



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

Processo nº: 11.937/16-e
Jurisdicionada: Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap
Assunto: Auditoria de Regularidade
Órgão Técnico: Secretaria de Fiscalização de Pessoal – SEFIPE
MP: Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA
Sessão: Pauta nº 43, S.O. nº 5049, de 28.6.2018
Publicação: DODF nº 120, de 26.6.2018, pág. 12

Ementa: Auditoria realizada na Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap com objetivo de verificar a legalidade e a regularidade dos atos praticados e das despesas relacionadas à gestão de pessoal, bem como examinar a adequação dos controles internos afetos a área.

Constatação de falhas. Encaminhamento do Relatório Prévio à jurisdicionada para conhecimento e manifestação (Despacho Singular nº 514/2016-GCPM). Remessa de esclarecimentos.

Elaboração do Relatório Final de Auditoria.

Irregularidade das despesas resultantes do pagamento de funções comissionadas e cargos em comissão realizadas após 2010, alerta ao Exmº. Sr. Chefe do Poder Executivo, audiência dos responsáveis que indica, determinações à Terracap, Codeplan, Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Estado de Saúde do DF, Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do DF, Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer do DF, Corregedoria-Geral do DF, bem como ao Comitê de Governança das Empresas Públicas acerca da dependência da Terracap em relação ao orçamento fiscal do GDF (Decisão nº 3.372/17-CPM).

Oposição de Embargos de Declaração pela jurisdicionada, pedidos de cópia dos autos e de prorrogação de prazo para atendimento de diligência e apresentação de razões de justificativa.

Provimento parcial dos embargos, sem efeitos infringentes, e concessão parcial dos demais pleitos (Decisão nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

4.541/17-CPM).

Interposição de Pedido de Reexame por um dos interessados.

Conhecimento do apelo, no efeito suspensivo, e autuação de processo em apartado para exame de mérito do recurso (Decisão nº 5.397/17-CPT).

Apresentação de manifestações por parte dos órgãos jurisdicionados.

PARECERES CONVERGENTES, com adendo do Ministério Público.

A Instrução propõe o cumprimento parcial das determinações, a reiteração dos itens não atendidos e a adoção de providências complementares.

O **Parquet** especializado acolhe, na essência, as propostas da Unidade Instrutória, mas pugna para que o Tribunal, ao invés de deliberar quanto à dependência da estatal nesta etapa processual, autorize a realização de estudos especiais com a participação da Secretaria de Macroavaliação de Gestão Pública – SEMAG, dentre outras medidas corretivas.

VOTO de acordo com o Ministério Público, com ajustes redacionais.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Auditoria realizada na Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap, com objetivo de verificar a legalidade e a regularidade dos atos praticados e das despesas relacionadas à gestão de pessoal, bem como examinar a adequação dos controles internos afetos a área.

2. Finalizados os trabalhos, foram constatados os seguintes achados:

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?



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

Achado: 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, da economicidade e da motivação (item 2.1.1.1);

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?

Achado: Inobservância aos procedimentos preconizados no Decreto nº 33.564/12 (item 2.2.1.1);

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?

Achado: Ausência de ato formal aprovando as tabelas de remuneração e de quantificação de funções gratificadas e de empregos em comissão (item 2.3.1.1);

Achado: Pagamento de remuneração indevida a Diretores com vínculo com o serviço público (item 2.3.1.2);

Achado: Posicionamento do empregado de matrícula 2444 na carreira incompatível com o tempo de exercício no emprego (item 2.3.1.3);

Achado: Pagamento de ATS em percentual superior ao devido (item 2.3.1.4);

Achado: 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 (item 2.3.1.5);

Achado: Pagamento indevido ao empregado matrícula 2361, de parcela retroativa de progressão por merecimento (item 2.3.1.6);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

Achado: 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 (item 2.3.1.7);

Achado: 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 (item 2.3.1.8);

Achado: Condenações Judiciais por Desvio de Função de Empregados (item 2.3.1.9);

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

Achado: Percepção em duplicidade do auxílio-alimentação por empregados com outro vínculo com o serviço público (item 2.4.1.1);

Achado: Aquisição de cartão alimentação/refeição em quantidade superior à de beneficiários (item 2.4.1.2);

Achado: Percepção de Auxílio-Creche em duplicidade por empregados com outro vínculo com serviço público ou cujo cônjuge possuía vínculo com serviço público (item 2.4.1.3);

Achado: Inobservância aos princípios da finalidade, eficiência e do interesse público na pactuação do Programa de Participação nos Resultados (item 2.4.1.4);

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

Achado: Inobservância aos Normativos Internos Afetos à Cessão de Pessoal (item 2.5.1.1);

Outras impropriedades verificadas:

Achado: Existência de dependência financeira da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

TERRACAP em relação ao Sócio Controlador (GDF)
(item 2.6.1.1);

Achado: Inobservância à Lei de Acesso à Informação,
no que tange às informações de pessoal (item 2.6.1.2).

3. A versão prévia do Relatório de Auditoria (e-doc 8140976D-e) foi encaminhada à jurisdição, em 25.11.2016, para conhecimento e manifestação (Despacho Singular nº 514/2016-GCPM, e-doc 0982A0AD-e).

4. Devidamente comunicada, a Terracap enviou o Ofício nº 0084/2017 – PRESI, acompanhado das informações prestadas pelas áreas técnicas da Empresa (e-doc B7D294A1-c).

5. Ato contínuo, foi elaborado o Relatório de Auditoria nº 07/2016 – Final (e-doc 43D7B4A1-e), apreciado na Sessão de 18.7.2017, ocasião em que a Corte exarou a Decisão nº 3.372/17-CPM (e-doc B12FA5A4-e), **in verbis**:

DECISÃO Nº 3.372/17 (CPM)

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, com o qual concorda o Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, com fundamento diverso, decidiu: I – tomar conhecimento do Relatório de Auditoria (e-doc 43D7B4A1-e) 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 do Relatório de Auditoria); III – determinar à Terracap que: a) observe fielmente os princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como os requisitos mencionados no inciso I da Decisão TCDF nº 5.537/06, 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 à todos os ocupantes de cargos e funções na empresa, a aferição preconizada pelo Decreto nº 33.564/12, 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 do Relatório de Auditoria); c) adote providências necessárias à expedição de ato fixando os quantitativos e os valores das funções gratificadas e dos cargos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

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 24/11 (vide item 2.3.1.2 do Relatório de Auditoria); f) adote, em face da alínea anterior, providências no sentido de buscar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, com observância do direito ao contraditório e à 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 merecimento sênior, observado o direito de defesa (vide item 2.3.1.5 do Relatório de Auditoria); j) estabelecer em normas internas controles e critérios razoáveis para avaliação e aceitação de certificados de cursos, como exemplo os estabelecidos na Resolução TCDF nº 242/12 (vide item 2.3.1.5 do Relatório de Auditoria); k) 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 2.583/00 pela Corte Suprema (vide item 2.3.1.7 do Relatório de Auditoria); l) redistribua as atribuições de executor de contratos/convênios hoje concentradas no empregado de Matrícula 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

controles internos da Companhia (vide item 2.3.1.8 do Relatório de Auditoria); m) 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); n) 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); o) 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); p) 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 ao contraditório e à ampla de defesa (vide itens 2.4.1.1 e 2.4.1.3 do Relatório de Auditoria); q) 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); r) 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); s) avalie a pertinência de adotar norma semelhante à prevista no § 2º, art. 155 da Lei Complementar nº 840/11 (vide item 2.5 do Relatório de Auditoria); t) adote providências no sentido de regularizar as cessões dos empregados Matrículas 24538 e 8613, de forma a sanear os vícios apontados (vide item 2.5.1.1 do Relatório de Auditoria); u) 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); IV – determinar ao Comitê de Governança das Empresas Públicas que, no prazo de 90 (noventa) dias, manifeste-se oficialmente quanto à dependência da Terracap em relação ao orçamento fiscal do Governo do Distrito Federal, em consonância com o art. 11, inciso II, alínea “e”, do Decreto nº 36.240/15; V – alertar o Sr. 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 10.101/00,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

c/c o art. 7º, inciso XI, da Constituição Federal (vide item 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria); b) tornar públicas as 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 Constituição Federal 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 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 Acordos Coletivos de Trabalho - ACT das empresas controladas pelo DF, nos termos preconizados no art. 11, incisos VI e VII, do Decreto nº 36.240/15 (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 orientação no sentido de observar os termos do Decreto nº 33.564/12, em face do disposto no art. 19, § 8º da LODF (vide item 2.2.1.1 do Relatório de Auditoria); VI – autorizar a audiência, para fins de apresentação de razões de justificativas, conforme consignado na Matriz de Responsabilização (e-doc DB8B5AFD): a) dos signatários do Acordo Coletivo de Trabalho - ACT 2013/15 e da Decisão DIREC nº 476/15, que aprovou o ACT 2015/2016, todos identificados no § 138 do Relatório de Auditoria, à vista do disposto no art. 57, incisos II e III da Lei Complementar nº 1/94, e de possíveis reflexos no julgamento das contas anuais, por possíveis práticas atentatórias aos princípios preconizados no art. 37 da Constituição Federal 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); b) dos signatários da Decisão DIREC nº 777/14, identificados no § 313 do Relatório de Auditoria, ante a possibilidade de aplicação de multa, a teor do disposto no art. 57, inciso II da Lei Complementar nº 1/94, uma vez que a aludida decisão foi prolatada em flagrante inobservância ao princípio constitucional da impessoalidade; c) do ex-Presidente da Terracap, Sr. Alexandre Navarro Garcia, do atual, Sr. Julio Cesar de Azevedo Reis, e do Diretor de Gestão Administrativa e de Pessoas, Sr. Gustavo Adolfo Moreira Marques, tendo em conta a possibilidade de aplicação da sanção estabelecida no art. 57, inciso II da Lei Complementar nº 1/94, bem como da eventual repercussão das 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 de tais empregos em comissão (vide item 2.3.1.7 do Relatório de Auditoria); d) dos signatários das Decisões DIREC nºs 1601/10 (vide e-doc B1C9EAAD – PPR2011); 1531/11 (vide e-doc 035D4AF4 – PPR2012); 05/13 (vide e-doc B1A7D12F – PPR2013); 94/14 (vide e-doc 171807CA – PPR2014) e 37/15 (vide e-doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

1886F56A – PPR2015), identificados no § 560 do Relatório de Auditoria, à vista do disposto no art. 57, incisos II e III da Lei Complementar nº 1/94 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 Planos de Participação nos Resultados - PPR nos objetivos estratégicos da empresa, bem como das falhas apontadas nos autos em exame (vide item 2.4.1.4 do Relatório de Auditoria); VII – determinar à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e à Terracap que solicitem manifestação dos servidores de Matrículas 1276387 e 14421763 quanto à opção relativa à benefício percebido concomitantemente no período de julho/2011 a julho/2012 (Matrícula 2645) e maio/2015 a abril/2016 (Matrícula 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); VIII – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, à Controladoria-Geral do Distrito Federal, à Codeplan e à 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); IX – determinar à Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer e à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal 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); X – 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); XI – dar conhecimento à Secretaria de Contas dos fatos tratados nos autos em exame, 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); XII – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal, para os devidos fins. A Senhora Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, por força do art. 150 do RI/TCDF, deixou de presidir a sessão durante o julgamento deste processo.

Presidiu a sessão, durante o julgamento deste processo, o Conselheiro RENATO RAINHA. Votaram os Conselheiros INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou a representante do MPjTCDF, Procuradora-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA. Ausentes os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE e PAULO TADEU.”

6. Na sequência, a Terracap opôs Embargos de Declaração (e-doc 88DBFBCB-c) enquanto diversos interessados solicitaram prorrogação de prazo para o atendimento do **decisum** (e-docs 64B07E29-c, F587BF7A-c, 7A7917A8-c, 6F307D5D-c, 45B132E6-c, 3C3FD4BC-c, 4605AF1F-c, 7C3EB730-c, 473F1C58-c, ECA00E42-c e 35864D4F-c).

7. Na Sessão Ordinária de 19.9.2017, o Tribunal, acolhendo Voto deste Relator, deu provimento parcial aos Embargos, sem conceder-lhes efeitos infringentes, e esclareceu à Terracap que os estudos de que trata o inciso III, alínea “a”, da Decisão nº 3.372/17 não devem considerar apenas a potencialidade de desequilíbrio decorrente da implementação dos acordos coletivos, contemplando, adicionalmente, as seguintes variáveis, sem prejuízo de outras que vierem a ser acrescidas pela jurisdicionada: situações patrimonial, orçamentária e financeira, atual e futura, da companhia; compromissos financeiros assumidos; planos de negócios e de investimentos; e variáveis econômicas aplicáveis. Outrossim, deferiu os pedidos de cópia dos autos e de prorrogação de prazo pleiteado pelos interessados (Decisão nº 4.541/17-CPM, e-doc 1531CC31-e).

8. Noutro giro, o Sr. Girleno Marcelino da Rocha, empregado da jurisdicionada, irressignado com o teor da Decisão nº 3.372/17-CPM, interpôs Pedido de Reexame contra os termos do inciso III, alínea “g”, do **decisum**, os quais foram conhecidos, no efeito suspensivo, por meio da Decisão nº 5.397/17-CPT¹.

9. Ainda em atenção à Decisão nº 3.372/17-CPM (e-doc B12FA5A4-e), exarada em 18.7.2017, as jurisdicionadas manifestaram-se por meio dos Ofícios nºs 614/2017 – GAB/SEAGRI-DF (e-doc 6ED8EDA1-c); SEI-GDF nº 37/2017 – CGDF/SUBGI (e-doc 2EC38C9D-c); SEI-GDF nº 117/2017 – SEPLAG/GAB (e-doc ED50CBAF-c); SEI-GDF nº 24/2017 – CODEPLAN/PRESI/GAB (e-doc 3ADF7C6F-c); SEI-GDF nº 109/2017 – CGDF/GAB (e-doc 316E7538-c); SEI-GDF nº 2/2017 – CGDF/GAB/CGA (e-doc 1D47812C-c); SEI-GDF nº 237/2017 – SINESP/GAB/ASSESP (e-doc A0BE7A80-c); 766/2017 – GAB/RA XII (e-doc 384789A7-c); SEI-GDF nº 930/2017 – SES/GAB (e-doc 95761FB9-c); SEI-GDF nº 928/2017 – SES/GAB (e-doc 8EA3F996-c); SEI-GDF nº 981/2017 – SES/GAB (e-doc CDF7EC9D-c) e anexo constante do e-doc C20725BF-c; SEI-GDF nº 99/2017 – TERRACAP/PRESI/COINT (e-doc 68A9BDA5-c) e anexos constantes do e-doc B86D895E-c; 676/2017-GAB/SETUL (e-doc 4F277491-c); SEI-GDF nº 1586/2017 – SES/GAB (e-doc EC9B7323-c); SEI-GDF nº 18/2018 -

¹ A título de esclarecimento, destaca-se que a análise de mérito do referido recurso pelo Relator Recursal será realizada em autos apartados (Processo nº 5.510/18).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

TERRACAP/PRESI/COINT (e-doc 043828B4-c) e anexos constantes dos e-docs C5776C4B-c e A15B7DBF-c; SEI-GDF nº 1620/2017 – SEPLAG/GAB (e-doc 4C020B81-c) e anexos constantes dos e-docs E2F452C4-c e 3E8256D7-c.

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTÓRIO

10. O Corpo Técnico, por meio da Informação de 28.2.2018 (e-doc C089D8BF-e), analisa a matéria nos termos seguintes:

“7. Feitas as observações acima, passa-se a apreciação dos elementos informativos juntados aos autos em atenção à Decisão nº 3372/2017, observando que para os fins pretendidos, a presente informação foi subdividida em tópicos tendo por referencial os destinatários da Decisão, os seus itens e alíneas a eles relacionados.

1 Terracap

8. As análises realizadas se pautaram nos esclarecimentos expedidos pela Controladoria Interna da empresa, que sintetizava as informações prestadas pelas diversas unidades internas acerca do que fora decidido pelo Tribunal.

1.1 Item 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”*

1.1.1 Providência

9. Sobre a decisão antes transcrita, a Estatal assim se pronunciou, verbis (edoc 68A9BDA, pag. 2):

Conforme o Despacho nº 21785293/2017, a Coordenação de Planejamento e Modernização informou que a questão foi tratada no âmbito do Processo nº 111.000.852/2017 o qual aprovou a reestruturação da Empresa, inclusive, o quadro de cargos comissionados. Doravante a orientação é de que sempre que houver alteração seja quantitativa ou de valores das funções comissionadas a Terracap fará referência a nova tabela contemplando a totalidade dos cargos para manter o histórico das alterações:

1.1.2 Análise



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

10. A providência adotada pela empresa regulariza, a contar da vigência da reestruturação², a situação apurada pela Auditoria, bem como configura o cumprimento ao disposto ao contido na alínea “c” do item III da decisão nº 3372/2017, vazada nos seguintes termos:

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)

11. Destarte, as despesas realizadas entre 2010 e 01/09/2017 permanecem sem documentação hábil que viabilize a verificação de sua regularidade, pelo que mantém-se pertinente o deliberado pela Corte de Contas, no item II da Decisão 3372/2017.

1.2 Item III - “Determinar à Terracap que:”

1.2.1 Alínea “a”: “observe fielmente os princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como os requisitos mencionados no inciso I da Decisão TCDF nº 5.537/06, 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)”

1.2.1.1 Providência

² 1/09/2017, conforme alínea “b” da Decisão do Conselho de Administração nº 18/2017, datada de 17/08/2017 – vide pag. 205 e-doc B86D895E

12. Sobre o contido na alínea em epígrafe, a Terracap informou, inicialmente, que o tema era objeto do Processo SEI 00111-00013958/2017-13 que trata da celebração do ACT 2017/2019 que, à época, ainda se encontrava em fase de aprovação (e-doc 68A9BDA, pag. 2).

13. Posteriormente, por meio do Ofício SEI-GDF nº 18/2018 - TERRACAP/PRESI/COINT (e-doc 043828B4), a Estatal enviou à Corte de Contas, cópias do Processo acima mencionado (e-doc C5776C4B). **1.2.1.2 Análise**

14. Da leitura das peças enviadas não se vislumbrou a existência dos estudos “que demonstrem que a aplicação do Acordo Coletivo não acarretará desequilíbrio orçamentário, econômico e, especialmente, financeiro da empresa”, tal como requerido na Decisão em epígrafe, visto que a simples indicação de fluxos de caixa para o período de três meses (outubro a dezembro/2017)²

² Cujas estimativas eram de déficit financeiro da ordem de R\$ 113 milhões, podendo alcançar a R\$ 145 milhões se consideradas as despesas eventuais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

não permite que se alcance a conclusão demandada, especialmente pelo fato de o acordo em questão referir-se a um período de dois anos.

15. *Mostra-se igualmente ineficaz para os fins pretendidos pela aludida Decisão, a simples indicação/comprovação de eventuais economias resultantes do novo pacto frente a anteriores, tal como teria sido contemplado no Voto do Diretor Administrativo e Financeiro ao tratar da economia estimada para 2018 e 2019 em razão do “resultado do Acordo Coletivo proposto, frente ao Acordo Coletivo do biênio 2016/2017...”, mas cujos valores, frisa-se, não constam da peça enviada, conforme se observa nas páginas 22/23 do e-doc C5776C4B.*

16. *Isso porque, a redução de despesa (em maior ou menor proporção) resultante de novas condições pactuadas nos ACTs, ainda que demonstre a existência de preocupação/diligência dos gestores e dos próprios trabalhadores em relação à situação da Companhia, não demonstra, por si só, que os termos acordados não acarretarão desequilíbrio às contas da empresa, quando analisadas frente aos cenários futuros (curto, médio e longo prazo) “vislumbrados” pela Direção da Estatal, em seus planos estratégicos, táticos e operacionais.*

17. *Sem prejuízo do antes colocado, cumpre salientar a presença na documentação enviada à Corte de Contas em atenção ao item III, “b” (e-doc A15B7DBF, pág. 4/20), do denominado “Plano de Recuperação – Terracap”, peça aprovada pela Diretoria Colegiada da Empresa em 03/05/2017, conforme Decisão nº 285, prolatada na Sessão nº 3148.*

18. *O aludido plano propunha como estratégia de recuperação da empresa, os seguintes princípios:*

- *Lançamento de novos empreendimentos;*
- *Redução das despesas administrativas; □ Recuperação da carteira de recebíveis.*

19. *No que tange à despesa com pessoal, objeto da auditoria cujos resultados ora se aprecia, cabe destacar que o Plano ao tratar do “significativo aumento das despesas da companhia...”, demonstrou que a empresa acumulou entre 2012 a 2016 um crescimento real³ de 53% nessas despesas, conforme se depreende dos dados presentes no gráfico plotado ao final da pág. 5 do citado e-doc. Esse crescimento foi fruto dos aumentos reais verificados entre 2012 a 2016 (9,5%, 10,3%, 14,4% e 10,7%).*

20. *Ainda sobre os aumentos dos dispêndios com pessoal, a Diretoria Financeira observou, verbis:*

³ Descontados os efeitos inflacionários (IPCA) e o crescimento vegetativo da folha de 3% a.a.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

Há que se considerar, no período acima [2011 a 2016] a implantação do Plano de Empregos da Terracap, juntamente com a aplicação de uma nova tabela salarial, concedida pela gestão anterior, acarretando o aumento da aludida despesa, consoante exposto acima.

21. Em face da situação antes identificada e alinhado ao princípio de redução das despesas administrativas, o Plano apontou para adoção das seguintes “ações de redução de despesas” afetas à área de pessoal – itens 3.1 e 3.4 do Plano:

- *Programa de Demissão Incentivada (redução de R\$ 26,26 milhões em 2017);*
- *Redução de 80% para 60% da remuneração dos cargos em comissão (redução de R\$ 4,67 milhões/ano)⁴;*
- *Reestruturação de Diretorias, com redução dos quantitativos de Empregos em Comissão e Funções Gratificadas (redução de R\$ 9,75 milhões)⁵;*
- *Revisão do Plano de Saúde (redução de R\$ 9,79 milhões/ano)⁶;*
- *Fim das incorporações de funções⁷ (não estimado);*
- *Revisão da tabela de anuênios⁹ (não estimado);*
- *Revisão do Programa de Participação nos Resultados, condicionado à lucratividade da Terracap (não estimado)¹⁰; □ Revisão do seguro de vida (não estimado).*

22. Em relação às medidas apontadas no Plano, observou-se que as pertinentes à redução dos anuênios e à vinculação da distribuição de resultados a existência de lucros pela empresa foram implementadas no ACT 2017/2019. Todavia, foram mantidas as Incorporações das Funções, em que pese a indicação pela sua extinção.

23. Assim, considerando tão somente o conteúdo das peças enviadas ao Tribunal para apreciação, conclui-se, no que se refere aos estudos preconizados pelo Tribunal, que a determinação da Corte de Contas não teria sido levada a efeito em sua plenitude, por

⁴ Medida foi aprovada somente em dezembro/2017 – Ata da 187ª AGE.

⁵ Medida aprovada com vigência a contar de setembro/2017 - Decisão do Conselho de Administração nº 18/2017, datada de 17/08/2017.

⁶ O contrato nº 27/2017, assinado em 28/03/2017, e que resultaria na referida redução de despesa foi rescindido unilateralmente pela Estatal em 30/11/2017 – Decisão Diretoria Colegiada nº 3798/2017 c/c Carta nº 0208/2017 – CPLIC – em face de inadimplemento pela contratada de obrigações contratuais (suspensão da prestação de assistência à saúde para os empregados).

⁷ Medida não implementada a teor da Cláusula Oitava do ACT 2017/2019 (pág. 3/5, e-doc C5776C4B)

⁹ Medida adotada a teor do contido na Cláusula Nona do citado ACT 2017/2019. ¹⁰ Medida adotada consoante Cláusula Décima Primeira do ACT 2017/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

ocasião da pactuação do ACT 2017/2019.

24. No que tange a observância aos princípios aplicáveis à Administração Pública previstos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do DF, cabe observar que da leitura procedida no ACT 2017/2019, observou-se a existência de cláusulas assemelhadas àquelas destacadas no item 2.1.1.1 do Relatório Final de Auditoria, a exemplo da Cláusula Oitava, que versa sobre a incorporação de função de confiança; Cláusula Décima Sétima, que trata do Plano de Saúde; Cláusula Décima Primeira, que refere-se ao PPR – no presente caso, no que se refere a ausência de regulamentação de parte do GDF do art. 5º da Lei 10.101/2000; Cláusula Décima Terceira, no que tange a concessão do “bônus” natalino com auxílio alimentação; Cláusula Décima Segunda, que trata da ajuda de custo aos empregados executores de contratos/convênios; Cláusula Quadragésima Quarta, que autoriza a liberação de dois empregados à ASTER, sem ônus e sem prejuízo da remuneração e benefícios, bem como a liberação adicional – em relação ao ACT anterior – de um empregado, também sem ônus e com remuneração integral e benefícios, ao Sindicato da Categoria.

25. Desta feita, à vista das considerações antes oferecidas, conclui-se pelo não cumprimento integral da determinação em tela, também no que se refere a observância aos princípios aplicáveis à Administração Pública.

*26. Por fim, considerando que pende de apreciação as razões de justificativas oferecidas em atendimento ao item VI, alínea “a” da Decisão nº 3372/2017, deixa-se nesta oportunidade de apresentar proposição complementar, ante a possibilidade do entendimento da Corte de Contas vir a ser modificado em razão dos esclarecimentos oferecidos. **1.2.2 Alínea “b”:** “promova, em relação à todos os ocupantes de cargos e funções na empresa, a aferição preconizada pelo Decreto nº 33.564/12, 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 do Relatório de Auditoria)”*

1.2.3 Providência

27. Sobre o tema, e em particular sobre os membros da Direção e dos Conselhos de Administração e Fiscal, a Assessoria Executiva reafirma⁸ que vem observando as disposições estatutárias, bem ainda, os requisitos da Lei nº 6.404/1976, ao tempo em que destaca que a empresa “deve promover a adequação de seu Estatuto Social com fito de atender a Lei nº 13.303/2016, em especial aos artigos...” 9º, § 3º - que versa sobre a vinculação da Auditoria Interna ao Conselho de Administração, diretamente ou por meio do Comitê de Auditoria Estatutário - e 10 – que preconiza, no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, a criação do referido Comitê, que deverá verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para os Conselhos de

⁸ Essa informação foi prestada em resposta a análise preliminar do Relatório de Auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

Administração e Fiscal, com competência para auxiliar o acionista controlador nessas indicações. (Pág. 3/4 do e-doc 68A9BDA5)

28. No que tange aos empregados, a Gerência de Pessoal (e-doc 68A9BDA5, pág. 4) a par de ratificar seu entendimento já externado nestes autos acerca da obrigação funcional do empregado de notificar a empresa qualquer fato que resulte em alteração cadastral, informou, verbis:

*De toda forma, em atendimento a recomendação do egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal, estamos perscrutando sobre o tema e trabalhando em uma elaboração de minuta de um regramento interno, mediante instituição de Instrução de Serviço, no âmbito da Diretoria de Gestão Administrativa e de Pessoas, a visar no escopo central de implantar regra e fluxo de rotina específica a matéria, determinando que, nos casos de qualquer contratação e designação de empregado em qualquer emprego, tanto da Tabela de Emprego Permanente e da Tabela de Emprego em Comissão, inclusive nos casos de posse de conselheiros eleitos, bem como nos casos de solicitações de substituição de empregado, os pedidos já deverão vir acompanhados das certidões elencadas no Artigo 32, do Decreto nº 33.564/2012. **1.2.3.1 Análise***

29. Como visto, as providências indicadas remetem para ações futuras, motivo pelo qual deixa-se, nesta oportunidade, de considerar cumprida a determinação da Corte de Contas, observando, todavia, que a eficácia das medidas noticiadas pela Terracap poderá ser avaliada em futuras fiscalizações, de modo que deixa-se de propor medida complementar.

1.2.4 Alínea “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)”*

30. Conforme relatado anteriormente – vide item 1.1.2 desta Informação – a empresa ao reestruturar-se administrativamente fixou os quantitativos e a remuneração de seus cargos comissionados e funções gratificadas, dando assim cumprimento à decisão em referência.

1.2.5 Alínea “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)”***1.2.5.1 Providência e Análise**

31. A providência acima transcrita restou demonstrada na documentação afeta à reestruturação referida no tópico anterior, o que não impede a Corte de Contas, em futuras fiscalizações, de avaliar a continuidade dessa boa e necessária prática.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

1.2.6 Alínea “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 24/11 (vide item 2.3.1.2 do Relatório de Auditoria)”

Alínea “f”: “adote, em face da alínea anterior, providências no sentido de buscar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, com observância do direito ao contraditório e à 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)”

1.2.6.1 Providência

32. Inicialmente, a Terracap informou que os temas eram objeto do Processo SEI 111.000.11193/2017, o qual aguardava deliberação em Assembleia. (págs. 4/5 do e-doc 68A9BDA5). Posteriormente enviou cópias eletrônicas do referido Processo Administrativo (ver e-doc A15B7DBF), contemplando, entre outros documentos, cópia da Ata da 187ª Assembleia Geral Extraordinária dos Acionistas, onde restou aprovada com base no voto do Acionista Majoritário a “Redução de 80% para 60% na opção de remuneração do valor de honorário de Diretor Requisitado e Emprego em Comissão (Proc. nº 00111-00011193/2017-79)”, “... tendo em vista a economia de recursos gerada com a medida, que vai ao encontro da necessidade premente de redução de custos da empresa, especialmente no que tange às despesas de pessoal”. (grifou-se)

1.2.6.2 Análise

33. Sobre a aludida decisão cabe ponderar dois aspectos, **que descaracterizam o cumprimento**, pela Terracap, da Decisão Plenária, quais sejam:

1) o fato de a assembleia de acionistas da Terracap, comprovadamente, **NUNCA** ter autorizado/fixado o valor da opção em 80%, consoante fartamente demonstrado no Relatório de Auditoria, motivo pelo qual a decisão prolatada na ata antes indicadas ao tratar da **“Redução de 80% para 60% o valor da opção para a remuneração do valor de honorário de Diretor Requisitado...”** (grifou-se) **autorizou**, na prática, **a majoração da opção de 20% para 60%**, sob o argumento de estaria buscando economia para empresa, logo em flagrante oposição à motivação do referido ato. Assim, considerando a discrepância entre o resultado pretendido e o que será alcançado, têm-se que a deliberação foi tomada com flagrante desvio de finalidade, portanto eivado de vício insanável.

2) a decisão em tela, com base em seus exatos termos e em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

seus fundamentos, não objetivou convalidar a decisão nº 24/2011 (e-doc 3759A47E) do CONAD, dada a completa ausência de expressa referência a tal propósito. O ato de convalidação deve explicitar, para fins de eficácia, os seus alcances não sendo admitida “a convalidação implícita”, como, ao que parece, buscou-se fazer.

34. De notar, inclusive, que a proposta de “Redução” se deu “em aderência com o plano de recuperação da empresa, e em isonomia ao que já foi aplicado aos empregados”, e não, especificamente, em face da ilegalidade apontada pela Corte de Contas, ainda que a Decisão do Tribunal tenha sido mencionada como uma das razões de decidir pelo Relator da Matéria na Diretoria Colegiada, que a submeteu à consideração da AGE (vide Decisão Diretoria Colegiada nº 528 - e-doc A15B7DBF).

35. Desta feita, tem-se por descumpridas as deliberações em epígrafe, bem ainda, ineficaz a deliberação da Assembleia relativamente a alteração do percentual de opção aplicável aos Dirigentes requisitados da Terracap, na medida que diversamente da motivação declarada, culminou em majoração do valor anteriormente autorizado pela própria Assembleia.

1.2.7 Item “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 e-DOC B12FA5A4-e Proc 11937/2016-e Documento assinado digitalmente. Para verificar as assinaturas, acesse www.tc.df.gov.br/autenticidade e informe o edoc B12FA5A4 garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa (vide item 2.3.1.3 do Relatório de Auditoria)”

1.2.7.1 Análise

36. Conforme noticiado no § 3º desta Informação, a decisão em referência encontra-se com seus efeitos suspensos pela Decisão nº 5397/2017, que determinou, ainda, que a matéria fosse tratada em autos apartados (proc. 5510/2018), conforme item II.2.

37. Desta feita, o item em apreço não será abordado neste feito.

1.2.8 Item “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)” **1.2.8.1 Providência**

38. Sobre a decisão em tela, a Terracap informou (e-doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

*68A9BDA5, pág. 7) que cientificou os empregados de matrícula nºs 931, 1125 e 2153 que estaria procedendo, a partir de outubro/2017, “os ajustes necessários a fim de regularizar o cálculo do Adicional de Tempo de Serviço – ATS, bem como procederá com o ressarcimento dos valores pagos indevidamente aos cofres da empresa, com o devido desconto junto ao pagamento salarial mensal dos respectivos empregados...” não sem antes dar-lhes a oportunidade do exercício da “ampla defesa e direito ao contraditório...”. **1.2.8.2 Análise***

39. Não há menções no expediente enviado posteriormente pela empresa, acerca do resultado da providência antes referida, cuja avaliação da efetividade poderá ser realizada em futura auditoria.

1.2.9 Item “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 merecimento sênior, observado o direito de defesa (vide item 2.3.1.5 do Relatório de Auditoria)”

1.2.9.1 Providência

40. Em atenção à decisão em epígrafe, a estatal informou (e-doc 68A9BDA5, págs. 7/8), por meio da Gerência de RH, que

“...juntamente com o seu Núcleo de Desenvolvimento de Recursos Humanos estão trabalhando nas alterações devidas da Norma Organizacional que trata da matéria, especificamente no tocante a realização de cursos por partes de empregados da Tabela de Empregos Permanentes da Terracap - TEP/TERRACAP, relativamente a comprovação de carga horária de cursos e/ou participações de eventos exigidos para suas respectivas Classes de grupo de empregos, para fins de Progresso Funcional por Merecimento e nos casos de Adicional de Merecimento Sênior, ao bom e eficiente ajuste no enquadramento dos empregos na estrutura remuneratória do Plano de Empregos, Carreiras e Salários — PECS, inclusive no objetivo de se evitar possíveis inconsistência e impropriedade nas efetivas cargas horárias das realizações de cursos e/ou participações de eventos.” (grifou-se).

41. No que tange especificamente à revisão dos certificados objeto da aludida Decisão destacam-se as seguintes passagens da manifestação da área jurídica (e-doc 68A9BDA5, págs. 8):

“...que a problemática suscitada pela instrução quanto a aparente incompatibilidade entre a carga horária comprovada pelos certificados e o período de realização dos cursos, embora relevante para o processo de revisão futura do normativo interno aplicável a progressão por merecimento,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

não comporta, todavia, providência quanto aos certificados já homologados sob a norma em vigor.

Isso porque, não tendo sido apontada qualquer ilegalidade do ato normativo, resta patente que a responsabilidade pela declaração do quantitativo de horas cursadas recai exclusivamente sobre a instituição que emite os certificados, e não sobre a TERRACAP, ou mesmo sobre o empregado beneficiado com a progressão por merecimento.

Destarte, em se tratando de instituição idônea, não há como a entidade empregadora impugnar a comprovação de carga horária emitida com comprovação de autenticidade pela referida instituição e apresentada pelo empregado em estrita conformidade com os requisitos regulamentares aplicáveis a espécie.

Já no que tange à alegada ausência de correlação entre os cursos aceitos e as áreas de interesse da TERRACAP, em que pese a discordância do Relatório de Auditoria com a interpretação conferida pela unidade de recursos humanos da TERRACAP à Norma Organizacional em comento, importa salientar que, à mingua de vício de legalidade, é defeso à Administração aplicar nova interpretação de forma retroativa, ex vi do artigo 2º, inciso XIII, da Lei nº 9.784/1999, em letras:

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Logo, resta inviável o desfazimento dos atos de homologação apenas com base em divergência interpretativa do termo "aperfeiçoamento", já que nem mesmo a unidade técnica desta Egrégia Corte de Contas cogitou nulidade da norma em apreço.

*Por via de consequência, a TERRACAP considera que a medida mais adequada para prevenir as incongruências apontadas por esta Corte de Contas é a reformulação da Norma Organizacional referente às certificações para fins de progressão funcional, a qual já se encontra em processo de revisão conforme será relatado mais adiante, com necessária aplicação pro futuro pelas razões já expostas, requerendo seja considerada prejudicada a determinação inserta no item II, "g", da Decisão nº 3372/2017. **1.2.9.2 Análise***

42. Sobre a afirmação do jurídico de que não havendo ilegalidade no ato normativo da Terracap, não restaria responsabilidade à estatal relativamente às cargas horárias constantes dos certificados, cabe observar que a idoneidade dos documentos aceitos pela empresa poderia ter sido questionada (e foi, pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

auditoria), com base, tão somente, na constatação aritmética⁹ da impossibilidade de os cursos terem sido concluídos nos prazos informados, considerando as horas/dias disponíveis (deduzidas horas de trabalho e descanso) para este mister.

43. Neste sentido, pautou-se os achados indicados nas alíneas “a” e “b” do item 2.3.1.5.2 do Relatório Final de Auditoria.

44. Assim, tem-se como pertinente a justificativa antes transcrita, apenas para as situações indicadas no item “d” do referido Relatório.

45. No que tange ao argumento apresentado pela empresa para não revisar a aceitação de cursos sem qualquer correlação com as áreas de atuação da empresa, qual seja, a impossibilidade de “desfazimento dos atos de homologação com base em divergência interpretativa do termo “aperfeiçoamento...”, tendo por fundamento os termos do inciso XIII, art. 2º da Lei Federal nº 9784/1999¹⁰, faz-se necessário destacar o fato de a Terracap ao “interpretar” sua norma interna na forma apontada na Auditoria inobservou o que consta da parte inicial do citado inciso XIII, do art. 2º¹¹, na medida em que a interpretação dada, a toda prova, não garantiu o melhor atendimento do fim público, posto que claramente contrário aos princípios da finalidade, da razoabilidade, do interesse público, da eficiência e, porque não dizer, da moralidade, previstos no caput do mencionado art. 2º, cuja observância é cogente.

46. Neste sentido, veja o que previa a Norma interna (7.2.27-B), em seu item 4.2.1, alínea “e”:

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)

47. Aceitar os certificados indicados no item “c”, do item 2.3.1.5.2

⁹ Carga horária do curso/ qtd. horas observada entre início e conclusão do curso (dados extraídos dos certificados).

¹⁰ Aplicável ao GDF por força da Lei nº 2834/2001.

¹¹ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

...
XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. (Grifou-se)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

do Relatório Final de Auditoria como correlato às atuações dos empregados ou de interesse da empresa, notadamente quando esses sequer atuam em áreas em que tais conhecimentos sejam requeridos/desejados, é, a toda prova, desvirtuar o processo de promoção por merecimento, cujo objetivo seria motivar o empregado a se manter qualificado para o desempenho de suas obrigações funcionais, tal como enfatizado no item 2.3.1.5.4 do referido Relatório de Auditoria.

48. Ainda sobre a decisão em epígrafe, cabe destacar que a empresa nada informou em relação aos apontamentos contidos nas alíneas “e”, “f” e “g” do Relatório antes mencionado.

49. De todo o exposto, conclui-se que a Terracap não deu efetivo cumprimento ao que lhe fora determinado pela Corte de Contas.

1.2.10 Alínea “j”: *“estabelecer em normas internas controles e critérios razoáveis para avaliação e aceitação de certificados de cursos, como exemplo os estabelecidos na Resolução TCDF nº 242/12 (vide item 2.3.1.5 do Relatório de Auditoria)”*

1.2.10.1 *Providência*

50. Em atenção à deliberação antes transcrita, a Terracap informou (pág. 8 do e-doc 68A9BDA5) que a Gerência de RH da Companhia teria demandado ao seu Núcleo de Desenvolvimento de Recursos Humanos – NUDEN, providências “visando às adequações ora estabelecidas pelo egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal, bem como envide esforços urgentes no sentido de adotar ações e medidas mais efetivas e eficazes acerca da matéria...”

1.2.10.2 *Análise*

51. Os resultados das medidas antes indicadas não foram enviadas ao TCDF, mas poderão ser objeto de avaliação quanto a sua efetividade em futuro processo de fiscalização.

1.2.11 Alínea “k”: *“em face da natureza erga omnes e o efeito vinculante da deliberação proferida pelo e. STF no RE 376.440, imponente a extinção dos empregos em comissão – EC 07, 08 e 09, tendo em vista a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.583/00 pela Corte Suprema (vide item 2.3.1.7 do Relatório de Auditoria)”.*

52. Sobre a decisão em referência, a Terracap, por meio de seu Controle Interno destacou (págs. 8/14 do e-doc 68A9BDA5) excertos do Despacho nº 3415309/2017 da ACJUR (unidade jurídica da empresa), dos quais ressaltam-se os seguintes pontos.

- a afirmação de que a Terracap não foi parte da ação que resultou na declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.583/2000 e que não foi comunicada do seu resultado, consoante registros processuais constantes do sítio do STF e sistema de gestão de documentos da empresa;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

- a menção de a ADI 2000.00.2.005016-7 ter sido proposta pela OAB/DF em desfavor do Governador do DF e do Presidente da CLDF, sem envolver a Terracap ou a Novacap;
- a indicação de que por meio da Decisão nº 1294 da Diretoria Colegiada cujo conteúdo fora ratificado pela Decisão nº 50 do Conselho de Administração, a empresa em observância à Lei 2.853/2000 criou os cargos em comissão visando contratar os empregados referidos no citado disposto legal;
- a colação, para fins de consideração na análise da Corte de Contas, do teor do Acórdão¹² proferido pelo TST na ação civil pública nº 2570-

09.2010.5.10.000, de onde foram destacadas as seguintes passagens: o **“CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. EMPREGO EM COMISSÃO (CHEFIA, ASSESSORAMENTO E DIREÇÃO). PREVISÃO EM LEI ESPECÍFICA. DESNECESSIDADE.”**

o **“1. Consoante o art. 37, II e V, da Constituição da República, é permitida a contratação, sem concurso público, para o preenchimento de cargos em comissão destinados as atribuições de direção, chefia e assessoramento no âmbito da administração pública.”**

o **“4. Da exegese do referido dispositivo, depreende-se que o constituinte limitou a exigência de previa autorização legal para a criação de cargos e empregos públicos, no Poder Executivo, a Administração direta e autárquica. Desse modo, conclui-se que a edição de lei para a criação de empregos públicos é dispensável para as contratações nos entes da Administração indireta.”**

o **“7. Na espécie, da leitura do acórdão regional, não se infere que os empregados comissionados desempenhem, na TERRACAP atribuições que não sejam de direção, chefia e assessoramento.”**

- a conclusão de que a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.583/2000 tornou-se irrelevante na medida em que os ocupantes há muito estão enquadrados na tabela de emprego em comissão da empresa, cuja criação e manutenção dispensa autorização legislativa, nos moldes explicitados pelo TST no Acórdão antes referido.
- a informação de que em 2017 os empregados originários dos convênios 51/1991 e 07/1992 ingressaram com

¹² RR - 2570-09.2010.5.10.0000, Relator Ministro: Waldir Oliveira da Costa, Data de Julgamento: 05/10/2016, 12Turma, Data de Publicação: DEJT 14/10/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

reclamações trabalhistas contra a empresa, requerendo:

- o a condenação da Reclamada, a convalidação das suas contratações e que sejam incluídos na TEP - Tabela de Empregados Permanente da Terracap com data retroativa a sua contratação originária com os reflexos no FGTS, INSS, anuênios, férias, etc.*
- o a condenação da Reclamada ao pagamento das verbas postuladas, acrescidas de juros legais e correção monetária, bem como a suportar o ônus dos recolhimentos fiscais e previdenciários, observado o contido na Súmula 368, inciso III, do C. Tribunal Superior do Trabalho.*
- a notícia de que em relação aos pleitos acima indicados a empresa requereu em juízo que fossem julgados improcedentes, ao tempo em que ofereceu acordo nos termos da decisão da Diretoria Colegiada nº 479/2015 e do Despacho 374/2017 – GEREH, que teve por base os acordos oferecidos nos TAC firmados entre o MPT e a CEB e CAESB, que, por sua vez, considerou os parâmetros fixados pelo STF no RE 442.683-RS c/c MS nº 22.357-0.*
- a indicação de que o aludido acordo não comportaria pagamentos retroativos e de que seu andamento foi suspenso a pedido do MPT até o julgamento definitivo da ação civil pública nº 2570-09.2010.5.10.0000, em face da existência de relação de prejudicialidade entre a ação e as reclamações trabalhistas, tendo o magistrado responsável pela homologação rejeitado a prejudicialidade e o acordo, esse último por violar de forma direta o disposto no art. 37, II da C.F., e, também, em face do efeito erga omnes da ação civil pública proposta pelo MPT. A ação judicial encontra-se em sede de recurso no TST.*
- a conclusão final de que “a condução da questão foi pautada nos princípios da Administração Pública e nas decisões judiciais efetivamente comunicadas a Terracap, como é o caso da ação civil pública nº 2570-09.2010.5.10.0000, além de ser temerária a adoção de quaisquer providências em relação aos ocupantes dos ECs 07 a 09 enquanto perdurar o litígio referente ao seu enquadramento nos quadros daquela empresa pública.”*

1.2.11.1 Análise

53. Como se pode observar, os esclarecimentos oferecidos pela área jurídica da empresa visam justificar o não cumprimento, pela Terracap, do que lhe fora determinado pelo TCDF.

54. Todavia, cabe tecer algumas considerações acerca desses esclarecimentos, particularmente no que alcança os empregados



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

ocupantes dos “cargos” comissionados objeto da decisão em epígrafe.

55. Em primeiro lugar cabe destacar que o vício identificado pelo STF e que culminou na declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.583/2000, foi “a criação de cargos em comissão para funções rotineiras da Administração Pública” (grifou-se), consoante se observa na leitura da conclusão do Ministro Dias Tóffoli¹³ sobre os aludidos cargos, verbis:

O Anexo à Lei traz a descrição dos cargos então criados, e mera leitura de seus termos permite concluir que a quase totalidade desses se refere a funções simples, que não precisam ser desempenhadas por quem exerce cargo em comissão, cuja criação, como se sabe, apenas se justifica em hipótese de funções de confiança, com a indispensável demonstração de que as atribuições do cargo sejam adequadas ao provimento em comissão, que pressupõe a relação de necessária confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado e justifica o regime de livre nomeação e exoneração.

A jurisprudência desta Corte, mesmo ainda na vigência da Constituição Federal de 1967, repudiava a criação de cargos em comissão para preenchimento de funções em carreiras em que não respeitados esses requisitos supra referidos...

...

Em hipóteses como a presente, ora em discussão nestes autos, em que ocorre criação de cargos em comissão, para o desempenho de atividades rotineiras da Administração, em que inexistente o necessário requisito da confiança para sua nomeação, tem entendido a jurisprudência desta Corte ser possível a interferência judicial, para sanar uma situação de ilegalidade, verificada pela edição de uma tal legislação.

Cuidando especificamente do comissionamento, assevera Adílson Abreu Dallari que “é inconstitucional a lei que criar cargo em comissão para o exercício de funções técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento superior” (“Regime constitucional dos servidores públicos”, Editora RT, 2ª edição, p. 41).

De igual teor se mostra a lição de Ivan Barbosa Rigolin, para quem, cargos de atribuições administrativas, operacionais ou técnicas que não podem ser providos na forma comissionada, tais como: “cargos que tenham funções de artífices, braçais, faxineiros, vigilantes, motoristas, escrivães, auxiliares de

¹³ Excertos extraídos do texto da Decisão exarada no autos de Embargos de Declaração contidas em Agravo Regimental 376440 DF. Original aqui.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

serviço, digitadores, médicos, dentistas, advogados, engenheiros, arquitetos, contadores, economistas, administradores, e inumeráveis outros que não dependam senão de formação específica, regulamentada ou não” (“O servidor público nas reformas constitucionais”, Editora Fórum, 2003, p. 30).

Assim, mostra-se inegavelmente inconstitucional o diploma legal aqui em análise, ao criar cargos em comissão para funções que não pressupõem a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado, e ao impor que seu preenchimento deveria recair sobre determinada classe de ex-servidores da Novacap, por violação expressa às normas do artigo 37, incisos I, II e V, da Constituição Federal.

...

Ante o exposto, nos termos do artigo 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil, conheço do recurso e lhe dou provimento, para julgar a ação procedente, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 2.583/2000, do Distrito Federal. (grifos não presentes no original)

56. Como já demonstrado nos autos e afirmado pela própria estatal, os “cargos” (empregos em comissão) objeto da Decisão Plenária foram criados em cumprimento a lei declarada inconstitucional, pelo que deveriam ter sido extintos em atenção à Decisão Judicial.

57. Necessário observar, neste aspecto, que ações diretas de inconstitucionalidade são, por natureza, ações objetivas, o que invalida a reclamação da Terracap de não ter sido “parte” no processo judicial respectivo.

58. Ademais, ainda que se aprecie a criação dos empregos em comissão em comento sob o ponto de vista estritamente administrativo, portanto sem considerar a própria existência da Lei julgada inconstitucional, tal como pugna a Terracap, a situação aqui tratada não alcançaria conclusão diversa daquela indicada pelo Poder Judiciário, vez que a Decisão nº 1294 da Diretoria Colegiada, posteriormente ratificada pela Decisão nº 50 do CONAD, como também, a Resolução 18/2017, que aprovou a reestruturação administrativa da Terracap¹⁴, criaram os empregos comissionados objeto da presente deliberação plenária sem observância à regra constitucional preconizada no art. 37 inciso II c/c inciso V in fine.

59. Esta afirmativa pode ser facilmente comprovada não só pela leitura dos referidos atos, mas da própria intitulação dos “EC”¹⁵, que demonstra não se tratarem os empregos comissionados ali

¹⁴ Consoante se depreende da leitura do “Quadro de Funções (Lei nº 2.583/2000)”, pág. 53 do e-doc B86D895E e referências nas peças insertas nas páginas 165 (§ 11) e 201 (item VIII) do citado e-doc.

¹⁵ **Assistente** de Projetos (2 x EC-04); **Assistente** Técnico (1 x EC-06) e **Apoio** Auxiliar 1 (17 x EC-07); **Apoio** Auxiliar 3 (2 x EC-08); **Apoio** Auxiliar 3 (24 x EC-09).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

referidos, “cargos” de direção, de chefia ou de assessoramento, condição *sine qua non* à caracterização do “cargo” de livre provimento, previsto na Constituição Federal.

60. Ressalta-se, inclusive, que os empregos em comissão referidos nos atos administrativos antes mencionados sequer estão vinculados a qualquer unidade da estrutura administrativa da empresa, reforçando a ilegalidade aqui mencionada.

61. O tratamento díspare pode ser evidenciado pela simples leitura da tabela do Anexo I do referido e-doc (pág. 43/52), onde os postos de “Assistentes” são considerados como **funções gratificadas**, portanto, acessíveis apenas aos empregados ocupantes de cargos efetivos, diferentemente do observado em relação aos mesmos postos contemplados na tabela constante do Anexo II já referido.

62. Essa ilegalidade, inclusive, restou demonstrada no Relatório Final de Auditoria – item 2.3.1.7.3 – que apontou que a Terracap ao criar tais empregos em referência sequer lhes estabeleceu atribuições e responsabilidades, fato igualmente observado no ato de reestruturação antes referido.

63. Portanto, resta demonstrado que os empregos em comissão (EC) objeto da Decisão Plenária não se enquadram como de livre provimento, vez que não relativos à Direção, Chefia ou Assessoramento, motivo pelo qual, também, não enquadram na situação em discussão na ação civil pública nº 2570-09.2010.5.10.0000 que, de acordo com o Acórdão informado pela Terracap, tem por objeto a **CONTRATAÇÃO DE PESSOAL em EMPREGO EM COMISSÃO (CHEFIA, ASSESSORAMENTO E DIREÇÃO)**, sem previsão de lei específica, motivo pelo qual, o resultado final da referida ação, seja qual for, não alcançará os ocupantes dos cargos em apreciação nestes autos.

64. Desta feita, os argumentos trazidos à colação pela Terracap afetos a referida ação civil pública não se prestam a justificar o não cumprimento pela estatal do que lhe fora determinado pelo Tribunal.

65. No tocante a proposta de acordo oferecida pela empresa aos empregados que ocupariam tais cargos, cujo objetivo visava “convalidar a contratação dos 37 (trinta e sete) empregos oriundos dos Convênios 51/91 e 07/92, para passarem a integrar a Tabela de Empregos Permanentes da Terracap...”, observa-se que seu conteúdo foi rechaçado pelo magistrado responsável pela homologação, vez que, entre outros argumentos, violava de forma direta o disposto no art. 37, II da C.F.

66. Portanto, as justificativas apresentadas para o não cumprimento da decisão do Tribunal não se mostram consentâneas com os fatos tratados nestes autos, motivo pelo qual tem-se por não cumprida a decisão em epígrafe. Ademais, não há notícias da existência de decisão em caráter liminar ou final obrigando a empresa a manter



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

em seus quadros os ocupantes de tais “cargos”, o que poderia inviabilizar o pleno cumprimento da Decisão em tela.

67. Adicionalmente, faz-se necessário propor ao e. Plenário que delibere por estender o alcance da decisão em comentado aos dois “Cargos” de “Assistentes de Projetos – EC-04” e ao de “Assistente Técnico – EC-06” insertos no referido Anexo II, posto que padecem dos mesmos vícios de criação presentes nos “EC-07 a EC-09”, já contemplados na referida decisão plenária.

1.2.12 Alínea “I”: *“redistribua as atribuições de executor de contratos/convênios hoje concentradas no empregado de Matrícula 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)”*

1.2.12.1 Providência

68. A Terracap informou (e-doc 68A9BDA5, pág. 14) que atualmente o empregado de matrícula 2531 figura como responsável por “...até três contratos e/ou convênios, de conformidade com o regramento interno, aderente com as recomendações apresentadas pelo colendo Tribunal de Contas do Distrito Federal”.

69. Sobre as medidas administrativas requeridas pela Corte de Contas, a Gerência de Pessoal (e-doc 68A9BDA5, pág.31) esclareceu que “cabe a cada gestor, que procede nas indicações e acompanhamentos dos seus executores de contratos, na competência e responsabilidade de acompanhar diuturnamente a fiscalização e controles de seus designados, conforme preceituam as Normas Organizacionais nº 1.4.7 – A, 1.7.4 - A e nº 1.7.5 – A, que regulamentam a matéria em apreço”.

70. Observou, ainda, que a limitação de contratos/convênios a serem fiscalizados pelos empregados será inserida no normativo em elaboração que versa sobre licitações e contratos.

1.2.12.2 Análise

71. A se considerar a informação prestada pela empresa, a redistribuição determinada teria sido realizada. No que tange as medidas administrativas adotadas visando evitar a ocorrência de fatos como os apurados na Auditoria, a efetividade das providências poderá ser avaliada em futura auditoria.

1.2.13 Alínea “m”: *“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)”*

1.2.13.1 Providência



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

72. Segundo a Terracap (e-doc 68A9BDA5, pág 31), a empresa “...está trabalhando na Norma de Licitações e Contratos adaptada à Lei 13.303/2016. Nela haverá orientação expressa quanto ao limite de contratos a serem fiscalizados por cada empregado.

1.2.13.2 Análise

73. A providência antes transcrita visa, na verdade, dar cumprimento ao contido na alínea “I” da Decisão sob análise, não guardando correlação direta com o que fora determinado à estatal no item da Decisão ora em apreciação.

74. Desta feita, não há clara indicação de atendimento ao determinado pelo Tribunal. **1.2.14 Alínea “n”:** “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)”

1.2.14.1 Providência

75. Segundo empresa (e-doc 68A9BDA5, pág 14/15), a Divisão de Corregedoria teria solicitado à “ACJUR cópia das demandas judiciais [objeto da decisão em epígrafe] ...” mas que “Dada a complexidade da matéria e a necessidade de aprofundar a investigação dos fatos para identificação de autoria e materialidade foram instaurados os processos de investigação preliminar nº 111-00014654/2017-65 e 111-00014651/2017-21”.

1.2.14.2 Análise

76. Inicialmente cabe registrar que ao instaurar os “processos de investigação preliminar”, a Terracap não deu efetivo cumprimento da Decisão em referência, vez que o mecanismo de apuração antes identificado, ainda que pareça ter os mesmos objetivos da TCE, não se confundem, a teor do previsto no art. 9º da LC 01/94.

77. Todavia, a despeito do antes colocado, tem-se por pertinente determinar a empresa que ao término das apurações observe as medidas indicadas Resolução nº 102/1998 do TCDF.

1.2.15 Alínea “o”: “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)”

1.2.15.1 Providência

78. Segundo a empresa (e-doc 68A9BDA5, págs. 15/16), “A Terracap vem... melhorando seus controles sobre eminentes e possíveis desvios de função de seus empregados. Essa melhoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

se deu com a aprovação de um novo Plano de Carreira e Salários em 2015 que alterou as atividades de diversos empregados para distanciar ainda mais possíveis desvios de função. Também foram feitas mudanças em diversos procedimentos a fim de mitigar possíveis e eminentes desvios de função e riscos de demanda judicial nesse intento”.

79. Ressaltou, ainda, a expedição em 10/09/2016, da Instrução de Serviço nº 01/2016-DIGAP, por meio da qual foi determinado aos chefes e/ou gestores cientificarse de que seus funcionários estejam desempenhando funções previstas na ficha de descrições sumária e analítica dos respectivos empregos, entre outras providências.

1.2.15.2 Análise

80. As providências antes indicadas já haviam sido trazidas ao conhecimento da Corte de Contas quando do envio dos esclarecimentos acerca do Relatório Prévio de Auditoria. Desta feita, a sua eficácia poderá ser objeto de avaliação em futuras auditorias.

1.2.16 Alínea “p”: *“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 ao contraditório e à ampla de defesa (vide itens 2.4.1.1 e 2.4.1.3 do Relatório de Auditoria)”*

1.2.16.1 Providência

81. Informou a empresa (e-doc 68A9BDA5, pág. 16) que, com base na Norma interna nº 1.7.2.C, que trata sobre a tipificação das condutas ilícitas e respectivas sanções disciplinares, em particular seu item 8.12, que “fica isento de sanção disciplinar o empregado cuja conduta funcional, classificada como erro de procedimento, seja caracterizada pela: a. ausência de dolo ou culpa; ... e. reparação de eventual prejuízo material antes de se concluir a sindicância punitiva ou o processo administrativo disciplinar”, motivo pelo qual o Chefe da Divisão de Corregedoria, entendeu pela não aplicação de punição aos envolvidos, considerando o fato de os valores recebidos indevidamente terem/estão sendo ressarcidos a quem de direito.

1.2.16.2 Análise

*82. Como visto no trecho normativo antes transcrito, a condição ali imposta é, também, a **não ocorrência de dolo ou culpa**. No presente caso, pode-se afirmar que o dolo se caracterizaria pela prática da irregularidade de forma livre e consciente, ou seja, o*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

empregado/servidor buscou auferir o duplo benefício e para tanto, fez falsa declaração de não acumulação, omitindo assim de cada um dos empregadores sua real situação.

83. Por sua vez, a culpa decorreria da falta de diligência do empregado/servidor ao assinar o ato de não acumulação sem se dar conta de que já recebia tal benefício de outro órgão/entidade pública ou, conforme o caso, sem consultar o cônjuge sobre a percepção, por ele, desse benefício, concorrendo assim no pagamento indevido, por uma das fontes de pagamento.

84. Desta feita, ainda que não se possa, de plano, caracterizar a situação apurada pela Auditoria como prática dolosa, pode-se afirmar minimamente, no tocante aos empregados cujas matrículas estão a seguir identificadas, a existência de culpa por não terem sido, no mínimo, diligentes quando declararam¹⁹ a existência de não acumulação dos benefícios: 2645²⁰, 2371²¹, 2022²² e 1789²³.

85. Quanto aos empregados de matrícula 2371 e 2022 e 1789, entende-se que a caracterização da culpa requer o cotejamento das datas das declarações dos empregados e seus cônjuges/companheiro, visando apurar, efetivamente, quem teria à época, prestado a declaração de forma indevida (aquele que declarou por último).

86. Em relação ao empregado de matrícula 2665, registra-se, com base na documentação juntada pela Terracap e pela SEAGRI (e-doc 6ED8EDA), que este procedeu a devolução das parcelas recebidas indevidamente, anteriormente (março/2016) ao início dos trabalhos de auditoria, e, ao que parece, sem a provocação da área de controle, motivo pelo qual não se vê motivos para uma eventual punição.

87. Por sua vez, a situação do empregado de matrícula 2153, mostrou-se singular, na medida em que este, comprovadamente, encontrava-se separado judicialmente da mãe de seus filhos (servidora da SES/DF, matrícula 01358316), tendo a sentença determinado que, uma vez recebido por ele o auxílio-creche (ou similar) deveria a importância ser carreada aos alimentandos, mediante depósito na conta corrente da genitora. Ademais, o normativo da Terracap não regulava a situação de excônjuge/companheiro(a). Já do lado da ex-cônjuge, o Decreto nº 16.409/1995²⁴ em seu art. 7º, parágrafo único, preconizava que o direito ao benefício, no caso de divórcio ou separação judicial, seria concedido ao servidor que mantivesse a guarda, que no caso, era ela.

88. De toda forma, não se pode olvidar que os normativos aplicáveis visam evitar o pagamento em duplicidade do benefício com recursos de origem pública. Desta feita, considerando que o valor do benefício pago pela Terracap a seu empregado a título de auxílio-creche era mais vantajoso financeiramente do que o pago pelo GDF, era de se esperar que a genitora tivesse aberto mão do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

benefício junto à SES/DF, para assim evitar a duplicidade. Observa-se que a referida servidora faleceu em 09/03/2017.

89. Quanto aos ressarcimentos apurou-se que:

□ Aramis Cardoso Beltrami (2665): devolveu à SEAGRI a importância recebida indevidamente, anteriormente à identificação da irregularidade pelo TCDF;

19 Que é condição necessária à concessão do benefício em qualquer das fontes de pagamento públicas.

20 Recebeu diretamente pelas duas fontes públicas.

21.Recebeu cumulativamente com a cônjuge.

22.Recebeu cumulativamente com o companheiro.

23.Recebeu cumulativamente com a cônjuge.

24. Art. 7º - O benefício de que trata este decreto não será concedido:

I-cumulativamente ao servidor que exerça mais de um cargo na Administração Pública;

II-- simultaneamente ao servidor e cônjuge, ou companheiro(a);

III-- cumulativamente ao servidor que tenha o dependente assistido em creche ou pré-escola pública ou mantidos pelo poder público.

Parágrafo único – na hipótese de divórcio ou separação judicial, o benefício será concedido ao servidor que mantiver a criança sob sua guarda.

- **Renato Victor Batista (2645):** A SES/DF informou (e-doc [8EA3F996](#) e [C20725BF](#)) que o servidor devolveu os valores recebidos indevidamente a título de auxílio-alimentação (R\$ 641,25) e auxíliocreche (R\$ 651,25, após descontada a cota-parte);

- **Noelma de Almeida Gomes (2022):** Os valores recebidos indevidamente estão sendo devolvidos aos cofres da Codeplan pelo Sr. Armando (Companheiro), após o deferimento, pela empresa, do parcelamento do débito em 36 meses. Identificou-se no SIGGO o recolhimento das 5 primeiras parcelas;

- **Paulo Ricardo Santos de Oliveira (1789):** A importância recebida indevidamente pela cônjuge (Sra. Edelvary – mat. 01475002) está sendo dela descontado, consoante consulta ao SIGRH.

- **Marcos de Souza Ferreira (2371):** a cônjuge, Sra. Marli – mat. 1399454, reconheceu junto à SES/DF o débito de R\$ 6.080,00 referente a percepção indevida do auxílio-creche, já tendo sido descontadas em folha 9 parcelas do total de 13 relativas o ressarcimento.

1.2.17 Alínea “q”: “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)”

1.2.17.1 Providência

90. Esclareceu a Terracap, (e-doc [68A9BDA5](#), pág. 16), que “...procedeu a inclusão na exigibilidade da documentação junto aos empregados requisitados, cedidos ou que declararem outro vínculo no âmbito da administração pública, formulário acerca dos benefícios concedidos, a fim de evitar o duplo recebimento...”.

1.2.17.2 Análise

91. A providência se alinha ao que foi determinado pela Corte de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

1.2.18 Alínea “r”: “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)”

1.2.18.1 Providência

92. No que tange a apuração determinada, a Terracap, por meio da Gerência de RH, observou que (e-doc 68A9BDA5, pág. 34) “...não é possível determinar, apenas matematicamente, a quantidade de Vales Alimentação e respectivos beneficiários. Seria necessário a análise individualizada dos empregados e os valores que cada um efetivamente recebeu, bem como a quais meses os mesmos se referem”.

93. Adicionalmente, ressaltou que “...o Sistema GRH não possui histórico, sendo que a cada nova emissão, mesmo referente aos meses anteriores, os relatórios trazem as informações que constam atualmente em sua base de dados, o que pode ter gerado distorções nos relatórios analisados” (grifou-se).

94. Quanto as rotinas determinadas pelo Tribunal, a aludida Gerência informou que “... a área responsável pela execução do contrato ... já foi informada para melhoria do controle e acompanhamento, bem como essa Gerência de Recursos Humanos ... também estará a envidar esforços no sentido de melhorar a conferência do citado processo, no alcance da maximização de sua eficiência”.

1.2.18.2 Análise

95. Consoante se depreende dos esclarecimentos prestados, a determinação em análise teria sido parcialmente atendida, posto que a apuração requerida não teria sido realizada.

96. Tendo por base o valor unitário do benefício pago no último mês de apuração (dez/2015)¹⁶, o valor da diferença identificada na Auditoria e cuja origem não foi apurada pela estatal (95 blocos) era da ordem de R\$ 117 mil. Desta feita, restaria determinar à jurisdicionada a adoção das providências previstas na Resolução nº 102/1998 desta Corte de Contas, que trata, entre outras, da Tomada de Contas Especial.

97. Quanto a revisão nos procedimentos, sua eficácia poderá ser objeto de avaliação em futura auditoria.

1.2.19 Alínea “s”: “avalie a pertinência de adotar norma semelhante à prevista no § 2º, art. 155 da Lei Complementar nº 840/11 (vide item 2.5 do Relatório de Auditoria);

¹⁶ R\$ 1.239,04, correspondente a 22 vales.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

1.2.19.1 *Providência*

98. A avaliação proposta pelo Tribunal foi encaminhada à DIRAF, para apreciação, conforme se observa nos esclarecimentos vistos na pág. 18 do e-doc 68A9BDA5).

1.2.19.2 *Análise*

99. Não há notícias sobre os resultados da providência antes referida, cuja análise poderá se dar em futura auditoria.

1.2.20 Alínea “t”: “adote providências no sentido de regularizar as cessões dos empregados Matrículas 24538 e 8613, de forma a sanear os vícios apontados (vide item 2.5.1.1 do Relatório de Auditoria)”

1.2.20.1 *Providência*

100. Segundo a Gerência de RH, a regularização requerida pela Corte de Contas já teria sido efetivada.

1.2.20.2 *Análise*

101. O resultado da providência antes referida poderá ser avaliado em futura auditoria. **1.2.21 Alínea “u”:** “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)”

1.2.21.1 *Providência*

102. Segundo a Gerência de RH (e-doc 68A9BDA5, pág. 18), o Núcleo de Desenvolvimento de Recursos Humanos, “está debruçado na análise da matéria e perscrutando sobre o caso específico em comento, no propósito de proceder na provável alteração, adaptação e/ou melhoramento na Norma Organizacional nº 7.2.32-B, no objetivo de contemplar as recomendações ora apresentadas por aquela Corte de Contas...”.

1.2.21.2 *Análise*

103. A exemplo do tópico anterior, os resultados das medidas porventura adotadas poderão ser avaliadas em futura auditoria.

2 *Comitê de Governança das Empresas Públicas*

2.1 Item IV – “determinar ao Comitê de Governança das Empresas Públicas que, no prazo de 90 (noventa) dias, manifeste-se oficialmente quanto à dependência da Terracap em relação ao orçamento fiscal do Governo do Distrito Federal, em consonância com o art. 11, inciso II, alínea “e”, do Decreto nº 36.240/15”

2.1.1 *Providência*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

104. A SEPLAG por meio do Ofício nº 1620/2017 – SEPLAG/GAB, encaminhou cópia eletrônica do Processo 00410.00017292/2017-53 (e-doc 3E8256D7) onde o tema da Decisão em análise é tratado pela área técnica.

105. Da leitura do referido processo extrai-se (e-doc 3E8256D7, pág. 27) que o posicionamento externado pela Subsecretaria do Tesouro – Unidade da Secretaria de Estado da Fazenda – no sentido de que a Terracap **não se enquadraria na condição de dependente**, posto que “... a Companhia ... está inserida apenas no Orçamento de dispêndios e Investimentos do Distrito Federal, conforme demonstrativo extraído do Sistema de Gestão Governamental (1862799). Desse modo, é considerada empresa não dependente de recursos do Tesouro Distrital”.

106. A teor do expediente visto à pág. 30 do e-doc 3E8256D7, depreende-se que o posicionamento antes transcrito representa o posicionamento do Comitê de Governança das Empresas Públicas.

2.1.2 Análise

107. Como visto, a manifestação proferida pela Governança/DF não abordou os apontamentos e questionamentos insertos no Relatório Final de Auditoria, tendo se pautado exclusivamente, no fato de a Terracap não receber recursos originários do orçamento fiscal, condição essa que já havia sido ressaltada no aludido Relatório Final de Auditoria.

108. Registra-se, posto que relacionado ao Achado de Auditoria que deu origem à Determinação em epígrafe, que a regra inserta no § 5º, art. 19 da LODF, fruto da Emenda à Lei Orgânica nº 99, de 2017¹⁷, não está sendo aplicada na totalidade das estatais Distritais, em face de Decisões Liminares/Sentença proferidas pela Justiça Trabalhista, contrárias a aplicação do teto aos empregados públicos¹⁸ de estatais declaradas não dependentes.

109. Em face da situação antes descrita, o GDF ajuizou junto ao STF Ação Declaratória de Constitucionalidade, com pedido de tutela cautelar de urgência, do art. 19, §5º da LODF, consoante notícia os autos do ADC/52-DF²⁸, sob relatoria do Ministro Celso de Melo.

110. No âmbito da Terracap aponta-se a existência de três ações trabalhistas com resultados distintos a saber.

111. Na primeira, objeto dos autos nº 0001095-11.2017.5.10.0020, originária de ação civil pública de autoria do Sindicato representativo dos empregados da Terracap em que se pleiteou a antecipação de tutela tendente a afastar a aplicação do teto

¹⁷ § 5º Aplica-se o disposto no inciso X [teto remuneratório] a todas as empresas públicas e às sociedades de economia mista distritais, e suas subsidiárias.

¹⁸ Autos com decisão contrária a aplicação do teto: 977-38.2017.5.10.0019 (BRB), 111775.2017.5.10.0018 (CAESB), 1115-11.2017.5.10.0020 (Terracap);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

remuneratório estipulado no art. 19 da LODF aos funcionários da estatal, a decisão inicial não afastou a aplicação do teto, consoante a seguir transcrito:

Com esses fundamentos, INDEFERE-SE o pedido de antecipação de tutela formulado pelo SINDICATO DOS SERVIDORES E EMPREGADOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, FUNDACIONAL, DAS AUTARQUIAS, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA DO DISTRITO FEDERAL - SINDSER

112. Na segunda, tratada nos autos trabalhistas nº 1115-11.2017.5.10.0017, resultante de pleito da Associação dos Advogados da Terracap – ADTER – em ação em que a Terracap foi considerada revel²⁹ -, a sentença prolatada afastou dos associados da ADTER, os efeitos do referido teto remuneratório, verbis:

Diante do exposto nos autos em que contendem, ASSOCIACAO DOS ADVOGADOS DA TERRACAP - ADTER, reclamante, e COMPANHIA IMOBILIARIA DE BRASILIA TERRACAP, reclamado, RESOLVO:

a) REJEITAR a preliminar suscitada e, no mérito;

b) julgar PROCEDENTE O PEDIDO para reconhecer que não se aplica o teto remuneratório objeto da presente ação aos advogados empregados da ora demandada, substituídos processualmente pela associação demandante, tudo nos termos da fundamentação.

113. Na terceira, tratada nos autos trabalhistas nº 0001219-33.2017.5.10.0007, onde a Associação dos empregados da Terracap – ASTER, também pleiteou tutela antecipada de forma assemelhada ao verificado nas ações anteriormente mencionadas, a Decisão inicial não afastou o teto remuneratório, consoante a seguir transcrito:

*Decerto, somente quando oportunizado às partes o contraditório e a ampla defesa, amparados em pertinente acervo probatório, é que se poderá examinar a situação apresentada. Não vislumbro, por ora, os requisitos autorizadores da antecipação de tutela. Desse modo, **indefiro** a medida.*

*114. A despeito do antes colocado e tendo por base as informações sobre a remuneração dos empregados da Terracap disponível em seu sítio – área transparência – identificou-se, em análise perfunctória, a existência de remunerações pagas, em fevereiro/2018, a empregados **não advogados** em valores superiores ao referido teto. Consoante informação prestada pela Gerência de Pessoal, os demais empregados da Terracap teriam*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

sido beneficiados por um Mandato de Segurança expedido nos autos nº 0001219-33.2017.5.10.0007. Porém em pesquisa feita no TRT10, não foi possível confirmar o seu conteúdo.

115. Portanto, a despeito do posicionamento externado no item 2.6.1.1 do Relatório Final de Auditoria e em especial da proposição objeto do item IV a seguir

28. Processo nº 0016059-81.2017.1.00.0000.

29. O GDF, chamado aos autos, se fez representar por meio da PGDF.

transcrito, mantém-se a Terracap na condição de empresa não dependente, a teor do que fora deliberado pela Corte de Contas no item II, alínea “a” da Decisão nº 3570/2012, o que vem permitindo a empresa com base em decisão judicial liminar não aplicar o referido teto.

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;

116. Nada obstante, deve o Tribunal pronunciar-se sobre a questão, conforme proposta acima reproduzida, constante, como dito, do Relatório Final de Auditoria.

117. Ante o acima proposto, pertinente se faz trazer à colação a manifestação do GDF nos autos da ADC nº 52/DF, acerca do “status” da Terracap, frente ao art. 173 da C.F. e no que tange a sua dependência econômica para com o GDF:

Tanto assim, que o art. 173, § 2º, da CF veda que típicas empresas públicas e sociedade de economia mista gozem de privilégios fiscais não extensíveis ao setor privado...

Não havendo livre concorrência como acontece com as empresas estatais que monopolizam seu objeto – Terracap, CAESB, CEB, CEASA – incabível o pagamento de salário para além do teto constitucional

No DF, a maioria das empresas estatais gozam de imunidades ou isenções de tributos, pode se favorecer do regime de precatório, monopoliza seu objeto, como ... gestão da política fundiária do DF, tendo a seu benefício privilégios não extensíveis ao setor privado (art. 172, § 2º, da CF). ...

(...)

A TERRACAP, por sua vez, é empresa pública, de direito privado, com capital exclusivamente público, ..., qualificada à



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

condição de **Agência de Desenvolvimento**, conforme previsto na Lei 4.586/2011.

Seu patrimônio é constituído de imóveis públicos transferidos pelo DF e União, isto é, apesar de não haver repasses econômicos periódicos, todo o patrimônio da companhia decorre do patrimônio estatal, ou seja, imóveis públicos.

O objeto social da Terracap é “gerir o patrimônio imobiliário do Distrito Federal, mediante utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar, direta ou indiretamente obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal. Tem a seu favor, além de isenção de impostos, a impenhorabilidade, impossibilidade de usucapião de seus bens e é responsável por atividades típicas de estado, como desapropriação.

*Diante disso, parece-nos ser claro que **a empresa estatal que, apesar de formalmente de direito privado, se aproximar mais de entidade de direito público, deve ser tratadas como tais, conforme esclarece trecho do voto proferido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios**, quando do julgamento da ADI*

20110020190947 (0019094-79.2011.8.07.0000): “[a]ssim, em se tratando de empresa pública exploradora de atividade econômica, haverá maior incidência do regime jurídico das empresas privadas (art. 173, §1º), ao passo em que se a empresa pública for prestadora de serviços públicos (art. 175), o regime jurídico se aproximará mais daquele aplicável às pessoas jurídicas de direito público (CF/88, art. 173, §1º, e 175)”

*Por todo o exposto, **subsidiariamente, requer que se conceda interpretação conforme à Constituição Federal, no sentido de que o art. 19, §5º da LODF é constitucional, desde que interpretado de modo a alcançar empresas estatais dependentes e aquelas que, apesar de independente financeiramente, não estejam submetidas ao regime de livre concorrência, por mobilizarem seu objeto, no âmbito do DF, como CEB, CAESB, TERRACAP E CEASA.***

118. Ainda sobre o tema “teto remuneratório”, cabe observar, no tocante à remuneração paga aos dirigentes de estatais distritais eleitos por ato da assembleia de acionistas, que a fixação do aludido teto pode ser efetivada por simples ato dos acionistas, à vista do que dispõe o art. 152 da Lei das S.A.

119. De igual forma, poderá também, a Assembleia Geral fixar o teto remuneratório de seus empregados, ainda que nessa hipótese, não se possa de plano, reduzir os valores atualmente pagos, se não



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

por força de Acordo Coletivo de Trabalho. Todavia, neste caso, restaria sedimentada as bases da política salarial de tais empresas.

3 Chefe do Poder Executivo

3.1 Item V – *“alertar o Sr. 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 10.101/00, c/c o art. 7º, inciso XI, da Constituição Federal (vide item 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria);

b) tomar públicas as 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 Constituição Federal 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 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 Acordos Coletivos de Trabalho - ACT das empresas controladas pelo DF, nos termos preconizados no art. 11, incisos VI e VII, do Decreto nº 36.240/15 (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 orientação no sentido de observar os termos do Decreto nº 33.564/12, em face do disposto no art. 19, § 8º da LODF (vide item 2.2.1.1 do Relatório de Auditoria)”

3.1.1 Providência

120. Segundo se depreende dos termos do Ofício SEI-GDF nº 117/2017 – GAG/CJ, a Decisão nº 3372/2017 teria sido encaminhada, de ordem do Chefe do Poder Executivo, aos órgãos/entidades ali identificados “para as medidas pertinentes”.

3.1.2 Análise

121. Não foi possível identificar nas informações carreadas aos autos ou mesmo em pesquisas realizadas no “SINJ” e na internet, evidências de que as providências indicadas nas alíneas “a”, “b” e “d”, tenham sido levadas a efeito pelo Chefe do Poder Executivo,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

até o presente momento.

122. No que tange ao contido na alínea “c”, constatou-se (e-doc 3E8256DZ, pág. 35) a expedição da Circular SEI-GDF nº 2/2017 – SEF/GAB dirigida aos Presidentes das estatais do DF, por meio da qual o Senhor Secretário interno de Estado de Fazenda, objetivando “dar efetividade às disposições presentes no Decreto nº 36.240/2015 ..., o Comitê de Governança das Empresas Públicas em especial no que se refere ao estabelecimento de diretrizes relacionadas à participação acionária do Distrito Federal nas empresas estatais...”, solicita o encaminhamento até 30 de setembro de 2017, dos seguintes documentos alusivos as respectivas estatais e, conforme o caso, as demais empresas **“que compõem o conglomerado”**: Acordo coletivo de Trabalho - ACT em vigor; Proposta de ACT em fase de negociação e Plano de Cargos e Salários ou documento similar, em vigor.

123. Não consta da documentação acostada ao presente processo, o resultado das análises eventualmente realizadas pelo Comitê de Governança das Empresas Públicas, sobre a documentação a eles direcionadas em atenção ao referido Ofício Circular.

124. Cumpre salientar que a providência requerida pela Corte de Contas na alínea “c” em epígrafe deve, a teor do que dispõe o Decreto nº 36.240/2015 e alterações, ser prática rotineira do referido Comitê de Governança, motivo pelo qual a efetividade das medidas em curso e daquelas a serem adotadas no futuro poderão ser avaliadas quando das auditorias realizadas pela Corte de Contas nas entidades estatais.

125. No que tange as demais medidas preconizadas nas no item V da Decisão nº 3372/2017, tem-se por pertinente que a Corte de Contas requeira do Chefe do Poder Executivo, esclarecimentos quanto às providências já adotadas, ante a possibilidade de não se dar efetividade às medidas de controle destacadas pelo Tribunal.

4 SEPLAG, SES/DF, SEAGRI, CGDF, Codeplan e Terracap

4.1 Item VII – “determinar à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e à Terracap que solicitem manifestação dos servidores de Matrículas 1276387 e 14421763 quanto à opção relativa à benefício percebido concomitantemente no período de julho/2011 a julho/2012 (Matrícula 2645) e maio/2015 a abril/2016 (Matrícula 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)” **Item VIII** – “determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, à Controladoria-Geral do Distrito Federal, à Codeplan e à Terracap, conforme o caso, que adotem



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

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)”

4.1.1 Providência

126. Consoante documentação juntada aos autos apurou-se que:

- **Marcelo Souza Maia (2505) / (126387 – SEPLAG):** devolveu à SEPLAG a importância de R\$ 3.941,09 em três parcelas. Segundo informação prestada pelo Gerente de Registros Financeiro de Ativos (edoc 68A9BDA5, pág. 52), o servidor requereu tempestivamente a suspensão do benefício, porém, por falha da administração, a solicitação foi arquivada sem o devido processamento;
- **Renato Victor Batista (2645) / 14421763 – SES/DF:** A SES/DF informou (e-doc 8EA3F996 e C20725BF) que o servidor devolveu os valores recebidos indevidamente a título de auxílio-alimentação (R\$ 641,25) e auxílio-creche (R\$ 651,25, após descontada a cota-parte);
- **Paulo Ricardo Santos de Oliveira (1789) / Edelvany Raquel dos Santos (01475002-SES/DF):** A importância recebida indevidamente está sendo devolvida pela cônjuge mediante desconto em folha já em andamento, consoante consulta ao SIGRH (e-doc 68A9BDA5, pág. 93);
- **Márcio Lima Paraizo (2153) / Mirlene Monteiro (01358316- SES/DF):** Não houve reposição ao erário. Vide §§ 87/88 desta Informação.
- **Marcos de Souza Ferreira (2371) / Marli Moreira da Silva Ferreira (01399454 – SES/DF):** a cônjuge reconheceu junto à SES/DF o débito de R\$ 6.080,00 referente a percepção indevida do auxílio-creche. Consoante consulta ao SIGRH, já foram descontadas 9 das 13 parcelas autorizadas (e-doc 68A9BDA5, pág. 66);
- **Israel Marcos da Costa Brandão (2429) / Raquel Barbosa R. L. Brandão (0140766X – SES/DF):** A Cônjuge devolveu à SES/DF as parcelas indevidamente recebidas, no total de R\$ 2.052,00, já descontada a cota parte (e-doc 68A9BDA5, pág. 45/46).
- **Aramis Cardoso Beltrami (2665):** devolveu – à SEAGRI, a importância de R\$ 285,00 – deduzida a cota parte. A devolução se deu anteriormente à identificação da irregularidade pelo TCDF (e-doc 68A9BDA5, pág. 42);
- **Marcos Tadeu de Andrade (2628) / 01917382 – CGDF):**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

em relação ao servidor da CGDF então cedido à Terracap, restou demonstrado que o valor por ele percebido em fevereiro de 2015 correspondeu, na verdade, aos dias trabalhados no órgão de origem (proporcional) a teor do que lhe fora descontado na mesma ocasião na rubrica 60550 e cujo valor não foi, equivocadamente, considerado no levantamento realizado pela Equipe de Auditoria. Desta feita, no tocante ao referido servidor não há que se falar em irregularidade (e-doc 68A9BDA5, pág. 73/80 e e-doc 2EC38C9D);

• **Noelma de Almeida Gomes (2022) / Armando Assumpção L. da Silva (35211 – Codeplan):** Os valores recebidos indevidamente estão sendo devolvidos aos cofres da Codeplan pelo Companheiro, após o deferimento, pela empresa, do parcelamento do débito em 36 meses. Identificou-se no SIGGO o recolhimento das 5 primeiras parcelas (e-doc 3ADF7C6F, pág. 3/4);

127. Não houve indicação de providências acerca de eventual responsabilização funcional, ressalvado de parte da Terracap, o teor do tratado no item **1.2.16** desta Informação.

4.1.2 Análise

128. No que se refere aos valores recebidos indevidamente e objeto dos ressarcimentos antes apontados, cabe ressaltar, apenas, o fato de não terem sido devidamente atualizados monetariamente.

129. Quanto as responsabilizações funcionais, reitera-se as colocações proferidas no item 1.2.16.2 desta Informação.

5 SEETL e SES/DF

5.1 Item IX – “determinar à Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer [SEETL] e à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal [SES/DF] 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)”

5.1.1 Providência

130. A SEETL, por meio do Ofício nº 676/2017-GAB/SETUL, datado de 1 de dezembro último (e-doc 4F277491, pág. 1), informou que até aquela ocasião não havia procedido a regularização demandada pela Corte de Contas em face da “insuficiência de recursos, mas que será diligenciado providências de suplementação a fim de dar cumprimento ao decidido...”.

131. No que tange à SES/DF, a Pasta informou (e-doc EC9B7323, pág. 1) ter quitado os valores referentes aos meses de janeiro/2017 a setembro/2017, restando pendentes de pagamento os



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

ressarcimentos de salários e encargos alusivos aos meses de outubro a dezembro/2017.

5.1.2 Análise

132. Como observado, apenas a SES/DF providenciou a regularização dos valores identificados em atraso por ocasião da auditoria, ainda que se observe a ocorrência de intempestividade por parte da Pasta nos ressarcimentos à Terracap.

133. A situação da SEETL, por outro lado, denota a realização de despesas sem empenho, caracterizando não só inobservância à Lei 4.320/1964, art. 60 (e porque não dizer aos art. 58 c/c 59, considerando que autorização para que o empregado permanecesse no órgão, corresponderia ao próprio empenho, posto que criou a obrigação), bem como ineficácia dos controles internos.

134. Considerando que o empregado já retornou à Terracap, deixa-se de propor medidas adicionais.

6 Todos os Jurisdicionados

6.1 Item X – “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)”

6.1.1 Providências

135. O Controlador-Geral do DF informou, a teor do Ofício SEI-GDF nº 109/2017 –CGDF/GAB (e-doc 316E7538), que “assim que os dados forem enviados a esta Controladoria-Geral [no caso pela SEPLAG], adotaremos as providências necessárias para a publicação detalhada dos benefícios e demais verbas recebidas pelos servidores públicos do Poder Executivo Distrital, no Portal da Transparência, para o pleno atendimento da Decisão nº 3372/2017 e o incremento da transparência pública no Distrito Federal”.

136. Ainda no referido expediente, o Controlador-Geral observou que as Estatais Terracap, CEB, BRB e CAESB, por possuírem sistemas de pessoal próprios, devem publicar seus dados em seus próprios sítios, conforme previsão na Portaria Conjunta nº 02.

6.1.2 Análise

137. Em pesquisa realizada no Portal da Transparência do Governo do Distrito Federal, bem ainda, nos sites das estatais Terracap, Caesb, CEB, BRB e nos da CLDF e do TCDF, constatou-se que até a presente data a medida determinada **não foi atendida por nenhum dos jurisdicionados**.

138. Em face da constatação antes mencionada, resta reiterar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

deliberação em tela, alertando-os quanto a possibilidade de aplicação da penalidade prevista no art. 57, IV da LC nº 1/1994.

7 Conclusão

139. Como foi possível apurar na documentação juntada aos autos, nem todas as determinações emanadas pelo Tribunal foram efetivamente cumpridas pelos seus destinatários.

140. Relativamente à Terracap, jurisdicionada objeto da auditoria tratada nestes autos, restaram pendente de cumprimento, total ou parcialmente, as determinações a seguir elencadas:

□ Item III, alíneas: “a”, “e”, “f”, “i”, “k”, “p”, “r”.

141. De notar que as determinações antes referidas figuram dentre as de maior relevância no âmbito da Auditoria.

142. Ainda em relação à estatal, salienta-se que a efetividade das medidas corretivas ou de aperfeiçoamento de controles internos informadas como em implantação ou em fase de estudos pela Terracap só poderão ter sua adequação e efetividade avaliadas em futuras auditorias. Em situação assemelhada incluem-se as medidas informadas pela empresa como efetivadas, porém sem a juntada aos autos da documentação probatória¹⁹. Nestes casos enquadram-se as seguintes deliberações:

□ Item III, alíneas: “b”, “d”, “h”, “j”, “l*”, “m”, “n”, “o”, “q”, “s”, “t”, “u”.*

143. No que se refere à determinação direcionada ao Comitê de Governança das Empresas Públicas, pode-se afirmar que do ponto de vista formal, a mesma foi cumprida. Todavia, há que se reconhecer que o objetivo pretendido pelo Ministério Público de Contas no Parecer 417/2017-ML (e-doc 4B86D9BE) e acolhido pelo Relator, ao sugerir a oitiva do referido Comitê não foi, a nosso sentir, alcançado, dada a singeleza da apreciação proferida pelo aludido Comitê. Abaixo o trecho extraído do referido Parecer do MPC, verbis:

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 questão 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

¹⁹ Identificadas por “*”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

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 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 Distrital para suportar despesas de custeio da TERRACAP e, por conseguinte, para alteração do entendimento propalado no item II, a, da r. Decisão nº 3.570/2012.

144. *Mostrou-se ainda sem respostas o alerta direcionada ao Chefe do Poder Executivo, na medida em que não se constatou a implementação das medidas pugnadas no item V, alíneas “a”, “b” e “d” da Decisão nº 3372/2017.*

145. *Também restou inobservada a determinação contida no item X da decisão antes referida e **direcionada a todos os Jurisdicionados do Tribunal**, vez que as informações requeridas, ainda, não se encontram disponíveis nos respectivos sítios de transparência.*

146. *No que se refere a aplicação do teto remuneratório, conclui-se que até o presente momento, a mudança feita na LODF não surtiu os efeitos desejados, pelo que faz-se pertinente que a Corte de Contas retome a discussão proposta no Relatório Final de Auditoria, sobre a existência ou não de dependência da Terracap em relação ao GDF.*

147. *No mesmo sentido, caberia alertar o Chefe do Poder Executivo, acerca da possibilidade de limitar à remuneração paga aos dirigentes de estatais distritais eleitos por ato da assembleia de acionistas, por meio da prerrogativa prevista no art. 152 da Lei das S.A.*

148. *De igual forma, poderá também, a Assembleia Geral fixar o teto remuneratório de seus empregados como forma de sedimentar as bases da política salarial das empresas.*

149. *Por fim, observa-se que na atual fase processual, as ações de fiscalização e controle levadas a efeito pelo Tribunal nestes autos, ainda, não apresentaram resultados que permitam concluir pela sua efetividade.”*

11. Concluindo, a Instrução sugere ao Tribunal:

“I. tomar conhecimento das peças juntadas aos autos, em particular as mencionadas no § 5 desta Informação, bem como da presente Informação;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

II. considerar cumpridas as determinações constantes da Decisão nº

3372/2017, itens III, alíneas “c” e “d”; IV; VII; VIII; IX – em relação à SES/DF; parcialmente cumpridas as constantes do item III, alínea “a” e não cumpridas as constantes dos itens III, alíneas “e”; “f”; “i”; “k”, “p”, “r”; IX, em relação à SETUL; e X.

III. alertar à Terracap que a adequação e a efetividade das medidas adotadas pela empresa em cumprimento item III, alíneas “b”, “d”, “h”, “j”, “l”, “m”, “n”, “o”, “q”, “s”, “t” e “u”, da Decisão nº 3372/2017, serão avaliadas em futura auditoria; IV. alerte à SETUL quanto ao necessário cumprimento do determinado no item IX da Decisão nº 3372/2017, devendo as providências serem avaliadas em futura auditoria. V. deliberar:

a. 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 subreptícia – sem trânsito direto na LOA – de recursos do Controlador que estão sendo utilizados no custeio da empresa, a teor do relatado no item 2.6.1.1 do Relatório Final de Auditoria (e-doc 43D7B4A1);

b. 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;

c. que o decidido no item 1 da ordem do dia da 187ª Assembleia Geral Extraordinária dos Acionistas da Terracap (“Redução de 80% para 60% na opção de remuneração do valor do honorário de Diretor Requisitado e Emprego em Comissão...”):

i. não se presta a convalidar os valores pagos pela Terracap ilegalmente, com base na Decisão CONAD nº 24/2011, a seus diretores requisitados e optantes, ante a ausência de explicitação de que a referida Assembleia teria convalidado tais dispêndios;

ii. apresenta, à vista do que consta do item III, alínea “e” da Decisão 3372/2017 e do decidido na alínea anterior, vício insanável – desvio de finalidade – vez que os efeitos financeiros produzidos culminaram, à luz do direito, na majoração do valor da citada opção de 20% para 60%, contrariando assim o que fora declinado como motivação do ato, qual seja, “... a economia de recursos gerada com a medida, que vai ao encontro da necessidade premente de redução de custos da empresa, especialmente no que tange às despesas de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

peçoal”;

d. pela nulidade da Decisão nº 1294 da Diretoria Colegiada, ratificada pela Decisão nº 50 do Conselho de Administração, no que tange à criação dos cargos comissionados em atenção à Lei nº 2.583/2000 – listados no Anexo II do Memorando nº 0028/2017 – CPLAN –, bem como, da Resolução nº 18/2017 CONAD no que se refere a manutenção por ocasião da reestruturação administrativa da Terracap, dos referidos cargos, tendo em vista que os mesmos não atendem aos requisitos constitucionais preconizados no art. 37 inciso II c/c inciso V in fine, tal como já afirmado pelo STF ao julgar a inconstitucionalidade da referida Lei, nos autos do RE 376.440, e, por conseguinte, não se enquadram na situação em discussão na ação civil pública nº 2570-09.2010.5.10.0000, que tem por objeto a CONTRATAÇÃO DE PESSOAL em EMPREGO EM COMISSÃO (CHEFIA, ASSESSORAMENTO E DIREÇÃO) sem previsão de lei específica, pelo que, o resultado final da referida ação não alcançará os ocupantes dos cargos objeto da presente deliberação.

VI. determinar à Terracap que:

a. adote, no prazo de até 30 dias, as medidas indicadas na Decisão nº 3372/2017, item III a seguir identificadas:

i. alíneas “e” e “f”, à vista, inclusive, do deliberado no item V, “c”, desta Decisão;

ii. alínea “k”, estendendo as providências ali preconizadas a todos os cargos listados no anexo II do Memorando nº 0028/2017 – CPLAN, à vista dos fundamentos ali declinados, bem ainda, do que foi decidido na alínea “d” do item V desta Decisão;

iii. alínea “q” – relativamente as situações indicadas nas alíneas “a” a “c” e “e” a “g”, do item 4.2.1 da Norma 7.2.27-B; e alínea “p” – no que se refere a apuração de falta funcional;

b. abstenha-se de promover acordo judicial tendente a incorporação ao quadro efetivo de pessoal, de empregados que não atendam aos requisitos previstos no art. 37, II, da Constituição Federal;

c. que observe o disposto na Resolução 102/1998 desta Corte de Contas, em relação ao determinado no III, alíneas “n” e “r”, da Decisão 3372/2017.

VII. dar conhecimento ao Chefe do Poder Executivo:

a. acerca do deliberado no item V desta Decisão, dada a condição de acionista majoritário da Terracap, bem como do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

fato de a Corte de Contas não ter identificado evidências de que as providências mencionadas nas alíneas “a”, “b” e “d”, item V, da Decisão 3372/2017 estejam sendo levadas a efeito;

b. da possibilidade de o GDF, sem prejuízo do que vier a ser decidido no âmbito da ADC nº 52/DF fixar, por meio de ato da assembleia de acionistas, o teto remuneratório nos moldes preconizados no art. 19, § 5º da LODF:

i. para os dirigentes eleitos por assembleia de acionistas com base na prerrogativa prevista no art. 152 da Lei nº 6.404/1976;

ii. para os empregados, como forma de balizar a política salarial futura das estatais, ainda que em relação esses tal providência não ensejará, de plano, a redução dos valores eventualmente pagos em montantes superiores ao referido teto, senão em razão de acordo coletivo de trabalho.

VIII. reitere à SEPLAG, CGDF; CLDF; TCDF; Terracap, BRB; CEB; Caesb, o contido no item X da Decisão 3372/2017, assinando prazo de 90 dias para cumprimento; IX. autorize:

a. a avaliação do cumprimento do item III, alíneas “a” e “g” da Decisão nº 3372/2017, após a apreciação do mérito, respectivamente, das razões de justificativa referidas no item VI, “a”, da citada Decisão (proc. 6983/2018) e do recurso objeto do processo nº 5510/2018;

b. a remessa de cópia da instrução e do relatório/voto à Terracap, bem como aos jurisdicionados indicados no item VIII, desta Decisão, para melhor compreensão da matéria.”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

12. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas, por meio do Parecer nº 375/2018-ML (e-doc F896A218-e), de 22.5.2018, da lavra do Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA, converge com a proposta da Unidade Instrutória, com acréscimos. Do mencionado Parecer destaco o trecho Seguinte:

“14. Preliminarmente, este Órgão Ministerial informa que a análise ora empreendida centrar-se-á no exame do cumprimento das determinações contidas na r. Decisão nº 3.372/2017, anão adentrando nas nuances tratadas nos Processos nºs 5.510/2018 e 6.983/2018, que foram constituídos para aferição do cumprimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

das determinações contidas nos **itens III.g e VI** da r. Decisão nº 3.372/2017, respectivamente.

15. Nessa toada, esta Quarta Procuradoria destaca que possui entendimento **parcialmente congruente** com o alcançado pela zelosa Unidade Técnica.

16. Em que pese o profícuo exame realizado pelo Corpo Instrutivo, este **MPC/DF** entende que a **possível dependência financeira da Terracap** deve ser depurada com maior vagar por esta c. **Corte de Contas**, mormente em face da necessidade de manifestação da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, a teor da competência carreada no art. 46, VII, da Resolução nº 273/2014.

17. Trata-se de matéria que evoca o estudo pormenorizado da **eventual utilização de recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital**, máxime em face das fundamentadas considerações apresentadas pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal desta c. **Corte de Contas**. Imperiosa, por conseguinte, a constituição de **estudos especiais** para o desiderato em comento, a exemplo do que culminou no entendimento propalado no item II, **a**, da r. Decisão nº 3.570/2012¹.

18. 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. Nesse diapasão, vale transcrever abaixo os excertos do exame empreendido pelo Corpo Instrutivo, seguidos do exame deste **Parquet** especializado:

“(…)

1 Terracap

8. As análises realizadas se pautaram nos esclarecimentos expedidos pela Controladoria Interna da empresa, que sintetizava as informações prestadas pelas diversas unidades internas acerca do que fora decidido pelo Tribunal.

1.1 Item 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’

1.1.1 Providência

9. Sobre a decisão antes transcrita, a Estatal assim se pronunciou, **verbis** (edoc 68A9BDA, pag. 2):



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

Conforme o Despacho nº 21785293/2017, a Coordenação de Planejamento e Modernização informou que **a questão foi tratada no âmbito do Processo nº 111.000.852/2017** o qual aprovou a **reestruturação da Empresa**, inclusive, o quadro de cargos comissionados. Doravante a orientação é de que sempre que houver alteração seja quantitativa ou de valores das funções comissionadas a Terracap fará referência a nova tabela contemplando a totalidade dos cargos para manter o histórico das alterações:

1.1.2 Análise

10. A providência adotada pela empresa regulariza, a contar da vigência da reestruturação, a situação apurada pela Auditoria, bem como **configura o cumprimento ao disposto** ao contido na alínea 'c' do **item III** da decisão nº 3372/2017, vazada nos seguintes termos:

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)

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;"

11. Destarte, as **despesas realizadas entre 2010 e 01/09/2017 permanecem sem documentação hábil que viabilize a verificação de sua regularidade**, pelo que mantém-se pertinente o deliberado pela Corte de Contas, no **item II** da Decisão 3.372/2017. (...)” (Grifos no original e acrescidos).

19. A par das providências adotadas pela entidade, o **MPC/DF** coaduna com o entendimento apresentado pelo Corpo Instrutivo acerca do atendimento satisfatório do **item III.c** da r. Decisão nº 3.372/2017.

20. De todo modo, forçoso sublinhar que o pronunciamento definitivo no tocante à irregularidade indicada depende do deslinde do Processo nº 6.983/2018-e, constituído, na forma do item VI.c da r. Decisão nº 3.372/2017, para exame das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, inclusive no que concerne à 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 de tais



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

empregos em comissão.

21. Dessarte, este **MPC/DF** entende **despiciendo ofertar considerações adicionais acerca do achado** no presente momento.

“(…)

1.2 Item III – ‘Determinar à Terracap que:’

1.2.1 Alínea ‘a’: ‘observe fielmente os princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como os requisitos mencionados no **inciso I** da Decisão TCDF nº 5.537/06, **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)’

1.2.1.1 Providência

12. Sobre o contido na alínea em epígrafe, a Terracap informou, inicialmente, que **o tema era objeto do Processo SEI 00111-00013958/2017-13** que trata da celebração do ACT 2017/2019 que, à época, ainda se encontrava em fase de aprovação (e-doc 68A9BDA, pag. 2).

13. Posteriormente, por meio do Ofício SEI-GDF nº 18/2018 - TERRACAP/PRESI/COINT (e-doc 043828B4), a Estatal enviou à Corte de Contas, cópias do Processo acima mencionado (e-doc C5776C4B).

1.2.1.2 Análise

14. **Da leitura das peças enviadas não se vislumbrou a existência dos estudos** ‘que demonstrem que a aplicação do Acordo Coletivo não acarretará desequilíbrio orçamentário, econômico e, especialmente, financeiro da empresa’, tal como requerido na Decisão em epígrafe, visto que **a simples indicação de fluxos de caixa para o período de três meses (outubro a dezembro/2017)** não permite que se alcance a conclusão demandada, especialmente pelo fato de o acordo em questão referir-se a um período de dois anos.

15. **Mostra-se igualmente ineficaz para os fins pretendidos pela aludida Decisão, a simples indicação/comprovação de eventuais economias resultantes do novo pacto frente a anteriores**, tal como teria sido contemplado no Voto do Diretor Administrativo e Financeiro ao tratar da economia estimada para 2018 e 2019 em razão do ‘resultado do Acordo Coletivo proposto, frente ao Acordo Coletivo do biênio 2016- 2017...’, mas cujos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

valores, frisa-se, não constam da peça enviada, conforme se observa nas páginas 22/23 do e-doc **C5776C4B**.

16. Isso porque, a redução de despesa (em maior ou menor proporção) resultante de novas condições pactuadas nos ACTs, ainda que demonstre a existência de preocupação/diligência dos gestores e dos próprios trabalhadores em relação à situação da Companhia, **não demonstra, por si só, que os termos acordados não acarretarão desequilíbrio às contas da empresa**, quando analisadas frente aos cenários futuros (curto, médio e longo prazo) 'vislumbrados' pela Direção da Estatal, em seus planos estratégicos, táticos e operacionais.

17. Sem prejuízo do antes colocado, cumpre salientar a presença na documentação enviada à Corte de Contas em atenção ao item III, 'b' (e-doc A15B7DBF, pág. 4/20), do denominado **'Plano de Recuperação – Terracap'**, peça aprovada pela Diretoria Colegiada da Empresa em 03/05/2017, conforme Decisão nº 285, prolatada na Sessão nº 3148.

18. O aludido plano propunha como estratégia de recuperação da empresa, os seguintes princípios:

- Lançamento de novos empreendimentos;
- Redução das despesas administrativas;
- Recuperação da carteira de recebíveis.

19. No que tange à **despesa com pessoal**, objeto da auditoria cujos resultados ora se aprecia, cabe destacar que o Plano ao tratar do **'significativo aumento das despesas da companhia...'**, demonstrou que a empresa acumulou entre 2012 a 2016 um **crescimento real de 53% nessas despesas**, conforme se depreende dos dados presentes no gráfico plotado ao final da pág. 5 do citado e-doc. Esse crescimento foi fruto dos aumentos reais verificados entre 2012 a 2016 (9,5%, 10,3%, 14,4% e 10,7%).

20. Ainda sobre os aumentos dos dispêndios com pessoal, a Diretoria Financeira observou, **verbis**:

*Há que se considerar, no período acima [2011 a 2016] a implantação do **Plano de Empregos da Terracap**, juntamente com a aplicação de uma nova tabela salarial, concedida pela gestão anterior, acarretando o aumento da aludida despesa, consoante exposto acima.*

21. Em face da situação antes identificada e alinhado ao princípio de redução das despesas administrativas, o Plano apontou para adoção das seguintes **'ações de redução de**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

despesas afetas à área de pessoal – **itens 3.1 e 3.4** do Plano:

- Programa de Demissão Incentivada (redução de R\$ 26,26 milhões em 2017);
- Redução de 80% para 60% da remuneração dos cargos em comissão (redução de R\$ 4,67 milhões/ano);
- eestruturação de Diretorias, com redução dos quantitativos de Empregos em Comissão e Funções Gratificadas (redução de R\$ 9,75 milhões);
- Revisão do Plano de Saúde (redução de R\$ 9,79 milhões/ano);
- Fim das incorporações de funções (não estimado);
- Revisão da tabela de anuênios (não estimado);
- Revisão do Programa de Participação nos Resultados, condicionado à lucratividade da Terracap (não estimado);
- Revisão do seguro de vida (não estimado).

22. Em relação às medidas apontadas no Plano, observou-se que **as pertinentes à redução dos anuênios e à vinculação da distribuição de resultados a existência de lucros pela empresa foram implementadas no ACT 2017/2019. Todavia, foram mantidas as Incorporações das Funções, em que pese a indicação pela sua extinção.**

23. Assim, considerando tão somente o conteúdo das peças enviadas ao Tribunal para apreciação, conclui-se, no que se refere aos estudos preconizados pelo Tribunal, que a **determinação da Corte de Contas não teria sido levada a efeito** em sua **plenitude**, por ocasião da pactuação do ACT 2017/2019.

24. No que tange a observância aos princípios aplicáveis à Administração Pública previstos na Constituição Federal e na Lei Orgânica do DF, cabe observar que da leitura procedida no ACT 2017/2019, **observou-se a existência de cláusulas assemelhadas àquelas destacadas no item 2.1.1.1 do Relatório Final de Auditoria, a exemplo da Cláusula Oitava, que versa sobre a incorporação de função de confiança; Cláusula Décima Sétima, que trata do Plano de Saúde; Cláusula Décima Primeira, que refere-se ao PPR – no presente caso, no que se refere a ausência de regulamentação de parte do GDF do art. 5º da Lei 10.101/2000; Cláusula Décima Terceira, no que tange a concessão do 'bônus' natalino com auxílio alimentação;**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

Cláusula Décima Segunda, que trata da ajuda de custo aos empregados executores de contratos/convênios; Cláusula Quadragésima Quarta, que autoriza a liberação de dois empregados à ASTER, sem ônus e sem prejuízo da remuneração e benefícios, bem como a liberação adicional – em relação ao ACT anterior – de um empregado, também sem ônus e com remuneração integral e benefícios, ao Sindicato da Categoria.

*25. Desta feita, à vista das considerações antes oferecidas, **conclui-se pelo não cumprimento integral da determinação em tela, também no que se refere a observância aos princípios aplicáveis à Administração Pública.***

*26. Por fim, considerando que **pende de apreciação as razões de justificativas oferecidas em atendimento ao item VI, alínea 'a' da Decisão nº 3.372/2017, deixa-se nesta oportunidade de apresentar proposição complementar**, ante a possibilidade do entendimento da Corte de Contas vir a ser modificado em razão dos esclarecimentos oferecidos. (...)" (Grifos no original e acrescidos).*

*22. Conforme aduziu o Corpo Instrutivo, **a jurisdicionada não logrou comprovar** o escoreito atendimento do item III.a da r. Decisão nº 3.372/2017.*

23. In casu, a simples indicação de fluxos de caixa para o período de três meses não se mostra suficiente para denotar que a jurisdicionada observou fielmente os princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como os requisitos mencionados no inciso I da Decisão nº 5.537/2006, por ocasião da pactuação de ACT.

*24. Do mesmo modo, forçoso reconhecer que a projeção apresentada **não denota** que a jurisdicionada consignou 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.***

*25. Vale dizer, nesse particular, que a jurisdicionada não logrou extirpar do ACT 2017/2019 irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria como antieconômicas, o que corrobora o entendimento apresentado acerca da inobservância da deliberação do e. **Plenário**, máxime em face da **carência de fundamentação do acordo.***

*26. De todo modo, na esteira do propugnado pelo Corpo Instrutivo, o **MPC/DF** entende que a avaliação das consequências das irregularidades identificadas deve ocorrer após o **exame das***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

razões de justificativa atinentes ao item VI.^a da r. Decisão nº 3.372/2017, que serão apreciadas no bojo do Processo nº 6.983/2018.

“(…)

1.2.2 **Alínea ‘b’**: ‘promova, em relação à todos os ocupantes de cargos e funções na empresa, a **aferição preconizada pelo Decreto nº 33.564/12**, 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** do Relatório de Auditoria)’

1.2.3 Providência

27. Sobre o tema, e em particular sobre os **membros da Direção e dos Conselhos de Administração e Fiscal**, a Assessoria Executiva reafirma que **vem observando as disposições estatutárias**, bem ainda, os requisitos da Lei nº 6.404/1976, ao tempo em que destaca que a empresa ‘deve promover a adequação de seu Estatuto Social com fito de atender a Lei nº 13.303/2016, em especial aos artigos...’ 9º, § 3º - que versa sobre a **vinculação da Auditoria Interna ao Conselho de Administração**, diretamente ou por meio do Comitê de Auditoria Estatutário - e 10 – que preconiza, no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, a criação do referido Comitê, que deverá verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para os Conselhos de Administração e Fiscal, com competência para auxiliar o acionista controlador nessas indicações. (Pág. 3/4 do e-doc 68A9BDA5)

28. No que tange aos empregados, a Gerência de Pessoal (e-doc 68A9BDA5, pág. 4) a par de ratificar seu entendimento já externado nestes autos acerca da obrigação funcional do empregado de notificar a empresa qualquer fato que resulte em alteração cadastral, informou, **verbis**:

De toda forma, em atendimento a recomendação do egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal, estamos perscrutando sobre o tema e trabalhando em uma elaboração de minuta de um regramento interno, mediante instituição de Instrução de Serviço, no âmbito da Diretoria de Gestão Administrativa e de Pessoas, a

² (…)

VI – **autorizar a audiência**, para fins de apresentação de razões de justificativas, conforme consignado na Matriz de Responsabilização (edoc DB8B5AFD): **a) dos signatários do Acordo Coletivo de Trabalho - ACT 2013/15 e da Decisão DIREC nº 476/15**, que aprovou o **ACT 2015/2016**, todos identificados no § 138 do Relatório de Auditoria, à vista do disposto no art. 57, incisos II e III da Lei Complementar nº 1/94, e de **possíveis reflexos no julgamento das contas anuais**, por possíveis **práticas atentatórias aos princípios preconizados** no art. 37 da Constituição Federal 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); (…)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

visar no escopo central de implantar regra e fluxo de rotina específica a matéria, determinando que, nos casos de qualquer contratação e designação de empregado em qualquer emprego, tanto da Tabela de Emprego Permanente e da Tabela de Emprego em Comissão, inclusive nos casos de posse de conselheiros eleitos, bem como nos casos de solicitações de substituição de empregado, os pedidos já deverão vir acompanhados das certidões elencadas no Artigo 32, do Decreto nº 33.564/2012.

1.2.3.1 Análise

29. Como visto, as providências indicadas **remetem para ações futuras**, motivo pelo qual **deixa-se, nesta oportunidade, de considerar cumprida a determinação da Corte de Contas**, observando, todavia, que **a eficácia das medidas noticiadas pela Terracap poderá ser avaliada em futuras fiscalizações**, de modo que deixa-se de propor medida complementar. (...)

27. Na linha do exame engendrado pelo Corpo Técnico, aos olhos deste Órgão Ministerial, em face do caráter prospectivo das medidas adotadas pela jurisdicionada, a verificação do cumprimento da determinação contida no item III.b da r. Decisão nº 3.372/2017 demanda exame futuro no âmbito desta c. **Corte de Contas**.

“(…)

1.2.4 Alínea ‘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)’

30. Conforme relatado anteriormente – vide item 1.1.2 desta Informação – a empresa ao reestruturar-se administrativamente fixou os quantitativos e a remuneração de seus cargos comissionados e funções gratificadas, dando assim cumprimento à decisão em referência.

1.2.5 Alínea ‘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)’ Providência e Análise

31. A providência acima transcrita restou demonstrada na documentação afeta à reestruturação referida no tópico



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

anterior, o que **não impede a Corte de Contas**, em futuras fiscalizações, de avaliar a continuidade dessa boa e necessária prática. (...).

28. Em face da reestruturação administrativa promovida pela Terracap, pertinente a sugestão para que e. **TCDF** considere **cumpridas** as determinações insertas no item III.c e d da r. Decisão nº 3.372/2017.

“(…)

1.2.6 Alínea ‘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 24/11 (vide item 2.3.1.2 do Relatório de Auditoria)’

Alínea ‘f’: **‘adote, em face da alínea anterior, providências no sentido de buscar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, com observância do direito ao contraditório e à 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)’

1.2.6.1 Providência

32. Inicialmente, a Terracap informou que **os temas eram objeto do Processo SEI 111.000.11193/2017**, o qual **aguardava deliberação em Assembleia**. (págs. 4/5 do edoc 68º9BDA5). Posteriormente enviou cópias eletrônicas do referido Processo Administrativo (ver e-doc A15B7DBF), contemplando, entre outros documentos, cópia da Ata da 187ª Assembleia Geral Extraordinária dos Acionistas, onde restou aprovada com base no voto do Acionista Majoritário a **‘Redução de 80% para 60% na opção de remuneração do valor de honorário de Diretor Requisitado e Emprego em Comissão (Proc. Nº 00111-00011193/2017-79)’**, ‘... tendo em vista a economia de recursos gerada com a medida, que vai ao encontro da necessidade premente de redução de custos da empresa, especialmente no que tange às despesas de pessoal’. (grifou-se)

1.2.6.2 Análise

33. Sobre a aludida decisão cabe ponderar dois aspectos, que **descaracterizam o cumprimento**, pela Terracap, da **Decisão Plenária**, quais sejam:

1) o fato de a assembleia de acionistas da Terracap,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

comprovadamente, **NUNCA ter autorizado/fixado o valor da opção em 80%**, consoante fartamente demonstrado no Relatório de Auditoria, motivo pelo qual a decisão prolatada na ata antes indicadas ao tratar da **'Redução de 80% para 60% o valor da opção para a remuneração do valor de honorário de Diretor Requisitado...'** (grifou-se) **autorizou, na prática, a majoração da opção de 20% para 60%**, sob o argumento de estaria buscando economia para empresa, logo em **flagrante oposição à motivação do referido ato**. Assim, considerando a discrepância entre o resultado pretendido e o que será alcançado, têm-se que **a deliberação foi tomada com flagrante desvio de finalidade, portanto eivado de vício insanável**.

2) a decisão em tela, com base em seus exatos termos e em seus fundamentos, **não objetivou convalidar a decisão nº 24/2011** (e-doc 3759A47E) do CONAD, dada a completa ausência de expressa referência a tal propósito. O ato de convalidação deve explicitar, para fins de eficácia, os seus alcances não sendo admitida **'a convalidação implícita'**, como, ao que parece, buscou-se fazer.

34. De notar, inclusive, que a proposta de 'Redução' se deu 'em aderência com o plano de recuperação da empresa, e em isonomia ao que já foi aplicado aos empregados', e não, especificamente, em face da ilegalidade apontada pela Corte de Contas, ainda que a Decisão do Tribunal tenha sido mencionada como uma das razões de decidir pelo Relator da Matéria na Diretoria Colegiada, que a submeteu à consideração da AGE (vide Decisão Diretoria Colegiada nº 528 - e-doc A15B7DBF).

35. Desta feita, **tem-se por descumpridas as deliberações em epígrafe**, bem ainda, **ineficaz a deliberação da Assembleia relativamente a alteração do percentual de opção aplicável aos Dirigentes requisitados da Terracap**, na medida que diversamente da motivação declarada, **culminou em majoração do valor anteriormente autorizado pela própria Assembleia**. (...)." (Grifos no original e acrescidos).

29. Diversamente do entendimento apresentado pelo Corpo Instrutivo, este Órgão Ministerial entende que a deliberação proferida pela Assembleia Geral de Acionistas da Terracap, fls. 153/159 do e-DOC A15B7DBF-e, configura ato ulterior com o condão de superar a regra insculpida no **item 3 da E.M 001/90**, aprovada pela 78ª AGE.

30. Não se pode olvidar que a deliberação do e. **TCDF** foi sentido de obstar a aplicação da Decisão nº 24/2011 do CONAD, dada a incompetência do colegiado para regulamentar a remuneração dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

Diretores da Companhia. Essa é a questão fulcral avaliada em relação à determinação contida no item III.e e f da r. Decisão nº 3.372/2017.

31. Partindo dessa premissa, imprescindível salientar que, ao compulsar as informações ofertadas pela jurisdicionada, cediço que o vício de iniciativa que deu azo à prolação da determinação do e. **TCDF** não macula a deliberação registrada na Ata da 187ª (Centésima Octogésima Sétima) Assembleia Geral Extraordinária dos Acionistas da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, realizada em 20/12/2017, em face da **observância** do disposto no art. 152 da Lei nº 6.404/1976.

32. **Em que pese a inexistência de ato da Assembleia Geral autorizando o pagamento de retribuição no percentual de 80%, certo é que o colegiado anuiu com o estabelecimento de opção de 60% para retribuição relativa ao exercício de funções gratificadas e empregos em comissão ocupados por agentes com outro vínculo com o Poder Público.**

33. Aos olhos do **MPC/DF**, a avaliação da idoneidade dos motivos invocados para prolação da deliberação dos acionistas da Terracap demandaria esclarecimentos dos **signatários do ato**, em face do **postulado do contraditório e da ampla defesa**, o que obsta a formulação, neste giro processual, de eventual questionamento acerca da eficácia da deliberação da Assembleia relativamente à alteração do percentual de opção aplicável aos Dirigentes requisitados da Terracap.

34. Com efeito, na esteira do disposto no art. 5º da Resolução nº 271/2014, imperiosa a **instauração de autos apartados para apresentação de manifestação dos signatários da Ata da 187ª (Centésima Octogésima Sétima) da Assembleia Geral Extraordinária dos Acionistas da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap**, em face do aparente vício nos **pressupostos de fato e de direito** invocados para modificação do percentual de opção para retribuição relativa ao exercício de funções gratificadas e empregos em comissão.

35. Contudo, mister sublinhar que a Assembleia Geral da Estatal **não demonstrou** a adoção de providências no sentido de **buscar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente**, com **observância do direito ao contraditório e à ampla defesa dos agentes alcançados**, o que revela o **descumprimento** do item III.f da r. Decisão nº 3.372/2017.

36. Nesse giro, forçoso sopesar que **inexiste possibilidade jurídica de ratificação da majoração expedida pelo Conselho de Administração da Empresa - CONAD nº 24/2011, ante a existência da competência exclusiva** estabelecida no art. 152 da Lei nº 6.404/1.976.

“(…)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

1.2.7 Item '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)'

1.2.7.1 Análise

36. Conforme noticiado no § 3º desta Informação, **a decisão em referência encontrase com seus efeitos suspensos pela Decisão nº 5.397/2017**, que determinou, ainda, que a matéria fosse tratada em autos apartados (proc. 5510/2018), conforme item II.2.

37. Desta feita, o item em apreço não será abordado neste feito. (...) (Grifos no original e acrescidos).

37. Conforme apontado pelo Corpo Técnico, o pedido de reexame interposto pelo Sr. Gírleno Marcelino da Costa, contra a alínea **g** do item III da r. Decisão n.º 3.372/17, foi conhecimento, com **efeito suspensivo**, pelo e. **TCDF**, nos termos da r. Decisão nº 5.397/2017, o que impede a apreciação do item em comento até manifestação conclusiva quanto ao mérito do referido apelo.

“(…)

1.2.8 Item '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)'

1.2.8.1 Providência

38. Sobre a decisão em tela, a Terracap informou (e-doc 68A9BDA5, pág. 7) que **cientificou os empregados de matrícula nºs 931, 1125 e 2153** que estaria procedendo, a partir de outubro/2017, 'os ajustes necessários a fim de regularizar o cálculo do Adicional de Tempo de Serviço – ATS, bem como procederá com o ressarcimento dos valores pagos indevidamente aos cofres da empresa, com o **devido desconto junto ao pagamento salarial mensal dos respectivos empregados...**' não sem antes dar-lhes a oportunidade do exercício da 'ampla defesa e direito ao contraditório...'.

1.2.8.2 Análise



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

39. Não há menções no expediente enviado posteriormente pela empresa, acerca do **resultado da providência antes referida**, cuja avaliação da **efetividade poderá ser realizada em futura auditoria**. (...)” (Grifos no original e acrescidos).

38. Considerando as informações apresentadas pela entidade, a aferição dos resultados das ações empreendidas pela entidade deve ser objeto de **futura avaliação** desta e. **Corte de Contas**.

“(…)

1.2.9 Item ‘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 merecimento sênior, observado o direito de defesa (vide **item 2.3.1.5** do Relatório de Auditoria)’

1.2.9.1 Providência

Em atenção à decisão em epígrafe, a estatal informou (e-doc 68A9BDA5, págs. 7/8), por meio da Gerência de RH, que:

‘...juntamente com o seu Núcleo de Desenvolvimento de Recursos Humanos estão trabalhando nas alterações devidas da Norma Organizacional que trata da matéria, especificamente no tocante a realização de cursos por partes de empregados da Tabela de Empregos Permanentes da Terracap - TEP/TERRACAP, relativamente a comprovação de carga horária de cursos e/ou participações de eventos exigidos para suas respectivas Classes de grupo de empregos, para fins de Progresso Funcional por Merecimento e nos casos de Adicional de Merecimento Sênior, ao bom e eficiente ajuste no enquadramento dos empregos na estrutura remuneratória do Plano de Empregos, Carreiras e Salários — PECS, inclusive no objetivo de se evitar possíveis inconsistência e impropriedade nas efetivas cargas horárias das realizações de cursos e/ou participações de eventos.’ (grifou-se).

41. No que tange especificamente à revisão dos certificados objeto da aludida Decisão destacam-se as seguintes passagens da manifestação da área jurídica (e-doc 68º9BDA5, págs. 8):

‘...que a problemática suscitada pela instrução quanto a aparente incompatibilidade entre a carga horária comprovada pelos certificados e o período de realização dos cursos, embora relevante para o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

processo de revisão futura do normativo interno aplicável a progressão por merecimento, não comporta, todavia, providência quanto aos certificados já homologados sob a norma em vigor.

Isso porque, não tendo sido apontada qualquer ilegalidade do ato normativo, resta patente que a **responsabilidade pela declaração do quantitativo de horas cursadas recai exclusivamente sobre a instituição que emite os certificados**, e não sobre a TERRACAP, ou mesmo sobre o empregado beneficiado com a progressão por merecimento.

Destarte, em se tratando de instituição idônea, não há como a entidade **empregadora impugnar a comprovação de carga horária emitida com comprovação de autenticidade pela referida instituição** e apresentada pelo empregado em estrita conformidade com os requisitos regulamentares aplicáveis a espécie.

Já **no que tange à alegada ausência de correlação entre os cursos aceitos e as áreas de interesse da TERRACAP**, em que pese a discordância do Relatório de Auditoria com a interpretação conferida pela unidade de recursos humanos da TERRACAP à Norma Organizacional em comento, importa salientar que, à míngua de vício de legalidade, **é defeso à Administração aplicar nova interpretação de forma retroativa, ex vi do artigo 2º, inciso XIII, da Lei nº 9.784/1999**, em letras:

XIII – interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Logo, resta inviável o desfazimento dos atos de homologação apenas com base em divergência interpretativa do termo ‘aperfeiçoamento’, já que nem mesmo a unidade técnica desta Egrégia Corte de Contas cogitou nulidade da norma em apreço.

Por via de consequência, a TERRACAP considera que a medida mais adequada para prevenir as incongruências apontadas por esta Corte de Contas é a reformulação da Norma Organizacional referente às certificações para fins de progressão funcional, a qual já se encontra em processo de revisão conforme será relatado mais adiante, com necessária aplicação pro futuro pelas razões já expostas, **requerendo seja considerada prejudicada a determinação inserta no item II, ‘g’, da Decisão nº 3372/2017.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

1.2.9.2 Análise

42. Sobre a afirmação do jurídico de que não havendo ilegalidade no ato normativo da Terracap, não restaria responsabilidade à estatal relativamente às cargas horárias constantes dos certificados, **cabe observar que a idoneidade dos documentos aceitos pela empresa poderia ter sido questionada** (e foi, pela auditoria), com base, tão somente, na constatação aritmética da **impossibilidade de os cursos terem sido concluídos nos prazos informados**, considerando as horas/dias disponíveis (deduzidas horas de trabalho e descanso) para este mister.

43. Neste sentido, pautou-se os achados indicados nas alíneas 'a' e 'b' do **item 2.3.1.5.2** do Relatório Final de Auditoria.

44. Assim, tem-se como pertinente a justificativa antes transcrita, apenas para as situações indicadas no item 'd' do referido Relatório.

45. **No que tange ao argumento apresentado pela empresa para não revisar a aceitação de cursos sem qualquer correlação com as áreas de atuação da empresa**, qual seja, a impossibilidade de 'desfazimento dos atos de homologação com base em divergência interpretativa do termo 'aperfeiçoamento...', tendo por fundamento os termos do inciso XIII, art. 2º da Lei Federal nº 9784/199913, faz-se necessário destacar o fato de a Terracap ao 'interpretar' sua norma interna na forma apontada na Auditoria **inobservou o que consta da parte inicial do citado inciso XIII, do art. 2º**, na medida em que **a interpretação dada, a toda prova, não garantiu o melhor atendimento do fim público**, posto que claramente contrário aos princípios da finalidade, da razoabilidade, do interesse público, da eficiência e, porque não dizer, da moralidade, previstos no caput do mencionado art. 2º, cuja observância é cogente.

46. Neste sentido, veja o que previa a Norma interna (7.2.27-B), em seu **item 4.2.1**, alínea 'e':

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

do enquadramento da Classe Salarial do emprego, conforme tabela abaixo: (grifou-se)

47. Aceitar os certificados indicados no item 'c', do **item 2.3.1.5.2** do Relatório Final de Auditoria como correlato às atuações dos empregados ou de interesse da empresa, **notadamente quando esses sequer atuam em áreas em que tais conhecimentos sejam requeridos/desejados**, é, a toda prova, **desvirtuar o processo de promoção por merecimento**, cujo objetivo seria motivar o empregado a se manter qualificado para o desempenho de suas obrigações funcionais, tal como enfatizado no **item 2.3.1.5.4** do referido Relatório de Auditoria.

48. Ainda sobre a decisão em epígrafe, cabe destacar que a empresa **nada informou em relação aos apontamentos contidos nas alíneas 'e', 'f' e 'g'** do Relatório antes mencionado.

49. De todo o exposto, conclui-se que **a Terracap não deu efetivo cumprimento ao que lhe fora determinado pela Corte de Contas.**" (...) (Grifos no original e acrescidos).

39. Conforme aduziu o Corpo Técnico, o e. **TCDF** deve considerar que a jurisdicionada **não cumpriu satisfatoriamente a determinação.**

40. Na etapa processual anterior, consignei que as inconsistências identificadas pelo Corpo Técnico demonstrariam **graves fragilidades** nos critérios de aceitação de certificados para progressão por merecimento e para concessão do Adicional de Merecimento. Além disso, o **MPC/DF** entendeu que o achado revelaria negligência dos responsáveis pela avaliação dos documentos em destaque, o que também deve evocar determinações desta c. **Corte de Contas.**

41. Sem embargo, conforme pugnado no Parecer nº 417/2017-ML, este **MPC/DF diverge** do Corpo Instrutivo quanto à possibilidade de **cancelamento das concessões amparadas nos certificados** mencionados no achado de auditoria, haja vista ser imperiosa a **observância da boa-fé objetiva** na relação de emprego.

42. A característica da entidade educacional não pode ser invocada para elidir o vício nos fatos que deram amparo à emissão dos certificados, sob pena de incidência do **venire contra factum proprium** (proibição de comportamento contraditório) e do **tu quoque** (ofensa à boa-fé objetiva).

43. Se, por um lado, o empregador não pode se eximir de retribuir pelos serviços devidamente prestados pelo empregado, este também não pode exigir que a Administração pague por atos realizados com o desiderato de desvirtuar, impedir ou fraudar a relação sinalagmática estabelecida no contrato de trabalho,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

conforme exegese do art. 9 da CLT, *in verbis*:

“Art. 9º - **Serão nulos de pleno direito** os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos preceitos contidos na presente Consolidação.” (Grifos acrescidos).

44. Aos olhos do **MPC/DF**, os certificados indicados nos parágrafos 354, **a, b e d** do Relatório de Auditoria indicam a **incompatibilidade dos atos perpetrados pelos empregados com o princípio mencionado**. *In casu*, não parece consentâneo com os princípios norteadores da relação de emprego, especialmente a boa-fé, a apresentação de certificado **absolutamente incompatível com a realidade fática indicada** para sustentar a emissão do documento, como o caso dos documentos com carga horária que supera ao período de realização da atividade educacional.

45. Ademais, este **MPC/DF** destaca que o aproveitamento de certificado incompatível com as atividades desenvolvidas pelos empregados da Terracap, conforme exposto pelo Corpo Instrutivo, desvirtua o processo de progressão por merecimento no âmbito da Estatal.

46. Destarte, havendo **ilegalidade** no procedimento de desenvolvimento na carreira, desarrazoado **falar em invalidação em razão de nova interpretação**, dada a patente incompatibilidade do ato praticado com os normas de regência.

47. Relembro que a Administração, como regra geral, tem o dever, com base na autotutela, de anular seus atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, tal qual retratado na conhecida súmula nº 473 do e. Pretório Excelso, *verbis*:

“A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

48. No presente caso, restou sobejamente comprovada a **ilegalidade** dos atos mencionados no relatório de autoria, maculando todo procedimento de progressão funcional, razão pela qual deverá a jurisdicionada declarar nula das progressões, ao abrigo da Súmula nº 473/STF.

“(…)

1.2.10 Alínea ‘j’: ‘estabelecer em normas internas controles e critérios razoáveis para avaliação e aceitação de certificados de cursos, como exemplo os estabelecidos na Resolução TCDF nº 242/12 (vide item 2.3.1.5 do Relatório de Auditoria)’

1.2.10.1 Providência



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

50. Em atenção à deliberação antes transcrita, a Terracap informou (pág. 8 do e-doc 68A9BDA5) que a Gerência de RH da Companhia teria demandado ao seu Núcleo de Desenvolvimento de Recursos Humanos – NUDEN, providências ‘visando às adequações ora estabelecidas pelo egrégio Tribunal de Contas do Distrito Federal, bem como envide esforços urgentes no sentido de adotar ações e medidas mais efetivas e eficazes acerca da matéria...’

1.2.10.2 Análise

51. Os resultados das medidas antes indicadas não foram enviadas ao **TCDF**, mas poderão ser objeto de avaliação quanto a sua efetividade em futuro processo de fiscalização.” (...) (Grifos acrescidos).

49. Na esteira do entendimento consignado pelo Corpo Instrutivo, aos olhos do **MPC/DF**, as providências adotadas pela entidade no tocante ao estabelecimento de controles e critérios para avaliação e aceitação de certificados **pode ser objeto de futura avaliação** desta c. **Corte de Contas**.

“(...) ”

1.2.11 Alínea ‘k’: ‘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 2.583/00** pela Corte Suprema (vide item 2.3.1.7 do Relatório de Auditoria)’.

52. Sobre a decisão em referência, a Terracap, por meio de seu Controle Interno destacou (págs. 8/14 do e-doc 68A9BDA5) excertos do Despacho nº 3415309/2017 da ACJUR (unidade jurídica da empresa), dos quais ressaltam-se os seguintes pontos.

- a afirmação de que a Terracap não foi parte da ação que resultou na declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.583/2000 e que não foi comunicada do seu resultado, consoante registros processuais constantes do sítio do STF e sistema de gestão de documentos da empresa;
- a menção de a ADI 2000.00.2.005016-7 ter sido proposta pela OAB/DF em desfavor do Governador do DF e do Presidente da CLDF, **sem envolver a Terracap ou a Novacap**;
- a indicação de que por meio da Decisão nº 1294 da Diretoria Colegiada cujo conteúdo fora ratificado pela Decisão nº 50 do Conselho de Administração, **a empresa em observância à Lei 2.853/2000 criou os**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

cargos em comissão visando contratar os empregados referidos no citado disposto legal;

- a colação, para fins de consideração na análise da Corte de Contas, do teor do **Acórdão proferido pelo TST na ação civil pública nº 2570- 09.2010.5.10.000**, de onde foram destacadas as seguintes passagens:

‘CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. EMPREGO EM COMISSÃO (CHEFIA, ASSESSORAMENTO E DIREÇÃO). PREVISÃO EM LEI ESPECÍFICA.

DESNECESSIDADE.

‘1. Consoante o art. 37, II e V, da Constituição da República, é permitida a contratação, sem concurso público, para o preenchimento de cargos em comissão destinados as atribuições de direção, chefia e assessoramento no âmbito da administração pública.’

‘4. Da exegese do referido dispositivo, depreende-se que o constituinte limitou a exigência de previa autorização legal para a criação de cargos e empregos públicos, no Poder Executivo, a Administração direta e autárquica. Desse modo, conclui-se que a edição de lei para a criação de empregos públicos é dispensável para as contratações nos entes da Administração indireta.’

o ‘7. Na espécie, da leitura do acórdão regional, não se infere que os empregados comissionados desempenhem, na TERRACAP atribuições que não sejam de direção, chefia e assessoramento.’

- a conclusão de que a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.583/2000 tornou-se irrelevante na medida em que os ocupantes há muito estão enquadrados na tabela de emprego em comissão da empresa, **cuja criação e manutenção dispensa autorização legislativa, nos moldes explicitados pelo TST no Acórdão antes referido.**

- a informação de que em 2017 os empregados originários dos convênios 51/1991 e 07/1992 ingressaram com reclamações trabalhistas contra a empresa, requerendo:

o a condenação da Reclamada, a convalidação das suas contratações e que sejam incluídos na TEP - Tabela de Empregados Permanente da Terracap com data retroativa a sua contratação originária com os reflexos no FGTS, INSS, anuênios, férias, etc.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

a condenação da Reclamada ao pagamento das verbas postuladas, acrescidas de juros legais e correção monetária, bem como a suportar o ônus dos recolhimentos fiscais e previdenciários, observado o contido na Súmula 368, inciso III, do C. Tribunal Superior do Trabalho.

- a notícia de que em relação aos pleitos acima indicados a empresa requereu em juízo que fossem julgados improcedentes, ao tempo em que **ofereceu acordo nos termos da decisão da Diretoria Colegiada nº 479/2015 e do Despacho 374/2017 – GEREH**, que teve por base os acordos oferecidos nos TAC firmados entre o MPT e a CEB e CAESB, que, por sua vez, considerou os **parâmetros fixados pelo STF no RE 442.683-RS c/c MS nº 22.357-0**.

- a indicação de que o aludido acordo não comportaria pagamentos retroativos e de que seu andamento foi suspenso a pedido do MPT **até o julgamento definitivo da ação civil pública nº 2570-09.2010.5.10.0000**, em face da existência de relação de prejudicialidade entre a ação e as reclamações trabalhistas, tendo o magistrado responsável pela homologação rejeitado a prejudicialidade e o acordo, esse último por violar de forma direta o disposto no art. 37, II da C.F., e, também, em face do efeito **erga omnes** da ação civil pública proposta pelo MPT. **A ação judicial encontra-se em sede de recurso no TST.**

- a conclusão final de que **‘a condução da questão foi pautada nos princípios da Administração Pública e nas decisões judiciais efetivamente comunicadas a Terracap, como é o caso da ação civil pública nº 2570-09.2010.5.10.0000, além de ser temerária a adoção de quaisquer providências em relação aos ocupantes dos ECs 07 a 09 enquanto perdurar o litígio referente ao seu enquadramento nos quadros daquela empresa pública.’**

1.2.11.1 Análise

53. Como se pode observar, os esclarecimentos oferecidos pela área jurídica da empresa **visam justificar o não cumprimento, pela Terracap, do que lhe fora determinado pelo TCDF.**

54. Todavia, cabe tecer algumas considerações acerca desses esclarecimentos, particularmente no que alcança os empregados ocupantes dos **‘cargos’** comissionados objeto da decisão em epígrafe.

55. Em primeiro lugar cabe destacar que o vício identificado



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

pelo **STF** e que culminou na declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.583/2000, foi **‘a criação de cargos em comissão para funções rotineiras da Administração Pública’** (grifou-se), consoante se observa na leitura da conclusão do **Ministro Dias Tóffoli** sobre os aludidos cargos, **verbis**:

O Anexo à Lei traz a descrição dos cargos então criados, e mera leitura de seus termos permite concluir que a **quase totalidade desses se refere a funções simples, que não precisam ser desempenhadas por quem exerce cargo em comissão**, cuja criação, como se sabe, apenas se justifica em hipótese de funções de confiança, com a indispensável demonstração de que as atribuições do cargo sejam adequadas ao provimento em comissão, que pressupõe a relação de necessária confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado e justifica o regime de livre nomeação e exoneração. A jurisprudência desta Corte, mesmo ainda na vigência da Constituição Federal de 1967, **repudiava a criação de cargos em comissão para preenchimento de funções em carreiras em que não respeitados esses requisitos supra referidos...**

...

Em hipóteses como a presente, ora em discussão nestes autos, em que ocorre criação de cargos em comissão, para o desempenho de atividades rotineiras da Administração, em que inexistente o necessário requisito da confiança para sua nomeação, tem entendido a jurisprudência desta Corte ser possível a interferência judicial, para sanar uma situação de ilegalidade, verificada pela edição de uma tal legislação.

Cuidando especificamente do comissionamento, assevera Adílson Abreu Dallari que **‘é inconstitucional a lei que criar cargo em comissão para o exercício de funções técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento superior’** (‘Regime constitucional dos servidores públicos’, Editora RT, 2ª edição, p. 41).

De igual teor se mostra a lição de Ivan Barbosa Rigolin, para quem, **cargos de atribuições administrativas, operacionais ou técnicas que não podem ser providos na forma comissionada**, tais como: ‘cargos que tenham funções de artífices, braçais, faxineiros, vigilantes, motoristas, escriturários, auxiliares de serviço, digitadores, médicos, dentistas, advogados, engenheiros, arquitetos, contadores, economistas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

administradores, e inumeráveis outros que não dependam senão de formação específica, regulamentada ou não'

('O servidor público nas reformas constitucionais', Editora Fórum, 2003, p. 30).

Assim, mostra-se inegavelmente inconstitucional o diploma legal aqui em análise, ao criar cargos em comissão para funções que não pressupõem a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado, e ao impor que seu preenchimento deveria recair sobre determinada classe de ex-servidores da Novacap, por violação expressa às normas do artigo 37, incisos I, II e V, da Constituição Federal.

...

*Ante o exposto, nos termos do artigo 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil, conheço do recurso e lhe dou provimento, para **julgar a ação procedente, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 2.583/2000, do Distrito Federal.** (grifos não presentes no original)*

*56. Como já demonstrado nos autos e afirmado pela própria estatal, os 'cargos' (empregos em comissão) objeto da Decisão Plenária **foram criados em cumprimento a lei declarada inconstitucional**, pelo que deveriam ter sido extintos em atenção à Decisão Judicial.*

*57. Necessário observar, neste aspecto, que ações diretas de inconstitucionalidade são, por natureza, **ações objetivas**, o que invalida a reclamação da Terracap de não ter sido 'parte' no processo judicial respectivo.*

*58. Ademais, ainda que se aprecie a criação dos empregos em comissão em comento sob o ponto de vista estritamente administrativo, portanto sem considerar a própria existência da Lei julgada inconstitucional, tal como pugna a Terracap, **a situação aqui tratada não alcançaria conclusão diversa daquela indicada pelo Poder Judiciário**, vez que a Decisão nº 1294 da Diretoria Colegiada, posteriormente ratificada pela Decisão nº 50 do CONAD, como também, a Resolução 18/2017, que aprovou a reestruturação administrativa da Terracap, **criaram os empregos comissionados objeto da presente deliberação plenária sem observância à regra constitucional preconizada no art. 37 inciso II c/c inciso V in fine.***

59. Esta afirmativa pode ser facilmente comprovada não só pela leitura dos referidos atos, mas da própria intitulação dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

*'EC', que demonstra não se tratarem os empregos comissionados ali referidos, 'cargos' de direção, de chefia ou de assessoramento, condição **sine qua non** à caracterização do 'cargo' de livre provimento, previsto na Constituição Federal.*

60. Ressalta-se, inclusive, que os empregos em comissão referidos nos atos administrativos antes mencionados sequer estão vinculados a qualquer unidade da estrutura administrativa da empresa, reforçando a ilegalidade aqui mencionada.

61. O tratamento díspare pode ser evidenciado pela simples leitura da tabela do Anexo I do referido e-doc (pág. 43/52), onde os postos de 'Assistentes' são considerados como **funções gratificadas**, portanto, acessíveis apenas aos empregados ocupantes de cargos efetivos, diferentemente do observado em relação aos mesmos postos contemplados na tabela constante do Anexo II já referido.

62. Essa ilegalidade, inclusive, restou demonstrada no Relatório Final de Auditoria – **item 2.3.1.7.3** – que apontou que a Terracap ao criar tais empregos em referência **sequer lhes estabeleceu atribuições e responsabilidades, fato igualmente observado no ato de reestruturação antes referido.**

63. Portanto, resta demonstrado que os empregos em comissão (EC) objeto da Decisão Plenária não se enquadram como de livre provimento, vez que não relativos à Direção, Chefia ou Assessoramento, motivo pelo qual, também, não enquadram na situação em discussão na ação civil pública nº 2570-09.2010.5.10.0000 que, de acordo com o Acórdão informado pela Terracap, tem por objeto a CONTRATAÇÃO DE PESSOAL em EMPREGO EM COMISSÃO (CHEFIA, ASSESSORAMENTO E DIREÇÃO), sem previsão de lei específica, motivo pelo qual, o resultado final da referida ação, seja qual for, não alcançará os ocupantes dos cargos em apreciação nestes autos.

64. Desta feita, os argumentos trazidos à colação pela Terracap afetos a referida ação civil pública não se prestam a justificar o não cumprimento pela estatal do que lhe fora determinado pelo Tribunal.

65. No tocante a **proposta de acordo oferecida pela empresa aos empregados que ocupariam tais cargos**, cujo objetivo visava **'convalidar a contratação dos 37 (trinta e sete) empregos oriundos dos Convênios 51/91 e 07/92, para passarem a integrar a Tabela de Empregos Permanentes da Terracap...'**, observa-se que seu conteúdo foi rechaçado pelo magistrado responsável pela homologação, vez que, entre outros argumentos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

violava de forma direta o disposto no art. 37, II da C.F.

66. Portanto, **as justificativas apresentadas para o não cumprimento da decisão do Tribunal não se mostram consentâneas com os fatos tratados nestes autos, motivo pelo qual tem-se por não cumprida a decisão em epígrafe.** Ademais, não há notícias da existência de decisão em caráter liminar ou final obrigando a empresa a manter em seus quadros os ocupantes de tais 'cargos', o que poderia inviabilizar o pleno cumprimento da Decisão em tela.

67. Adicionalmente, faz-se necessário propor ao e. **Plenário** que delibere por estender o alcance da decisão em comentado aos dois 'Cargos' de '**Assistentes de Projetos – EC-04**' e ao de '**Assistente Técnico – EC-06**' insertos no referido Anexo II, posto que padecem dos mesmos vícios de criação presentes nos '**EC-07 a EC-09**', já contemplados na referida decisão plenária." (Grifos no original e acrescidos).

50. Quanto aos efeitos da deliberação proferida pelo e. **STF no RE nº 376.440/DF**, vale rememorar o exposto no Parecer nº 417/2017-ML, no sentido de que 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 e. **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.

51. Na esteira do exposto alhures, vale rememorar que o Recurso Extraordinário em destaque, que entendeu ser **inconstitucional** a LC nº 2.583/2000, exsurgiu em razão da irrisignação da OAB-DF em face de decisão do e. **Conselho Especial** do c. **TJDFT** que a considerou **constitucional**. 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.**

52. Sendo assim, conforme pugnado pelo Corpo instrutivo, 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.

53. Sendo assim, não merece guarida o argumento atinente à ausência de inclusão da Terracap na demanda, ante a natureza **abstrata** do processo que albergou o exame da constitucionalidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

da lei distrital mencionada, no qual prepondera o resguardo ao sentido objetivo da norma.

*54. Ademais, relembro novamente 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, 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.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

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

55. Cogente sublinhar, outrossim, que, no julgamento da Ação Civil Pública, o e. **TST** asseverou que apenas a criação de cargos em comissão no âmbito das estatais exploradoras de atividade econômica prescinde de previsão em lei específica. Eis o entendimento sufragado pela c. **Corte Trabalhista**:

“RECURSO DE REVISTA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

EMPRESA PÚBLICA. TERRACAP. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. EMPREGO EM COMISSÃO (CHEFIA, ASSESSORAMENTO E DIREÇÃO). PREVISÃO EM LEI ESPECÍFICA. DESNECESSIDADE.

1. Consoante o art. 37, II e V, da Constituição da República, é permitida a contratação, sem concurso público, para o preenchimento de cargos em comissão destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento no âmbito da administração pública.

2. Na hipótese, **discute-se a necessidade de instauração de processo legislativo para a criação de empregos públicos comissionados no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista.**

3. A Constituição Federal, ao disciplinar a obrigatoriedade de lei para a criação de cargos, funções ou empregos públicos, no art. 61, § 1º, II, ‘a’, dispõe o seguinte: ‘São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;’

4. Da exegese do referido dispositivo, depreende-se que o constituinte limitou a exigência de prévia autorização legal para a criação de cargos e empregos públicos, no Poder Executivo, à Administração direta e autárquica. Desse modo, conclui-se que a edição de lei para a criação de empregos públicos é dispensável para as contratações nos entes da Administração indireta.

5. **Não se revela razoável, mormente à luz do art. 173, § 1º, II, da Carta Magna, a exigência de lei para o preenchimento de empregos em comissão em empresas públicas e sociedades de economia mista**, ambiente em que imperam o dinamismo e o princípio da competitividade.

6. É certo que **essa modalidade de contratação sujeita-se, sob pena de anulação, à fiscalização dos órgãos de controle interno e externo e à observância dos princípios da eficiência, moralidade e proporcionalidade.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

7. Na espécie, da leitura do acórdão regional, **não se infere que os empregados comissionados desempenhem, na TERRACAP, atribuições que não sejam de direção, chefia e assessoramento**. Tampouco restou demonstrada inobservância aos postulados da **eficiência, proporcionalidade e moralidade**, pois o Tribunal Regional, ao invalidar as contratações, registrou, como único fundamento, apenas ser necessário que ‘a gênese dos empregos em comissão fosse respaldada em lei (em sentido estrito), o que não ocorre na presente hipótese’.

8. Desse modo, não há cogitar de nulidade dos contratos de trabalho dos atuais ocupantes de empregos comissionados. Precedente da 7ª Turma desta Corte. (TST-RR-2570-09.2010.5.10.0000 – 1º Tuma, Rel. Min. **Walmir Oliveira da Costa**, Dje de 14/10/2016)

56. Entendimento semelhante foi firmado pelo e. **TCDF** no bojo do Processo nº 6.273/2005, instaurado para albergar **estudos especiais** acerca da possibilidade jurídica de se criar cargos e empregos na administração indireta sem o requisito do concurso público, nos termos do item V.a da r. Decisão nº 4.108/2004, proferida no bojo do Processo nº 1.125/2002. De bom alvitre trazer à colação os termos da deliberação proferida pelo e. **TCDF**:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta o parecer do Ministério Público, decidiu: **I - adotar o seguinte entendimento: a) a criação de empregos em comissão, na Administração Indireta, não fere a Constituição Federal**, porquanto prevista sua existência no próprio texto constitucional, ‘ex-vi’ dos artigos 37, II; 54, I, “b” e 19, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; **b) independe de lei, estrito senso, a criação de empregos em comissão, sendo válida tal prática** desde que previstos no Plano de Carreira Cargos e Salários da Entidade, autorizado pelo Conselho de Política de Recursos Humanos – CPRH, da Secretaria de Gestão Administrativa do GDF e devidamente homologado pelo Governador do Distrito Federal, após aprovação da Diretoria Colegiada e

‘referendum’ do Conselho de Administração; **c) é pressuposto de existência do emprego em comissão a necessária especialização em funções de assessoria, direção ou chefia, consagradas no texto constitucional no artigo 37, V**; II - determinar o arquivamento dos autos. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o Relatório/Voto do Relator (Anexo II). (Grifos acrescidos).

57. Dessarte, em face da notória ausência do pressuposto da confiança para preenchimento dos **cargos criados pelo normativo declarado inconstitucional**, não há laivo de dúvida quanto à improcedência do argumento no sentido de que a criação



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

e manutenção dos **empregos em comissão EC 07, EC 08 e EC 09** na estrutura da TERRACAP **dispensa autorização legislativa**.

58. Além disso, incontroversa, no presente caso, a inobservância dos postulados da eficiência, proporcionalidade e moralidade, em face da criação de **cargos de direção e chefe para funções rotineiras realizadas no âmbito da entidade**, o que não encontra guarida no art. 37, V, da CF/1988.

59. Dessarte, resta flagrante o descumprimento pela jurisdicionada da deliberação do e. **TCDF** contida no item III.k da r. Decisão nº 3.372/2017.

60. Ainda em relação ao propugnado pelo Corpo Instrutivo, este **MPC/DF** coaduna com a proposta de estender a deliberação do e. **Plenário** aos demais cargos alcançados pela declaração de nulidade da Lei nº 2.583/2000.

“(…)

1.2.12 Alínea ‘I’: ‘redistribua as atribuições de executor de contratos/convênios hoje concentradas no empregado de Matrícula 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)’

1.2.12.1 Providência

68. A Terracap informou (e-doc 68A9BDA5, pág. 14) que atualmente o empregado de matrícula **2531 figura como responsável por** ‘...até três contratos e/ou convênios, de conformidade com o regramento interno, aderente com as recomendações apresentadas pelo colendo Tribunal de Contas do Distrito Federal’.

69. Sobre as medidas administrativas requeridas pela Corte de Contas, a Gerência de Pessoal (e-doc 68A9BDA5, pág.31) esclareceu que ‘cabe a cada gestor, que procede nas indicações e acompanhamentos dos seus executores de contratos, na competência e responsabilidade de acompanhar diuturnamente a fiscalização e controles de seus designados, conforme preceituam as **Normas Organizacionais nº 1.4.7 – A, 1.7.4 - A e nº 1.7.5 – A**, que regulamentam a matéria em apreço’.

70. Observou, ainda, que a limitação de contratos/convênios a serem fiscalizados pelos empregados será inserida no normativo em elaboração que versa sobre licitações e contratos. **1.2.12.2 Análise**

71. A se considerar a informação prestada pela empresa, a redistribuição determinada teria sido realizada. No que tange



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

as **medidas administrativas** adotadas visando evitar a ocorrência de fatos como os apurados na Auditoria, **a efetividade das providências poderá ser avaliada em futura auditoria.**” (Grifos no original e acrescidos).

61. Em harmonia com o exposto pelo Corpo Instrutivo, no sentir deste **MPC/DF**, a efetividade das providências adotadas poderá ser avaliada em **futuro** procedimento de auditoria.

“(…)

1.2.13 Alínea ‘m’: ‘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)’”

1.2.13.1 Providência

Segundo a Terracap (e-doc 68A9BDA5, pág 31), a empresa ‘...**está trabalhando na Norma de Licitações e Contratos adaptada à Lei 13.303/2016**. Nela haverá orientação expressa quanto ao limite de contratos a serem fiscalizados por cada empregado. **1.2.13.2 Análise**

A providência antes transcrita **visa, na verdade, dar cumprimento ao contido na alínea ‘l’ da Decisão sob análise, não guardando correlação direta com o que fora determinado à estatal no item da Decisão ora em apreciação.**

Desta feita, **não há clara indicação de atendimento ao determinado pelo Tribunal.**

1.2.14 Alínea ‘n’: ‘**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, 0698378.2013.5.10.016 e 0301-56.2013.5.10.011 (vide **item 2.3.1.9** do Relatório de Auditoria)’

1.2.14.1 Providência

75. Segundo empresa (e-doc 68A9BDA5, pág 14/15), a Divisão de Corregedoria teria solicitado à ‘ACJUR cópia das demandas judiciais [objeto da decisão em epígrafe] ...’ mas que ‘Dada a complexidade da matéria e a necessidade de aprofundar a investigação dos fatos para identificação de autoria e materialidade foram **instaurados os processos de investigação preliminar nº 111-00014654/2017-65 e 11100014651/2017-21**’.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

1.2.14.2 *Análise*

76. *Inicialmente cabe registrar que ao instaurar os ‘processos de investigação preliminar’, a Terracap não deu efetivo cumprimento da Decisão em referência, vez que o mecanismo de apuração antes identificado, ainda que pareça ter os mesmos objetivos da TCE, não se confundem, a teor do previsto no art. 9º da LC 01/94.*

77. *Todavia, a despeito do antes colocado, tem-se por pertinente determinar a empresa que ao término das apurações observe as medidas indicadas Resolução nº 102/1998 do TCDF.*

1.2.15 Alínea ‘o’: *‘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)’* **1.2.15.1 Providência**

78. *Segundo a empresa (e-doc 68A9BDA5, págs. 15/16), ‘A Terracap vem... **melhorando seus controles sobre eminentes e possíveis desvios de função de seus empregados.** Essa melhoria se deu com a aprovação de um novo Plano de Carreira e Salários em 2015 que alterou as atividades de diversos empregados para distanciar ainda mais possíveis desvios de função. Também foram feitas mudanças em diversos procedimentos a fim de mitigar possíveis e eminentes desvios de função e riscos de demanda judicial nesse intento’.*

79. *Ressaltou, ainda, a expedição em 10/09/2016, da Instrução de Serviço nº 01/2016DIGAP, por meio da qual foi determinado aos chefes e/ou gestores cientificarse de que seus funcionários estejam desempenhando funções previstas na ficha de descrições sumária e analítica dos respectivos empregos, entre outras providências.*

1.2.15.2 *Análise*

80. *As providências antes indicadas já haviam sido trazidas ao conhecimento da Corte de Contas quando do envio dos esclarecimentos acerca do Relatório Prévio de Auditoria. **Desta feita, a sua eficácia poderá ser objeto de avaliação em futuras auditorias.** (Grifos no original e acrescidos).*

62. *No tocante às determinações contidas nas alíneas **m, n e o** do item III da r. Decisão nº 3.372/2017, este **MPC/DF coaduna** com o exame e com as propostas alvitadas pelo Corpo Técnico.*

“(…)

1.2.16 Alínea ‘p’: *‘apure a ocorrência de possível falta*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

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 ao contraditório e à ampla de defesa (vide itens 2.4.1.1 e 2.4.1.3 do Relatório de Auditoria)'

1.2.16.1 Providência

81. Informou a empresa (e-doc 68A9BDA5, pág. 16) que, com base na **Norma interna nº 1.7.2.C**, que trata sobre a tipificação das condutas ilícitas e respectivas sanções disciplinares, em particular seu item 8.12, que 'fica isento de sanção disciplinar o empregado cuja conduta funcional, classificada como erro de procedimento, seja caracterizada pela: a. **ausência de dolo ou culpa**; ... e. **reparação de eventual prejuízo material antes de se concluir a sindicância punitiva ou o processo administrativo disciplinar**', motivo pelo qual o Chefe da Divisão de Corregedoria, **entendeu pela não aplicação de punição aos envolvidos**, considerando o fato de os valores recebidos indevidamente terem/estão sendo ressarcidos a quem de direito.

1.2.16.2 Análise

82. Como visto no trecho normativo antes transcrito, a condição ali imposta é, também, **a não ocorrência de dolo ou culpa**. No presente caso, pode-se afirmar que o dolo se caracterizaria pela prática da irregularidade de forma livre e consciente, ou seja, o empregado/servidor buscou auferir o duplo benefício e para tanto, fez falsa declaração de não acumulação, omitindo assim de cada um dos empregadores sua real situação.

83. Por sua vez, a culpa decorreria da falta de diligência do empregado/servidor ao assinar o ato de não acumulação sem se dar conta de que já recebia tal benefício de outro órgão/entidade pública ou, conforme o caso, sem consultar o cônjuge sobre a percepção, por ele, desse benefício, concorrendo assim no pagamento indevido, por uma das fontes de pagamento.

84. Desta feita, ainda que não se possa, de plano, caracterizar a situação apurada pela Auditoria como prática dolosa, pode-se afirmar minimamente, no tocante aos empregados cujas matrículas estão a seguir identificadas, a existência de culpa por não terem sido, no mínimo, diligentes



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

*quando declararam a existência de não acumulação dos benefícios: **264520, 237121, 202222 e 178923.***

85. Quanto aos empregados de matrícula 2371 e 2022 e 1789, entende-se que a caracterização da culpa requer o cotejamento das datas das declarações dos empregados e seus cônjuges/companheiro, visando apurar, efetivamente, quem teria à época, prestado a declaração de forma indevida (aquele que declarou por último). 86. Em relação ao empregado de matrícula 2665, registra-se, com base na documentação juntada pela Terracap e pela SEAGRI (e-doc 6ED8EDA), que este procedeu a devolução das parcelas recebidas indevidamente, anteriormente (março/2016) ao início dos trabalhos de auditoria, e, ao que parece, sem a provocação da área de controle, motivo pelo qual não se vê motivos para uma eventual punição.

87. Por sua vez, a situação do empregado de matrícula 2153, mostrou-se singular, na medida em que este, comprovadamente, encontrava-se separado judicialmente da mãe de seus filhos (servidora da SES/DF, matrícula 01358316), tendo a sentença determinado que, uma vez recebido por ele o auxílio-creche (ou similar) deveria a importância ser carreada aos alimentandos, mediante depósito na conta corrente da genitora. Ademais, o normativo da Terracap não regulava a situação de excônjuge/companheiro(a). Já do lado da ex-cônjuge, o Decreto nº 16.409/199524 em seu art. 7º, parágrafo único, preconizava que o direito ao benefício, no caso de divórcio ou separação judicial, seria concedido ao servidor que mantivesse a guarda, que no caso, era ela.

88. De toda forma, não se pode olvidar que os normativos aplicáveis visam evitar o pagamento em duplicidade do benefício com recursos de origem pública. Desta feita, considerando que o valor do benefício pago pela Terracap a seu empregado a título de auxílio-creche era mais vantajoso financeiramente do que o pago pelo GDF, era de se esperar que a genitora tivesse aberto mão do benefício junto à SES/DF, para assim evitar a duplicidade. Observa-se que a referida servidora faleceu em 09/03/2017.

89. Quanto aos ressarcimentos apurou-se que:

- **Aramis Cardoso Beltrami (2665):** devolveu à SEAGRI a importância recebida indevidamente, anteriormente à identificação da irregularidade pelo TCDF; □ **Renato Victor Batista (2645):** A SES/DF informou (e-doc 8EA3F996 e C20725BF) que o servidor devolveu os valores recebidos indevidamente a título de auxílioalimentação (R\$ 641,25) e auxíliocreche (R\$ 651,25, após descontada a cota-parte);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

- **Noelma de Almeida Gomes (2022):** Os valores recebidos indevidamente estão sendo devolvidos aos cofres da Codeplan pelo Sr. Armando (Companheiro), após o deferimento, pela empresa, do parcelamento do débito em 36 meses. Identificou-se no SIGGO o recolhimento das 5 primeiras parcelas;
- **Paulo Ricardo Santos de Oliveira (1789):** A importância recebida indevidamente pela cônjuge (Sra. Edelvary – mat. 01475002) está sendo dela descontado, consoante consulta ao SIGRH.
- **Marcos de Souza Ferreira (2371):** a cônjuge, Sra. Marli – mat. 139945- 4, reconheceu junto à SES/DF o débito de R\$ 6.080,00 referente a percepção indevida do auxílio-creche, já tendo sido descontadas em folha 9 parcelas do total de 13 relativas o ressarcimento. (...)” (Grifos acrescidos e no original).

63. Ao compulsar os esclarecimentos ofertados, verifica-se que a **entidade instaurou procedimento administrativo para avaliação das falhas funcionais indicadas no item em exame.** Com efeito, premente o reconhecimento do cumprimento da determinação emanada do e. **Plenário.**

64. Nesse particular, em face da ausência de indicação de ilegalidade na avaliação empreendida pela jurisdicionada, este **MPC/DF**, diversamente do propugnado pelo Corpo Técnico, entende que o e. **TCDF** não deve se imiscuir no mérito do exame correicional realizado pela Terracap, mormente em razão da restituição dos valores pagos indevidamente.

“(…)

1.2.17 Alínea ‘q’: ‘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)’ **1.2.17.2 Providência**

90. Esclareceu a Terracap, (e-doc 68A9BDA5, pág. 16), que ‘...procedeu a inclusão na exigibilidade da documentação junto aos empregados requisitados, cedidos ou que declararem outro vínculo no âmbito da administração pública, formulário acerca dos benefícios concedidos, a fim de evitar o duplo recebimento...’.

1.2.17.2 Análise

91. A providência se **alinha ao que foi determinado pela Corte de Contas.** (...) (Grifos no original e acrescidos)”

1.2.18 Alínea ‘r’: ‘apure a origem das diferenças apontadas no **item 2.4.1.2**, alusivas à aquisição de **vales**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

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)'

1.2.18.1 Providência

92. No que tange a apuração determinada, a Terracap, por meio da Gerência de RH, observou que (e-doc 68A9BDA5, pág. 34) *'...não é possível determinar, apenas matematicamente, a quantidade de Vales Alimentação e respectivos beneficiários. Seria necessário a análise individualizada dos empregados e os valores que cada um efetivamente recebeu, bem como a quais meses os mesmos se referem'*.

93. Adicionalmente, ressaltou que *'...o Sistema GRH não possui histórico, sendo que a cada nova emissão, mesmo referente aos meses anteriores, os relatórios trazem as informações que constam atualmente em sua base de dados, o que pode ter gerado distorções nos relatórios analisados'* (grifou-se).

94. Quanto as rotinas determinadas pelo Tribunal, a aludida Gerência informou que *'... a área responsável pela execução do contrato ... já foi informada para melhoria do controle e acompanhamento, bem como essa Gerência de Recursos Humanos ... também estará a envidar esforços no sentido de melhorar a conferência do citado processo, no alcance da maximização de sua eficiência'*.

1.2.18.2 Análise

95. Consoante se depreende dos esclarecimentos prestados, **a determinação em análise teria sido parcialmente atendida**, posto que a apuração requerida não teria sido realizada.

96. Tendo por base o valor unitário do benefício pago no último mês de apuração (dez/2015), o valor da diferença identificada na Auditoria e cuja origem não foi apurada pela estatal (95 blocos) era da ordem de **R\$ 117 mil**. Desta feita, **restaria determinar à jurisdicionada a adoção das providências previstas na Resolução nº 102/1998 desta Corte de Contas, que trata, entre outras, da Tomada de Contas Especial**.

97. Quanto a revisão nos procedimentos, sua eficácia poderá ser objeto de avaliação em futura auditoria.

1.2.19 Alínea 's': *'avalie a pertinência de adotar norma semelhante à prevista no § 2º, art. 155 da Lei Complementar nº 840/11 (vide item 2.5 do Relatório de Auditoria);*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

1.2.19.1 Providência

98. A avaliação proposta pelo Tribunal foi encaminhada à DIRAF, para apreciação, conforme se observa nos esclarecimentos vistos na pág. 18 do e-doc 68A9BDA5).

1.2.19.2 Análise

99. Não há notícias sobre os resultados da providência antes referida, cuja análise **poderá se dar em futura auditoria**.

1.2.20 Alínea 't': 'adote providências no sentido de regularizar as cessões dos empregados **Matrículas 24538 e 8613**, de forma a sanear os vícios apontados (vide **item 2.5.1.1** do Relatório de Auditoria)'

1.2.20.1 Providência

100. Segundo a Gerência de RH, a regularização requerida pela Corte de Contas já teria sido efetivada.

1.2.20.2 Análise

101. O resultado da providência antes referida poderá ser avaliado em futura auditoria. **1.2.21 Alínea 'u':** '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)'

1.2.21.1 Providência

102. Segundo a Gerência de RH (e-doc 68A9BDA5, pág. 18), o Núcleo de Desenvolvimento de Recursos Humanos, 'está debruçado na análise da matéria e perscrutando sobre o caso específico em comento, no propósito de proceder na provável alteração, adaptação e/ou melhoramento na Norma Organizacional nº 7.2.32B, no objetivo de contemplar as recomendações ora apresentadas por aquela Corte de Contas...'

1.2.21.2 Análise

103. A exemplo do tópico anterior, **os resultados das medidas porventura adotadas poderão ser avaliadas em futura auditoria**. (...) (Grifos acrescidos e no original).

65. A par das providências adotadas pela entidade, este **MPC/DF** considera despidendo nova determinação do e. **TCDF** em relação aos achados em exame, exceto no tocante à **determinação para instauração de procedimento de apuração especial para verificar o prejuízo decorrente do possível superfaturamento**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

nos contratos de fornecimento de **cartão de alimentação** no âmbito da entidade.

66. Com efeito, deve o e. **TCDF** considerar **cumprida** a determinação contida no item III.q e **não cumprida** aquela apresentada no item III.r da r. Decisão nº 3.372/2017. Por outro lado, na esteira do preconizado pelo Corpo Técnico, a avaliação dos itens III.s, t e u do aludido r. **Decisum** pode ser objeto de exame futuro realizado por esta c. **Corte de Contas**.

“(…)

2 Comitê de Governança das Empresas Públicas

2.1 Item IV – ‘determinar ao Comitê de Governança das Empresas Públicas que, no prazo de 90 (noventa) dias, manifeste-se oficialmente quanto à dependência da Terracap em relação ao orçamento fiscal do Governo do Distrito Federal, em consonância com o art. 11, inciso II, alínea ‘e’, do Decreto nº 36.240/15’

2.1.1 Providência

104. A SEPLAG por meio do Ofício nº 1620/2017 – SEPLAG/GAB, encaminhou cópia eletrônica do Processo 00410.00017292/2017-53 (e-doc 3E8256D7) onde o tema da Decisão em análise é tratado pela área técnica.

105. Da leitura do referido processo extrai-se (e-doc 3E8256D7, pág. 27) que o **posicionamento externado pela Subsecretaria do Tesouro – Unidade da Secretaria de Estado da Fazenda – no sentido de que a Terracap não se enquadraria na condição de dependente, posto que ‘... a Companhia ... está inserida apenas no Orçamento de dispêndios e Investimentos do Distrito Federal, conforme demonstrativo extraído do Sistema de Gestão Governamental (1862799). Desse modo, é considerada empresa não dependente de recursos do Tesouro Distrital’.**

106. A teor do expediente visto à pág. 30 do e-doc 3E8256D7, depreende-se que o posicionamento antes transcrito representa o posicionamento do Comitê de Governança das Empresas Públicas.

2.1.2 Análise

107. Como visto, a **manifestação proferida pela Governança/DF não abordou os apontamentos e questionamentos insertos no Relatório Final de Auditoria**, tendo se pautado exclusivamente, no fato de **a Terracap não receber recursos originários do orçamento fiscal**, condição essa que já havia sido ressaltada no aludido Relatório Final de Auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

108. Registra-se, posto que relacionado ao Achado de Auditoria que deu origem à Determinação em epígrafe, que **a regra inserta no § 5º, art. 19 da LODF, fruto da Emenda à Lei Orgânica nº 99, de 2017, não está sendo aplicada na totalidade das estatais Distritais**, em face de **Decisões Liminares/Sentença proferidas pela Justiça Trabalhista**, contrárias a aplicação do teto aos empregados públicos de estatais declaradas não dependentes.

109. Em face da situação antes descrita, o GDF ajuizou junto ao STF **Ação Declaratória de Constitucionalidade, com pedido de tutela cautelar** de urgência, do art. 19, §5º da LODF, consoante notícia os autos do ADC/52-DF, sob relatoria do **Ministro Celso de Melo**.

110. No âmbito da Terracap aponta-se a existência de **três ações trabalhistas** com resultados distintos a saber.

111. Na primeira, objeto dos **autos nº 0001095-11.2017.5.10.0020**, originária de ação civil pública de autoria do Sindicato representativo dos empregados da Terracap em que se pleiteou a antecipação de tutela tendente a **afastar a aplicação do teto remuneratório estipulado no art. 19 da LODF aos funcionários da estatal**, a decisão inicial não afastou a aplicação do teto, consoante a seguir transcrito:

Com esses fundamentos, **INDEFERE-SE o pedido de antecipação de tutela formulado pelo SINDICATO DOS SERVIDORES E EMPREGADOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, FUNDACIONAL, DAS AUTARQUIAS, EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA DO DISTRITO FEDERAL - SINDSER**

112. Na segunda, tratada nos **autos trabalhistas nº 1115-11.2017.5.10.0017**, resultante de pleito da **Associação dos Advogados da Terracap – ADTER** – em ação em que a **Terracap foi considerada revel** -, a sentença prolatada afastou dos associados da ADTER, os efeitos do referido teto remuneratório, verbis:

Diante do exposto nos autos em que contendem, ASSOCIACAO DOS ADVOGADOS DA TERRACAP - ADTER, reclamante, e COMPANHIA IMOBILIARIA DE BRASILIA TERRACAP, reclamado, RESOLVO:

a) REJEITAR a preliminar suscitada e, no mérito;

b) julgar **PROCEDENTE O PEDIDO** para reconhecer que não se aplica o teto remuneratório objeto da presente ação aos advogados empregados da ora demandada, substituídos processualmente pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

associação demandante, tudo nos termos da fundamentação.

113. Na terceira, tratada nos **autos trabalhistas nº 0001219-33.2017.5.10.0007**, onde a Associação dos empregados da Terracap – ASTER, também pleiteou tutela antecipada de forma assemelhada ao verificado nas ações anteriormente mencionadas, **a Decisão inicial não afastou o teto remuneratório**, consoante a seguir transcrito:

Decerto, somente quando oportunizado às partes o contraditório e a ampla defesa, amparados em pertinente acervo probatório, é que se poderá examinar a situação apresentada. Não vislumbro, por ora, os requisitos autorizadores da antecipação de tutela. Desse modo, indefiro a medida.

114. A despeito do antes colocado e tendo por base **as informações sobre a remuneração dos empregados da Terracap disponível em seu sítio – área transparência** – identificou-se, em análise perfunctória, **a existência de remunerações pagas, em fevereiro/2018, a empregados não advogados em valores superiores ao referido teto**. Consoante informação prestada pela Gerência de Pessoal, **os demais empregados da Terracap teriam sido beneficiados por um Mandato de Segurança expedido nos autos nº 0001219-33.2017.5.10.0007**. Porém em pesquisa feita no TRT10, não foi possível confirmar o seu conteúdo.

115. Portanto, a despeito do posicionamento externado no **item 2.6.1.1 do Relatório Final de Auditoria** e em especial da proposição objeto do **item IV** a seguir transcrito, **mantém-se a Terracap na condição de empresa não dependente, a teor do que fora deliberado pela Corte de Contas no item II, alínea ‘a’ da Decisão nº 3570/2012**, o que vem permitindo a empresa com base em decisão judicial liminar não aplicar o referido teto.

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;

116. Nada obstante, **deve o Tribunal pronunciar-se sobre a questão**, conforme proposta acima reproduzida, constante, como dito, do Relatório Final de Auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

117. Ante o acima proposto, pertinente se faz trazer à colação a manifestação do GDF **nos autos da ADC nº 52/DF**, acerca do **'status'** da Terracap, frente ao art. 173 da C.F. e no que tange a sua dependência econômica para com o GDF:

*Tanto assim, que o art. 173, § 2º, da CF **veda que típicas empresas públicas e sociedade de economia mista gozem de privilégios fiscais** não extensíveis ao setor privado...*

*Não havendo livre concorrência como acontece com as empresas estatais que monopolizam seu objeto – **Terracap, CAESB, CEB, CEASA – incabível o pagamento de salário para além do teto constitucional***

No DF, a maioria das empresas estatais gozam de imunidades ou isenções de tributos, pode se favorecer do regime de precatório, monopoliza seu objeto, como ... gestão da política fundiária do DF, tendo a seu benefício privilégios não extensíveis ao setor privado (art. 172, § 2º, da CF). ...

(...)

*A TERRACAP, por sua vez, é empresa pública, de direito privado, com capital exclusivamente público, ..., qualificada à condição de **Agência de Desenvolvimento, conforme previsto na Lei 4.586/2011.***

Seu patrimônio é constituído de imóveis públicos transferidos pelo DF e União, isto é, apesar de não haver repasses econômicos periódicos, todo o patrimônio da companhia decorre do patrimônio estatal, ou seja, imóveis públicos.

O objeto social da Terracap é 'gerir o patrimônio imobiliário do Distrito Federal**, mediante utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar, direta ou indiretamente obras e serviços de infraestrutura e obras viárias no Distrito Federal. **Tem a seu favor, além de isenção de impostos, a impenhorabilidade, impossibilidade de usucapião de seus bens e é responsável por atividades típicas de estado, como desapropriação.

*Diante disso, **parece-nos ser claro que a empresa estatal que, apesar de formalmente de direito privado, se aproximar mais de entidade de direito público,** deve ser tratadas como tais, conforme esclarece trecho do voto proferido pelo Tribunal de Justiça do Distrito*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

*Federal e Territórios, quando do julgamento da **ADI 20110020190947** (001909479.2011.8.07.0000): '[a]ssim, em se tratando de **empresa pública exploradora de atividade econômica, haverá maior incidência do regime jurídico das empresas privadas** (art. 173, §1º), ao passo em que se a **empresa pública for prestadora de serviços públicos** (art. 175), o regime jurídico se aproximará mais daquele aplicável às pessoas jurídicas de direito público (CF/88, art. 173, §1º, e 175)'*

Por todo o exposto, subsidiariamente, requer que se conceda interpretação conforme à Constituição Federal, no sentido de que o art. 19, §5º da LODF é constitucional, desde que interpretado de modo a alcançar empresas estatais dependentes e aquelas que, apesar de independente financeiramente, não estejam submetidas ao regime de livre concorrência, por mobilizarem seu objeto, no âmbito do DF, como CEB, CAESB, TERRACAP E CEASA.

*118. Ainda sobre o tema '**teto remuneratório**', cabe observar, no tocante à remuneração paga aos dirigentes de estatais distritais eleitos por ato da assembleia de acionistas, que a **fixação do aludido teto pode ser efetivada por simples ato dos acionistas, à vista do que dispõe o art. 152 da Lei das S.A.***

*119. De igual forma, poderá também, a **Assembleia Geral fixar o teto remuneratório de seus empregados**, ainda que nessa hipótese, não se possa de plano, reduzir os valores atualmente pagos, se não por força de Acordo Coletivo de Trabalho. Todavia, neste caso, restaria sedimentada as bases da política salarial de tais empresas. (...)" (Grifos no original e acrescidos).*

*67. Quanto à aplicação do teto remuneratório estabelecido no art. 37, XI, c/c § 9º, da CF/1988, em que pese reconhecer o profícuo exame realizado pela Divisão de Fiscalização de Pessoal, tendo em vista que a manifestação proferida pela Governança/DF **não abordou os apontamentos e questionamentos insertos no Relatório Final de Auditoria**, conforme dito em linhas volvidas, no sentir deste **MPC/DF**, a avaliação do enquadramento da jurisdição no conceito definido no art. 2º, III, da LRF demanda pronunciamento da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, tendo em vista a competência carreada no art. 46, VII, da Resolução nº 273/2014.*

*68. Nessa toada, não se pode olvidar que a r. Decisão nº 3.570/2012, proferida no Processo nº 3.474/2004, resultou de estudos especiais instaurados no âmbito desta c. **Corte de Contas** em razão da r. Decisão nº 4.108/2004, exarada no bojo do Processo*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

nº 1.125/2002.

69. Sendo assim, aos olhos deste **MPC/DF**, forma análoga deve ser adotada para superação do precedente exarado na r. Decisão nº 3.570/2012, máxime em razão da necessidade de pronunciamento da unidade técnica deste e. **TCDF** com expertise para fiscalizar o cumprimento das normas de gestão fiscal de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal.

70. Mister, por conseguinte, a **instauração de autos para albergar estudos específicos para avaliação do enquadramento da estatal no conceito definido no art. 2º, III, da LRF, uma vez que o afastamento da interpretação autêntica apresenta no dispositivo acerca da dependência das estatais em relação ao ente controlador demanda, no presente caso, avaliação pormenorizada do impacto decorrente das desonerações tributárias e do não pagamento de dividendos e juros sobre o capital próprio nos resultados financeiros e econômicos da Terracap.**

71. A propósito, no tocante à distribuição de resultados, imprescindível levar em conta no exame a possibilidade de instauração de demanda judicial para cobrança do débito.

72. Além disso, considerando a narrativa apresentada pelo Corpo Instrutivo, **vale destacar que, diversamente das ações impetradas em relação às demais categorias profissionais da entidade, a Terracap não apresentou contestação na demanda trabalhista nº 1115-11.2017.5.10.0017, intentada pela Associação dos Advogados da Terracap – ADTER, figurando, desta feita, como revel na demanda.**

73. A postura mencionada, no sentir deste **MPC/DF**, **pode indicar negligência dos advogados da entidade**, sendo imperiosa, ante a possibilidade de identificação de **conflito de interesse e inobservância do princípio da indisponibilidade do interesse público**, a **instauração de procedimento correcional para avaliar a falha funcional dos patronos que deveriam atuar na referida ação trabalhista.**

“(…)”

3 Chefe do Poder Executivo

3.1 Item V – ‘alertar’ o Sr. 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 10.101/00, c/c o art. 7º, inciso XI, da Constituição Federal (vide item 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria);**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

b) tornar públicas as 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 Constituição Federal 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 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 Acordos Coletivos de Trabalho - ACT das empresas controladas pelo DF, nos termos preconizados no art. 11, incisos VI e VII, do Decreto nº 36.240/15 (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 orientação no sentido de observar os termos do Decreto nº 33.564/12, em face do disposto no art. 19, § 8º da LODF (vide **item 2.2.1.1** do Relatório de Auditoria)'

3.1.1 Providência

120. Segundo se depreende dos termos do Ofício SEI-GDF nº 117/2017 – GAG/CJ, a Decisão nº 3372/2017 teria sido encaminhada, de ordem do **Chefe do Poder Executivo, aos órgãos/entidades ali identificados 'para as medidas pertinentes'**.

3.1.2 Análise

121. Não foi possível identificar nas informações carreadas aos autos ou mesmo em pesquisas realizadas no **'SINJ'** e na internet, evidências de que as providências indicadas nas alíneas **'a'**, **'b'** e **'d'**, tenham sido levadas a efeito pelo Chefe do Poder Executivo, até o presente momento.

122. No que tange ao contido na alínea **'c'**, constatou-se (e-doc 3E8256D7, pág. 35) a expedição da Circular SEI-GDF nº 2/2017 – SEF/GAB dirigida aos Presidentes das estatais do DF, por meio da qual o Senhor Secretário interno de Estado de Fazenda, objetivando 'dar efetividade às disposições presentes no Decreto nº 36.240/2015 ..., o Comitê de Governança das Empresas Públicas em especial no que se refere ao estabelecimento de diretrizes relacionadas à participação acionária do Distrito Federal nas empresas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

estatais...’, solicita o encaminhamento até 30 de setembro de 2017, dos seguintes documentos alusivos as respectivas estatais e, conforme o caso, as demais empresas ‘que compõem o conglomerado’: Acordo coletivo de Trabalho - ACT em vigor; Proposta de ACT em fase de negociação e Plano de Cargos e Salários ou documento similar, em vigor.

123. Não consta da documentação acostada ao presente processo, o resultado das análises eventualmente realizadas pelo Comitê de Governança das Empresas Públicas, sobre a documentação a eles direcionadas em atenção ao referido Ofício Circular.

124. Cumpre salientar que a providência requerida pela **Corte de Contas** na alínea ‘c’ em epígrafe deve, a teor do que dispõe o Decreto nº 36.240/2015 e alterações, ser prática rotineira do referido Comitê de Governança, motivo pelo qual **a efetividade das medidas em curso e daquelas a serem adotadas no futuro poderão ser avaliadas quando das auditorias realizadas pela Corte de Contas nas entidades estatais.**

125. No que tange as demais medidas preconizadas nas no **item V** da Decisão nº 3372/2017, tem-se por **pertinente que a Corte de Contas requeira do Chefe do Poder Executivo, esclarecimentos quanto às providências já adotadas, ante a possibilidade de não se dar efetividade às medidas de controle destacadas pelo Tribunal.**” (Grifos acrescidos).

74. Ante a relevância dos apontamentos contidos no **item V** da deliberação ora em exame e tendo em vista inexistência de resultados satisfativos acerca das medidas afetas à Gestão de Pessoal indicadas pelo e. **TCDF**, este **MPC/DF** opina pela **reiteração** da determinação em exame.

“(…)

4 SEPLAG, SES/DF, SEAGRI, CGDF, Codeplan e Terracap

4.1 Item VII – ‘determinar à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e à Terracap que **solicitem manifestação dos servidores de Matrículas 1276387 e 14421763** quanto à **opção relativa à benefício percebido concomitantemente no período de julho/2011 a julho/2012 (Matrícula 2645) e maio/2015 a abril/2016 (Matrícula 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)’



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

Item VIII – ‘determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, à Controladoria-Geral do Distrito Federal, à Codeplan e à 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)’

4.1.1 Providência

126. Consoante documentação juntada aos autos apurou-se que:

- **Marcelo Souza Maia (2505) / (126387 – SEPLAG):** devolveu à SEPLAG a importância de R\$ 3.941,09 em três parcelas. Segundo informação prestada pelo Gerente de Registros Financeiro de Ativos (edoc 68A9BDA5, pág. 52), o servidor requereu tempestivamente a suspensão do benefício, porém, por falha da administração, a solicitação foi arquivada sem o devido processamento;
- **Renato Victor Batista (2645) / 14421763 – SES/DF):** A SES/DF informou (e-doc 8EA3F996 e C20725BF) que o servidor devolveu os valores recebidos indevidamente a título de auxílio-alimentação (R\$ 641,25) e auxílio-creche (R\$ 651,25, após descontada a cota-parte);
- **Paulo Ricardo Santos de Oliveira (1789) / Edelvany Raquel dos Santos (01475002 SES/DF):** A importância recebida indevidamente está sendo devolvida pela cônjuge mediante desconto em folha já em andamento, consoante consulta ao SIGRH (e-doc 68A9BDA5, pág. 93);
- **Márcio Lima Paraizo (2153) / Mirlene Monteiro (01358316- SES/DF):** Não houve reposição ao erário. Vide §§ 87/88 desta Informação.
- **Marcos de Souza Ferreira (2371) / Marli Moreira da Silva Ferreira (01399454 – SES/DF):** a cônjuge reconheceu junto à SES/DF o débito de R\$ 6.080,00 referente a percepção indevida do auxílio-creche. Consoante consulta ao SIGRH, já foram descontadas 9 das 13 parcelas autorizadas (e-doc 68A9BDA5, pág. 66);
- **Israel Marcos da Costa Brandão (2429) / Raquel Barbosa R. L. Brandão (0140766X – SES/DF):** A



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

Cônjuge devolveu à SES/DF as parcelas indevidamente recebidas, no total de R\$ 2.052,00, já descontada a cota parte (e-doc 68A9BDA5, pág. 45/46).

- **Aramis Cardoso Beltrami (2665):** devolveu – à SEAGRI, a importância de R\$ 285,00 – deduzida a cota parte. A devolução se deu anteriormente à identificação da irregularidade pelo TCDF (e-doc 68A9BDA5, pág. 42);

- **Marcos Tadeu de Andrade (2628) / 01917382 – CGDF:** em relação ao servidor da CGDF então cedido à Terracap, restou demonstrado que o valor por ele percebido em fevereiro de 2015 correspondeu, na verdade, aos dias trabalhados no órgão de origem (proporcional) a teor do que lhe fora descontado na mesma ocasião na rubrica 60550 e cujo valor não foi, equivocadamente, considerado no levantamento realizado pela Equipe de Auditoria. Desta feita, no tocante ao referido servidor não há que se falar em irregularidade (e-doc 68A9BDA5, pág. 73/80 e edoc 2EC38C9D);

- **Noelma de Almeida Gomes (2022) / Armando Assumpção L. da Silva (35211 – Codeplan):** Os valores recebidos indevidamente estão sendo devolvidos aos cofres da Codeplan pelo Companheiro, após o deferimento, pela empresa, do parcelamento do débito em 36 meses. Identificou-se no SIGGO o recolhimento das 5 primeiras parcelas (e-doc 3ADF7C6F, pág. 3/4);

127. Não houve indicação de providências acerca de eventual responsabilização funcional, ressalvado de parte da Terracap, o teor do tratado no **item 1.2.16** desta Informação.

4.1.2 Análise

128. No que se refere aos valores recebidos indevidamente e objeto dos ressarcimentos antes apontados, cabe ressaltar, apenas, **o fato de não terem sido devidamente atualizados monetariamente.**

129. Quanto as responsabilizações funcionais, **reitera-se as colocações proferidas no item 1.2.16.2 desta Informação.**

75. Conforme dito alhures, o exame da conduta dos empregados representa matéria inerente ao Poder Disciplinar da Companhia, sendo, por conseguinte, despiciendo proferir nova determinação em relação ao aludido item, máxime em face da restituição dos pagamentos indevidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

76. De todo modo, considerando a ausência de atualização monetária dos valores indicados, oportuno recomendar que a jurisdicionada proceda à **atualização** dos valores devidos até a data do efetivo pagamento, nos termos da LC nº 435/2001.

“5 SEETL e SES/DF

5.1 Item IX – ‘determinar à Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer [SEETL] e à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal [SES/DF] 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)’

5.1.1 Providência

130. A **SEETL**, por meio do Ofício nº 676/2017-GAB/SETUL, datado de 1 de dezembro último (e-doc 4F277491, pág. 1), **informou que até aquela ocasião não havia procedido a regularização demandada pela Corte de Contas em face da ‘insuficiência de recursos**, mas que será diligenciado providências de suplementação a fim de dar cumprimento ao decidido...’.

131. No que tange à **SES/DF**, a Pasta **informou** (e-doc EC9B7323, pág. 1) **ter quitado os valores** referentes aos meses de **janeiro/2017 a setembro/2017**, restando pendentes de pagamento os ressarcimentos de salários e encargos alusivos aos meses de outubro a dezembro/2017.

5.1.2 Análise

132. Como observado, apenas a **SES/DF providenciou a regularização dos valores identificados em atraso por ocasião da auditoria**, ainda que se observe a ocorrência de intempestividade por parte da Pasta nos ressarcimentos à Terracap.

133. A situação da **SEETL**, por outro lado, denota a realização de despesas sem empenho, caracterizando não só inobservância à Lei 4.320/1964, art. 60 (e porque não dizer aos art. 58 c/c 59, considerando que autorização para que o empregado permanecesse no órgão, corresponderia ao próprio empenho, posto que criou a obrigação), bem como ineficácia dos controles internos.

134. Considerando que o empregado já retornou à Terracap, deixa-se de propor medidas adicionais.

6 Todos os Jurisdicionados

6.1 Item X – ‘determinar a todos os **órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal que publiquem de forma**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

*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)'*

6.1.1 Providências

135. O Controlador-Geral do DF informou, a teor do Ofício SEI-GDF nº 109/2017 –CGDF/GAB (e-doc 316E7538), que 'assim que os dados forem enviados a esta Controladoria-Geral [no caso pela SEPLAG], adotaremos as providências necessárias para a publicação detalhada dos benefícios e demais verbas recebidas pelos servidores públicos do Poder Executivo Distrital, no Portal da Transparência, para o pleno atendimento da Decisão nº 3372/2017 e o incremento da transparência pública no Distrito Federal'.

136. Ainda no referido expediente, o Controlador-Geral observou que as Estatais Terracap, CEB, BRB e CAESB, por possuírem sistemas de pessoal próprios, devem publicar seus dados em seus próprios sítios, conforme previsão na Portaria Conjunta nº 02.

6.1.2 Análise

137. Em pesquisa realizada no Portal da Transparência do Governo do Distrito Federal, bem ainda, nos sites das estatais Terracap, Caesb, CEB, BRB e nos da CLDF e do TCDF, **constatou-se que até a presente data a medida determinada não foi atendida por nenhum dos jurisdicionados.**

138. Em face da constatação antes mencionada, **resta reiterar a deliberação em tela, alertando-os quanto a possibilidade de aplicação da penalidade prevista no art. 57, IV da LC nº 1/1994.**

77. Conforme aduziu o Corpo Instrutivo, deve o e. **TCDF** reiterar a determinação contida no **item X** da r. Decisão nº 3.372/2017.

78. Ante o exposto, este **MPC/DF**, com as ponderações apresentadas no presente Opinativo e levando em conta o **atendimento parcial** das determinações contidas na r. Decisão nº 3.372/2017, possui entendimento **convergente** com as proposições emanadas do zeloso Corpo Instrutivo, com pequenos ajustes, sugerindo ao e. **TCDF**:

I. **considerar**, no tocante às determinações exaradas por meio da r. Decisão nº 3.372/2017:

a. **cumpridas** as determinações constantes dos **itens III.c, d, e, p, q e itens IV, VII, VIII;**

b. em relação à SES/DF, **cumprida** a determinação



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

exarada por meio do item IX;

*c. **parcialmente atendidas** as determinações inseridas no **item III. a e r**;*

*d. **não cumpridos** os comandos contidos no **item III.f, i, k** e no **item X**.*

II. alertar à Terracap:

*a. que aferição da adequação e a efetividade das medidas adotadas pela empresa em cumprimento ao **item III**, alíneas **b, d, h, j, l, m, n, o, q, s, t e u**, pode ser objeto de futuro processo de controle externo instaurado nesta c. **Corte de Contas**;*

b. quanto à necessidade de atualização de débitos relacionados a pagamentos indevidos realizados pela entidade até a data do efetivo pagamento, nos termos da LC nº 435/2001.

III. alertar à SETUL quanto ao necessário cumprimento do determinado no **item IX** da Decisão nº 3372/2017, devendo as providências serem avaliadas em futura auditoria;

IV. autorizar a realização de estudos especiais para avaliação da dependência financeira da Terracap em relação ao GDF, levando em conta as premissas indicadas no Relatório Final de Auditoria exarado no presente feito;

V. determinar à Terracap que:

*a. **adote** providências para exato cumprimento da lei para:*

*i. em face da natureza **erga omnes** e do efeito vinculante da deliberação proferida pelo e. **STF** no RE 376.440, implementar a extinção dos empregos em comissão – EC 07, 08 e 09, bem como dos demais cargos alcançados pela declaração de nulidade, tendo em vista a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.583/2000 pela e. **Corte Suprema**; (vide item 2.3.1.7 do Relatório de Auditoria);*

*ii. enquadramento dos empregados na estrutura remuneratória da entidade e a consequente devolução dos valores percebidos indevidamente, inclusive nas progressões funcionais ou adicional, levando em conta a apresentação de certificados de capacitação incompatíveis com o postulado da **boa-fé objetiva**.*

b. instaure:

*i. **tomada de contas especial** para apuração de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

responsabilidade e imputação de débito:

1. *em relação aos pagamentos amparados exclusivamente na Decisão nº 24/2011 do CONAD, dada a incompetência do colegiado para regulamentar a remuneração dos Diretores da Companhia;*

2. *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;*

3. *ante as diferenças apontadas no **item 2.4.1.2**, alusivas à aquisição de vales alimentação/refeição;*

ii. **procedimento correccional** para avaliação de eventual leniência dos advogados da entidade, em face da ausência de **contestação na demanda trabalhista nº 111511.2017.5.10.0017**, intentada pela Associação dos Advogados da Terracap – ADTER.

VII. **dar conhecimento** ao Chefe do Poder Executivo acerca da não identificação pelo c. **TCDF** de evidências que denotem a adoção das providências mencionadas nas **alíneas a, b e d, item V**, da r. Decisão 3.372/2017;

VIII. **reiterar** à SEPLAG, CGDF; CLDF; TCDF; Terracap, BRB; CEB; Caesb, o contido no **item X** da Decisão 3.372/2017, assinando prazo de 90 dias para cumprimento;

IX. **autorizar:**

a. *a avaliação do cumprimento do item III, alíneas **a e g** da r. Decisão nº 3.372/2017, após a apreciação do mérito, respectivamente, das razões de justificativa referidas no item VI, **a**, da citada Decisão (Processo nº 6.983/2018) e do recurso objeto do Processo nº 5.510/2018;*

b. *a remessa de cópia da instrução, do presente Parecer e do Relatório/Voto à Terracap, bem como aos jurisdicionados indicados no item VIII acima, para melhor compreensão da matéria.”*

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

VOTO

13. Nesta fase, analisam-se as manifestações apresentadas pelos órgãos jurisdicionados em face da Decisão nº 3.372/17-CPM, que cuidou do exame do relatório final da auditoria realizada na Terracap com o objetivo de verificar a legalidade e a regularidade dos atos praticados e das despesas relacionadas à gestão de pessoal da jurisdicionada, bem como a adequação dos controles internos afetos à área.

14. Preliminarmente, ressalta-se que não será aferido o cumprimento aos incisos III, alínea “g”, e VI do **decisum**. O primeiro porque foi alvo de recurso e é objeto do Processo nº 5.510/18; o segundo porque a apreciação ocorrerá de forma isolada, no âmbito do Processo nº 6.983/18, em razão do disposto no art. 5º da Resolução TCDF nº 271/14².

15. A título de contextualização, os trechos relevantes da supracitada deliberação encontram-se reproduzidos em tabela a seguir:

Jurisdicionada	Providência	Manifestação
TERRACAP	Considerou 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 do Relatório de Auditoria), nos termos do inciso II da deliberação;	Ofício SEI-GDF nº 99/2017 – TERRACAP/PRESI/COINT (e-doc 68A9BDA5-c) e anexos constantes do e-doc <u>B86D895E-c</u> .
	Exarou determinação para que a jurisdicionada observe fielmente os princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal e no art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, bem como os requisitos mencionados no inciso I da Decisão TCDF nº 5.537/06, 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	Ofício SEI-GDF nº 18/2018 - TERRACAP/PRESI/COINT (e-doc <u>043828B4-c</u>) e anexos constantes dos e-docs <u>C5776C4B-c</u> e <u>A15B7DBF-c</u> ;

² Art. 5º A análise das alegações de defesa e de razões de justificativa oportunizadas deverá ser processada em autos apartados, sempre que a sua apreciação no processo de auditoria ou de inspeção possa retardar as ações de controle necessárias à avaliação ou ao monitoramento do cumprimento da decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

	<p>acarretará desequilíbrio orçamentário, econômico e, especialmente, financeiro da empresa (vide item 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria), nos termos do inciso III, alínea “a”, da deliberação;</p>	
	<p>Exarou determinação para que a jurisdicionada promova, em relação a todos os ocupantes de cargos e funções na empresa, a aferição preconizada pelo Decreto nº 33.564/12, 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 do Relatório de Auditoria), nos termos do inciso III, alínea “b”, da deliberação;</p>	
	<p>Exarou determinação para que a jurisdicionada 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), nos termos do inciso III, alínea “c”, da deliberação;</p>	
	<p>Exarou determinação para que a jurisdicionada 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), nos termos do inciso III, alínea “d”, da deliberação;</p>	
	<p>Exarou determinação para que a jurisdicionada 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 24/11 (vide item 2.3.1.2 do Relatório de Auditoria), nos termos do inciso III, alínea “e”, da deliberação;</p>	
	<p>Exarou determinação para que a jurisdicionada adote, em face da alínea anterior, providências no sentido de buscar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, com observância do direito ao contraditório e à ampla defesa dos agentes alcançados, caso tais dispêndios</p>	



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

	<p>não venham a ser convalidados pela Assembleia de Acionistas (vide item 2.3.1.2 do Relatório de Auditoria), nos termos do inciso III, alínea “f”, da deliberação;</p>	
	<p>Exarou determinação para que a jurisdicionada 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), nos termos do inciso III, alínea “h”, da deliberação;</p>	
	<p>Exarou determinação para que a jurisdicionada 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 merecimento sênior, observado o direito de defesa (vide item 2.3.1.5 do Relatório de Auditoria), nos termos do inciso III, alínea “i”, da deliberação;</p>	
	<p>Exarou determinação para que a jurisdicionada estabeleça em normas internas controles e critérios razoáveis para avaliação e aceitação de certificados de cursos, como exemplo os estabelecidos na Resolução TCDF nº 242/12 (vide item 2.3.1.5 do Relatório de Auditoria), nos termos do inciso III, alínea “j”, da deliberação;</p>	
	<p>Exarou determinação para que a jurisdicionada implemente, em face da natureza erga omnes e o efeito vinculante da deliberação proferida pelo e. STF no RE 376.440, a extinção dos empregos em comissão – EC 07, 08 e 09, tendo em vista a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.583/00 pela Corte Suprema (vide item 2.3.1.7 do Relatório de Auditoria), nos termos do inciso III, alínea “k”, da deliberação;</p>	
	<p>Exarou determinação para que a jurisdicionada redistribua as atribuições de</p>	



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

	<p>executor de contratos/convênios hoje concentradas no empregado de Matrícula 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), nos termos do inciso III, alínea “l”, da deliberação;</p>	
	<p>Exarou determinação para que a jurisdicionada 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), nos termos do inciso III, alínea “m”, da deliberação;</p>	
	<p>Exarou determinação para que a jurisdicionada 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), nos termos do inciso III, alínea “n”, da deliberação;</p>	
	<p>Exarou determinação para que a jurisdicionada 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), nos termos do inciso III, alínea “o”, da deliberação;</p>	
	<p>Exarou determinação para que a jurisdicionada 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 ao</p>	



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

	contraditório e à ampla de defesa (vide itens 2.4.1.1 e 2.4.1.3 do Relatório de Auditoria), nos termos do inciso III, alínea “p”, da deliberação;	
	Exarou determinação para que a jurisdicionada 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), nos termos do inciso III, alínea “q”, da deliberação;	
	Exarou determinação para que a jurisdicionada 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), nos termos do inciso III, alínea “r”, da deliberação;	
	Exarou determinação para que a jurisdicionada avalie a pertinência de adotar norma semelhante à prevista no § 2º, art. 155 da Lei Complementar nº 840/11 (vide item 2.5 do Relatório de Auditoria), nos termos do inciso III, alínea “s”, da deliberação;	
	Exarou determinação para que a jurisdicionada adote providências no sentido de regularizar as cessões dos empregados Matrículas 24538 e 8613, de forma a sanear os vícios apontados (vide item 2.5.1.1 do Relatório de Auditoria), nos termos do inciso III, alínea “t”, da deliberação;	
	Exarou determinação para que a jurisdicionada 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), nos termos do inciso III, alínea “u”, da deliberação;	
Comitê de Governança das Empresas Públicas	Exarou determinação para que se manifeste oficialmente quanto à dependência da TERRACAP em relação ao orçamento fiscal do Governo do Distrito Federal, em consonância com o art. 11, inciso II, alínea “e”, do Decreto nº 36.240/15, nos termos do inciso IV da	Ofício SEI-GDF nº 1620/2017 – SEPLAG/GAB (e-doc 4C020B81-c) e anexos constantes dos e-docs E2F452C4-c e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

	deliberação;	3E8256D7-c (cópia eletrônica do Processo nº 00410.00017292/2017-53).
Governador do Distrito Federal	Exarou alerta quanto à necessidade de 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 10.101/00, c/c o art. 7º, inciso XI, da Constituição Federal (vide item 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria), nos termos do inciso V, alínea “a”, da deliberação;	Ofício SEI-GDF nº 117/2017 – GAG/CJ (e-doc ED50CBAF-c) e fl. 35 do e-doc 3E8256D7-c (cópia eletrônica do Processo nº 00410.00017292/2017-53).
	Exarou alerta quanto à necessidade de tornar públicas as 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 Constituição Federal 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 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), nos termos do inciso V, alínea “b”, da deliberação;	
	Exarou alerta quanto à necessidade de apreciar, por meio do Comitê de Governança das Empresas Públicas, o mérito das propostas de Acordos Coletivos de Trabalho - ACT das empresas controladas pelo DF, nos termos preconizados no art. 11, incisos VI e VII, do Decreto nº 36.240/15 (vide item 2.1.1.1 do Relatório de Auditoria), nos termos do inciso V, alínea “c”, da deliberação;	
	Exarou alerta quanto à necessidade de orientar o seu representante nas Assembleias de acionistas das estatais a consignarem em ata ou no estatuto social orientação no sentido de observar os termos do Decreto nº 33.564/12, em face do disposto no art. 19, § 8º da LODF (vide item 2.2.1.1 do Relatório de Auditoria), nos termos do inciso V, alínea “d”, da deliberação;	
Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão,	Exarou determinação para que solicitem manifestação dos servidores de Matrículas 1276387 e 14421763 quanto à opção	Ofício SEI-GDF nº 99/2017 – TERRACAP/PRESI/



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e TERRACAP	relativa à benefício percebido concomitantemente no período de julho/2011 a julho/2012 (Matrícula 2645) e maio/2015 a abril/2016 (Matrícula 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), nos termos do inciso VII da deliberação;	COINT (e-doc 68A9BDA5-c) e anexos constantes do e-doc <u>B86D895E-c</u> . Ofício SEI-GDF nº 928/2017 – SES/GAB (e-doc <u>8EA3F996-c</u>); Ofício SEI-GDF nº 981/2017 – SES/GAB (e-doc <u>CDF7EC9D-c</u>) e anexo constante do e-doc <u>C20725BF-c</u> ;
Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, Controladoria-Geral do Distrito Federal, CODEPLAN e TERRACAP	Exarou determinação para 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), nos termos do inciso VIII da deliberação;	Ofício nºs 614/2017 – GAB/SEAGRI-DF (e-doc 6ED8EDA1-c) SEI-GDF nº 37/2017 – CGDF/SUBGI (e-doc <u>2EC38C9D-c</u>); SEI-GDF nº 2/2017 – CGDF/GAB/CGA (e-doc 1D47812C-c); SEI-GDF nº 24/2017 – CODEPLAN/PRESI/GAB (e-doc <u>3ADF7C6F-c</u>);
Secretaria de Estado de Esporte, Turismo e Lazer e Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal	Exarou determinação para 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), nos termos do inciso IX da deliberação;	Ofício nº 676/2017- GAB/SETUL (e-doc <u>4F277491-c</u>); SEI-GDF nº 1586/2017 – SES/GAB (e-doc <u>EC9B7323-c</u>);
Todos os órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal	Exarou determinação para 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), nos termos do inciso X da deliberação.	Ofícios nºs 766/2017 – GAB/RA XII (e-doc <u>384789A7-c</u>); SEI-GDF nº 109/2017 – CGDF/GAB (e-doc <u>316E7538-c</u>); SEI-GDF nº 237/2017 – SINESP/GAB/ASSE SP (e-doc <u>A0BE7A80-c</u>);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

		SEI-GDF 930/2017 SES/GAB <u>95761FB9-c</u> ;	nº – (e-doc
--	--	---	-------------------

16. A Unidade Instrutória, em apertada síntese, adverte que as alíneas “a”, “e”, “f”, “i”, “k”, “p” e “r”, do inciso III da Decisão nº 3.372/17-CPM (e-doc B12FA5A4-e) **não foram cumpridas** satisfatoriamente.

17. Destaca ainda que, no que tange às alíneas “b”, “d”, “h”, “j”, “l”, “m”, “n”, “o”, “q”, “s”, “t” e “u”, do inciso III, do **decisum**, a Terracap apenas comunicou ter adotado medidas saneadoras, mas não juntou a documentação comprobatória necessária à sua verificação. Aduz que as providências corretivas ou de aperfeiçoamento de controles internos informadas como “*em implantação*” ou “*em fase de estudos*” só poderão ter sua adequação e efetividade aferidas pelo Corpo Técnico em futuras auditorias.

18. Noutro giro, quanto à determinação dirigida ao Comitê de Governança das Empresas Públicas, a Instrução entende que a obrigação foi atendida sob o ponto de vista formal. Por tal motivo, sugere que a Corte, com arrimo na fiscalização realizada e relatada no item 2.6.1.1 do Relatório Final de Auditoria, delibere nesta etapa processual sobre a existência ou não de dependência financeira da Terracap em relação ao GDF e os seus consequentes efeitos. Ressalta que, a despeito da recente mudança na Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, não se tem notícia da aplicação do teto remuneratório aos seus empregados.

19. No tocante aos alertas direcionados ao Exmº Sr. Governador, o Corpo Instrutório registra a inobservância das medidas contidas no inciso V, alíneas “a”, “b” e “d”, da deliberação.

20. Concluindo, aponta que o inciso X, dirigido a todos os jurisdicionados, também não está sendo cumprida. Passados quase 12 (doze) meses da assentada, as informações requeridas ainda não constam dos respectivos portais de transparência, o que indubitavelmente desafia a autoridade das decisões deste Tribunal de Contas.

21. O **Parquet** especializado, por seu Procurador MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA, manifesta-se em parcial convergência com o Corpo Técnico.

22. Com efeito, o Ministério Público pugna para que o Tribunal considere:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

a) cumprido inciso III, alíneas “c”, “d”, “e”, “p” e “q”, e os incisos IV, VII, VIII;

b) cumprido em relação à Secretaria de Estado de Saúde o inciso IX;

c) parcialmente atendido inciso III, alíneas “a” e “r”; e

d) não cumprido o inciso III, alíneas “f”, “i”, “k” e o inciso X.

23. Em consequência, sugere que a Corte reitere parte da Decisão nº 3.372/17-CPM, emita alertas e determinações a diversos órgãos jurisdicionados, bem como autorize a realização de estudos especiais para avaliação da dependência financeira da Terracap em relação ao GDF (para fins de enquadramento da estatal no conceito de empresa estatal dependente definido no art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal), levando em conta as premissas indicadas no Relatório Final de Auditoria de que tratam os autos.

24. O Órgão Ministerial entende que a possível dependência financeira da Terracap deve ser aferida com maior vagar por esta c. Corte de Contas, pois demanda estudo pormenorizado da eventual utilização de recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas com pessoal, custeio em geral ou de capital, mormente em face da necessidade de manifestação da Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública, a teor da competência carreada no art. 46, inciso VII, da Resolução TCDF nº 273/14. Cita, exemplificativamente, a análise que se procedeu previamente à prolação da Decisão nº 3.570/12-CMV (exarada no Processo nº 3.474/04), resultado de estudos especiais decorrentes da Decisão nº 4.108/04-CJF (Processo nº 1.125/02).

25. Passa-se à apreciação da matéria.

26. Inicialmente, cotejando as informações trazidas pelos jurisdicionados com as considerações formuladas pelo Corpo Técnico e pelo Órgão Ministerial, verifica-se que o laborioso exame técnico encontra-se alinhado ao meu entendimento sobre a matéria.

27. O ponto central das impropriedades tratadas nos autos diz respeito à possível dependência financeira da Terracap em relação ao GDF, o que, se confirmado, exigirá a aplicação imediata do teto remuneratório aos seus empregados (entre outros efeitos). Aparenta-se de bom alvitre acolher a sugestão do Ministério Público no sentido de que a Corte autorize a **realização de estudos especiais** em autos apartados, com a participação da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

Secretaria de Macroavaliação da Gestão Pública deste Tribunal, tendo de início as premissas indicadas no Relatório Final de Auditoria.

28. Duas questões particularmente chamam atenção nesta etapa processual:

i) a morosidade na adequação do Estatuto Social da Terracap à Lei nº 13.303/16 (Estatuto das Empresas Estatais), que, conforme consta do e-doc B7D294A1-c, encontra-se em curso, apesar de a norma ter sido publicada há quase 02 (dois) anos; e

ii) a ausência de contestação à demanda trabalhista intentada pela Associação dos Advogados da Terracap – ADTER (Processo nº 1115-11.2017.5.10.0017) reportada pelo **Parquet** especializado, o que conduziu à revelia da Empresa na demanda judicial (**verdadeira renúncia ao direito de defesa**).

29. No que se refere ao Estatuto das Empresas Estatais (Lei nº 13.303/16), ele estabelece uma série de **mecanismos de transparência e governança** a serem observados pelas estatais, como regras para **divulgação de informações**, práticas de gestão de risco, códigos de conduta, **formas de fiscalização** pelo Estado e pela sociedade, **constituição e funcionamento dos conselhos**, assim como **requisitos mínimos para nomeação de dirigentes**, questões que estão em aderência com o objeto desta fiscalização.

30. A propósito, a citada norma deve ser aplicada indistintamente a estatais **exploradoras de atividade econômica** e/ou **prestadoras de serviços públicos** em todo o território brasileiro, por ser uma lei nacional. Desta forma, tendo em vista que às empresas estatais foi concedido um prazo de 24 meses para adequação às novas regras (art. 91 do Estatuto), o prazo para modificação do Estatuto Social da Terracap está próximo do fim e a medida trará resultados que convergem com a fiscalização levada a efeito por esta Corte.

31. Sobre o segundo assunto realçado, como bem salientou o Ministério Público, a jurisdicionada tem o **dever** de levar a cabo **procedimento correcional** para avaliar eventual leniência dos advogados da entidade. É inimaginável que se tolere uma postura indicativa de negligência em benefício próprio – haja vista que não se verificou postura semelhante em ações impetradas por outras categorias de empregados. Importa anotar que os efeitos decorrentes da revelia no âmbito trabalhista são mais gravosos que no campo cível, gerando confissão quanto à matéria de fato (art. 844 da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

Consolidação das Leis do Trabalho). Há, portanto, **indícios de conflito de interesse e inobservância ao princípio da indisponibilidade do interesse público** que reclamam esclarecimentos no âmbito da Terracap.

32. Por fim, salta aos olhos outro quesito aparentemente não solucionado pela estatal e que deverá ser objeto de apreciação futura pela Corte, a saber: as graves fragilidades nos critérios de aceitação de certificados para progressão por merecimento e para concessão do Adicional de Merecimento e as necessárias correções (anulação) das concessões ilegais identificadas no âmbito da Auditoria.

Ante o exposto, em harmonia com o Ministério Público, VOTO, com ajustes redacionais, no sentido de que o Tribunal:

I. tome conhecimento dos Ofícios nºs 614/2017 – GAB/SEAGRI-DF (e-doc 6ED8EDA1-c); SEI-GDF nº 37/2017 – CGDF/SUBGI (e-doc 2EC38C9D-c); SEI-GDF nº 117/2017 – SEPLAG/GAB (e-doc ED50CBAF-c); SEI-GDF nº 24/2017 – CODEPLAN/PRESI/GAB (e-doc 3ADF7C6F-c); SEI-GDF nº 109/2017 – CGDF/GAB (e-doc 316E7538-c); SEI-GDF nº 2/2017 – CGDF/GAB/CGA (e-doc 1D47812C-c); SEI-GDF nº 237/2017 – SINESP/GAB/ASSESP (e-doc A0BE7A80-c); 766/2017 – GAB/RA XII (e-doc 384789A7-c); SEI-GDF nº 930/2017 – SES/GAB (e-doc 95761FB9-c); SEI-GDF nº 928/2017 – SES/GAB (e-doc 8EA3F996-c); SEI-GDF nº 981/2017 – SES/GAB (e-doc CDF7EC9D-c) e anexo constante do e-doc C20725BF-c; SEI-GDF nº 99/2017 – TERRACAP/PRESI/COINT (e-doc 68A9BDA5-c) e anexos constantes do e-doc B86D895E-c; 676/2017-GAB/SETUL (e-doc 4F277491-c); SEI-GDF nº 1586/2017 – SES/GAB (e-doc EC9B7323-c); SEI-GDF nº 18/2018 – TERRACAP/PRESI/COINT (e-doc 043828B4-c) e anexos constantes dos e-docs C5776C4B-c e A15B7DBF-c; SEI-GDF nº 1620/2017 – SEPLAG/GAB (e-doc 4C020B81-c) e anexos constantes dos e-docs E2F452C4-c e 3E8256D7-c.

II. considere, no tocante às determinações exaradas por meio da Decisão nº 3.372/17:

a) cumprido o inciso III, alíneas "c", "d", "e", "p" e "q", e os incisos IV, VII, VIII;

b) cumprido, em relação à Secretaria de Estado de Saúde, o inciso IX;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

c) parcialmente cumprido o inciso III, alíneas "a" e "r";

d) não cumprido o inciso III, alínea "f", "i" e "k", e o inciso X;

III. alerta à Terracap:

a) que aferição da adequação e a efetividade das medidas adotadas pela empresa em cumprimento ao inciso III, alíneas "b", "d", "h", "j", "l", "m", "n", "o", "q", "s", "t" e "u", pode ser objeto de futuro processo de controle externo instaurado nesta Corte de Contas;

b) quanto à necessidade de atualização de débitos relacionados a pagamentos indevidos realizados pela entidade até a data do efetivo pagamento, nos termos da Lei Complementar nº 435/01;

IV. alerta à Secretaria de Estado do Esporte, Turismo e Lazer do DF quanto ao necessário cumprimento do inciso IX da Decisão nº 3.372/17, devendo as providências serem avaliadas em futura auditoria;

V. autorize a realização de estudos especiais para avaliação da dependência financeira da Terracap em relação ao GDF, levando em conta as premissas indicadas no Relatório Final de Auditoria exarado nos presentes autos;

VI. determine à Terracap que:

a) adote providências para exato cumprimento da lei com o objetivo de:

- 1) implementar, em face da natureza **erga omnes** e do efeito vinculante da deliberação proferida pelo Supremo Tribunal Federal – STF no RE 376.440, a extinção dos empregos em comissão – EC 07, 08 e 09, bem como dos demais cargos alcançados pela declaração de nulidade, tendo em vista a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.583/00 pelo STF (vide item 2.3.1.7 do Relatório de Auditoria);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

2) realizar o enquadramento dos empregados na estrutura remuneratória da entidade e a consequente devolução dos valores percebidos indevidamente, inclusive nas progressões funcionais ou adicional, levando em conta a apresentação de certificados de capacitação incompatíveis com o postulado da boa-fé objetiva, obedecido o devido processo legal;

b) instaure:

1) tomada de contas especial para apurar a responsabilidade e a imputação de débito:

1.1) em relação aos pagamentos amparados exclusivamente na Decisão nº 24/11 do CONAD, dada a incompetência do colegiado para regulamentar a remuneração dos Diretores da Companhia;

1.2) 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;

1.3) ante as diferenças apontadas no item 2.4.1.2, alusivas à aquisição de vales alimentação/refeição;

2) procedimento correcional para avaliação de eventual leniência dos advogados da entidade, em face da ausência de contestação na demanda trabalhista nº 1115-11.2017.5.10.0017, intentada pela Associação dos Advogados da Terracap – ADTER, encaminhando a esta Corte as conclusões alcançadas no referido procedimento administrativo.

VII. dê conhecimento ao Sr. Chefe do Poder Executivo acerca da não identificação por este Tribunal de evidências que denotem a adoção das providências mencionadas no inciso V, alíneas “a”, “b” e “d”, da Decisão nº 3.372/17;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAIVA MARTINS – A.5/S1

Proc.: 11.937/16-e

VIII. determine à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, à Controladoria-Geral do DF, à Câmara Legislativa do DF, à esta Corte de Contas, à Terracap, ao BRB, à CEB e à CAESB que, no prazo de 90 (noventa) dias, dê fiel cumprimento ao inciso X da Decisão nº 3.372/17;

IX. autorize:

a) a avaliação do cumprimento do inciso III, alíneas “a” e “g” da Decisão nº 3.372/17, após a apreciação do mérito, respectivamente, das razões de justificativa referidas no inciso VI, alínea “a”, da citada decisão (Processo nº 6.983/18) e do recurso objeto do Processo nº 5.510/18;

b) a remessa de cópia da Informação constante do e-doc C089D8BF-e, do Parecer nº 375/18-ML (e-doc F896A218-e), deste Relatório/Voto e da decisão que vier a ser adotada à Terracap, bem como aos jurisdicionados indicados no inciso VIII, para melhor compreensão da matéria;

c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Pessoal para adoção das providências devidas.

Sala das Sessões, 28 de junho de 2018.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Conselheiro – Relator

Distribuição antecipada.