBSERVÂNCIA DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS AFETOS À ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DETERMINAÇÕES À COMPANHIA E OUTRAS JURISDICIONADAS. **ALERTA** AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VERIFICAÇÃO DE ANTIECONOMICIDADE DOS ACORDOS COLETIVOS E DO PROGRAMA DE PARTICIPAÇÃO NOS LUCROS DA COMPANHIA. **AUDIÊNCIA** DOS RESPONSÁVEIS PELAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS. CORREÇÃO DE PERCEPÇÕES INDEVIDAS PONTUAIS IDENTIFICADAS NA AUDITORIA.
3. PARECER **CONVERGENTE** DO MPC/DF, COM AJUSTES.

1. Trata-se de auditoria de regularidade constante do Plano Geral de Ação desta c. **Corte de Contas** para o exercício de 2016, realizada no âmbito da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, com o objetivo de **verificar a legalidade e a regularidade** dos atos praticados e das despesas incorridas relacionadas à gestão de pessoal da jurisdicionada, bem como a **adequação dos controles internos da entidade**, com foco nos aspectos definidos nas Questões de Auditoria.

2. A propósito, a equipe de auditoria estabeleceu as seguintes **questões de auditoria**:

“QA 1: Os acordos coletivos de trabalho - ACT foram aprovados/homologados pelo órgão competente do GDF e atenderam aos princípios da moralidade, razoabilidade, motivação, eficiência e interesse público?”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

QA 2: Os membros dos Conselhos de Administração e Fiscal, da Diretoria Colegiada e os ocupantes de função de confiança ou emprego em comissão atendem aos critérios de investidura previstos no Estatuto Social e na LODF?

QA 3: Os pagamentos de parcelas de natureza remuneratória a empregados, conselheiros e dirigentes da empresa estão sendo realizados em conformidade com as normas de regência?

QA 4: Estão corretos os procedimentos adotados e os valores pagos (ou concedidos) a título de benefícios a empregados, conselheiros e dirigentes da empresa?

QA 5: As cessões, requisições e disposição de empregados estão observando a legislação vigente?"

3. Em atenção ao Despacho Singular nº 514/2016 – GCPM (e-DOC 0982A0AD-e), cópia da versão prévia do Relatório de Auditoria nº 7/2016 (e-DOC 8140976D-e) foi remetida para conhecimento e manifestação da jurisdicionada por intermédio do Ofício nº 11.846/2016-GP (e-DOC 1B07482B-e), em consonância com os termos do arts. 1º, § 1º, e 41, § 2º, da Resolução nº 271/2014.

4. Atendendo ao desiderato do expediente emanado desta c. **Corte de Contas**, a TERRACAP encaminhou o Ofício nº 0084/2017 – PRESI, que foi acompanhado de informações prestadas pelas áreas técnicas da Companhia. Essas informações foram consubstanciadas nos documentos presentes nos autos na forma do e-DOC B7D294A1-c.

5. A par da manifestação prévia endereçada pela jurisdicionada e a partir das análises e evidências decorrentes do levantamento vinculado às questões elaboradas na presente auditoria, o Corpo Instrutivo apresentou o Relatório de Auditoria nº 07/2016 – Final (e-DOC 43D7B4A1-e), fls. 2/2016, fls. 346/387, concluindo seu exame nos seguintes termos:

“4 Conclusão

773. Tendo por base as avaliações realizadas, bem ainda os esclarecimentos prévios apresentados, conclui-se que a Terracap não vem observando, com o rigor devido, os princípios aplicáveis à administração pública insculpidos no art. 37 da CF bem ainda aqueles previstos no art. 19 da LODF, notadamente, quando da pactuação dos Acordos Coletivos de Trabalho e no desenvolvimento de seu Programa de Participação dos Resultados, dando margem à realização de despesas que, além de afetarem negativamente as finanças da empresa, não estão impactando de forma positiva, e na mesma proporção, os objetivos estratégicos da companhia, condição que caracteriza, em certa medida, a prática de ato de gestão antieconômico.

774. Sem prejuízo do antes colocado, observou-se a ocorrência de falhas/impropriedades de natureza pontuais, algumas resultantes de fragilidade dos controles internos existentes e que denotam a necessidade de a empresa aperfeiçoar suas práticas e controles, bem como adotar medidas corretivas, inclusive, visando o ressarcimento de valores a seus cofres.

775. Desta feita, ressaltados os apontamentos apresentados ao longo do presente relatório, conclui-se que, relativamente à manutenção da folha de pagamento e de benefícios, que as práticas e controles adotados pela empresa, mostram-se, no geral, aderentes aos normativos de regência.” (Fl. 382 – grifos acrescidos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

6. Nessa toada, a Unidade Técnica sugeriu ao e. **TCDF**:

“I. tomar conhecimento do presente Relatório de Auditoria e dos documentos juntados aos autos;

II. considerar irregulares as despesas resultantes do pagamento de funções comissionadas e cargos em comissão realizadas após 2010, dada a inviabilidade de aferição de sua regularidade em razão da não apresentação, pela empresa, dos atos de criação contemplando os quantitativos e remunerações, devendo o fato ser levado em consideração por ocasião da apreciação das respectivas prestações de contas anuais. (vide item 2.3.1.1)

III. determinar à Terracap que:

- a. observe fielmente os princípios insculpidos nos arts. 37 e 19, respectivamente, da Constituição Federal e da Lei Orgânica do DF, bem ainda os requisitos mencionados no item I da Decisão TCDF nº 5537/2006, por ocasião da pactuação de ACT, ressaltando, ainda, a necessidade de se deixar consignadas em processo, as razões de decidir, incluindo estudos que demonstrem que a aplicação do Acordo não acarretará desequilíbrio orçamentário, econômico e especialmente financeiro da empresa, inclusive em atenção à orientação emanada pelo Comitê de Governança de Pessoal – CGP; (vide item 2.1.1.1)*
- b. promova, em relação a todos os ocupantes de cargos e funções na empresa, a aferição preconizada pelo Decreto nº 33.564/2012 e alterações, adotando tal procedimento como rotina de trabalho a ser observada a cada ocorrência prevista no § 1º do art. 1º da citada norma; (vide item 2.2.1.1)*
- c. adote providências necessárias à expedição de ato fixando os quantitativos e os valores das funções gratificadas e dos cargos comissionados existentes na empresa, observadas as normas de regência, dada a não localização dos respectivos atos de criação, consoante reconhecido pela empresa; (vide item 2.3.1.1)*
- d. baixe ato aprovando tabela consolidada a cada alteração promovida nos quadros de funções e empregos em comissão, para assim evitar a perda de memória institucional e eventual prática de ato sem a respectiva regulamentação; (vide item 2.3.1.1)*
- e. aplique de imediato, a regra inserta no item 3 da E.M. 001/90, objeto de aprovação da 78ª AGE, [aplicação do percentual de 20% a título de opção, para os diretores com vínculos com o serviço público] até que a Assembleia Geral de Acionistas delibere em sentido contrário, tendo em vista que o CONAD não possui competência legal para regulamentar a remuneração de Diretores, como o fez por ocasião da Decisão nº 24/2011; (vide item 2.3.1.2)*
- f. adote, em face do item anterior, providências no sentido de se ressarcir dos valores pagos indevidamente, caso tais dispêndios não venham a ser convalidados pela Assembleia de Acionistas; (vide item 2.3.1.2)*
- g. proceda ao reenquadramento do empregado matrícula 2444 na tabela especial para os advogados levando em consideração, exclusivamente, o seu tempo de serviço como Advogado, bem ainda adote providências visando o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, sem prejuízo de garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa; (vide item 2.3.1.3)*
- h. proceda à imediata regularização dos cálculos do ATS dos empregados de matrícula 931, 1125 e 2153, a contar, respectivamente, de janeiro/2014,*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

outubro/2014 e novembro/2013, tendo em vista os afastamentos decorrentes de invalidez temporária e licença sem vencimento, observando a necessária restituição dos valores pagos indevidamente sem prejuízo do direito de defesa; (vide item 2.3.1.4)

- i. proceda, à vista das observações constantes do item 2.3.1.5, à revisão dos certificados de cursos apresentados para fins de progressão funcional, efetuando, se for o caso, os ajustes necessários, inclusive nas progressões funcionais ou adicional de merecimento sênior, bem ainda a reposição dos pagamentos indevidos, observado o direito de defesa; (vide item 2.3.1.5)*
- j. adequar as normas internas e/ou controles afetos à avaliação e aceitação de certificados de cursos nos moldes empregados por esta Corte de Contas (Resolução nº 242/2012), de forma a:*
 - i. garantir que os cursos de capacitação e treinamento sejam realizados em razão das competências da unidade de lotação ou das atribuições do emprego e que estes cursos tenham conteúdo programático específico, critérios de avaliação e de certificação previamente definidos com carga horária mínima de 6 (seis) horas, sendo que não se enquadram na definição de curso os eventos caracterizados pela apresentação pública ocasional de conhecimento, tais como seminários, simpósios, palestras, encontros, oficinas, painéis ou encontros para exposição de temas técnicos, culturais, científicos ou tecnológicos, ainda que integrantes da programação social, esportiva e cultural da empresa;*
 - ii. exigir que os certificados apresentados contenham, de modo circunstanciado, o curso, a instituição promotora, data ou período de realização, local, conteúdo programático, carga horária e menção ou nota obtida na avaliação de aprendizagem;*
 - iii. não aceitar para fins de adicional por merecimento, cursos com aproveitamento abaixo de 60% na avaliação de aprendizagem e frequência inferior a 75%;*
 - iv. estabelecer que os cursos de capacitação a distância devem ser limitados a 30 (trinta) horas/aula, com média não superior a 2 (duas) horas/aula diárias e limite de 90 (noventa) horas/aula em cada exercício;*
 - v. não aceitar certificados de 2 (dois) ou mais cursos de capacitação e treinamento, seja presencial, a distância ou semipresencial, quando realizados em períodos concomitantes, devendo o empregado optar por um dos cursos;*
 - vi. estabelecer que a correlação dos conteúdos dos cursos de capacitação realizados por iniciativa do empregado deve ser prioritariamente estabelecida em face das competências setoriais da sua unidade de lotação, mediante declaração da respectiva chefia imediata;*
 - vii. estabelecer correspondência entre os conteúdos dos cursos e as atribuições do emprego, mediante o uso de instrumentos que descrevam os requisitos de conhecimentos e habilidades do emprego, mediante declaração da respectiva chefia imediata ou da autoridade competente;*
 - viii. exigir para os cursos realizados a distância a via original do diploma ou certificado, devidamente expedida e assinada pela instituição promotora do curso, para fins de validação;*
 - ix. observar que os diplomas ou certificados apresentados para fins de adicional por merecimento sejam considerados uma única vez.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

- k. *proceda a extinção dos Empregos em Comissão – EC 07, 08, 09, tendo em vista a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.583/2000, já transitada em julgado desde de 26/11/2014, bem ainda por se tratarem de cargos para os quais não existem atos que declarem suas atribuições e responsabilidades; (vide item 2.3.1.7)*
- l. *redistribua a outros empregados as atribuições de executor de contratos/convênios hoje concentradas no empregado de mat. 2531, ao tempo em que adote medidas administrativas para evitar a indicação, de forma rotineira, de empregados para fiscalizar mais de 3 contratos/ajustes de forma simultânea, sob pena de enfraquecer os controles internos da Companhia, bem como observar a existência de correlação entre o objeto do contrato/convênio com as atribuições previstas para o cargo do empregado, o que parece não ter ocorrido no caso em tela; (vide item 2.3.1.8)*
- m. *instaure Tomada de Contas Especial com vistas a apuração de responsabilidade e imputação de débito, em face das despesas incorridas pela empresa em razão de condenação judicial resultante de desvio de função de empregados, objeto das seguintes ações: 0784- 68.2013.5.10.017, 06983-78.2013.5.10.016 e 0301-56.2013.5.10.011; (vide item 2.3.1.9)*
- n. *observe com rigor os termos do Plano de Empregos, Carreiras e Salários - PECS, de forma a alocar seus empregados segundo as atribuições e responsabilidades e requisitos tipificados para os respectivos empregos, evitando assim a ocorrência de desvio de função; (vide item 2.3.1.9)*
- o. *apure a ocorrência de possível falta funcional praticada pelo empregado matrícula 2645, resultante da percepção cumulativa do auxílio alimentação e dos de matrículas 2665, 2645, 2022, 1789, 2153 e 2371, relativamente à percepção cumulativa por si ou pelo respectivo cônjuge, de auxílio-creche, com similares benefícios concedidos por outros órgãos/entidades do Distrito Federal, à vista dos termos de opção assinados, observado o direito de defesa; (vide itens 2.4.1.1 e 2.4.1.3)*
- p. *enquanto não for possível a confirmação por meio eletrônico de acumulação indevida de benefícios, inclua na rotina de trabalho da GEREH a expedição de ofício a entidades públicas informando os benefícios concedidos a seus empregados, cedidos, requisitados ou que declarem outro vínculo público, com vistas a evitar ocorrências como as tratadas nos itens 2.4.1.1 e 2.4.1.3 deste Relatório; vide itens (2.4.1.1 e 2.4.1.3)*
- q. *apure a origem das diferenças apontadas no item 2.4.1.2 alusivas à aquisição de vales-alimentação/refeição, bem como adote como rotina, a realização de conciliações com vista a identificar a origem de eventuais diferenças, para fins de regularização; (vide item 2.4.1.2)*
- r. *inclua em seu normativo interno (7.2.32-B), regramento semelhante ao previsto § 2º, art. 155 da Lei Complementar nº 840/2011; (vide item 2.5)*
- s. *adote providências no sentido de regularizar as cessões dos empregados mat. 24538 e 8613, de forma a sanear os vícios apontados; (vide item 2.5.1.1)*
- t. *faça constar dos processos de cessão de empregados as razões de fato e de direito que motivam a autorização de afastamento do empregado, bem como inclua no ato autorizativo a indicação expressa dos dispositivos legais e regulamentares que fundamentam a decisão; (vide item 2.5.1.1)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

u. **observar à Resolução do Conselho Federal de Contabilidade – CFC nº 1.305/2010, que versa sobre a NBC TG 07 (R1) – Subvenções e Assistência Governamentais, relativamente aos benefícios fiscais concedidos a empresa. (vide item 2.6.1.1)**

IV. deliberar pela existência de dependência financeira da Terracap em relação ao GDF, à vista dos reflexos positivos advindos dos benefícios fiscais recebidos, bem ainda do não pagamento tempestivo de dividendos e juros sobre o capital próprio em seus resultados financeiros e econômicos, situação que caracteriza o recebimento de forma sub-reptícia – sem trânsito direto na LOA – de recursos do Controlador que estão sendo utilizados no custeio da empresa; (vide item 2.6.1.1)

V. em vista do item anterior, determinar à Terracap que observe as disposições contidas no art. 37, XI c/c § 9º da CF, em relação a seus empregados e dirigentes enquanto persistir a situação apontada nestes autos; (vide item 2.6.1.1)

VI. alertar o Chefe do Poder Executivo, quanto à necessidade da adoção das seguintes medidas afetas à Gestão de Pessoal:

a. **normatizar, em caráter urgente, a participação dos empregados das estatais do Distrito Federal, nos resultados e lucros dessas empresas, a teor do disposto no art. 5º da Lei Federal nº 10.101/2000 c/c o art. 7º, XI, da Constituição Federal, posto tratar-se de condição necessária à legalidade de tais dispêndios; (vide item 2.1.1.1)**

b. **publicitar políticas/diretrizes afetas à gestão de pessoal, visando balizar os processos de negociação trabalhista no âmbito das estatais, com vistas a evitar a ocorrência de pactuações de cláusulas contendo conteúdo atentatório aos princípios insculpidos nos arts. 37 da CF e 19 da LODF, bem ainda tratamentos díspares na concessão de benefícios com natureza/características assemelhadas entre as entidades, observando, ainda, os aspectos econômicos e financeiros, o ambiente concorrencial, além das características próprias afetas a área de atuação de cada estatal; (vide item 2.1.1.1)**

c. **apreciar, por meio do Comitê de Governança de Pessoal, o mérito das propostas de ACT das empresas controladas pelo DF, nos termos preconizados no art. 18 do Decreto nº 36.240/2015, a despeito de a estatal enquadrar-se na condição de 'não dependente' de recursos do Tesouro, fazendo constar tal providência dos estatutos sociais das respectivas empresas; (vide item 2.1.1.1)**

d. **orientar o seu representante nas Assembleias de acionistas das estatais, a consignarem em ata ou no estatuto social, determinação quanto à fiel observância aos termos do Decreto 33.564/2012, em face do disposto no art. 19, § 8º da LODF; (vide item 2.2.1.1)**

VII. autorizar a audiência, para fins de apresentação de razões de justificativas, conforme consignado na Matriz de Responsabilização (e-doc DB8B5AFD):

a. **dos signatários do ACT 2013/2015 e da Decisão DIREC nº 476/2015 que aprovou o ACT 2015/2016, todos identificados no § 138 deste Relatório, à vista do disposto art. 57, II e III da L.C. nº 1/94, e de possíveis reflexos no julgamento das contas anuais, por possíveis práticas atentatórias aos princípios constitucionais preconizados no art. 37 da CF, em particular os da legalidade e eficiência, ainda os da razoabilidade, motivação e interesse público, insculpidos no art. 19 da LODF, bem como por atos antieconômicos, nos termos evidenciados no presente Relatório; (vide item 2.1.1.1)**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

- b. dos signatários da Decisão DIREC nº 777/2014, identificados no § 313 deste Relatório, ante a possibilidade de aplicação de multa, a teor do disposto no art. 57, II da L.C. nº 1/1994, vez que a aludida decisão foi prolatada em flagrante inobservância ao princípio constitucional da impessoalidade, sem prejuízo de em um segundo momento, poderem ser chamados aos autos objetivando a imputação do débito, caso não se logre êxito em cobrá-lo do empregado beneficiado pelo ato viciado; (vide item 0)*
- c. do ex-Presidente da Terracap Alexandre Navarro Garcia (385.346.061- 53), do atual, Julio Cesar de Azevedo Reis (058.768.636-70), e do Diretor de Gestão Administrativa e de Pessoas, Gustavo Adolfo Moreira Marques (143.941.891-87), à vista do disposto no art. 57, II da L.C. nº 1/1994 e possíveis reflexos no julgamento das contas anuais, em face da manutenção no quadro de pessoal da Companhia, dos EC 07 a 09, mesmo após o STF ter declarado a inconstitucionalidade da Lei que fundamentou sua criação, bem ainda por se tratarem de empregos para os quais não existem atribuições e responsabilidades formalmente estabelecidas; (vide item 2.3.1.7)*
- d. dos signatários das Decisões DIREC nºs 1601/2010 (vide e-doc B1C9EAAD – PPR2011); 1531/2011 (vide e-doc 035D4AF4 – PPR 2012); 05/2013 (vide e-doc B1A7D12F – PPR2013); 94/2014 (vide e-doc 171807CA – PPR2014) e 35/2015 (vide e-doc 1886F56A – PPR2015), identificados no § 560 deste Relatório, à vista do disposto no art. 57, II e III da L.C. 1/1994 e possíveis reflexos no julgamento das contas anuais, por inobservância aos princípios da finalidade, do interesse público e da eficiência e, ainda, por prática de ato de gestão antieconômico, à vista do impacto pouco significativo dos resultados dos PPR nos objetivos estratégicos da empresa, bem como das falhas apontadas nestes autos; (vide item 2.4.1.4)*
- VIII. determinar à SEPLAG e SES que adotem, em consonância com a Terracap, providências tendentes ao ressarcimento dos valores pagos em duplicidade à título de auxílio-alimentação, respectivamente, aos servidores de matrículas 1276387 e 14421763, vez que percebidos concomitantemente com similar benefício concedido pela Terracap no período de julho/2011 a julho/2012 (mat. 2645) e maio/2015 a abril/2016 (mat. 2505), sem prejuízo das medidas legais e administrativas cabíveis em face do contido no Termo de Opção por eles assinados na citada empresa estatal, observado o direito de defesa; (vide item 2.4.1.1)*
- IX. determinar à SES, SEAGRI, CGDF e Codeplan, que adotem, em consonância com a Terracap, providências tendentes a se ressarcirem de valores pagos em duplicidade a título de auxílio-creche, respectivamente, aos servidores identificados na Tabela 9 e na Tabela 10, vez que percebidos concomitantemente com similar benefício concedido pela Terracap, sem prejuízo das medidas legais e administrativas cabíveis, observado o direito de defesa. (vide item 2.4.1.3)*
- X. determinar à SETUL e à SES, que adotem, se ainda não o fizeram, providências tendentes à quitação dos valores pendentes de pagamento referentes, respectivamente, a cessão, pela Terracap, dos empregados de matrícula 21296 e 28683; (vide item 2.5)*
- XI. determinar a todos os órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal que publiquem, juntamente com as informações alusivas à remuneração de seus servidores/empregados, os benefícios por eles recebidos, de forma individualizada (aux. Alimentação, creche/pré-escola; saúde etc.), a quantidade de beneficiários (titular + dependentes) e o valor pago. (vide itens 2.4.1.1 e 2.4.1.3)*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

XII. dar conhecimento à Secretaria de Contas dos fatos tratados nestes autos, ante a possibilidade de influenciar no julgamento das contas dos gestores da Terracap. (vide itens 2.2.1.1, 2.3.1.1, 2.3.1.7 e 2.4.1.4). ” (Grifos acrescidos).

7. Em cumprimento ao r. Despacho Singular nº 207/2017-GCPM (e-DOC AD639C84-e), os autos foram encaminhados a este Órgão Ministerial de Contas para a devida manifestação.

8. Após o relato, este **MPC/DF** passa à análise do feito.

9. Preliminarmente, informo que a análise do **Parquet** centrar-se-á no exame dos achados de auditoria instituídos com o desiderato de aferir a **legalidade e a regularidade** dos atos praticados e das despesas incorridas relacionadas à gestão de pessoal da TERRACAP, bem como a **adequação dos controles internos da entidade**.

10. Em tempo, importante destacar que o **MPC/DF**, quanto à matéria de fundo, **possui entendimento convergente** com aquele lançado pela Unidade Técnica no Relatório de Auditoria nº 07/2016 (e-DOC 43D7B4A1-e). É dizer, o **MPC/DF não diverge quanto às irregularidade e falhas identificadas pelo Corpo Instrutivo**, muito embora entenda que algumas proposições podem ser ajustadas.

11. Nessa toada, malgrado este **Parquet** especializado reconheça a pertinência das sugestões para solução dos controles atinentes à gestão da folha de pagamentos da entidade, deve-se ponderar acerca do avanço das medidas no **mérito administrativo** atinente ao exercício das atividades dos responsáveis pela gestão da Companhia, mormente em face da **autonomia administrativa da entidade**. Nesse particular, vale rememorar que o Controle Externo não deve se imiscuir na conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores dos órgãos e entidades do Distrito Federal, em respeito ao princípio da separação dos Poderes.

12. Ademais, este **MPC/DF**, em que pese reconhecer o **profícuo exame** realizado pela Divisão de Fiscalização de Pessoal acerca da relação de dependência da TERRACAP em relação ao ente controlador, entende imperiosa a submissão da **quaestio do Comitê de Governança das Empresas Públicas**, em consonância com a Competência carreada no art. 11, II, e, do Decreto nº 36.240/2015.

13. Ora, a par do escopo definido para o feito em exame, aos olhos do **MPC/DF**, o pronunciamento do Colegiado é imperioso para que este e. **TCDF** debruce seu exame no tocante ao enquadramento da jurisdição no conceito definido no art. 2º, III, da LRF, o que possui o condão de evocar a incidência do teto remuneratório constitucional estabelecido no art. 37, § 9º, da Constituição Federal.

14. O exame ora sugerido, no sentir do **Parquet** especializado, é indispensável para aferição de eventual modificação no contexto fático atinente à percepção de recursos do Erário



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

Distrital para suportar despesas de custeio da TERRACAP e, por conseguinte, para alteração do entendimento prolapado no item II, **a**, da r. Decisão nº 3.570/2012¹.

15. Ademais, pronunciamentos definitivos do e. **TCDF** no tocante à regularidade dos atos avaliados no presente feito devem ser procedidos de audiência dos gestores envolvidos, nos termos do art. 13, III, da LC nº 1/1994, máxime em face da possibilidade de ressonância dos achados no julgamento das contas anuais da entidade.

16. Nada obstante, entendo salutar perpassar alguns aspectos dos resultados delineados no documento técnico que considero mais relevantes para apreciação da matéria objeto do presente feito.

17. Nesse diapasão, vale transcrever abaixo os excertos que, no sentir deste **MPC/DF**, revelam o cerne dos resultados obtidos pela equipe de auditoria diante dos objetivos por ela traçados em sua análise em relação às questões de auditoria, seguidos do exame deste **Parquet** especializado:

“2.1 QA 1: Os acordos coletivos de trabalho - ACT foram aprovados/homologados pelo órgão competente do GDF e atenderam aos princípios da moralidade, razoabilidade, motivação, eficiência e interesse público?”

21. No que tange a aprovação/homologação dos ACT pelo **órgão central de política de pessoal** – antigo Conselho de Políticas de Recursos Humanos - CPRH, agora denominado de Comitê de Governança de Pessoal – CGP – observou-se que o **Decreto nº 31.849/2010 dispensou as empresas que não recebiam recursos do Tesouro da obtenção da prévia manifestação do citado órgão, motivo pelo qual tal encaminhamento não ocorreu quando do ACT 2011/2013**. No que tange aos **ATC 2013/2015 (e-doc 266E5D6C) e 2015/2016 (e-doc. F0D6CC1)**, consta o **prévio encaminhamento dos Acordos ao Órgão Central para análise e pronunciamento, tendo o primeiro sido homologado pelo então Governador, enquanto o segundo não teve o mérito apreciado pelo CGP, que se limitou a expedir recomendações de caráter geral, dada a ‘independência gerencial’ da empresa, que não se enquadraria na condição de dependente de recursos do GDF**.

22. Relativamente ao **cumprimento dos princípios constitucionais e daqueles consagrados na LODF**, conclui-se que a **Terracap não os observou na plenitude**, consoante demonstrado no achado de auditoria a seguir apresentado.

2.1.1 Achados de Auditoria

2.1.1.1 O acordo coletivo de trabalho firmado pela Terracap, não atende a um ou mais dos seguintes princípios: da legalidade, da razoabilidade; do interesse público, da equidade, da finalidade, da eficiência e da economicidade.

(...)

I – Ausência de Estudos do Impacto Econômico e Financeiro dos ACT

¹ “II. considerar que: a) a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP insere-se na classificação de empresa pública independente, tendo em conta as definições constantes no inciso III, do art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000, inciso II, do art. 2º da Resolução nº 43 do Senado Federal e no inciso II, do art. 2º da Resolução nº 589/2001-STN;”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

1.1 – inobservância aos princípios da motivação, da eficiência, da economicidade e do interesse público

32. Um dos aspectos salientado pelo Tribunal na **Decisão nº 5.537/2006** diz respeito à necessidade de as estatais distritais demonstrarem que as concessões trabalhistas a seus empregados estariam respeitando o **necessário equilíbrio orçamentário**, cuja demonstração deveria estar contemplada dentre as motivações que deram sustentação à decisão tomada.

33. Em relação ao **ACT 2015/2016**, orientação similar foi expedida pelo Comitê de Governança de Pessoal – CGP (e-doc **FAAF44BE**), que ao se manifestar sobre o acordo a ser firmado pela Terracap pertinente ao período 2015/2017, assim se pronunciou, **verbis**:

...considerando a independência gerencial dessas empresas [referindo-se às não dependentes do Tesouro] competem à Direção de cada uma delas, ouvidos os Conselhos de Administração e Fiscal, avaliar a situação financeira da empresa e negociar as cláusulas dos acordos coletivos de forma responsável. (grifou-se)

34. A despeito do antes colocado, **não se observou** nos autos instaurados para acompanhamento/deliberação dos **ACT 2013/2015** (e-doc **95E498D5**) e **2015/2016** (e-doc **2859D7ED**), a existência **manifestação formal de parte da Diretoria responsável pelas finanças da empresa**, sobre os **possíveis impactos das propostas alinhavadas**, o que nos permite afirmar, em caráter preliminar, que **as orientações do Tribunal e do citado do Comitê (aplicável para o ACT 2015/2016) não foram observadas pela Administração da Terracap**.

(...)

48. Desta feita, **mesmo diante de um cenário financeiro desfavorável**, a Diretoria da Terracap ao assinar o **ACT 2015/2016** e praticamente manter as condições anteriormente pactuadas inalteradas – o **ACT 2013/2015**, por exemplo, alterou em favor dos empregados as condições do ATS então pactuadas no ACT 2011/2013 – **pôs em risco a sustentabilidade financeira da empresa** que, cada vez mais fragilizada, segundo os estudos internos antes mencionados, ratificados pelo conteúdo de trabalho realizado em cumprimento do PPR 2016, onde consta um resumo da atual situação/expectativa financeira Terracap, inclusive, em face do término das isenções fiscais de IPTU e TLP (e-doc C4F0F179).

(...)

50. Por oportuno, salienta-se que as **citadas dificuldades da Terracap já se mostravam presentes, também, por ocasião da assinatura do ACT 2013/2015**, a ponto de motivar a autorização, em agosto de 2012, de **empréstimo bancário da ordem de R\$ 450 milhões**, dos quais efetivamente R\$ 50 milhões foram utilizados em março/2013, para fazer frente as despesas relacionadas à construção do Estádio Nacional de Brasília, conforme noticiado Processo nº 111.001.795/2012 (e-doc 00BD7613).

51. Como visto, se não bastasse a **ausência de estudos específicos acerca dos impactos nas finanças da empresa em relação aos pontos reivindicados/pactuados via ACT** – onde se destacam, inclusive, os **consideráveis montantes destinados à distribuição de resultados** – a **Direção da empresa ao firmar os ACT 2013/2015 e 2015/2016 não levou em consideração, também, as dificuldades financeiras já conhecidas e noticiadas pela Assessoria da Diretoria Financeira**, nem tampouco o fato de a empresa ter se socorrido, em 2013, de empréstimo de R\$ 50 milhões para fazer frente a demandas de pagamento relacionados ao citado Estádio, ou mesmo à possibilidade de novamente ter que buscar junto às instituições bancárias, recursos de até **R\$ 200**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

*milhões, para eventual recomposição de seu capital de giro – O empréstimo não foi levado a efeito em razão do êxito das medidas judiciais que culminaram na suspensão da exigibilidade, pela União, dos valores referentes ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica - IRPJ alusivos aos **exercícios de 2014 e 2015**, somado ao não pagamento dos dividendos à União (se exigidos tais impostos, a empresa precisaria hoje (9/2016) de cerca de R\$ 100 milhões para completar os recursos provisionados em contas específicas para essa finalidade e que deverá ser desfalcado, em breve, visto à falta de caixa para pagamento de obrigações como o IRRF dos empregados e INSS sobre a folha de pagamento).*

*52. Desta feita, parece claro que as pactuações aqui referidas se deram em **flagrante inobservância à real situação financeira da empresa**, caracterizando **prática de ato de gestão antieconômico** e, ainda, em **desrespeito aos princípios da eficiência e do interesse público, que deveriam ter norteado as citadas decisões**.*

*53. Salienta-se, por fim, e a título de ilustração, que o valor distribuído a Título de Participação nos Resultados em 2015 (R\$ 20,4 milhões), **mostrou-se superior ao lucro apurado pela empresa** (R\$19,3 milhões) e correspondeu a 43% do valor proposto pela Administração como dividendos a serem distribuídos aos acionistas (R\$ 46,4 milhões, dos quais, frisa-se, R\$ 41,5 milhões tem origem na realização (recebimento) de vendas feitas até 2008), enquanto a **despesa total de pessoal (R\$ 273 milhões)** correspondeu a **75,8% da receita líquida de venda** (em 2014 corresponde a 14,6%).*

*53. Registra-se, ainda, que a ausência dos estudos em questão, somadas a **não formalização das razões de decidir pela pactuação dos ACT** nos termos levados a efeito, caracteriza, também, **prática de ato imotivado**, em desrespeito ao princípio consagrado no art. 19 da LODF.*

(....)

Posicionamento da Equipe de Auditoria

Item I

*160. Dada a **não manifestação da auditada** sobre o tema, reitera-se os termos do achado.” (Grifos acrescidos e no original).*

18. Quanto à aplicação das disposições do Decreto nº 36.240/2015, o **MPC/DF** entende forçoso ressaltar que a **avaliação sistemática do normativo**, especialmente as disposições contidas nos arts. 1º, §§ 2º e 3º; 11; e 18 do ato regulamentar, indica a sujeição das sociedades de economia mista e empresas públicas distritais aos ditames do aludido Decreto, **desde que observadas diretrizes condizentes com a atuação das estatais que não demandam recursos do Governo do Distrito Federal para despesas de custeio**, condição que, **aparentemente**, alberga a TERRACAP.

19. É dizer, a avaliação hermenêutica do normativo deve levar em conta a criação de um colegiado específico para **avaliar a governança** das Estatais, o que pressupõe a harmonização das nuances atinentes à atuação de empresas públicas e sociedades de economia mista no mercado concorrencial com as matérias de ordem pública que, indelevelmente, devem orientar a atuação da Administração Pública Direta e Indireta. Aos olhos do **MPC/DF**, essa é a dicção do art. 1º, § 3º, do Decreto nº 36.240/2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

20. Do mesmo modo, não podemos olvidar que o Distrito Federal, enquanto **acionista majoritário** e **controlador** da entidade integrante da Administração Pública Indireta do Distrito Federal, possui **legitimidade** para avaliar as deliberações relacionadas à política de pessoal da companhia, mormente daquelas que acarretem **aumento de despesas**, tendo em vista o **interesse legítimo nos resultados advindos da atividade econômica realizada pela Estatal**.

21. Nesse contexto, oportuno ressaltar que, segundo o art. 116, **a**, da Lei nº 6.404/1976, o controle acionário assegura, de modo permanente, a maioria dos votos nas **deliberações da Assembleia-Geral** e o **poder de eleger a maioria dos administradores da companhia**. A efetivação de controle acionário é **perfeitamente compatível** com a criação de mecanismos que possibilitam a defesa interesses do Distrito Federal como acionista da entidade, entre eles é possível elencar a atuação do órgão de governança mencionado alhures, sem que isso viole a autonomia administrativa da entidade.

22. A par das premissas invocadas, a **suposta independência** da Estatal, que desempenha atividade econômica, não obsta a aferição do **interesse da Distrito Federal**, enquanto **acionista majoritário**, nas diretrizes adotadas para condução da Companhia, bastando haver a **compatibilização das disposições do referido ato regulamentar com a atividade econômica empresarial desenvolvida pela TERRACAP**.

23. Nesse contexto, no tocante à submissão dos Acordos Coletivos de Trabalho ao órgão competente do Governo do Distrito Federal, este **MPC/DF** reconhece a **exclusão taxativa** das empresas públicas e sociedades de economia mista do escopo de atuação do **Comitê de Políticas de Pessoal**, nos termos do art. 9º, § 1º, do Decreto nº 36.240/2015, **in verbis**:

*“Art. 9º **Compete ao Comitê de Políticas de Pessoal**, na gestão das políticas de recursos humanos no âmbito da administração pública do Distrito Federal:*

(...)

*§ 1º No que tange à **administração pública indireta**, a competência do Comitê de Políticas de Pessoal fica **limitada ao pessoal das fundações e autarquias**.” (Grifos acrescidos).*

24. Não obstante, este **MPC/DF** entende que o ato regulamentar indicado estabelece **colegiado** com competência para **apreciar** a legalidade, oportunidade e conveniência dos atos concernentes à gestão de pessoas das empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como para **opinar** em relação às ações que acarretem aumentos de despesas com pessoal. Na espécie, este **Parquet** especializado entende oportuno trazer à baila, no que importa, as atribuições estabelecidas no art. 11 do Decreto nº 36.240/2015.

*“Art. 11. **Compete ao Comitê de Governança das Empresas Públicas:***

(...)

*VI - **apreciar** as matérias referentes à **gestão de pessoas nas empresas públicas e sociedades de economia mista do Distrito Federal**, considerando os critérios de legalidade, oportunidade e conveniência;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

VII - opinar sobre ações que acarretem aumento de despesa de pessoal nas empresas públicas e sociedades de economia mista do Distrito Federal, bem como sobre os projetos de lei relativos ao pessoal dessas instituições;" (Grifos acrescidos).

25. A dicção dos dispositivos apresentados conduz ao entendimento de que os Acordos Coletivos de Trabalho firmados pela TERRACAP **devem** ser submetidos ao descortino do referido Órgão de Governança do Distrito Federal.

26. Essa inteligência, no sentir do **MPC/DF**, parece ser condizente com as peculiaridades afetas à intervenção de estatais no domínio econômico e visam, no modo de ver deste Órgão Ministerial, à satisfação dos interesses legítimos do Distrito Federal enquanto controlador da entidade.

27. Destarte, volvendo ao exame de uma das nuances apresentadas na questão de auditoria em exame, é possível afirmar que as negociações coletivas realizadas entre a TERRACAP e seus empregados **não foram aprovados/homologados** pelo órgão competente do GDF, a saber: o **Comitê de Governança das Empresas Públicas**.

28. A propósito, não é despidendo ressaltar que o colegiado possui composição idêntica à do Comitê de Políticas de Pessoal, conforme é possível depreender dos arts. 4º e 5º do Decreto nº 36.240/2015, o que reforça a inteligência no sentido de que o colegiado foi constituído tendo em conta eventuais peculiaridades das empresas públicas independentes.

29. Ademais, conforme sublinhado pelo Corpo Instrutivo, mostra-se patente a **incúria** dos gestores da TERRACAP em relação aos princípios da moralidade, razoabilidade, motivação, eficiência e interesse público, tendo em vista a **incompatibilidade dos benefícios concedidos pelos atos negociais engendrados**, quais sejam: os ACTs 2013/2015 e 2015/2016, com a **instabilidade financeira enfrentada pela Companhia**, a qual foi sobejamente demonstrada no profícuo exame apresentado pelo Corpo Instrutivo.

30. Destarte, conforme arrazoou o Corpo Técnico, o achado de auditoria em exame demonstra, de modo **flagrante**, a **inobservância** dos princípios da motivação, da eficiência, da economicidade e da supremacia e indisponibilidade do interesse público, estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 19 da LODF, tendo em vista a **ausência de comprovação da manutenção do equilíbrio orçamentário da entidade** por ocasião da assinatura de Acordos Coletivos de Trabalho, em desacordo com a determinação contida na r. Decisão nº 5.537/2006.

"II – Do Adicional por Tempo de Serviço

II.1 - Inobservância aos princípios da razoabilidade e do interesse público

*57. O Adicional de Tempo de Serviço concedido aos empregados da Terracap por meio da **Cláusula Nona do ACT 2015/2016** (que repete cláusula do ACT 2013/2015), apresenta uma maneira peculiar de ser calculado, na medida em que são utilizados **percentuais diferenciados por tempo de serviço**, como por exemplo, **6,5%** para aqueles que tenham **cinco anos** de empresa ou **20,5%**, para os que estejam com **16 anos**, até o máximo de **41%**, aplicável para aqueles que **tenham 35 anos ou mais de casa**. De notar*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

que a regra em tela vinha sendo aplicada desde o ACT 2013/2015, que por sua vez alterou a regra antes vigente no ACT 2011/2013, que **previa o acréscimo de 1% por ano de serviço a título de ATS.**

58. Ademais, a base de cálculo do ATS sofreu em 2013 alteração, **deixando de ser calculado sobre o salário base do empregado, passando a incidir também sobre parcelas incorporadas** – ex: EC/FG 1994 – plena; EC/FG 2003 – plena; proporcional EC/FG ACT - 2011/2013 - 50%, 60%, 70%, 80%, 90% e 100%; plena EC/FG ACT - 2011/2013; incorporação judicial EC; **honorário de diretor e presidente** – bem, ainda, sobre o denominado Adicional de Merecimento Sênior – objeto do **item 2.3.1.4** deste Relatório.

59. Objetivando evidenciar a ocorrência de **inobservância ao princípio da razoabilidade**, apresenta-se, abaixo, para fins de comparação, as regras de cálculo do **ATS praticadas por outras estatais controladas pelo GDF:**

- **BRB** – ACT 2015/2016, Cláusula Décima - o ATS pactuado corresponde a parcela de **R\$ 46,37 por ano de serviço**, para aqueles admitidos após 31/12/2009, enquanto os que ingressaram anteriormente fazem jus, ainda, ao percentual de **1%, para cada ano**, até 31/12/2009, tendo por base de cálculo o valor do ‘vencimento’ padrão, acrescido do complemento de ‘vencimento’ padrão, não podendo ser inferior ao montante antes informado;

- **CEB** – ACT 2015/2016, Cláusula Décima Oitava – o ATS é pago na forma de **quinquênios**, no percentual de **5% para cada 5 anos de serviço**, incidindo sobre o **valor da remuneração**, sendo assegurado aos empregados admitidos até 31/10/2009, a contagem dos anuênios, que serão compensados nos quinquênios futuros;

- **Novacap** – ACT 2015/2016, Cláusula Oitava – o ATS é pago na razão de **1%**, por ano de serviço, incidente **sobre a remuneração**.

- **CAESB** – ACT 2015/2016, Cláusula Décima – o ATS é calculado com base em **percentuais iguais** aos aplicados pela Terracap, porém, **incidentes sobre o salário nominal**.

(...)

63. A vista das considerações acima, conclui-se que, nos termos pactuados, **o ATS fere os princípios da razoabilidade e do interesse público.**

Posicionamento da Equipe de Auditoria

(...)

Item II

(...)

164. Desta feita, concluiu-se pela **manutenção do presente Achado de Auditoria**, notadamente à vista do regramento indicado no § 62 deste Relatório, especialmente à vista do fato de a Terracap, a teor dos esclarecimentos prestados quanto ao achado tratado no item VIII (§ 151), **reconhecer a aplicação ‘...subsidiariamente...’ de normas aplicáveis, exclusivamente, aos Servidores Públicos distritais da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, para justificar a concessão de benefícios mais elásticos a seus empregados, do que os previstos da CLT.**” (Grifos no original e acrescidos).

31. A comparação apresentada pelo Corpo Técnico denota a **incompatibilidade do adicional por tempo de serviço estabelecidos nos Acordos Coletivos entabulados pela**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

Companhia (ACT 2013/2015 e ACT 2015/2016) com os postulados da **razoabilidade e da supremacia e indisponibilidade do interesse público**, mormente em face da carência de justificativa plausível para sustentar o tratamento diferenciado dispensado aos empregados da TERRACAP em relação aos demais empregados públicos das entidades que integram a Administração Pública Indireta do Distrito Federal.

“III – Da Incorporação de Função de Confiança

III.1 – Inobservância aos princípios da finalidade, da razoabilidade e do interesse público

65. Outro ponto que pretende se destacar é quanto à possibilidade de **incorporação de funções de confiança na jurisdicionada**, a qual está prevista, mais atualmente, na Cláusula Oitava do ACT 2015/2016, com a seguinte redação:

Empregado da TEP que na vigência deste Acordo Coletivo de Trabalho tiver exercido quaisquer funções de confiança no âmbito da TERRACAP, do Governo Federal ou do Governo do Distrito Federal, após a data de sua admissão na TEP/TERRACAP, fará jus à incorporação dos valores dessas funções, segundo reiteradas jurisprudências e súmulas do Tribunal Superior do Trabalho, na forma especificada nos parágrafos a seguir:

Parágrafo Primeiro – O direito à incorporação poderá ser exercido pelo empregado, mediante requerimento, quando este tiver exercido alguma das funções de confiança previstas no caput desta cláusula, por no mínimo 5 (cinco) anos, proporcionalmente aos valores recebidos e ao tempo exercido em cada função, ocasião na qual deverão ser indicadas pelo requerente as funções e o tempo que serão computados, este sempre múltiplo de 360 dias, conforme tabela a seguir: (ênfatizou-se)

Tempo de Função	Razão Considerada	% de Incorporação dos valores recebidos pelas funções
05 anos completos (1800 dias)	1800/3600	50% (Incorporação Proporcional)
06 anos completos (2160 dias)	2160/3600	60% (Incorporação Proporcional)
07 anos completos (2520 dias)	2520/3600	70% (Incorporação Proporcional)
08 anos completos (2880 dias)	2880/3600	80% (Incorporação Proporcional)
09 anos completos (3240 dias)	3240/3600	90% (Incorporação Proporcional)
10 anos completos (3600 dias)	3600/3600	100% (Incorporação Plena)

66. Antes de se efetuar a comparação da situação da Terracap com a das outras empresas públicas do DF vale destacar **dois pontos interessantes**, os quais estão destacados acima. O **primeiro** deles é quanto à **possibilidade dessa incorporação** e o outro quanto ao **tempo exercido em cada função** para fazer jus à incorporação.

67. Percebe-se que a Terracap para justificar a possibilidade de concessão desse direito se baseou nas **‘reiteradas jurisprudências e súmulas do TST’**. De fato, a **Súmula nº 372 do Tribunal Superior do Trabalho** estabelece que **‘Percebida a gratificação de função por dez ou mais anos pelo empregado, se o empregador, sem justo motivo, revertê-lo a seu cargo efetivo, não poderá retirar-lhe a gratificação tendo em vista o princípio da estabilidade financeira’**. (grifou-se)

68. Todavia, vislumbra-se **duas grandes diferenças** entre a situação normatizada pela jurisdicionada e a sua própria justificativa para a concessão do direito de incorporação. A **primeira** delas é que, segundo a jurisprudência e a súmula do TST, **somente faz jus à incorporação aquele empregado descomissionado sem justo motivo**. Na Terracap todos os empregados que tenham exercido função farão jus à incorporação, desde que tenham cumprido o tempo determinado, inclusive aqueles que retornaram ao cargo efetivo por solicitação ou em virtude de processo administrativo. A **segunda** diferença é quanto ao tempo exercido na função. Enquanto o TST entende a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

necessidade de percepção por dez ou mais anos, a Terracap entende que bastaria o cumprimento de cinco anos, proporcionalmente.

*69. Em análise aos Acordos Coletivos das outras empresas, verifica-se, mais uma vez, uma **desproporcionalidade entre o que está sendo pago na Terracap e as demais**. O **BRB e a NOVACAP (ACT 2015/2016) permitem a incorporação desde que seja cumprido o prazo mínimo de dez anos de exercício na função de confiança e o descomissionamento seja sem motivo justo** (segundo o TST). Na CAESB e na CEB não consta dos ACT a possibilidade de incorporação. Para a Administração direta, desde 1998 (Lei nº 1.864/98) está vedada qualquer incorporação dessa natureza.*

*63. Portanto, além de desvinculada da motivação que lhe deu causa – o que caracteriza **inobservância ao princípio da finalidade** – requisito do ato administrativo – o benefício em tela mostra-se desarrazoado e, portanto, **conflitante com o interesse público**.*

Posicionamento da Equipe de Auditoria

(...)

Item III

(...)

*166. Sobre a concessão do benefício em tela, remete-se ao observado no § 164 acima, para aqui destacar que **tal incorporação é vedada ao servidor público da Administração Direta, Autárquica e Fundacional desde 1998**, conforme anteriormente salientado neste Relatório.” (Grifos no original e acrescidos).*

32. **A incorporação de emprego em comissão ou função de confiança**, nos termos firmados pela TERRACAP nas convenções coletivas em vigor entre 2013/2015 e 2015/2016, **não se mostra compatível** com sedimentada jurisprudência desta c. **Corte de Contas**, e.g. rr. Decisões nºs 956/1995, 3.397/1999, 4.133/2000 e 410/2003.

33. Ademais, forçoso ressaltar que o direito estabelecido nos acordos coletivos **extrapola a proteção mínima inerente à estabilidade financeira** decorrente da percepção decenal de gratificação de função de confiança ou emprego em comissão, reconhecida pelo entendimento compendiado na **Súmula nº 372 do TST**.

34. Cogente destacar que o desiderato da proteção em destaque, proveniente da proibição de **alteração contratual lesiva** (art. 7º, VI, da CF e art. 468 da CLT), **não assegura a percepção cumulativa de função e vantagem pessoal incorporada**. Dessa forma, também parece incompatível com os princípios da **razoabilidade** e da **supremacia e indisponibilidade do interesse público** a previsão contida no **Parágrafo Décimo Primeiro** da Cláusula Oitava do Acordo Coletivo de Trabalho 2015/2016.

35. Com efeito, a previsão no acordo coletivo de **percepção cumulativa** de **incorporação de função gratificada e emprego em comissão** com nova gratificação percebida pelo empregado em razão de encargo de confiança **caracteriza ato de natureza antieconômico**, mormente em face da **proibição do enriquecimento sem causa**.

36. Na mesma toada, a jurisprudência garante proteção apenas para o caso de **destituição involuntária**, o que também denota a existência de ofensa aos princípios da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

razoabilidade e indisponibilidade do interesse público no ato perpetrado pelos gestores da TERRACAP responsáveis pela assinatura dos acordos em destaque.

37. A propósito, vale apresentar o entendimento do e. TST:

“RECURSO DE REVISTA. GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO INCORPORADA. EXERCÍCIO POR MAIS DE 10 ANOS. GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO PERCEBIDA PELO EXERCÍCIO DE NOVO CARGO DE CONFIANÇA. CUMULAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. Conforme o Regional, a controvérsia recai na possibilidade de se receber, de forma cumulada, o adicional de incorporação, percebido pelo exercício por mais de 10 anos de função de confiança, com a gratificação auferida pelo exercício de nova função de confiança. A questão foi recentemente objeto de análise pela SBDI-1 desta Corte, a qual entendeu que “em nenhum momento restou assegurado ao empregado a incorporação da gratificação de função, mas apenas ficou incorporado o valor equivalente à essa gratificação”. Ao final, a Sessão Especializada em Dissídios Individuais esclarece que a norma legal que regula a matéria - **irredutibilidade salarial** – **‘não ampara a pretensão autoral de pagamento integral da gratificação de função exercida posteriormente à incorporação da primeira gratificação de função exercida por mais de dez anos’**. Tal entendimento parte da premissa de que não foi desrespeitado o padrão salarial do empregado, e, por consequência, o teor da **Súmula n.º 372 do TST. Precedentes. Recurso de Revista conhecido e provido.** (Grifos acrescidos e no original).”

(TST, **4ª Turma**, RR - 1144-32.2013.5.07.0002. Relatora Ministra: **Maria de Assis Calsing**, DEJT 06/03/2015).

“RECURSO DE REVISTA - GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÃO PERCEBIDA POR MAIS DE DEZ ANOS - INCORPORAÇÃO - EXERCÍCIO DE NOVA FUNÇÃO COMISSIONADA - CUMULAÇÃO - IMPOSSIBILIDADE

Em recentes pronunciamentos, a C. SBDI-1 desta Corte firmou entendimento no sentido de que a jurisprudência consolidada na **Súmula nº 372, I**, do TST visa **assegurar ao empregado tão somente a incorporação do valor equivalente à gratificação de função percebida por mais de dez anos, conservando assim o padrão salarial do trabalhador. Nesta esteira, na hipótese de o empregado exercer nova função comissionada, não há falar em pagamento cumulativo com a gratificação já incorporada. Precedentes.**

Recurso de Revista conhecido e provido.” (Grifos acrescidos e no original).

(TST, **8ª Turma**, RR - 18300-51.2013.5.17.0003, Relator Desembargador Convocado: **João Pedro Silvestrin**: DEJT 06/03/2015).

38. Aos olhos do **MPC/DF**, a previsão de acumulação estabelecida no acordo coletivo de trabalho firmado pela entidade e a incorporação decorrente de **desligamento voluntário** da cargo ou função, além de caracterizar ato antieconômico, indica inobservância do **princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público**, em razão da concessão de benefício remuneratório que extrapola a **proteção mínima** estabelecida na Constituição Federal e na CLT, em benefício de uma **casta privilegiada de empregados** da companhia e em prejuízo aos cofres da entidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

39. No sentir deste **MPC/DF**, a par dos termos da cláusula negocial em destaque, é patente a **natureza antieconômica** do acordo coletivo, em face da **percepção cumulativa** de incorporação e de novo encargo de direção, chefia e assessoramento. Do mesmo modo, não se afigura legítima a concessão de benefício derivado de **relação estranha ao vínculo de emprego entabulado entre a TERRACAP e seus empregados**.

40. A propósito, imprescindível frisar a inexistência de qualquer previsão na legislação trabalhista que autorize a incorporação de função exercida em razão de cessão do empregado para exercício outro órgão ou entidade pública, o que reforça o entendimento acerca da **natureza antieconômica do negócio jurídico** realizado pelos gestores da TERRACAP.

41. Afora a extrapolação da proteção mínima assegurada pela jurisprudência trabalhista, o ato de remunerar empregado por exercício de atividades estranhas ao vínculo de emprego também deve ser **repudiado** por esta c. **Corte de Contas**. Aos olhos do **MPC/DF**, essa previsão demonstra conflito entre os agentes responsáveis pela gestão da TERRACAP e os acionistas da Companhia, relevando notório **conflito de agência** da entidade distrital (conflito entre os acionistas de uma empresa e seus gestores).

42. Não é despidendo ressaltar que o ato inquinado derivou do exercício da autonomia da vontade dos gestores da entidade distrital. Essa constatação justifica a **reprovação do achado** e a necessária repercussão da irregularidade no julgamento de contas anuais da entidade.

“IV – Do Plano de Saúde

IV.1 – Inobservância ao princípio da equidade e do interesse público

*72. De acordo com a Cláusula Décima Sétima do **ACT 2015/2016** a Terracap garantirá aos seus empregados e dependentes legais **plano de saúde custeado pela empresa e com participação variável de acordo com a remuneração e a faixa etária do beneficiário**, nos termos do parágrafo sexto da mesma cláusula. Assim, **quanto maior a idade e maior a remuneração do empregado, maior será o custeio**.*

*73. Foi realizada a análise do **Contrato nº 04/2015**, firmado entre a **Terracap** e a **Amil Assistência Médica Internacional S.A.**, cujo objeto é a prestação de serviços privados especializados de assistência à saúde, médico-hospitalar e ambulatorial, dentre outros, para os empregados ativos e inativos da Terracap, bem como seus dependentes legais. Em sua **Cláusula Sexta – Do Pagamento**, consta informação de que o pagamento mensal será efetuado de acordo com o número de associados e dependentes, devidamente cadastrados, multiplicado pelo valor aplicável por faixa etária do plano apresentado. Percebe-se que **o fator determinante do pagamento é a faixa etária**.*

*74. Da análise dos valores das participações dos empregados constatou-se que a Terracap adotou como critério para fins de cálculo das **participações dos beneficiários dois parâmetros: faixa de remuneração do empregado e a faixa etária do beneficiário**, para assim estabelecer o valor a ser descontado do empregado, por beneficiário.*

*75. Relativamente às faixas remuneratórias, a participação do empregado levou em consideração a **capacidade contributiva dos empregados**, mediante o estabelecimento de **11 faixas remuneratórias**, para as quais foram fixados **percentuais diferenciados***



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

que incidiriam sobre o custo unitário por faixa etária, para fins de cálculo do valor a ser ressarcido pelo empregado, por beneficiário e faixa etária.

75. De notar que o critério acima referido atende ao princípio da equidade, na medida em que impõe maior participação de quem apresenta melhor remuneração, enquanto exige menor contribuição, daqueles que se encontram nas faixas remuneratórias mais baixas.

77. Por sua vez no cálculo da participação nos custos por faixa etária, o critério adotado pela empresa não observou o princípio antes referido, pelo contrário, impingiu aos empregados com beneficiários nas faixas etárias entre **0 e 48 anos** (subdivididos em 7 faixas), maior participação nos custos (9,5%) comparativamente aqueles que possuíam beneficiários nas faixas etárias **entre 49 a 53 anos; 54 a 58 anos; e acima de 58 anos**, cuja participação nos custos correspondeu, respectivamente, a **9%; 8,5% e 7%** do total dos dispêndios das respectivas faixas.

78. Em face do critério antes mencionado, os empregados com beneficiários com **idade superior a 48 anos** (em torno de 40%, em julho/2015) **receberam vantagem adicional comparativamente aos demais**, em aparente **quebra ao citado princípio da equidade**. Ademais, a diferença de tratamento antes referida resultou em **ônus adicional à empresa**, vez que **lhe coube cobrir as diferenças antes apontadas**, o que **contraria o interesse público**.

79. A título de ilustração, apresenta-se a tabela abaixo em que se demonstra, para faixas etárias / salariais, o **percentual efetivo de participação**, por beneficiário, onde a **quebra do equilíbrio antes mencionado fica cabalmente demonstrado**:

Tabela 1

<i>Participação do Empregado na Despesa Médica - por Beneficiário e Faixa Etária/Salarial</i>											
<i>Faixa Etária</i>	<i>Faixa Salarial</i>										
	<i>1ª</i>	<i>2ª</i>	<i>3ª</i>	<i>4ª</i>	<i>5ª</i>	<i>6ª</i>	<i>7ª</i>	<i>8ª</i>	<i>9ª</i>	<i>10ª</i>	<i>11ª</i>
<i>00 a 18</i>	7,13%	9,50%	11,88%	16,63%	21,38%	26,13%	30,87%	35,62%	40,37%	45,12%	47,50%
<i>19 a 23</i>	7,13%	9,50%	11,87%	16,62%	21,38%	26,13%	30,87%	35,63%	40,38%	45,12%	47,50%
<i>24 a 28</i>	7,13%	9,50%	11,88%	16,62%	21,38%	26,12%	30,88%	35,63%	40,37%	45,13%	47,50%
<i>29 a 33</i>	7,13%	9,50%	11,87%	16,63%	21,38%	26,12%	30,88%	35,63%	40,37%	45,13%	47,50%
<i>34 a 38</i>	7,12%	9,50%	11,87%	16,63%	21,37%	26,13%	30,87%	35,62%	40,38%	45,12%	47,50%
<i>39 a 43</i>	7,13%	9,50%	11,87%	16,63%	21,37%	26,13%	30,88%	35,62%	40,38%	45,12%	47,50%
<i>44 a 48</i>	7,13%	9,50%	11,87%	16,62%	21,37%	26,13%	30,88%	35,62%	40,37%	45,13%	47,50%
<i>49 a 53</i>	6,75%	9,00%	11,25%	15,75%	20,25%	24,75%	29,25%	33,75%	38,25%	42,75%	45,00%
<i>54 a 58</i>	6,38%	8,50%	10,63%	14,87%	19,13%	23,37%	27,62%	31,88%	36,12%	40,38%	42,50%
<i>acima de 58</i>	5,25%	7,00%	8,75%	12,25%	15,90%	19,25%	22,75%	26,25%	29,75%	33,25%	35,00%

(...)

Posicionamento da Equipe de Auditoria

(...)

171. Em suma, mesmo reconhecendo que os termos pactuados pela Terracap no ACT 2015/2016 foram mais favoráveis do que as condições anteriormente acordadas, tem-se por pertinente a afirmação de **que o tratamento diferenciado conferido aos beneficiários com idade superior a 48 anos, acarretou em ônus maior à empresa.**” (Grifos acrescidos e no original).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

43. Duas nuances devem ser destacadas em relação ao achado em comento, quais sejam: **o tratamento não equânime decorrente dos parâmetros de participação** dos empregados nas despesas médicas incorridas e a **inobservância do princípio do interesse público**, tendo em conta o **ônus gerado para TERRACAP** em razão da insuficiência dos recursos arrecadados diretamente dos beneficiários para **custear integralmente** o ônus advindo da contratação de prestadora de Plano de Privado de Saúde.

44. Quanto à eventual ofensa ao **princípio da equidade**, este **Parquet** especializado possui entendimento **congruente** com o apresentado pelo Corpo Técnico.

45. Não obstante, no tocante à definição das faixas etárias apresentadas, forçoso ressaltar que o escalonamento aplicado pela Companhia é aderente ao definido na Resolução Normativa – RN nº 63/2003 da Agência Nacional de Saúde Suplementar.

46. A propósito, vale apresentar o disposto no art. 2º do citato regulamento:

*“Art. 2º **Deverão ser adotadas dez faixas etárias**, observando-se a seguinte tabela:*

I - 0 (zero) a 18 (dezoito) anos;

II - 19 (dezenove) a 23 (vinte e três) anos;

III - 24 (vinte e quatro) a 28 (vinte e oito) anos;

IV - 29 (vinte e nove) a 33 (trinta e três) anos;

V - 34 (trinta e quatro) a 38 (trinta e oito) anos;

VI - 39 (trinta e nove) a 43 (quarenta e três) anos;

VII - 44 (quarenta e quatro) a 48 (quarenta e oito) anos;

VIII - 49 (quarenta e nove) a 53 (cinquenta e três) anos;

IX - 54 (cinquenta e quatro) a 58 (cinquenta e oito) anos;

X - 59 (cinquenta e nove) anos ou mais.” (Grifos acrescidos).

47. Despiciendo dizer que os regramentos emanados da ANS não possuem força cogente em relação aos normativos de pessoal da sociedade empresária distrital. Nessa esteira, forçoso ressaltar que, a teor do art. 1º da Lei nº 9.961/2000, as ações da Agência Reguladora em destaque são restritas a atividades inerentes à saúde suplementar, o que, sabidamente, não é o mister da TERRACAP e, tampouco, pode ser confundido com o benefício assistencial tratado no achado sub exame.

48. Contudo, imperioso sublinhar que a expertise da Autarquia especial federal no tocante à atuação dos planos privados de saúde permite sustentar a ausência de **razoabilidade** na tabela de faixas etárias aplicada no âmbito para TERRACAP para apuração da participação dos empregados nas despesas de saúde, haja vista a redução de participação nas três últimas faixas etárias da tabela transcrita alhures.

49. É dizer, o conhecimento técnico da ANS acerca de **tábuas atuariais** e custos dos planos privados de saúde **ampara a elevação da participação em razão do aumento da idade dos empregados da entidade distrital**, máxime em face da **relação diretamente proporcional**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

entre os incrementos nos custos de saúde e o envelhecimento, o que **não foi observado na espécie**. Ademais, não podemos olvidar que o valor contratado com a Amil Assistência Médica Internacional S.A. observa a submissão do aludido plano de saúde aos regramentos da ANS.

50. Em tempo, sublinha-se que **não é incomum** a percepção de remuneração mais vultosa para empregados mais velhos, como consectário da progressão e promoção funcional dos empregados. Nesse contexto, verifica-se a negligência de outro postulado inerente aos benefícios da seguridade social, qual seja o **princípio da solidariedade**.

51. Ademais, no sentir deste **MPC/DF**, a elevação gradativa do custeio em razão da remuneração dos empregados é condizente com o princípio da **equidade**, previsto no art. 1º, parágrafo único, e, da Lei nº 8.212/1991. A propósito, a equidade consiste em método de integração de normas consubstanciado nos **fins sociais** e nas **exigências do bem comum**, em conformidade com a previsão contida no art. 5º da Lei de Instrução às Normas do Direito Brasileiro.

52. Por conseguinte, além de atentatório ao princípio da equidade, por negligenciar a **capacidade contributiva dos empregados**, a redução identificada na escala praticada pela TERRACAP é incompatível com **caráter solidário da seguridade social, que, notadamente, engloba a saúde**.

53. A redução identificada no relatório de Auditoria, que é incompatível com o escalonamento definido nas regras aplicáveis aos planos privados de saúde, pode esclarecer a necessidade de **aportes da TERRACAP para custeio do seu programa assistencial**, considerando que, conforme sublinhado pelo Corpo Técnico, **aproximadamente 40%** dos empregados da companhia possuíam mais de **48 anos em julho de 2015**.

54. Sendo assim, a redução promovida pela Companhia **não é condizente** com o **princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público**, uma vez que, a par da relação direta entre custos de saúde e a faixa etária dos beneficiários, o **privilégio** concedido aos empregados das três últimas faixas etárias da relação utilização na TERRACAP **pode comprometer a estabilidade do programa assistencial**.

“V – Programa de Participação nos Resultados da Empresa – PPR

V.1 – Inobservância ao Princípio da Legalidade

(...)

85. Desta feita, a participação nos lucros e resultados das estatais controladas pelo GDF deve – ao menos até deliberação em sentido contrário de parte do STF – observar regulamentação baixada pelo Poder Executivo Distrital, por força do disposto no art. 5º da Lei nº 10.101/2000.

86. Todavia, passados 21 anos da edição da MP nº 955/1995 – que incluiu a regra ora destacada no mundo jurídico – e 16 anos da promulgação da mencionada Lei, o Poder Executivo local, ao que parece (não foi localizado ato com tal objetivo nas pesquisas realizadas) não logrou regulamentar a matéria, ainda que tal benefício venha sendo concedido e pago aos empregados das estatais locais há alguns anos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

88. Cabe destacar, inclusive, que o **PPR da Terracap não faz qualquer menção a ato emanado pelo Poder Executivo Distrital**, regulando a matéria, o que reforça o entendimento sobre sua inexistência.

87. Desta feita, ante a ausência da necessária regulamentação, conclui-se que a inclusão no ACT de cláusula de participação nos resultados pelos empregados da Terracap – como de resto de todas as estatais locais – **atenta contra o Princípio Constitucional da Legalidade** a que está sujeito o Administrador público.

88. A despeito do antes colocado, salienta-se, por honestidade processual, que a Corte de Contas ao se debruçar sobre o tema, relativamente à Terracap, no Processo 3474/2004, não manifestou entendimento nos termos aqui ofertados, consoante **Decisão nº 3570/2012**, item II, 'b', a seguir transcrita:

II – Considerar que: a) ... b) a participação nos resultados da empresa pelos empregados da TERRACAP deverá ser alvo de estudos técnicos e jurídicos pelos órgãos competentes do Poder Executivo distrital, condicionada à observância das prescrições da Lei nº 10.101/2000, em especial às constantes no § 1º, incisos I e II, do art. 2º, da norma registrada;

90. Sobre o eventual resultado dos estudos requeridos na transcrita Decisão, não se tem notícias nos autos 3474/2004, onde a matéria foi tratada.

91. Em face do não acolhimento pela Equipe de Auditoria dos esclarecimentos prestados pela auditada (vide §§ 172 a 182), **manteve-se os termos do presente achado.** (...)

Posicionamento da Equipe de Auditoria

(...)

182. Assim, ainda que se acolha as alegações sobre a importância do PPR como instrumento na busca por melhores resultados, bem como o fato de que o Programa vem sendo pactuado por meio de negociação entre a empresa e os trabalhadores, conclui-se, à vista das ponderações antes delineadas, pela **manutenção do presente achado.**” (Grifos no original e acrescidos).

55. Conforme sopesou o Corpo Instrutivo, a **ausência de normativo distrital** acerca da participação nos lucros ou resultados dos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista **teria o condão de obstar** a concessão da parcela remuneratória em destaque, considerando a natureza programática da previsão contida no art. 7º, XI, da CF/1988.

56. Vale lembrar que a ausência de norma que discipline o dispositivo em comento no âmbito do Distrito Federal faz com que o direito social **não seja autoaplicável**. No caso, seguindo os escólios de **José Afonso da Silva**², o dispositivo constitucional é norma de **eficácia limitada**, ou seja, exige conformação legislativa para que produza plenamente seus efeitos.

57. Desta feita, vale rememorar que o Poder Público é o guardião da ordem jurídica e, neste mister o responsável por buscar ao máximo sempre alcançar o **interesse público**, em reverência ao **princípio da legalidade**, dentre outros que norteiam os atos emanados da Administração Pública. Nesse mister, cabe à Administração sempre primar por observar o **princípio da legalidade estrita**, expressamente disposto no **caput** do artigo 37 da Carta Magna, **in litteris**:

² DA SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 298.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)” (Grifos acrescidos).

58. Essa também é a orientação do ensinamento deixado pelo Prof. **Hely Lopes Meirelles** ao considerar que *"a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso"*³. É dizer, a atividade administrativa deve ser exercida em conformidade com os princípios constitucionais orientadores, dentre os quais, o da legalidade, segundo o qual **a Administração somente pode fazer o que a lei antecipadamente lhe autoriza (princípio da legalidade estrita)** e, neste sentido, também está vinculada aos requisitos por ela exigidos.

59. Dessa forma, o **MPC/DF** entende que o PPR, no atual fase de ausência de regulamentação distrital, é incompatível com o Princípio da Legalidade.

60. Malgrado o entendimento apresentado no presente Opinativo, por fidelidade processual, forçoso trazer à baila que o e. **TCDF** entendeu plausível a concessão de participação nos lucros e resultados para empregados da TERRACAP, nos termos da r. Decisão nº 3.570/2012, proferida no Processo nº 3.474/2004. Outrossim, imperioso salientar que esta c. **Corte de Contas** na deliberação em comento firmou entendimento quanto ao enquadramento da entidade distrital no conceito de **estatal independente**.

61. Não obstante, visto que o contexto fático que deu esboço à prolação da r. Decisão nº 3.570/2012 pode ter variado e que aferição no presente feito da existência de aporte do GDF para suportar despesas de custeio da entidade deve levar em conta dados atuais, este **Parquet** especializado entende que, em deferência ao percuente exame apresentado pelo Corpo Instrutivo, o e. **TCDF** deve solicitar manifestação do Comitê de Governança das Empresas Públicas acerca da relação de dependência da TERRACAP em relação ao orçamento fiscal do Governo do Distrito Federal, a teor do art. 11, II, e, do Decreto nº 36.240/2015.

62. A avaliação sugerida pode subsidiar mudança do entendimento sufragado na r. Decisão nº 35.70/2012.

63. A fundamentação da deliberação em comento, a despeito da previsão contida no art. 5º da Lei nº 10.101/2000 e da inexistência de lei distrital regulando a matéria, considerou a incidência das definições constantes do art. 2º, § 1º, I e II, da Lei nº 10.101/2000, regramento próprio do setor privado, no programa de participação nos lucros da TERRACAP, haja vista a previsão contida no art. 173, § 2º, da CF, conforme é possível depreender do no Relatório/Voto apresento pelo Relator do Feito, o então Conselheiro, em substituição, **Paiva Martins** (e-DOC 036F5568).

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 89.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

“VI – Auxílio Alimentação

VI.1 – Inobservância aos princípios da finalidade e do interesse público

92. Consta do **Parágrafo Quinto da Cláusula Décima Quarta do ACT 2015/2016** – que versa sobre o auxílio alimentação – a obrigação de a Terracap conceder, no mês de dezembro, mais 22 (vinte e dois) vales alimentação/refeição a título de **bônus natalino**.

93. Tal concessão estava contemplada em ACT anteriores, bem como em norma Organizacional da Terracap que trata do citado auxílio.

94. Ao aprofundar a análise do tema identificou-se a presença de cláusula similar nos ACT de outras estatais distritais, tais como, CEB e NOVACAP.

95. De notar que o benefício em tela, segundo o contido no parágrafo terceiro, vincula-se aos termos da **Lei nº 6.321/1976**, que ‘Dispõe sobre a dedução, do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, **do dobro das despesas realizadas em programas de alimentação do trabalhador**’, cuja regulamentação de seu por meio do Decreto nº 5, de 14 de janeiro de 1991. (grifou-se)

96. O objetivo do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, segundo o Ministério do Trabalho consiste ‘na melhoria das condições nutricionais dos trabalhadores de baixa renda, de forma a promover sua saúde e a diminuir o número de casos de doenças relacionadas à alimentação e à nutrição’.

97. Salienta-se, ainda, que o Decreto antes mencionado ao regular a participação dos trabalhadores no custeio direto da refeição, fixou, por meio do § 2º do art. 2º, **o limite de 12 meses para os fins de quantificação do custo direto da refeição**.

98. Desta feita, resta claro que a finalidade precípua do aludido programa governamental – que gera benefícios fiscais a Terracap – não justifica a concessão aos trabalhadores de 13 parcelas do auxílio em questão, até porque, tal auxílio não tem caráter salarial, tal como previsto na legislação e destacado no parágrafo segundo da Cláusula antes identificada.

99. Assim sendo, mesmo reconhecendo a obrigação da Terracap conceder o benefício em tela, dada sua inclusão no ACT, entende-se que sua concessão se deu em flagrante desvio de finalidade do pretendido pelo programa governamental – PAT.

100. Em face do não acolhimento pela Equipe de Auditoria dos esclarecimentos prestados pela auditada (vide §§ 183 a 185), manteve-se os termos do presente achado. (...)

Posicionamento da Equipe de Auditoria

(...)

185. Desta feita não se vislumbrou nos esclarecimentos oferecidos pela Terracap, motivos para a desconstituição do presente achado.” (Grifos no original e acrescidos).

64. Conforme aduziu o Corpo Instrutivo, a finalidade da concessão de 22 (vinte e dois) vales **alimentação/refeição** a título de **bônus natalino não é compatível** com os princípios da finalidade e da supremacia e indisponibilidade do interesse público.

65. Nesse diapasão, não é despciendo sublinhar que o **benefício fiscal** estabelecido na Lei nº 6.321/1976 não acoberta o pagamento da parcela de alimentação concedida por ocasião do **décimo terceiro salário dos empregados** da Companhia, ante a limitação temporal



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

de **12 meses** prevista no Decreto nº 5/1991, que regulamenta a legislação atinente ao Programa de Alimentação do Trabalhador instituído pela a Lei nº 6.321/1976.

66. Desta feita, entende-se razoável aventar o **desvirtuamento da finalidade** alimentícia do bônus previsto no **Parágrafo Quinto da Cláusula Décima Quarta do ACT 2015/2016**, considerando dois vieses: **a impossibilidade de dedução fiscal do custo envolvido no pagamento da parcela adicional** e o **alijamento do caráter indenizatório da verba**.

67. Vale sublinhar que eventual reconhecimento do caráter remuneratória da verba em evidência pode culminar em débitos previdenciários e fiscais para a empresa, levando em conta tributos incidentes sobre a folha de pagamento.

68. Do mesmo modo, não é improvável sugerir o reflexo da parcela em outras verbas devidas aos empregados, uma vez que as gratificações ajustadas, em consonância com o art. 457, § 1º, da CLT, integram a o salário do empregado. Nessa toada, afora o **custo direto** envolvido com a pagamento de **bônus natalino** de auxílio-alimentação, a norma convencional em destaque pode ensejar outras obrigações para a entidade estatal.

69. Sendo assim, conforme discorreu o Corpo Instrutivo, a parcela prevista no Parágrafo Quinto da Cláusula Décima Quarta do ACT 2015/2016 **não se coaduna** com os **princípios da finalidade** e da **supremacia e indisponibilidade do interesse público**.

“VII – Ajuda de custo para executores de contratos/convênio e membros de comissão / grupos de trabalho

VII.1 – Inobservância ao princípio da finalidade

101. A **Cláusula Décima Segunda do ACT 2015/2016** estabelece que a Terracap concederá **ajuda de custo mensal**, no percentual de 5% (cinco por cento) do **FG-01**, aos empregados **executores de contrato/convênio**, seja de natureza interna ou externa.
(...)

103. Por sua vez, a **participação em comissões e grupos de trabalho** foi objeto da **Cláusula Décima Terceira**, que traz texto similar ao da Cláusula anterior, mudando apenas a razão de pagar, que no caso é a participação do empregado em comissões ou grupos de trabalho.
(...)

105. Segundo o § 2º, art. 457 da CLT, **a ajuda de custo não compõe o salário do empregado**, situação essa ressalvada, também, nas citadas Cláusulas do ACT.

106. A não inclusão da ajuda de custo como verba de natureza salarial, tem por motivação o seu **caráter indenizatório**, cujo objetivo é compensar o trabalhador pela assunção de custos de responsabilidade do empregador e tidos (ou que viria a ter) no desempenho das atividades laborais.

107. Todavia, da leitura atenta das cláusulas antes transcritas, percebe-se que as verbas trabalhistas objeto da pactuação em análise **objetivaram remunerar o empregado em razão das responsabilidades e/ou esforço adicional resultantes das atividades típicas de executor de contrato/convênio ou membro de comissões/grupos de trabalho**.
(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

109. Desta feita, resta demonstrado que o objetivo dos benefícios aqui tratados é remunerar o empregado em razão de responsabilidade adicional decorrente da sua nomeação como executor de ajustes ou membro de comissão não permanente/grupo de trabalho. Ou seja, criou-se, por meio do ACT uma espécie de função remunerada.

110. Conclui-se, portanto, que as cláusulas do ACT em referência, criaram de forma sub-reptícia mecanismos de remuneração adicional vinculada a atividades/responsabilidades, a semelhança da função gratificada, caracterizando, assim, o alegado **desvio de finalidade** (desvio do objetivo declarado – ajuda de custo – com o objetivo implícito – remunerar pelo exercício da atividade suplementar).

111. Em face do não acolhimento pela Equipe de Auditoria dos esclarecimentos prestados pela auditada (vide §§ 186 a 190), manteve-se os termos do presente achado. (...)

Posicionamento da Equipe de Auditoria

(...)

190. Desta feita, conclui-se pela **manutenção do presente achado nos termos originalmente oferecidos.**” (Grifos no original e acrescidos).

70. Em harmonia com o Corpo Instrutivo, este **MPC/DF** entende demonstrado o **desvio de finalidade** decorrente da remuneração de empregados em razão da nomeação dos agentes como executor de ajustes ou como membro de comissão não permanente/grupo de trabalho. Na espécie, conforme aduziu o Corpo Instrutivo, evidente que **o ACT criou forma transversa de função remunerada**, sem qualquer guarida na legislação que rege a matéria.

71. Não é despendendo ressaltar que o CLT rechaça atos praticados para desvirtuar a aplicação dos preceitos estabelecidos na legislação trabalhista, em consonância com a dicção do art. 9º da norma em destaque.

72. Sendo assim e considerando que os Acordos Coletivos não integram o contrato de trabalho, uma vez que, a teor do Súmula 277 do TST, ante o desvirtuamento apontado, a entidade distrital deve defender a supressão da previsão inquinada em futuros acordos firmados com os seus empregados.

“VIII – Liberação, em tempo integral, de empregados para exercício de atividades associativas.

VIII.1 Inobservância aos princípios da razoabilidade e do interesse público

112. Consoante **Cláusula Quadragésima Sexta do ACT 2015/2016**, a Terracap ‘manterá a liberação de até 2 (dois) empregados eleitos para cargos de direção da Associação, mediante indicação da ASTER, **sem quaisquer prejuízos da remuneração e benefícios**’.

113. Inicialmente, cumpre salientar que no âmbito da **CLT** a previsão para afastamento de empregados para o exercício de cargo eletivo junto a entidades representativas alcança, a teor do **art. 543**, apenas **‘O empregado eleito para cargo de administração sindical ou representação profissional, inclusive junto a órgão de deliberação coletiva...’**, não havendo, portanto, obrigação legal em relação a dirigentes de Associações de empregados.

114. Se a dispensa do cumprimento das obrigações laborais a **dois dirigentes da ASTER** já se **afigura desarrazoada**, a situação mostra-se mais significativa quando se



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

*constata que a dispensa se deu **sem ônus para Associação**, posto que coube à estatal arcar com os custos advindos do afastamento, resultado da **manutenção das remunerações e dos benefícios dos empregados**, sem qualquer ressarcimento por parte da ASTER. Frisa-se que a **empresa já apresentava problemas de liquidez**, consoante noticiado no item I deste tópico 2.1.1.1 e, ainda, no tópico 0 deste Relatório.*

*115. Acerca do **ônus assumido pela Terracap**, cita-se a título de ilustração, que a CLT ao tratar do afastamento dos empregados para o exercício de atividades afetas à direção sindical, o fez como **licença não remunerada**, conforme se verifica no § 2º do art. 543, **verbis**:*

§2º - Considera-se de licença não remunerada, salvo assentimento da empresa ou cláusula contratual, o tempo em que o empregado se ausentar do trabalho no desempenho das funções a que se refere este artigo

*116. Assim, tem-se que a **dispensa em caráter integral** e às custas da Terracap de até dois empregados eleitos para **direção da ASTER** constituiu-se **medida desarrazoada contrária aos interesses da estatal**, pelos motivos já expostos.*

(...)

118. Em face do acolhimento parcial pela Equipe de Auditoria dos esclarecimentos prestados pela auditada (vide §§ 191 a 195), o presente achado foi alterado em relação à versão prévia, mediante a exclusão dos apontamentos afetos à Cláusula Quadragésima Quinta do ACT 2015/2016 – Dispensa de até dois empregados eleitos como dirigentes sindicais.

(...)

Posicionamento da Equipe de Auditoria

(...)

*195. Desta feita, conclui-se pela procedência do argumento da Terracap em relação à **Cláusula Quadragésima Quinta**, motivando a revisão do presente tópico, comparativamente ao contido no Relatório Prévio, ao tempo em que se **reafirma os termos do achado no tocante à Cláusula Quadragésima Sexta do ACT em análise**.” (Grifos acrescidos).*

73. Conforme aduziu o Corpo Instrutivo, a **dispensa** de empregados eleitos para direção da ASTER constitui medida **incompatível** com os postulados da **razoabilidade** e do **interesse público**, em razão da instabilidade financeira vivenciada pela sociedade empresária e da inexistência de previsão legal para amparar o afastamento de representante em associação de empregados.

74. Ademais, conforme arrazoou o Corpo Instrutivo, a previsão legal estabelecida no art. 543, § 2º, CLT, corrobora as ofensas indicadas no Relatório Final de Auditoria, visto que o dispositivo em destaque institui, como regra, **licença não remunerada** no tocante aos dirigentes sindicais ou representantes profissionais.

75. Em tempo, não é despidendo ressaltar que o Corpo Instrutivo apresentou dados contundentes no sentido de que as disposições convencionais entabuladas geraram **incremento de dispêndio** para os cofres da entidade e, por conseguinte, concorreram de modo significativo para a situação financeira desfavorável vivenciada pela TERRACAP.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

76. Nessa toada, os efeitos gravosos apresentados nos **parágrafos 127/137** demonstram de modo cabal a negligência dos responsáveis pela gestão Companhia em relação aos princípios da **motivação, legalidade, eficiência, razoabilidade e supremacia e indisponibilidade do interesse público**.

77. Nesse sentido, conforme sugerido no parágrafo 138 do Relatório de Auditoria, este **MPC/DF** entende premente a **audiência** dos responsáveis pela celebração dos acordos coletivos inquinados, ante a possibilidade de **aplicação da sanção** especificada no art. 57, II, da LC nº 1/1994, bem como da possível ressonância das irregularidades identificadas no julgamento das contas anuais da entidade relativas aos exercícios de **2013 e 2015**.

78. Do mesmo modo, forçoso determinar à TERRACAP a observância dos princípios carreados nos arts. 37 da CF/1988 e no art. 19 da LODF, bem como dos requisitos mencionados no **item I** da r. Decisão nº 5.537/2006. A propósito, insta ressaltar a viabilidade de modificação das verbas questionadas em futuras negociações coletivas entre a entidade e o sindicato representativo das categorias profissionais envolvidas, a teor da **Súmula 277** do TST⁴.

79. Além disso, considerando as impropriedades identificadas e o controle exercido pelo Distrito Federal em relação à jurisdicionada, este **Parquet** especializado entende salutar as proposições indicadas no **parágrafo 139** do Relatório de Auditoria nº 07/2016.

80. Não obstante, diversamente do Corpo Técnico, este **MPC/DF** entende que, levando em conta a pertinência temática, as propostas de Acordos Coletivos a serem avançados pela TERRACAP devem ser submetidos ao descortino do **Comitê de Governança das Empresas Públicas**, nos termos do art. 18, IV, a, do Decreto nº 36.240/2015.

“2.2 Q.A. 2: Os membros dos Conselhos de Administração e Fiscal, da Diretoria Colegiada e os ocupantes de função de confiança ou emprego em comissão atendem aos critérios de investidura previstos no Estatuto Social e na LODF?”

196. No que tange as exigências estatutárias constatou-se sua observância, no que tange aos aspectos formais.

*197. Todavia a Empresa **não vem procedendo, in totum**, as verificações preconizadas pelo **Decreto nº 33.564/2012**, que ‘Regulamenta as hipóteses de impedimento para a posse e exercício na administração pública direta e indireta do Poder Executivo do Distrito Federal em função de prática de ato tipificado como causa de inelegibilidade’, a teor das disposições do § 8º, art. 19 da LODF, que proíbe ‘a designação para função de confiança ou a nomeação para emprego ou cargo em comissão, incluídos os de natureza especial, de **pessoa que tenha praticado ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral**’, sejam quando da nomeação/exercício*

⁴ “CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO OU ACORDO COLETIVO DE TRABALHO. EFICÁCIA. ULTRATIVIDADE (redação alterada na sessão do Tribunal Pleno realizada em 14.09.2012) - Res. 185/2012, DEJT divulgado em 25, 26 e 27.09.2012

As cláusulas normativas dos acordos coletivos ou convenções coletivas integram os contratos individuais de trabalho e **somente poderão ser modificadas ou suprimidas mediante negociação coletiva de trabalho.**” (Grifos acrescidos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

de Empregos em Comissão ou Função Comissionada, como, também, em relação aos cargos de Diretor e membros dos Conselhos de Administração e Fiscal da Companhia. (...)

201. Como resultado das verificações realizadas, observou-se que a empresa não vem procedendo a aferição antes referida quando o nomeado é empregado do Quadro Permanente da Empresa.

202. No tocante as nomeações de pessoas sem vínculos, observou-se que anteriormente à posse estão sendo juntadas algumas das Certidões exigidas pelo aludido Decreto, mas não todas. Dentre aquelas não apresentadas, indica-se, como regra, a ausência de certidão negativa relativa à infração ético-profissional e a certidão expedida pelo Tribunal de Contas afeta ao órgão de origem do servidor/empregado requisitado, ou cujo domicílio declarado seja outro que não o Distrito Federal (em regra só se junta certidão expedida pelo TCDF).

203. Outro aspecto observado é que a medida antes referida – em relação aos empregados sem vínculos - não se repete nos casos de novas nomeações (trocas de cargos/função), em que pese o Decreto preconizar que a aferição deva se dar por ocasião da nomeação/início do exercício.

204. Por relevante, cumpre observar, ainda, que de acordo com o art. 48 do Estatuto Social da Empresa, ‘São inelegíveis para os cargos de administração da TERRACAP as pessoas impedidas por lei especial, ou condenadas por crime falimentar, de prevaricação, peita ou suborno, concussão, peculato, contra a economia popular, a fé pública ou a propriedade, ou a pena criminal que vede, ainda que temporariamente, o acesso a cargos públicos’. Todavia, tal exigibilidade, como também, a de reputação ilibada, vem sendo comprovada para Diretores e Membros de Conselhos, mediante Declaração assinada pelo nomeado com fulcro no parágrafo único do art. 49 do Estatuto.

205. Salienta-se que o Decreto nº 33.564/2012, incluiu dentre os cargos sujeitos à verificação prévia, nos termos ali contidos, os de membros de conselhos, comissão, comitê e órgão de deliberação coletiva ou assemelhado, pelo que era de se esperar, também, sua fiel observância quando da eleição pelo Acionista Controlador, de membros da Diretoria assim como dos Conselhos de Administração e Fiscal, o que não acontece como regra.

206. Em face do não acolhimento pela Equipe de Auditoria dos esclarecimentos prestados pela auditada (§§ 219 a 224), manteve-se o presente achado.

2.2.1.1.5 Proposições

211. Em face do antes colocado, pugna-se por determinar à Terracap que promova em relação a todos os ocupantes de cargos e funções na empresa a aferição preconizada pelo Decreto nº 33.564/2012, adotando tal procedimento como rotina de trabalho a ser observada a cada ocorrência prevista no § 1º do art. 1º da citada norma.

212. Adicionalmente, vê-se pertinente recomendar ao Chefe do Poder Executivo que oriente o seu representante nas assembleias de acionistas das estatais a consignarem em ata ou no estatuto social, determinação quanto à fiel observância aos termos do Decreto antes mencionado.” (Grifos acrescidos e no original).

81. Em consonância com o indicado pelo Corpo Instrutivo, o MPC/DF entende pertinente determinação do e. TCDF para que a jurisdicionada realize a aferição dos requisitos de investidura estabelecidos no Decreto nº 33.564/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

82. Este Órgão Ministerial entende que não é despidendo trazer à baila que a Lei nº 13.303/2016, norma geral que dispõe sobre o **estatuto jurídico das estatais no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, também estabelece como requisitos para ingresso no Conselho de Administração e na diretoria de empresas públicas e sociedades de economia mista a **inexistência de hipótese de inelegibilidade definida no art. 1º, I, da Lei Complementar nº 64/1990, o que reforça a premência das aferições exigidas pelo Decreto nº 33.564/2012.**

83. Afora o exposto pelo Corpo Técnico, o **MPC/DF** entende plausível determinação para que a TERRACAP promova adequação dos seus normativos aos ditames do Estatuto Jurídico das Estatais, considerando o prazo estabelecido no art. 91 da Lei nº 13.303/2016.

“2.3 Q.A. 3: Os pagamentos de parcelas de natureza remuneratória a empregados, conselheiros e dirigentes da empresa estão sendo realizados em conformidade com as normas de regência?”

225. Ressalvados os achados a seguir apresentados, no geral, a Terracap tem observado a legislação e normativos em vigor, quando do pagamento de remuneração a seus empregados, dirigentes e conselheiros.

226. A despeito do antes colocado, cabe relevo notar como significativa, a não apresentação pela empresa, para fins de validação, dos atos que motivam os valores que vêm sendo pagos a título de funções gratificadas e de empregos em comissão, bem ainda a manutenção em seus quadros de ocupantes dos EC 07 a 09, mesmo após a declaração de inconstitucionalidade da lei que autorizou a criação desses empregos em comissão (Lei 2.583/2000); ademais, para tais EC inexistente a definição de atribuições e de responsabilidades, que justifiquem sua existência.

227. Relativamente ao Relatório Prévio, cumpre consignar a exclusão da condição de Achados de Auditoria, a ‘Inclusão indevida do Adicional de Merecimento Sênior na base de cálculo do ATS’. A referida exclusão deve-se ao acolhimento dos esclarecimentos prestados pela empresa no sentido de que a sua exclusão poderá ensejar possíveis passivos trabalhistas posto que a Cláusula Vigésima Sexta, em particular o parágrafo único prevê que o referido adicional importará em acréscimo mensal de 5,8% no valor do respectivo salário, ao tempo em que a Cláusula Nona, que versa sobre o ATS incluir na base de cálculo o salário, que no caso dos beneficiários do referido adicional, estaria aumentado em 5,8%.

228. Desta feita, ainda que tenhamos por válidas as colocações proferidas no Relatório Prévio, tem-se que a situação então inquinada não teve origem em erro crasso de interpretação, pelo que a exclusão do benefício poderia, de fato ensejar demandas judiciais futuras, cujos resultados, muito provavelmente, seriam favoráveis aos trabalhadores em face do que consta textualmente do respectivo ACT.

2.3.1 Achados de Auditoria

2.3.1 Achados de Auditoria Ausência de ato formal aprovando as tabelas de remuneração e de quantificação de funções gratificadas e de empregos em comissão. (...)

2.3.1.1.5 Proposições



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

238. Em face da não localização pela empresa (vide §242) dos documentos que permitissem ao Tribunal validar as remunerações pagas e os quantitativos de postos de funções gratificadas e de cargos comissionados no período auditado, pugna-se, a vista das colocações feitas nos §§ 233 e 234, que a Corte de Contas considere irregulares as despesas decorrentes, no curso dos exercícios de 2011 a 2016, determinando que o fato seja levado em consideração por ocasião do julgamento das contas dos respectivos gestores da Companhia.

239. Adicionalmente, faz-se necessário, ainda, determinar à Terracap que adote providências tendentes a regularizar a situação apontada, mediante expedição de ato fixando os quantitativos e os valores de funções gratificadas e cargos comissionados existentes, observadas as normas de regência.

240. Sem prejuízo das medidas anteriores, entende-se pertinente, ainda, orientar a Terracap no sentido de que baixe ato aprovando tabela consolidada a cada alteração feita nos quadros de funções e empregos em comissão, para assim evitar a perda de memória e eventual prática de ato sem a respectiva regulamentação.

(...)

Posicionamento da Equipe de Auditoria

243. A manifestação da empresa ao tempo em que corrobora o presente Achado de Auditoria, demonstra a inexistência dos atos de criação, situação que torna inexecutável a proposta original da Equipe de Auditoria, no sentido de que tais atos fossem apresentados à Corte de Contas para fins de validação dos valores base utilizados nos reajustamentos das tabelas salariais.” (Grifos acrescidos).

84. Em consonância com o propugnado pelo Corpo Técnico, este MPC/DF entende que a ausência de ato formal estabelecendo a estrutura remuneratória das funções e empregos em comissão da Companhia **inviabiliza a aferição da regularidade**, pelo Controle externo, dos dispêndios realizados para remuneração dos empregados que exercem atribuições de direção, chefia e assessoramento.

85. Desta feita, é imperiosa a determinação para que a entidade **expeça ato** para formalizar a tabela de cargos comissionais e funções da sociedade empresária.

86. Entretanto, em adendo ao propugnado pelo Corpo Instrutivo, este MPC/DF entende que eventual pronunciamento definitivo acerca da adequação das despesas resultantes do pagamento de funções comissionadas e empregos em comissão deve ser precedido de audiência dos responsáveis envolvidos, na esteira do art. 13, III, da LC nº 1/1994, especialmente levando em conta a **possível ressonância** dos achados em contas anuais da entidade.

“2.3.1.2 Pagamento de remuneração indevida a Diretores com vínculo com o serviço público

(...)

250. Desta feita, entende-se que as disposições contidas no item 3 da E.M. nº 001/90, transcrito na Ata da 78ª AGE encontra-se vigente, portanto aplicável aos dirigentes com vínculos com o serviço público, nos exatos termos ali alinhavados.

251. Diante disso, foram verificados a título de teste de conformidade, os pagamentos realizados aos diretores de matrículas nº 2622 e 2624 em seus cargos de origem, Procuradoria do DF e Tribunal de Contas do DF, respectivamente, e constatou-se que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

ambos estão percebendo suas remunerações integrais na origem, enquanto na Terracap a opção, decorrente do vínculo com o serviço público, se deu com base em decisão expedida pelo Conselho de Administração da Empresa - CONAD nº 24/2011 (edoc 3759A47E), que majorou o valor das opções aplicáveis aos ocupantes de Emprego em Comissão – EC e dos Cargos de Direção de 55% para 80%, tendo por fundamento, entre outros, a Lei nº 4.584, de 8 de julho de 2011, que ‘reestruturava e reajustava as Tabelas de Cargos de Natureza Especial e de Funções Gratificadas do Poder Executivo do Distrito Federal’ e dava outras providências.

252. Registra-se, por oportuno que a Decisão do CONAD – Conselho de Administração da Terracap – ao alcançar a remuneração dos Diretores extrapolou sua competência, vez que o tema é de exclusiva deliberação pela Assembleia de Acionistas, consoante normativos legal e estatutário já mencionados.

253. Ademais, o procedimento levado a efeito pela Terracap nos permite concluir, sem sobra de dúvidas, que a empresa tinha pleno conhecimento da aplicação das regras insertas no já mencionado item 3 da E.M. 01/1990 em relação aos diretores com vínculo com o serviço público, ainda, que estivessem fazendo uso, de forma indevida, de percentuais distintos do autorizado pelos Acionistas.

(...)

256. Em face do não acolhimento pela Equipe de Auditoria dos esclarecimentos prestados pela auditada (vide §§ 274 a 284), manteve-se o presente achado nos moldes originalmente apresentado.

(...)

2.3.1.2.5 Proposições

260. Pugna-se pela expedição de determinação à Terracap no sentido aplicar, imediatamente, a regra inserta no item 3 da E.M. 001/90, objeto de aprovação da 78ª AGE, até que a Assembleia Geral de Acionistas delibere em sentido contrário.

261. Em relação aos pagamentos feitos entre 2011 a 2016 sem observância ao regramento antes referido, tem-se por necessária a recomposição dos cofres da empresa, caso tais dispêndios não venham a ser convalidados pela Assembleia de Acionistas.

(...)

Posicionamento da Equipe de Auditoria

(...)

284. Finalmente, cabe relatar que o argumento oferecido pela empresa sobre sua independência financeira em relação ao GDF, não guarda qualquer pertinência com o presente achado, vez que tal situação, mesmo se verdadeira, não teria o condão de isentar a empresa do cumprimento das normas prescritas na Lei nº 6.404/1964, em particular do contido no art. 152. (Grifos acrescidos e no original).

87. Este MPC/DF possui entendimento **congruente** com o exposto pelo Corpo Instrutivo acerca da ilegalidade de majoração do percentual de opção para retribuição relativa ao exercício de funções gratificadas e empregos em comissão ocupados por agentes com outro vínculo com o Poder Público por ato da Conselho de Administração da entidade, considerando as previsões contidas no art. 152 da Lei nº 6.404/1976 e no art. 16 do Estatuto Social da sociedade empresária. A propósito, os termos da Lei:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

“Art. 152. A assembleia-geral fixará o montante global ou individual da remuneração dos administradores, inclusive benefícios de qualquer natureza e verbas de representação, tendo em conta suas responsabilidades, o tempo dedicado às suas funções, sua competência e reputação profissional e o valor dos seus serviços no mercado.”

88. Quanto à alegação no sentido de que a disposição contida na E.M 0001/90 teria sido modificada de modo implícito por deliberação posterior da Assembleia Geral de Acionista da Companhia, aparado em duvidoso silêncio dos proprietários da TERRACAP, o **MPC/DF** entende inadmissível avocar entendimento quanto à adoção da **teoria do conglobamento** para a espécie, visto que a alegação em comento teria o condão de infirmar a vontade expressa e a autoridade dos titulares das ações da sociedade empresária, **in casu**, Governo do Distrito Federal e Governo Federal, revelando patente o **conflito entre agente e principal**.

89. O conflito de interesses entre os acionistas (**principal**) e gestores da entidade (agentes) revela flagrante **conflito de agência** no âmbito da entidade distrital. Com efeito, é imperiosa determinação deste e. **TCDF** para que a TERRACAP observe a regra insculpada no **item 3** da E.M 001/90, aprovada pela 78ª AGE, até ulterior deliberação da Assembleia Geral de Acionista da Companhia em sentido contrário.

“2.3.1.3 Posicionamento do empregado de matrícula 2444 na carreira incompatível com o tempo de exercício no emprego

(...)

308. Desta feita, pelos motivos acima expostos bem, ainda, do contido nos §§ 325 a 341 abaixo, tem-se por **irregular o posicionamento do empregado** nos moldes antes descritos, ainda que se reconheça que seu ingresso no Quadro Permanente da empresa tenha ocorrido em 10/07/1997, **porém no Emprego Permanente de Auxiliar de Fiscalização, portanto, em Emprego/Carreira distinta da atualmente exercida.**

309. Em face do não acolhimento pela Equipe de Auditoria dos esclarecimentos prestados pela auditada (§§ 325 a 341), manteve-se o presente achado nos moldes originalmente apresentado.

2.3.1.3.5 Proposições

312. Tem-se por pertinente propor ao e. **Tribunal** que determine à Terracap que adote providências tendentes ao reenquadramento do empregado na tabela especial para os advogados, levando em consideração, exclusivamente, o tempo como Advogado, bem ainda o ressarcimento dos valores percebidos indevidamente pelo empregado, sem prejuízo de garantir a este, o direito ao contraditório e à ampla defesa.

313. Sem prejuízo do antes colocado, entende-se necessária, ainda, a **audiência dos signatários da Decisão da Diretoria Colegiada nº 777/2014**, a vista do art. 57, II da L.C. nº 1/1994, posto que prolatada em flagrante inobservância ao **princípio constitucional da impessoalidade e da moralidade**, sem prejuízo de que em um segundo momento, possam ser chamados aos autos, visando a imputação do débito, caso não se logre êxito em cobrá-lo do empregado beneficiado pelo ato viciado.

Posicionamento da Equipe de Auditoria

(...)

341. Diante do exposto, tem-se inaceitável qualquer interpretação que culmine em privilégios indevidos, notadamente, em desrespeito aos princípios antes indicados, fato



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

que se constata claramente no presente caso, pelo que a Equipe de Auditoria ratifica os termos do presente achado, ao qual se agrega os fundamentos aqui apresentados.”
(Grifos acrescidos e no original).

90. Considerando as premissas invocadas pelo Corpo Técnico, evidente que o **posicionamento do empregado na carreira de advogado deve considerar apenas o período de exercício no emprego em destaque.**

91. Com efeito, conforme pugnado no Relatório de Auditoria, a TERRACAP deve adotar providências para proceder ao reenquadramento do empregado de **matrícula 2444**, levando em conta tão somente o tempo de admissão na carreira jurídica da TERRACAP, observando o direito do aludido agente público ao **contraditório e ampla defesa.**

“2.3.1.4 Pagamento de ATS em percentual superior ao devido

(...)

344. *Todavia nos testes de conformidade realizados identificou-se em relação aos empregados a seguir mencionados, as seguintes **ocorrências contrárias à regra antes transcrita:***

- **matrícula nº 931 (41% ao invés de 30%)** Admitido em 30/01/1980. Gozou **licença por invalidez temporária** de 16/02/2001 a 29/11/2013 – 4.669 dias. Considerando a data base 30/04/2016 e a licença mencionada, o empregado **conta com 8.571 dias**, o que corresponde a **23 anos**. Contagem indevida teve início em janeiro/2014.

- **matrícula nº 1125 (37% ao invés de 31,5%)** Admitido em 20/06/1983. Gozou **licença por invalidez temporária** de 17/07/2006 a 12/10/2014 – 3.009 dias. Considerando a data base 30/04/2016 e a licença mencionada, empregado conta com 8.994 dias, o que corresponde a 24 anos. A contagem indevida teve início em outubro/2014.

- **matrícula nº 2153 (13% ao invés de 11,5%)** Admitido em 03/10/2005. Gozou **licença sem vencimento** de 01/03/2013 a 31/10/2013 – 244 dias. Considerando a data base 30/04/2016 e a licença mencionada, empregado conta com 3.618 dias, o que corresponde a 9 anos. A contagem indevida teve início em novembro/2013.

345. *Em face do reconhecimento da falha apontada, pela Terracap, (vide § 351) manteve-se o presente Achado de Auditoria, nos termos originais.*

(...)

2.3.1.4.5 Proposições

349. *Pugna-se pela expedição de determinação no sentido de a Terracap promover a imediata regularização dos cálculos do ATS dos empregados de **matrícula 931, 1125 e 2153**, a contar, respectivamente, de janeiro/2014, outubro/2014 e novembro/2013, tendo em vista os afastamentos decorrentes de **invalidez temporária e licença sem vencimento**, observando a necessária restituição dos valores pagos indevidamente, observado o devido processo legal.*

(...)

2.3.1.4.7 Manifestação do Auditado (pg. 35 do e-doc B7D294A1)

351. *A Gerência de RH reconheceu os erros apontados no Relatório Prévio, ao tempo em que informou ter **dado início à correção e apuração dos valores pagos equivocadamente**, para na sequência **buscar o devido ressarcimento.**”* (Grifos acrescidos e no original).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

92. Na esteira do exame apresentado no Relatório de Auditoria nº 07/2016, entende-se pertinente determinação do e. **TCDF** para a TERRACAP expurgue os dias de **licença não remunerada** do período apurado para concessão do adicional por tempo de serviço. Com efeito, a entidade deve adequar, após exercício do contraditório e ampla defesa, o percentual percebido pelos empregados listados no documento técnico que precede o exame deste **Parquet** especializado.

“2.3.1.5 Aceitação para fins de progressão por merecimento de certificados de conclusão de cursos com incompatibilidade temporal, fora do prazo de apuração e com conteúdo dissociado da área de interesse.

(...)

353. Por sua vez, o **item 4.2.1**, indica como elegível à **progressão funcional por merecimento**, o empregado que preencher, concomitantemente os seguintes requisitos:

(...)

e. apresentar certificado de capacitação profissional em cursos de extensão e/ou aperfeiçoamento (cursos, congressos, seminários, encontros, palestras, simpósios, ciclo de debates, fóruns, jornadas etc.), com prazo de conclusão nos últimos 36 (trinta e seis) meses imediatamente anteriores à Progressão Funcional por Merecimento, em áreas de conhecimento correlatas às de atuação ou em áreas de interesse da Terracap (conhecimentos correlatos aos empregos de Nível Superior da TEP), devendo o candidato à progressão somar o número mínimo de horas/aula, dependendo do enquadramento da Classe Salarial do emprego, conforme tabela abaixo: (grifou-se)

354. Tendo em conta o disposto na alínea ‘e’ antes transcrita, avaliou-se por amostragem, dossiês de empregados com **progressão por merecimento ou beneficiário do Adicional de Merecimento Sênior**, ocasião em que se deparou com as seguintes ocorrências:

*a) aceitação de certificado com **quantidade de horas** (carga horária) **incompatível com o período de realização**:*

- **59 horas aula** em apenas **um dia**, matrículas nºs 1880, 2174, 2380, 2452, 2472, 2539;
- **50 horas** em **um dia**, matrícula nº 2131;
- **22 horas** em **um dia**, matrícula nº 2528;
- **40 horas** em **um dia**, matrícula nº 1880;
- **15 horas** em **um dia**, matrícula nº 2174;
- **14 horas** em **um dia**, matrícula nº 2498;
- **29 horas** em **um dia**, matrícula nº 2472.

*b) aceitação de certificados de **cursos realizados concomitantes**, cuja **carga horária necessária supera o período de realização**:*

- **47 horas aula** em **um dia**, matrícula nº 1781;
- **26 horas aula** em **um dia**, matrícula nº 2498;
- **48 horas** em **três dias**, matrícula nº 2528.

*c) aceitação de certificados de cursos que **não tinham correlação com as áreas de atuação ou de interesse da Terracap**:*

- ‘Como fazer investimento básico’, ‘Como fazer investimento avançado’ e ‘Como organizar o orçamento’ – Matrícula: 1781 – Auxiliar de Serviços Gerais;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

- 'Programa Varejo Fácil', 'Como fazer investimento básico' – Matrícula: 2174 - Motorista;
- 'Como organizar o orçamento familiar', 'Fundamento de Governança de TI' – Matrícula: 2472 - Motorista;
- 'Administrando suas finanças' – Matrículas: 1880 e 2528;
- 'Sustentabilidade, um valor para a nova geração: orientações para o professor do ensino médio' – Matrícula: 1880.

d) aceitação de certificados de cursos realizados em períodos concomitantes:
matrículas: 1781, 1880, 2131, 2147, 2361, 2380, 2452, 2472, 2498, 2528;

e) aceitação de certificados de cursos em duplicidade – Matrícula: 2528;

f) Aceitação de horas/aulas realizadas ao longo de 24 dias após o período de 36 meses imediatamente anteriores à Progressão Funcional por Merecimento (01/08/2012 a 24/08/2015) – Matrícula: 2498

g) Aceitação de cursos, cujos diplomas não apresentam o conteúdo programático, matrícula nº 1880.

355. Registra-se por oportuno, que situações similares as anteriormente apontadas foram observadas também, quando da análise dos dossiês alusivos aos empregados de matrícula 11; 44; 135; 146; 149; 185; 230; 240; 294; 375 e 543 contemplados com o **Adicional de Merecimento Sênior**.

356. Em face do não acolhimento integral dos esclarecimentos oferecidos pela empresa (vide § 366/376) **manteve-se o presente Achado de Auditoria, todavia, com ajustes nas proposições oferecidas.**

2.3.1.5.5 Proposições

363. Pugna-se pela expedição de determinação à Terracap visando a imediata revisão dos atos em referência, em particular de todos os que se enquadrarem nas situações descritas nas alíneas 'c', 'e', 'f' e 'g' do § 354, e considerados para fins de promoção por merecimento após 2014, por não atenderem ao requisito previsto na alínea 'e', item 4.2.1 da Norma Organizacional 7.2.27-B - **áreas de conhecimento correlatas às de atuação ou em áreas de interesse da Terracap** – procedendo aos ajustes necessários, inclusive, se for o caso, com o **cancelamento das eventuais progressões/concessão de adicional irregular e reposição dos pagamentos indevidos**, observado o **devido processo legal**, dando conhecimento dos resultados à Corte de Contas.

364. Adicionalmente, em razão das situações descritas nas alíneas 'a', 'b' e 'd' do § 354, entende-se, ainda, **pertinente determinar à empresa que adeque as normas internas e/ou controles afetos à avaliação e aceitação dos cursos nos moldes empregados por esta Corte de Contas (Resolução nº 242/2012)**, de forma a:

- a. **garantir** que os cursos de capacitação e treinamento sejam realizados em **razão das competências** da unidade de lotação ou das atribuições do emprego e que estes cursos tenham conteúdo programático específico, critérios de avaliação e de certificação previamente definidos com carga horária mínima de 6 (seis) horas, sendo que não se enquadram na definição de curso os eventos caracterizados pela apresentação pública ocasional de conhecimento, tais como seminários, simpósios, palestras, encontros, oficinas, painéis ou encontros para exposição de temas técnicos, culturais, científicos ou tecnológicos, ainda que integrantes da programação social, esportiva e cultural da empresa;
- b. **exigir** que os certificados apresentados contenham, de modo circunstanciado, o curso, a instituição promotora, data ou período de realização, local, conteúdo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

programático, carga horária e menção ou nota obtida na avaliação de aprendizagem;

c. não se aceitar para fins de adicional por merecimento, cursos com aproveitamento abaixo de 60% na avaliação de aprendizagem e frequência inferior a 75%;

d. estabelecer que os cursos de capacitação a distância devem ser limitados a 30 (trinta) horas/aula, com média não superior a 2 (duas) horas/aula diárias e limite de 90 (noventa) horas/aula em cada exercício;

e. não aceitar certificados de 2 (dois) ou mais cursos de capacitação e treinamento, seja presencial, a distância ou semipresencial, quando realizados em períodos concomitantes, devendo o empregado optar por um dos cursos;

f. estabelecer que a correlação dos conteúdos dos cursos de capacitação realizados por iniciativa do empregado deve ser prioritariamente estabelecida em face das competências setoriais da sua unidade de lotação, mediante declaração da respectiva chefia imediata;

g. estabelecer correspondência entre os conteúdos dos cursos e as atribuições do emprego, mediante o uso de instrumentos que descrevam os requisitos de conhecimentos e habilidades do emprego, mediante declaração da respectiva chefia imediata ou da autoridade competente;

h. exigir para os cursos realizados à distância a via original do diploma ou certificado, devidamente expedida e assinada pela instituição promotora do curso, para fins de validação; i. observar que os diplomas ou certificados apresentados para fins de adicional por merecimento sejam considerados uma única vez.

(...)

Posicionamento da Equipe de Auditoria

(...)

376. Em face das colocações anteriores, tem-se por pertinente a manutenção do presente Achado de Auditoria. Por sua vez, tendo em vista o fato de a norma da Terracap não estabelecer restrições afetas aos apontamentos descritos nas alíneas 'a', 'b' e 'd' do § 354, revisou-se a proposta contida no Relatório Prévio de forma a não considerar, para fins de cancelamento, as situações em tela." (Grifos acrescidos e no original).

93. As inconsistências identificadas pelo Corpo Técnico demonstram **graves fragilidades** nos critérios de aceitação de certificados para progressão por merecimento e para concessão do Adicional de Merecimento Sênior. Além disso, o **MPC/DF** entende que o achado revela negligência dos responsáveis pela avaliação dos documentos em destaque, o que também deve evocar determinações desta c. **Corte de Contas**.

94. Conforme aduziu o Corpo Técnico, o saneamento das inconsistências elencadas durante o exame realizado pela Divisão de Fiscalização de Pessoal é imperioso, visto que os benefícios concedidos não encontram guarida nas normas de regência. Contudo, a apuração em comento deve observar o **contraditório e ampla defesa** aos empregados sujeitos à regressão na carreira e, conseqüentemente, devolução de valores recebidos indevidamente.

95. Adicionalmente, este **MPC/DF** entende adequada a **instauração de procedimento correccional** para avaliação da conduta dos agentes que apresentaram



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

certificados incompatíveis com a **boa-fé objetiva**, como exemplo certificados com **carga horária superior ao período de realização**, ao abrigo do art. 9º da CLT.

96. Nessa toada, o **MPC/DF diverge** do Corpo Instrutivo quanto à possibilidade de cancelamento das concessões amparadas nos certificados indicados nos parágrafos 354, **a, b e d** do Relatório de Auditoria, uma vez que, como dito alhures, é imperiosa a observância da **boa-fé objetiva** na relação de emprego.

97. Além do propugnado pelo Corpo Técnico, o **MPC/DF** entende que a **entidade deve apurar a conduta dos empregados responsáveis pela aceitação dos certificados maculados com irregularidades patentes por meio de processo administrativo disciplinar**.

98. Ainda, este **Parquet** especializado diverge do Corpo Instrutivo no tocante à determinação para utilização dos parâmetros definidos na Resolução TCDF nº 242/2012. Na espécie, **malgrado reconheça a pertinência dos critérios** concernente à carga horária, desempenho mínimo, concomitância de cursos e aspectos formais para envio e aceitação de certificados, este **MPC/DF** entende que a temática em destaque é inerente à autonomia administrativa da entidade.

99. Desta feita, este Órgão Ministerial entende que a TERRACAP deve estabelecer em normativo interno controles e critérios razoáveis para aceitação de cursos de capacitação para efeito de progressão funcional. Para esse desiderato a entidade **pode utilizar como parâmetro** as diretrizes contidas na Resolução nº 242/2012.

“2.3.1.6 Pagamento indevido ao empregado matrícula 2361, de parcela retroativa de progressão por merecimento

(...)

379. Relativamente ao empregado em epígrafe constatou-se o recebimento em abril de 2016, da importância de R\$ 6.804,22 paga a título de progressão funcional relativa aos meses de janeiro e fevereiro/2016, em cumprimento à mencionada Cláusula do ACT.

380. Todavia, no mês de fevereiro/2016, o empregado, admitido no emprego em 01/02/2010, obteve, de forma regular, progressão por antiguidade do nível 2 (alcançado em janeiro/2015 em face do ACT) para o nível 3 da carreira, tendo recebido tempestivamente, o salário correspondente ao seu novo nível.

381. Em face da progressão por antiguidade antes noticiada, o pagamento de verba pertinente a diferença salarial resultante da retroação da progressão por merecimento, fruto do ACT, deveria ter se limitado ao mês de janeiro/2016, vez que, como dito, em fevereiro/2016, o empregado obteve a progressão por antiguidade.

382. Em face da regularização pela Terracap da falha apontada (vide § 387), manteve-se o presente Achado de Auditoria, ao tempo em que se alterou a proposição contida na versão prévia.

(...)

2.3.1.6.5 Proposições

385. Em face da regularização da situação pela Terracap, mediante o desconto em folha da importância indevidamente paga (e-doc CED52E6A), deixa-se de propor medidas saneadoras.

Posicionamento da Equipe de Auditoria



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

*388. Considerando a **comprovação da regularização da situação objeto do presente achado**, procedeu-se a revisão da proposição contida no Relatório Prévio, de forma a **excluí-la**” (Grifos no original e acrescidos).*

100. O **MPC/DF** comunga com o entendimento apresentado pelo Corpo Técnico. Na espécie, a comprovação da regularização da falha torna despcienda a adoção de providências desta c. **Corte de Contas**.

*“2.3.1.7 **Manutenção de Empregos em Comissão (EC 07 a 09) originários da Lei nº 2.583/2000, mesmo após trânsito em julgado de sentença judicial prolatada pelo STF declarando a nulidade do normativo.***

(...)

*389. Consoante tabela excel de remuneração de Empregos em Comissão apresentada pela Terracap (vide achado tratado no **item 2.3.1.1** deste Relatório) os **EC 07, 08 e 09** teriam sido criados em cumprimento à Lei Distrital nº 2.583, de 31 de agosto de 2000, em particular seu art. 3º, assim vazado:*

(...)

*391. Ocorre que **a lei** em questão teve sua constitucionalidade contestada, ocasião em que, em última instância, **foi declarada inconstitucional**, por meio de decisão monocrática prolatada pelo Ministro Dias Toffoli, cujo mérito, após embargos de declaração, foi mantido pela Suprema Corte por decisão da maioria de seus ministros, consoante se observa no Acórdão abaixo transcrito:*

(...)

*393. De conformidade com os registros do STF acerca do acompanhamento do processo (**RE 376440**), **o trânsito em julgado do Acórdão se deu no dia 26/11/2014.***

394. A despeito da declaração de inconstitucionalidade da lei que teria autorizado a criação dos cargos em tela, a Terracap vem mantendo os mencionados Empregos em Comissão ocupados, conforme abaixo sintetizado (posição abril/2016):

- EC-07 – Apoio Auxiliar 1: 16 empregados;
- EC-08 – Apoio Auxiliar 2: 2 empregados; e
- EC-09 – Apoio Auxiliar 3: 24 empregados.

395. Sem prejuízo do antes colocado, cabe relevo observar que a criação/manutenção dos aludidos cargos, ainda que se demonstre desvinculada da lei declarada inconstitucional, mostra-se ainda assim irregular na medida em que para estes cargos não foram estabelecidas quaisquer atribuições e responsabilidades que justifiquem suas existências, em flagrante ofensa aos princípios da moralidade, da finalidade e da eficiência.

396. Ademais, se tais atributos fossem de fato estabelecidos, deveriam se vincular a atribuições afetas à direção, chefia e assessoramento, dada a característica de livre provimento, conferido a tais postos, vez que ocupados por empregados que não pertencem ao Quadro Permanente da Empresa.

397. Desta feita, em reforço a declaração de inconstitucionalidade prolatada pelo STF, tem-se, também pelos motivos declinados nos parágrafos acima, como ilegais a existência e a ocupação dos Empregos em Comissão EC 07, 08 e 09.

398. Tendo em vista a falta de esclarecimentos de parte da Terracap (vide § 404) manteve-se o presente Achado de Auditoria, nos termos originais.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

2.3.1.7.7 Manifestação do Auditado

404. *A empresa não se manifestou sobre o presente achado.*” (Grifos no original e acrescidos).

101. A **declaração de inconstitucionalidade** da Lei nº 2.583/2000, consubstanciada na ausência do pressuposto da confiança para preenchimento dos cargos criados pelo normativo, mantida após questionamento mediante Recurso Extraordinário no STF, torna evidente a ilegalidade perpetrada em razão da manutenção dos empregos em comissão **EC 07**, **EC 08** e **EC 09** na estrutura da TERRACAP.

102. Oportuno aduzir que que o **Recurso Extraordinário** em destaque exsurgiu em razão da irresignação da OAB-DF em face de decisão do e. **Conselho Especial** do c. **TJDFT** que considerou **constitucional a Lei nº 2.583/2001**. Destarte, evidente que a utilização do apelo extremo, conforme previsão do art. 102, III, **a** e **c**, da Carta Maior, tem em conta a repetição obrigatória na LODF das disposições do 37, I, II e V, da CF/1988.

103. Com efeito, considerando a **natureza abstrata** do processo que submeteu a constitucionalidade da lei distrital ao descortino do e. **STF**, a decisão proferida no RE 376.440 é dotada de **eficácia contra todos** e **efeito vinculante**, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à **administração pública** direta e **indireta**, nas esferas federal, **estadual** e municipal, ao abrigo da jurisprudência do **Pretório Excelso** (e.g. RE 187.142/RJ, **Tribunal Pleno**, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 2/10/1998), e a teor do art. 102, § 2º, da Constituição Federal e do art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999.

104. Por derradeiro, apenas relembro que, nos termos da sedimentada jurisprudência do c. **STF**, a declaração de inconstitucionalidade com efeitos **ex tunc** tem o condão de anular todos os atos praticados com base na norma invalidada. A propósito, o seguinte precedente:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - NATUREZA DO ATO INCONSTITUCIONAL - DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - EFICÁCIA RETROATIVA - O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO ‘LEGISLADOR NEGATIVO’ - REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO - PRERROGATIVA INSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO - AUSÊNCIA DE EFEITOS RESIDUAIS CONCRETOS - PREJUDICIALIDADE.

*- O repúdio ao ato inconstitucional decorre, em essência, do princípio que, fundado na necessidade de preservar a unidade da ordem jurídica nacional, consagra a **supremacia da Constituição**. Esse postulado fundamental de nosso ordenamento normativo impõe que preceitos revestidos de ‘menor’ grau de positividade jurídica guardem, ‘necessariamente’, relação de conformidade vertical com as regras inscritas na Carta Política, sob pena de ineficácia e de consequente inaplicabilidade. **Atos inconstitucionais são, por isso mesmo, nulos e destituídos, em consequência, de qualquer carga de eficácia jurídica.***

- A declaração de inconstitucionalidade de uma lei alcança, inclusive, os atos pretéritos com base nela praticados, eis que o reconhecimento desse supremo vício jurídico, que inquina de total nulidade os atos emanados do Poder Público,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

desampara as situações constituídas sob sua égide e inibe - ante a sua inaptidão para produzir efeitos jurídicos válidos - a possibilidade de invocação de qualquer direito.

- A declaração de inconstitucionalidade em tese encerra um juízo de exclusão, que, fundado numa competência de rejeição deferida ao Supremo Tribunal Federal, consiste em remover do ordenamento positivo a manifestação estatal inválida e desconforme ao modelo plasmado na Carta Política, com todas as consequências daí decorrentes, inclusive a plena restauração de eficácia das leis e das normas afetadas pelo ato declarado inconstitucional. Esse poder excepcional - que extrai a sua autoridade da própria Carta Política - converte o Supremo Tribunal Federal em verdadeiro legislador negativo.

(...)

(ADI nº 652/MA, **Tribunal Pleno**, Rel. Min. Celso de Mello, DJU de 2/4/1993).

105. Por conseguinte, a desconsideração do pronunciamento do c. **STF** no caso em exame denota a **inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade**, ante a flagrante ilegalidade da manutenção dos cargos criados pela Lei nº 2.583/2000 na estrutura da entidade distrital.

“2.3.1.8 Concentração em um único empregado do pagamento de ajuda de custo pela atribuição de executor de Contrato/Convênio ou membro de comissão/grupo de trabalho

(...)

*414. Desta feita dada a elevada frequência (periodicidade) e quantidade de pagamentos efetuados ao empregado de **matrícula 2531** a título da rubrica 1019, demonstra inobservância ao caráter transitório e excepcional preconizado na **Cláusula Décima Segunda do ACT 2015/2006**.”*

(...)

2.3.1.8.5 Proposições

*421. Pugna-se pela expedição de **determinação à empresa no sentido de redistribuir a outros empregados as atribuições de executor de contratos/convênios hoje concentradas no empregado de matrícula 2531**, ao tempo em que deve adotar medidas administrativas para evitar a indicação, de forma rotineira, de empregados para fiscalizar mais de 3 contratos/ajustes de forma simultânea, sob pena de enfraquecer os controles internos da Companhia, bem como observar a existência de correlação entre o objeto do contrato/convênio com as atribuições previstas para respectivo emprego, o que não parece ter ocorrido no caso em tela.*

(...)

2.3.1.8.7 Manifestação do Auditado (pg. 36 do e-doc B7D294A1)

*423. A Gerência de RH noticiou que ‘o empregado, **após assumir uma função gratificada teve suspensas as Ajudas de Custo que recebiam**’, aduz, ainda, a abertura de concurso público, inclusive, para contratação de engenheiros elétricos o que ‘com absoluta certeza irá reduzir a concentração de contratos em poucos empregados’.*

Posicionamento da Equipe de Auditoria

*424. A **providência informada pela Terracap**, ainda que possa ter desconstituído a situação apontada no presente Achado de Auditoria, **não o torna indevido, bem ainda não tem o condão desconstituir a pertinência da proposta oferecida**, motivo pelo qual*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

foram mantidos em seus exatos termos, o presente achado.” (Grifos no original e acrescidos).

106. Em harmonia com o Corpo Técnico, este **MPC/DF** entende desarrazoado o número de contratos fiscalizados pelo empregado de matrícula 2531 (20 ajustes). Destarte, esta c. **Corte de Contas** deve determinar à entidade a adoção de medida efetivas para evitar a concentração do múnus relatado no achado em exame em um único empregado, consoante preconizado no art. 41, § 4º, do Decreto nº 32.598/2010.

“2.3.1.9 Condenações Judiciais por Desvio de Função de Empregados
(...)

2.3.1.9.2 Análises e Evidências

425. Consoante apurou-se no demonstrativo elaborado pela Área Jurídica da empresa (ACJUR), em atendimento à Nota de Auditoria nº1-11937/2016, identificou-se a existência de cerca de **63 ações judiciais trabalhistas em desfavor da Terracap**, tendo por objeto o desvio de função.

426. Do total antes referido, 3 ações já resultaram em **pagamento da ordem de R\$ 2,27 milhões**; 1 ação encontra-se em fase de acordo com vistas ao pagamento calculado em **R\$ 291 mil**; 32 ações estão classificadas como de perda provável ou possível pelo Jurídico, o que culminou em registro de contingência da ordem de **R\$16,5 milhões**, ao tempo em que as 27 remanescentes foram classificadas como de perda remota ou julgada improcedente.

427. Em face do reconhecimento, pela Terracap, da falha apontada (vide §§ 433/438) e a ausência de informação sobre as providências adotadas no sentido de apurar as responsabilidades, **manteve-se o presente Achado de Auditoria, nos termos originais.**

2.3.1.9.5 Proposições

430. Relativamente às despesas imputadas a empresa em face da decisão judicial, cabe propor a **instauração de Tomada de Contas Especial**, com o fito de apurar os valores e os responsáveis.” (Grifos acrescidos e no original).

107. O elevado número de condenações judiciais suportadas pela TERRACAP em razão da constatação de desvio de funções e o vultoso valor envolvido nas ações trabalhistas compulsadas pelo Corpo Técnico confirmam a inobservância de normas trabalhistas pela entidade distrital.

108. Sendo assim, o e. **TCDF** deve determinar a instauração TCE para apurar responsabilidade dos agentes que deram causa aos prejuízos decorrentes das condenações suportadas pela Companhia em ações trabalhistas ajuizadas com o desiderato de aferir desvio de função na TERRACAP. Do mesmo modo, esta c. **Corte de Contas** deve determinar que a entidade realize a alocação de empregados em consonância com as atribuições, responsabilidades e requisitos tipificados no PECS para os respectivos empregos, de modo a evitar novas reclamações trabalhista.

“2.4 Q.A. 4: Estão corretos os procedimentos adotados e os valores pagos (ou concedidos) a título de benefícios a empregados, conselheiros e dirigentes da empresa?



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

(...)

2.4.1 Achado de Auditoria Percepção em duplicidade do auxílio-alimentação por empregados com outro vínculo com o serviço público

2.4.1.1.5 Proposições

454. Pugna-se pela expedição de determinação à Terracap no sentido de que **apure a ocorrência de falta funcional praticada pelo empregado matrícula 2645**, decorrente da **percepção cumulativa**, na Terracap e na Secretaria de Estado de Saúde (mat. 14421763), do **auxílio-alimentação** no período de maio/2015 a abril/2016, à vista do **Termo de Opção** por ele assinado em 13/04/2015, observado o **direito de defesa**, bem como que faça incluir como rotina permanente de trabalho com vistas a evitar situações como a aqui noticiada, a expedição de ofício a órgãos/entidades públicas informando os benefícios concedidos a seus empregados, quando estes sejam cedidos, requisitados ou declarem outro vínculo público.

455. Ante as dificuldades operacionais apontadas pela Terracap em cruzar informações que permitissem evitar os fatos aqui narrados, tem-se por pertinente sugerir à **Corte de Contas que determine a todos os órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal que publiquem juntamente com as informações alusivas a remuneração de seus servidores/empregados, os benefícios por eles recebidos de forma individualizada (aux. Alimentação, creche/pré-escola; saúde etc.), a quantidade de beneficiário (titular + dependentes) e os respectivo valor.**

456. Adicionalmente, sugere-se que se determine à SEPLAG e à SES que adotem providências tendentes ao ressarcimento dos valores pagos em duplicidade a título de auxílio-alimentação, respectivamente, aos servidores matrículas 1276387 e 14421763, vez que percebidos concomitantemente com similar benefício concedido pela Terracap no período de julho/2011 a julho/2012 e maio/2015 a abril/2016, respectivamente, sem prejuízo das medidas legais e administrativas cabíveis em face do contido no **Termo de Opção** por eles assinados na citada empresa estatal, observado o **direito de defesa.**" (Grifos acrescidos e no original).

109. O MPC/DF acompanha integralmente as proposições concernentes à necessidade de melhoria dos procedimentos de controle da entidade. Do mesmo modo, o Parquet especializado comunga com as sugestões atinentes à instauração de procedimento correicional para aferir a responsabilidade do empregado que **apresentou declaração incompatível com a realidade dos fatos alegados**, considerando a possibilidade de configuração de falha funcional derivada da conduta.

110. Do mesmo modo, este **Parquet** especializado entende pertinente a determinação para que todos os órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal publiquem detalhadamente, juntamente com as informações alusivas a remuneração, os benefícios recebidos por seus servidores/empregados.

111. A propósito, vale ressaltar que essa proposição é consentânea com os postulados constitucionais do acesso à informação pública e da publicidade e, por conseguinte, com a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

112. **Em adendo**, o MPC/DF sugere determinação para que TERRACAP, havendo acumulação de cargos ou requisição de agente público, além da manifestação formal do empregado acerca da não acumulação de benefícios em outros órgãos ou entidades públicas, **solicite declaração do órgão ou entidade no qual o empregado tenha outro vínculo para concessão de auxílios alimentação, pré-escolar e saúde.**

“2.4.1.2. Aquisição de cartão alimentação/refeição em quantidade superior à de beneficiários

(...)

2.4.1.2.5 Proposições

466. Expedição de determinação à Terracap visando apuração das **diferenças, noticiando os resultados ao Tribunal** e, se for o caso, as providências corretivas adotadas.

467. Adicionalmente, tem-se por pertinente, orientar a empresa no sentido de adotar como rotina, a **realização de conciliações com vista a identificar a origem de eventuais diferenças, para fins de regularização.**” (Grifos acrescidos e no original).

113. A identificação de excedente nos documentos fiscais atinentes ao fornecimento de cartão de alimentação denota superfaturamento no contrato em destaque.

114. Por conseguinte, em harmonia com o Corpo Instrutivo, este **MPC/DF** entende que a Companhia deve adotar medidas para proceder à glosa dos pagamentos indevidos. Além disso, a entidade deve realizar conciliações periódicas para identificar eventuais diferenças e realizar tempestivamente as compensações devidas, com o desiderato de resguardar o patrimônio da TERRACAP.

“2.4.1.3 Percepção de Auxílio-Creche em duplicidade por empregados com outro vínculo com serviço público ou cujo cônjuge possuía vínculo com serviço público.

(...)

2.4.1.3.5 Proposições

488. Pugna-se pela expedição de determinação à Terracap no sentido de que apure a ocorrência de possível **falta funcional praticada** pelos empregados ativos **matrículas 2665, 2645, 2022, 1789, 2153 e 2371**, decorrente da **percepção cumulativa na Terracap e órgãos/entidades do GDF**, por si ou pelo respectivo cônjuge, de **auxílio-creche**, à vista do Termo de Opção por eles assinados, observado o **direito de defesa**.

489. Adicionalmente, sugere-se que se determine à SES, SEAGRI, CGDF e Codeplan, que adotem providências tendentes a **se ressarcirem de valores pagos em duplicidade a título de auxílio-creche**, respectivamente, a seus servidores identificados na Tabela 9 e na Tabela 10, vez que percebidos concomitantemente com similar benefício concedido pela Terracap, sem prejuízo das medidas legais e administrativas cabíveis, observado o direito de defesa.

490. Relativamente aos **controles internos**, deixa-se de propor medidas tendo em vista que as **sugestões apresentadas na parte final do § 454 e no § 455** deste Relatório uma vez implementadas, mitigaram, também, as situações apontadas neste Achado de Auditoria.” (Grifos acrescidos e no original).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

115. Aos olhos do **MPC/DF**, são pertinentes as proposições emanadas no Relatório de Auditoria nº 07/2016 – Final, em face da constatação de percepção indevida de auxílio-creche por empregados da TERRACAP.

“2.4.1.4 Inobservância aos princípios da finalidade, eficiência e do interesse público na pactuação do Programa de Participação nos Resultados (...)

2.4.1.4.5 Proposições

560. Audiência dos diretores signatários das Decisões DIREC nºs 1601/201085 (vide e-doc B1C9EAAD – PPR2011); 1531/201186 (vide e-doc 035D4AF4 – PPR 2012); 05/201387 (vide e-doc B1A7D12F – PPR2013); 94/201488 (vide e-doc 171807CA – PPR2014) e 35/201589 (vide e-doc 1886F56A – PPR2015), à vista do art. 57, II e III e de possíveis reflexos no julgamento das contas anuais, com vistas a apresentação de razões de justificativa por inobservância aos princípios da finalidade, do interesse público e da eficiência e, ainda, por prática de ato de gestão antieconômico, à vista do impacto pouco significativo dos resultados dos PPR nos objetivos estratégicos da empresa, bem como das falhas apontadas nestes autos.” (Grifos acrescidos e no original).

116. Conforme aduziu o Corpo Instrutivo, é evidente a incompatibilidade do Programa de Participação nos Resultados instituído pela entidade com os **princípios da finalidade, eficiência do interesse público**.

117. Contudo, conforme dito alhures, o **MPC/DF** especializado entende que, considerando a relevância da matéria, a audiência dos responsáveis pelos atos inquinados deve ser precedida de manifestação do Comitê de Governança das Empresas Públicas, levando em conta a pertinência temática e a deliberação procedida na r. Decisão nº 3.570/2012.

“2.5 Q.A. 5: As cessões, requisições e disposição de empregados estão observando a legislação vigente? (...)

584. De modo geral, observou-se atendimento à norma de regência, inclusive, no que tange aos procedimentos afetos aos ressarcimentos. Ressalta-se, no entanto, as ocorrências tratadas no achado adiante apresentado.

*585. Por oportuno, salienta-se a previsão no ACT 2015/2016, da **dispensa de até 2 empregados**, sem prejuízo da remuneração e benefícios, respectivamente, ao SINDISER e a ASTER (Associação dos empregados).*

*586. Por fim, cumpre destacar a **existência de valores pendentes de recebimento da Secretaria de Esporte, Turismo e Laser, referente a cessão do empregado de mat. 21296 (retornou à Terracap em 12/5/2016) no valor de R\$ 40.720,20 e o atraso de quatro meses, por parte da Secretaria de Estado de Saúde, relativo à cessão do empregado de mat. 28683, em que pese a empresa venha reiterando as respectivas cobranças.***

*587. Sobre os atrasos, cabe observar que as normas de regência aplicáveis à Terracap não possuem disposição semelhante à contida no § 2º, art. 155 da Lei nº 840/2011, que prevê a **revogação da cessão caso observados atrasos no ressarcimento superiores a 60 dias**, pelo que pertinente orientar a jurisdicionada que faça incluir em seu normativo*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

interno, regramento semelhante àquele previsto na citada disposição legal.” (Grifos acrescidos e no original).

(...)

2.5.1.1 Inobservância aos Normativos Internos Afetos à Cessão de Pessoal

(...)

2.5.1.1.2 Análises e Evidências

(...)

591. Ao apreciar solicitação de cessão da empregada de **mat. 2453-8** (e-doc FF5405FB), a Gerência de Recursos Humanos da Terracap, ressaltou que **a cessão não atenderia aos critérios previstos no item 5.5 da Norma 7.2.32-A, ‘pois o número máximo de advogados cedidos [três] já foi alcançado e ainda seria necessário que o ônus da cessão recaia sob a Casa Civil da Governadoria do DF’.**

(...)

593. Situação assemelhada foi observada em relação as **prorrogações da cessão da empregada Mat. 861-3 ao TCDF** (e-doc F52DAD84). No presente caso, a primeira cessão, cujo prazo findou em 31/12/2013 **sem a tempestiva prorrogação**, se deu com fulcro em norma antes vigente, cujo conteúdo não apresentava restrições à semelhança da contida no item 5.2 antes transcrito. Todavia, a Terracap ao prorrogar, indevidamente, a cessão já vencida – **não se prorroga ato extinto pelo prazo** – o fez **contrariando a norma 4.2.27-A**, em particular o transcrito **item 5.2**, contrariando, inclusive, os posicionamentos da área de pessoal e do Advogado-Geral da Companhia, a teor do Despacho 1406/201 – ACAJU.

(...)

597. Desta feita, tem-se **por irregulares as cessões antes referidas**, salientando, ainda, o caráter facultativo da cessão de empregados, conforme se observa da leitura do art. 1º da Lei nº 2.469/1999.

(...)

2.5.1.1.5 Proposições

601. Pugna-se por determinar à Terracap **que proceda à regularização das cessões aqui referidas**, de forma a sanear os vícios antes apontados.

602. Sem prejuízo do antes colocado, parece pertinente, ainda, determinar a empresa que **faça constar dos processos de cessão de empregados as razões de fato e de direito que motivam a autorização de afastamento do empregado**, bem como para que inclua no ato autorizativo, a indicação expressa dos dispositivos legais e regulamentares que **a fundamentam a decisão**. (Grifos acrescidos e no original).

118. As evidencias indicadas pelo Corpo Instrutivo não dúvida quanto à inobservância dos normativos internos da TERRACAP afetos à cessão de pessoal. Destarte, deve-se considerar inadequadas as disponibilizações de empregados indicadas no Relatório de Auditoria.

119. Por conseguinte, este **Parquet** especializado sugere que o e. **TCDF** acolha as proposições apresentadas nos **parágrafos 601 e 602** do Relatório de Auditoria nº 07/2016 – Final.

“2.6 Outros Achados



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

610. Por relevante, cumpre-se destacar os pontos a seguir apresentados identificados no curso da presente auditoria que, apesar de não estarem explicitamente declarados no escopo do presente trabalho de fiscalização, foram objeto de apreciação vez que seus resultados impactam nas questões aqui trazidas e mostram-se relevantes ao Controle Externo.

2.6.1 Achados de Auditoria

2.6.1.1 Existência de dependência financeira da Terracap em relação ao Sócio Controlador (GDF)

(...)

614. Ocorre que no curso da presente auditoria identificou-se que a Terracap, em grande parte do período coberto pela presente fiscalização – 2011 até 2015, foi beneficiária de isenções tributárias de natureza não geral (não extensível a todos os contribuintes) de IPTU e TLP – consoante Leis 4.072/07 e 4.727/11 – IPTU e 4.022/07100 - TLP –, cujos resultados impactaram positivamente e de forma relevante os resultados operacionais de natureza econômica (lucro) e financeira (disponibilidade de caixa) da empresa, a ponto de justificar uma análise mais aprofundada acerca do alcance e da extensão dos dispositivos legais indicados no § 611 deste Relatório, particularmente, no que tange a renúncia de receita como Instrumento de transferência de recursos financeiros do controlador à suas empresas estatais.

615. Concomitantemente à ocorrência antes descrita, identificou-se, ainda, que a empresa vem se utilizando, no seu custeio, de recursos financeiros do GDF (e da União), resultantes do diferimento do recolhimento aos cofres distritais de dividendos e juros incidentes sobre o capital próprio - JCP.

(...)

2.6.1.1.5 Proposições

696. Entende-se pertinente que a Corte de Contas à vista das colocações aqui apresentadas, delibere quanto a dependência financeira da Terracap em relação ao GDF, visto os benefícios fiscais recebidos, bem ainda o não pagamento tempestivo dos dividendos e juros sobre o capital próprio, situação que caracteriza o recebimento de forma sub-reptícia – posto que sem trânsito direto na LOA – de recursos do Controlador (provenientes dos tributos e dos dividendos), que por sua vez estão sendo utilizados no custeio da empresa.

697. Acolhida a proposta antes indicada, necessário se faz **determinar à Terracap que observe às disposições contidas no art. 37, XI, c/c § 9º, da CF, enquanto persistir a situação apontada nestes autos.**

698. Adicionalmente, a vista do que consta dos §§ 734 e 735, orientar à Terracap quanto a observância à **Resolução do Conselho Federal de Contabilidade – CFC nº 1.305/2010**, que versa sobre a NBC TG 07 (R1) – Subvenções e Assistência Governamentais, relativamente aos **benefícios fiscais concedidos a empresa.**” (Grifos no original e acrescidos).

120. Quanto à aplicação do teto remuneratório estabelecido no art. 37, XI, c/c § 9º, da CF, este MPC/DF entende que o exame empreendido no presente feito pode ser prejudicado, tendo em conta a possibilidade de aprovação de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal para alteração da redação do art. 19, § 5º, da LODF. A reforma em comento, conforme pode ser depreendido do PELO nº 67/2017 e do PELO 60/2013, almeja a aplicação do limite



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

remuneratório estabelecido no art. 19, X, da LODF no âmbito das Estatais que integram Administração Indireta do Distrito Federal, **inclusive em relação às estatais independentes**.

121. Ademais, este **MPC/DF**, em que pese reconhecer o profícuo exame realizado pela Divisão de Fiscalização de Pessoal, entende imperiosa a submissão da **quaestio** ao Comitê de Governança das Empresas Públicas, em respeito ao posicionamento adotado na r. Decisão nº 3.570/2012 e em consonância com a competência carreada no art. 11, II, e, do Decreto nº 36.240/2015.

122. Aos olhos do **Parquet**, o pronunciamento do Colegiado é imperioso para que este e. **TCDF** debruce seu exame no tocante ao enquadramento da jurisdicionada no conceito definido no art. 2º, III, da LRF, o que possui o condão de evocar a incidência do teto remuneratório constitucional, a teor do arts. 37, § 9º, da Constituição Federal, bem como acerca dos aspectos fiscais avaliados no feito em epígrafe.

123. Não obstante, considerando o escopo definido para o presente feito, de modo a evitar confusão processual, no sentir deste Órgão Ministerial, o e. **TCDF** deve determinar, em momento oportuno, a instauração de feito específico para a avaliação da matéria apresentada no **subitem 2.6.1.1** dos Achados de Auditoria (Existência de dependência financeira da Terracap em relação ao Sócio Controlador), especificamente quanto à resposta apresentada pelo Comitê de Governança das Empresas Públicas.

“2.6.1.2 Inobservância à Lei de Acesso à Informação, no que tange às informações de pessoal

(...)

2.6.1.2.5 Proposições

760. Considerando que a Terracap vem divulgando, a partir de 2017, as informações objeto do presente achado, deixa-se, nesta oportunidade de propor medidas adicionais, relacionados ao presente achado.” (Grifos no original e acrescidos).

124. Conforme aduziu o Corpo Técnico, considerando que a TERRACAP passou a divulgar as informações requeridas pela Lei de Acesso à Informação, no que tange às informações de pessoal, o achado não demanda providências adicionais desta c. **Corte de Contas**.

“3 Considerações Finais

770. Em relação aos trabalhos que foram levados a efeito na presente auditoria, cujo escopo apresentou-se significativa, cumpre destacar alguns pontos que são merecedores de aprofundamento, seja pelo fato de não ter sido possível examiná-los total ou parcialmente nesta ocasião em razão dos fatores complexidade/tempo, ou ainda, por não serem afetos diretamente a área de atuação da SEFIPE. São eles:

- Plano de Demissão Incentivada*** (e-doc 76EFF3E8) cuja adesão, fixada em 60 dias, alcançou 186 empregados, oferecendo os seguintes benefícios custeados pela empresa:

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

• **empréstimo bancário** para fins de custeio de obras/serviços afetos ao Estádio Nacional de Brasília, tendo em vista os seguintes apontamentos insertos do Despacho nº 1/2016 – Grupo de Trabalho – Portaria 160/2014 – PRESI, datado de 26/04/2016 (e-doc 00BD7613):

(...)

771. Registra-se que a matéria afeta a área de atuação da SEFIPE foi registrado em Pasta Permanente com vista a futura verificação, ao tempo em que os temas relacionados à Secretaria de Acompanhamento foram encaminhados aquela Unidade para as providências pertinentes.

772. Por fim, salienta-se a juntada aos autos do Ofício nº 321/2016 – PRESI, da lavra do Presidente da Terracap, por meio do qual deu conhecimento à Corte de Contas, para as providências pertinentes, de cópia do processo 111.000.706/2016 que versa sobre **Denúncia de possível falsificação de diplomas de Doutorado e Mestrado de parte de empregado da empresa, fato que culminou na instauração de Processo Administrativo Disciplinar, cujos resultados, até então não eram conhecidos**. Todavia, ao término do presente trabalho de fiscalização, buscou-se verificar a conclusão dos trabalhos, ocasião que se constatou o **ressarcimento dos valores recebidos indevidamente, bem como, a demissão por justa causa do empregado responsável pela irregularidade** (e-doc BAA776C5). Em face das providências adotadas pela jurisdição, deixa-se de propor medidas adicionais.” (Grifos no original e acrescidos).

125. Em face do acompanhamento realizado pelas áreas competentes desta c. **Corte de Contas** e das providências adotadas pela entidade no tocante à denúncia apurada no Processo nº 111.000.706/2016, as nuances apresentadas nas considerações finais do Relatório de Auditoria nº 07/2016 não demandam providência do e. **TCDF** no presente feito.

126. Ante o exposto, este **MPC/DF**, com as ponderações apresentadas no presente Opinativo, possui entendimento **convergente** com as proposições emanadas do zeloso Corpo Instrutivo, com pequenos ajustes, sugerindo ao e. **TCDF**:

- I. **tomar** conhecimento do presente Relatório de Auditoria, dos documentos juntados aos autos e do presente Parecer;
- II. **determinar** à Terracap que:
 - a. **observe fielmente** os princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 19 da Lei Orgânica do DF, bem como os requisitos mencionados no **item I** da Decisão TCDF nº 5.537/2006, por ocasião da pactuação de ACT, deixando consignadas em processo as razões de decidir, incluindo estudos que demonstrem que a aplicação do Acordo Coletivo não acarretará desequilíbrio orçamentário, econômico e, especialmente, financeiro da empresa; (vide **item 2.1.1.1** do Relatório de Auditoria)
 - b. **promova**, em relação a todos os ocupantes de cargos e funções na empresa, a **aferição preconizada pelo Decreto nº 33.564/2012**, adotando tal procedimento como rotina de trabalho a ser observada a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

- cada ocorrência prevista no § 1º do art. 1º da citada norma; (vide **item 2.2.1.1** do Relatório de Auditoria)
- c. **adote** providências necessárias à expedição de ato fixando os quantitativos e os valores das funções gratificadas e dos cargos comissionados existentes na empresa, observadas as normas de regência; (vide **item 2.3.1.1** do Relatório de Auditoria)
 - d. **expeça** ato aprovando tabela consolidada a cada alteração promovida nos quadros de funções e empregos em comissão, de modo a evitar a perda de memória institucional e eventual prática de ato sem a respectiva regulamentação; (vide **item 2.3.1.1** do Relatório de Auditoria)
 - e. **aplique** de imediato a regra inserta no **item 3** da E.M. 001/90, objeto de aprovação da 78ª AGE, [aplicação do **percentual de 20% a título de opção**, para os diretores com vínculos com o serviço público], **até que a Assembleia Geral de Acionistas delibere em sentido contrário**, tendo em vista que o CONAD não possui competência legal para regulamentar a remuneração de Diretores, como o fez por ocasião da Decisão nº 24/2011; (vide **item 2.3.1.2** do Relatório de Auditoria)
 - f. **adote**, em face do item anterior, **providências no sentido de buscar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente**, com observância do direito ao contraditório e ampla defesa dos agentes alcançados, caso tais dispêndios não venham a ser convalidados pela Assembleia de Acionistas; (vide **item 2.3.1.2** do Relatório de Auditoria)
 - g. **proceda ao reenquadramento** do empregado **matrícula 2444** na tabela especial para os advogados levando em consideração, exclusivamente, o seu **tempo de serviço como Advogado** e, por conseguinte, adote providências visando ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente, sem prejuízo de garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa; (vide **item 2.3.1.3** do Relatório de Auditoria)
 - h. **proceda à imediata regularização dos cálculos do ATS** dos empregados de matrícula 931, 1125 e 2153, a contar de janeiro/2014, outubro/2014 e novembro/2013, respectivamente, **tendo em vista os afastamentos** decorrentes de invalidez temporária e licença sem vencimento, observando a necessária restituição dos valores pagos indevidamente e o indispensável direito de defesa dos empregados mencionados; (vide **item 2.3.1.4** do Relatório de Auditoria)
 - i. **realize** a revisão dos certificados de cursos apresentados para fins de progressão funcional, efetuando, caso necessários, os ajustes no enquadramento dos empregados na estrutura remuneratória da entidade e a consequente devolução dos valores percebidos indevidamente, inclusive nas progressões funcionais ou adicional de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

- merecimento sênior, observado o direito de defesa; (vide **item 2.3.1.5** do Relatório de Auditoria)
- j. **instaure** procedimento correcional para avaliar a conduta dos agentes responsáveis pela avaliação dos certificados notadamente incompatíveis com as normas de regência, bem como dos empregados que apresentaram documentos incompatíveis com o princípio da **boa-fé**;
- k. **estabeleça** em normas internas controles e critérios razoáveis para avaliação e aceitação de certificados de cursos, como exemplo os estabelecidos na Resolução TCDF nº 242/2012 (vide **item 2.3.1.5** do Relatório de Auditoria)
- l. em face da natureza **erga omnes** e o efeito vinculante da deliberação proferida pelo e. **STF** no RE 376.440, **implemente** a extinção dos **empregos em comissão – EC 07, 08 e 09**, tendo em vista a **declaração de inconstitucionalidade** da Lei nº 2.583/2000 pela **Corte Suprema**; (vide **item 2.3.1.7** do Relatório de Auditoria)
- m. **redistribua** as atribuições de executor de contratos/convênios hoje concentradas no empregado de mat. 2531, bem como adote medidas administrativas para evitar a indicação de empregados para fiscalizar mais de 3 contratos/ajustes de forma simultânea, sob pena de enfraquecer os controles internos da Companhia; (vide **item 2.3.1.8** do Relatório de Auditoria)
- n. **observe** a existência de correlação entre o objeto do contrato/convênio com as atribuições previstas para o cargo do empregado; (vide **item 2.3.1.8** do Relatório de Auditoria)
- o. **instaure Tomada de Contas Especial** para apuração de responsabilidade e imputação de débito, em face das despesas resultantes de condenações judiciais em reclamações trabalhistas instauradas para avaliar desvio de função de empregados, objeto das seguintes ações: 0784- 68.2013.5.10.017, 06983-78.2013.5.10.016 e 0301-56.2013.5.10.011; (vide **item 2.3.1.9** do Relatório de Auditoria)
- p. **aloque** os empregados da entidade segundo as atribuições, responsabilidades e requisitos previstos no Plano de Empregos, Carreiras e Salários - PECS, de forma a evitar a ocorrência de desvio de função; (vide **item 2.3.1.9** do Relatório de Auditoria)
- q. **apure** a ocorrência de possível **falta funcional** praticada pelo empregado matrícula 2645, resultante da **percepção cumulativa do auxílio alimentação**, e dos de matrículas 2665, 2645, 2022, 1789, 2153 e 2371, relativamente à percepção cumulativa de **auxílio-creche**, inclusive levando em conta o recebimento pelo cônjuge do empregado, com benefícios similares concedidos por outros órgãos/entidades do Distrito Federal, em face dos **termos de opção assinados**, assegurando aos empregados o pleno exercício do direito



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

- ao contraditório e à ampla de defesa; (vide **itens 2.4.1.1 e 2.4.1.3** do Relatório de Auditoria)
- r. **inclua** na rotina de trabalho da GEREH a exigência de declaração oficial acerca dos benefícios concedidos a empregados cedidos, requisitados ou que declarem outro vínculo público; (vide **itens 2.4.1.1 e 2.4.1.3** do Relatório de Auditoria)
 - s. **apure** a origem das **diferenças apontadas no item 2.4.1.2**, alusivas à aquisição de vales-alimentação/refeição, bem como adote rotinas administrativas para conciliação e compensação tempestiva dos valores devidos ao fornecedor; (vide **item 2.4.1.2** do Relatório de Auditoria)
 - t. **avalie a pertinência** de adotar norma semelhante à previsto § 2º, art. 155 da Lei Complementar nº 840/2011; (vide **item 2.5** do Relatório de Auditoria)
 - u. **adote** providências no sentido de regularizar as cessões dos empregados mat. 24538 e 8613, de forma a sanear os vícios apontados; (vide **item 2.5.1.1** do Relatório de Auditoria)
 - v. **faça constar** dos processos de cessão de empregados as razões de fato e de direito que motivam a autorização de afastamento do empregado, bem como inclua no ato autorizativo a indicação expressa dos dispositivos legais e regulamentares que fundamentam a decisão; (vide **item 2.5.1.1** do Relatório de Auditoria)
- III. em face das ponderações apresentadas pelo Corpo Instrutivo, **solicite manifestação** do Comitê de Governança das Empresas Públicas:
- a. acerca da relação de dependência da TERRACAP em relação ao orçamento fiscal do Governo do Distrito Federal, a teor do art. 11, II, e, do Decreto nº 36.240/2015;
 - b. Quanto ao impacto pouco significativo dos resultados dos PPR nos objetivos estratégicos da empresa, bem como das falhas apontadas nestes autos; (vide **item 2.4.1.4** do Relatório de Auditoria)
- IV. **alertar o Chefe do Poder Executivo**, quanto à necessidade da adoção das seguintes medidas afetas à Gestão de Pessoal:
- a. **normatizar**, em caráter urgente, a participação dos empregados das estatais do Distrito Federal, nos resultados e lucros dessas empresas, a teor do disposto no art. 5º da Lei Federal nº 10.101/2000 c/c o art. 7º, XI, da Constituição Federal; (vide **item 2.1.1.1** do Relatório de Auditoria)
 - b. **publicitar políticas/diretrizes** afetas à gestão de pessoal, visando balizar os processos de negociação trabalhista no âmbito das estatais, com vistas a evitar a ocorrência de celebração de cláusulas contendo conteúdo atentatório aos princípios insculpidos nos arts. 37 da CF e 19 da LODF, bem ainda tratamentos díspares na concessão de benefícios com natureza/características assemelhadas entre as entidades distritais, observando os aspectos econômicos e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

- financeiros, o ambiente concorrencial, além das características próprias afetas a área de atuação de cada estatal; (vide **item 2.1.1.1** do Relatório de Auditoria)
- c. apreciar, por meio do Comitê de Governança das Empresas Públicas, o mérito das propostas de ACT das empresas controladas pelo DF, nos termos preconizados no art. 11, VI e VII, do Decreto nº 36.240/2015; (vide **item 2.1.1.1** do Relatório de Auditoria)
 - d. orientar o seu representante nas Assembleias de acionistas das estatais a consignarem em ata ou no estatuto social determinação quanto à fiel observância aos termos do Decreto 33.564/2012, em face do disposto no art. 19, § 8º da LODF; (vide **item 2.2.1.1** do Relatório de Auditoria)
 - e. em face do disposto no art. 91, § 1º, da Lei nº 13.303/2016, promova a adequação dos normativos atinentes à TERRACAP ao disposto na norma geral em comento (vide parágrafo 83 deste Parecer);
- V. autorizar a **audiência**, para fins de apresentação de razões de justificativas, conforme consignado na Matriz de Responsabilização (e-doc DB8B5AFD) e Parecer do **MPC/DF**:
- a. dos dirigentes da entidade (Presidente e Diretor de Gestão Administrativa e de Pessoas) responsáveis pelas despesas resultantes do **pagamento de funções comissionadas e cargos em comissão realizadas após 2010**, dada a inviabilidade de aferição de sua regularidade em razão da não apresentação, pela empresa, dos atos de criação contemplando os quantitativos e remunerações; (vide **item 2.3.1** do Relatório de Auditoria)
 - b. dos signatários do ACT 2013/2015 e da Decisão DIREC nº 476/2015 que aprovou o ACT 2015/2016, todos identificados no § 138 do Relatório de Auditoria, à vista do disposto art. 57, II e III da LC nº 1/1994, e de possíveis reflexos no julgamento das contas anuais, por possíveis práticas atentatórias aos princípios preconizados no art. 37 da CF e no art. 19 da LODF, em particular os da legalidade, eficiência, razoabilidade, motivação e interesse público, bem como por atos antieconômicos; (vide **item 2.1.1.1** do Relatório de Auditoria)
 - c. dos signatários da Decisão DIREC nº 777/2014, identificados no § 313 do Relatório de Auditoria, ante a possibilidade de aplicação de multa, a teor do disposto no art. 57, II da L.C. nº 1/1994, vez que a aludida decisão foi prolatada em flagrante inobservância ao princípio constitucional da impessoalidade; (vide item 0 do Relatório de Auditoria)
 - d. do ex-Presidente da Terracap Alexandre Navarro Garcia, do atual, Julio Cesar de Azevedo Reis, e do Diretor de Gestão Administrativa e de Pessoas, Gustavo Adolfo Moreira Marques, tendo em conta a possibilidade de aplicação da sanção estabelecida no art. 57, II da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Quarta Procuradoria

L.C. nº 1/1994, bem como da eventual ressonância da irregularidades identificadas no julgamento das contas anuais da entidade, em face da manutenção no quadro de pessoal da Companhia dos EC 07 a 09, em que pese deliberação do e. **STF** declarando a inconstitucionalidade da Lei que fundamentou a criação dos empregos em comissão; (vide **item 2.3.1.7** do Relatório de Auditoria)

- VI. **determinar** à SEPLAG, SES e TERRACAP que solicitem manifestação dos servidores de matrículas 1276387 e 14421763 quanto à opção relativa a benefício percebido concomitantemente no período de julho/2011 a julho/2012 (mat. 2645) e maio/2015 a abril/2016 (mat. 2505), sem prejuízo das medidas legais e administrativas cabíveis para restituição do valor pago indevidamente e para responsabilização pela declaração contida no Termo de Opção por eles assinados na citada empresa estatal, observado o direito de defesa; (vide **item 2.4.1.1** do Relatório de Auditoria)
- VII. **determinar** à SES, SEAGRI, CGDF, Codeplan e TERRACAP, conforme o caso, que adotem providências tendentes ao ressarcimento de valores pagos em duplicidade a título de auxílio-creche aos servidores identificados na Tabela 9 e na Tabela 10 do Relatório de Auditoria, sem prejuízo das medidas legais e administrativas cabíveis, observado o direito de defesa. (vide **item 2.4.1.3** do Relatório de Auditoria)
- VIII. **determinar** à SETUL e à SES, que adotem, se ainda não o fizeram, providências tendentes à quitação dos valores pendentes de pagamento referentes à cessão pela Terracap dos empregados de matrícula 21296 e 28683; (vide **item 2.5** do Relatório de auditoria)
- IX. **determinar** a todos os órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal que publiquem de forma individualizada, juntamente com as informações alusivas à remuneração de seus servidores/empregados, os benefícios por eles recebidos; (vide itens 2.4.1.1 e 2.4.1.3 do Relatório de Auditoria)
- X. **dar conhecimento** à Secretaria de Contas dos fatos tratados nestes autos, ante a possibilidade de influenciar no julgamento das contas dos gestores da Terracap.

É o Parecer.

Brasília, 18 de maio de 2017.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador