



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

Informação nº 23/2022 – DIFO1

Brasília, 23 de novembro de 2022.

Processo nº: 30.101/2010-e

Jurisdicionado: Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP)

Assunto: Tomada de Contas Especial

Referência: Decisão nº 2.974/2017 (peça 181)

Ementa: Auditoria de Regularidade nas obras do Estádio Nacional de Brasília – ENB. Decisão nº 2.974/2017. Conversão dos autos em TCE. Informação nº 12/2022 – DIFO1. Análise das defesas dos citados na Matriz de Responsabilização. Pedido de Sustentação Oral da VIA Engenharia e outros. Memorial. Decisão nº 4277/2022. Sustentações orais. Decisão nº 4409/2022. Fixação de prazo para manifestação da VIA e da Andrade Gutierrez acerca dos alegados “fundamentos inovativos”, restrito ao Achado R1 – FÔRMAS da Matriz de Responsabilização. Embargos de Declaração interpostos pela empresa VIA. Decisão nº 4723/2022. Não provimento dos embargos. Análise da manifestação das empresas VIA e Andrade Gutierrez pela DIFO1, conforme Decisão nº 4409/2022. Inexistência de “fatos novos” relativos à análise das fôrmas. Ratificação da Informação nº 12/2022-DIFO1.

Senhor Secretário,

Tratam os autos da Tomada de Contas Especial – TCE, convertidos pela Decisão nº 2.974/2017 (peça 181) em decorrência da auditoria das obras de reforma e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

ampliação do Estádio Nacional de Brasília – Mané Garrincha (ENB), objeto do Contrato nº 523/2010, celebrado entre a NOVACAP e o Consórcio Brasília 2014, formado pelas empresas Andrade Gutierrez S/A e Via Engenharia S/A.

2. Os autos retornaram para reinstrução pela DIFO1, nos termos delimitados pela Decisão nº 4409/2022.

3. A presente instrução será subdividida em:

I – CONTEXTUALIZAÇÃO

**II – ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DA VIA ENGENHARIA / CONSÓRCIO
BRASÍLIA 2014**

III – ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DA ANDRADE GUTIERREZ

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

V – CONCLUSÕES E SUGESTÕES

I- CONTEXTUALIZAÇÃO

4. Após a conversão dos autos em TCE, mediante a Decisão nº 2974/2017, em virtude de constatação de superfaturamentos e prejuízos em diversos achados de auditoria, conforme Matriz de Responsabilização, foi realizada a citação dos responsáveis e a análise das defesas, que culminou na Informação nº 12/2022-DIFO1 de 08.07.2022.

5. Após a finalização daquela instrução, foi efetuado pedido de sustentação oral por diversos interessados, entre eles os representantes legais das empresas VIA ENGENHARIA e ANDRADE GUTIERREZ, que integravam o Consórcio Brasília 2014. A sustentação oral foi realizada e registrada na Decisão nº 4277/2022, nos seguintes termos:

DECISÃO nº 4277/2022 de 05.10.2022

O Tribunal, por unanimidade, aprovou solicitação do Relator, no sentido de que fosse adiada a discussão da matéria, com a devolução dos autos ao seu gabinete, à vista dos argumentos apresentados pelos defendentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

6. O Conselheiro-Relator, então, apreciou os Memoriais e concluiu o disposto no voto transcrito na sequência:

VOTO

“Neste momento, penso ser necessário enfrentar as questões postas nas peças nºs 1062 e 1053.

Observo que a documentação a respeito da qual a empresa Via Engenharia afirma que a unidade técnica não teria se manifestado é composta pelas notas fiscais relativas aos custos suportados pelo consórcio durante a execução da obra.

Ocorre que a auditoria da qual derivou a presente TCE foi realizada com base em custos registrados em sistemas referenciais oficiais da Administração (SINAPI e SICRO, por exemplo), prática consolidada na análise do orçamento das contratações de obras e serviços de engenharia pelo Poder Público.

Ademais, conforme esclarecido na Informação nº 22/16 – NFO (peça nº 128), “as composições de custos presentes nessas tabelas referenciais são objeto de contínuo aprimoramento pelos órgãos gestores e são auditadas pelo Tribunal de Contas da União, o que concorre para melhorias técnicas e o aprimoramento das bases de dados, de forma a incorporar práticas e refletir o preço de mercado da construção civil”.

Logo, não há fundamento para que se determine a reinstrução do processo para a análise de todos os documentos fiscais encaminhados pela empresa Via Engenharia.

Por outro lado, a propósito do segundo aspecto contemplado pela Via Engenharia, entendo que a Informação nº 12/2022 – DIFO1 introduziu na análise uma abordagem relevante para o deslinde da questão referente ao reaproveitamento das fôrmas – e sobre a qual a empresa não teve a oportunidade de se manifestar. Refiro-me ao uso de informação extraída das notas fiscais relativas à obra acerca dos quantitativos de compensado plastificado de 18 mm efetivamente adquiridos pelo Consórcio.

Afora esse ponto, não vislumbro nenhum outro motivo para conceder à empresa Via Engenharia S/A a oportunidade de manifestação.

Dessa forma, sou favorável a conceder o prazo de 7 (sete) dias para que a Via Engenharia se manifeste sobre o fato reportado no “ACHADO R.1 – FÔRMAS” da petição consubstanciada na peça nº 1062.

Na mesma linha, considero igualmente pertinente conceder à empresa Andrade Gutierrez Engenharia S.A. a mesma oportunidade em relação aos dados das notas fiscais utilizadas para, segundo unidade técnica, “refinar a análise na busca da verdade real em relação aos quantitativos de compensado plastificado 18 mm efetivamente adquiridos pelo Consórcio para utilização nas fôrmas da obra” (Achado 1).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

Faço essa delimitação porque não vejo na apresentação do parecer da Consultoria Aldo Mattos nenhuma razão para se concluir que tenha havido inovação na análise. Nesse sentido, a reinstrução dos autos deve se limitar unicamente à análise do que vier a ser produzido pelas requerentes dentro dos contornos estabelecidos neste voto. (original sem grifo)

7. Ato contínuo, foi exarada a Decisão nº 4409/2022, em que foram aprovadas, por unanimidade, as propostas contidas no voto do Relator, e autorizada a reinstrução dos autos para apuração de questões específicas, *in verbis*:

DECISÃO Nº 4409/2022 de 19.10.2022

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da petição consubstanciada na peça de nº 1062 (e-DOC 74363715-e); b) do pedido relativo aos alegados “fundamentos inovativos” contidos na Informação nº 12/2022 - DIFO, integrante do Memorial de peça nº 1053; II – conceder o prazo de 7 (sete) dias para que: a) a empresa Via Engenharia S.A. se manifeste sobre o fato reportado no “ACHADO R.1 – FÔRMAS” da petição consubstanciada na peça nº 1062; b) a empresa Andrade Gutierrez Engenharia S.A. se manifeste – com relação ao Achado 1 – acerca dos alegados “fundamentos inovativos” contidos na Informação nº 12/2022 – DIFO; III – autorizar o retorno dos autos Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE para **reinstrução, nos termos delimitados no relatório/voto do Relator**, no prazo de 7 (sete) dias, a partir do envio da manifestação das empresas Via Engenharia S.A. e Andrade Gutierrez Engenharia S.A.

(original sem grifo)

8. Posteriormente, foi apresentado Embargo de Declaração pela Empresa VIA Engenharia ante a supracitada decisão (peça 1079), que foi conhecido e improvido pelo Tribunal, também por unanimidade, conforme Decisão nº 4723/2022, na sequência:

DECISÃO Nº 4723/2022 de 09.11.2022

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: **I. tomar conhecimento dos Embargos de Declaração opostos pela Empresa Via Engenharia S.A. (Peça nº 1079) para, no mérito, negar-lhes provimento**; II. autorizar o retorno dos autos Secretaria de Fiscalização Especializada – SESPE, para o cumprimento da Decisão nº 4409/2022.

(original sem grifo)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

9. Assim, prevaleceu a determinação da Decisão nº 4409/2022, para que as empresas VIA ENGENHARIA e ANDRADE GUTIERREZ enviassem manifestação estritamente acerca do item FÔRMAS, tratado no Achado R1 da Matriz de Responsabilização, conforme delimitado pelo Tribunal no item II da referida decisão:

II – conceder o prazo de 7 (sete) dias para que: a) a empresa Via Engenharia S.A. se manifeste sobre o fato reportado no “ACHADO R.1 – FÔRMAS” da petição consubstanciada na peça nº 1062; b) a empresa Andrade Gutierrez Engenharia S.A. se manifeste – com relação ao Achado 1 – acerca dos alegados “fundamentos inovativos” contidos na Informação nº 12/2022 – DIFO;

10. Na presente oportunidade, será efetuada a reinstrução dos autos com vistas à análise das manifestações enviadas pelas empresas VIA ENGENHARIA e ANDRADE GUTIERREZ, estritamente quanto aos itens delimitados pelo relator, nos termos da Decisão nº 4409/2022.

11. A empresa VIA ENGENHARIA/Consórcio Brasília 2014 apresentou a sua manifestação na documentação vista na peça 1080, e a empresa ANDRADE GUTIERREZ, por sua vez, na peça 1078.

12. Registra-se o envio de outros documentos por parte dessas empresas, nas peças 1077 e 1081, não relacionados com a análise determinada na referida decisão, os quais serão abordados no tópico referente às Considerações Finais.

II – ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DA VIA ENGENHARIA / CONSÓRCIO BRASÍLIA 2014 (Peça 1080)

13. Embora a VIA Engenharia tenha sido instada a se manifestar isoladamente na Decisão nº 4409/2022, conforme já vinha procedendo na fase de defesa desta TCE, seus representantes legais (Barbosa & Dias Advogados Associados) optaram por apresentar a documentação em nome do Consórcio Brasília 2014, mesmo que as empresas não estejam mais respondendo de forma associada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

14. Essa desvinculação entre as empresas foi evidenciada, inclusive, pelo Acordo de Leniência firmado de forma individualizada pela empresa Andrade Gutierrez com o Ministério Público Federal – MPF.

15. Ademais, na presente oportunidade, a empresa Andrade Gutierrez apresentou sua manifestação em atendimento à mesma Decisão nº 4409/2022 de forma individual, mediante as peças 1077 e 1078, mediante representantes legais distintos (Piquet, Magaldi e Guedes Advogados), a qual será analisada no próximo tópico.

16. Dessa forma, em que pese o documento referente à peça 1080 fazer referência ao Consórcio Brasília 2014, esse será analisado como manifestação da empresa VIA ENGENHARIA, sem prejuízo de que se aproveite das conclusões da análise às duas empresas que integravam o Consórcio Brasília 2014, no que couber.

17. Em sua manifestação, após registrar breve histórico (Tópico 1), a empresa VIA apresenta argumentos que buscam a incidência da prescrição sobre o que ela aponta como “fatos novos” inseridos na análise da Informação nº 12/2022 – DIFO 1 (Tópico 2), os quais serão analisados na sequência.

18. Em seguida, a empresa alega a prescrição do processo de TCE como um todo (Tópico 3), o que, além de extrapolar a delimitação contida na Decisão para que a manifestação fosse restrita ao Achado R1 – FÔRMAS, também não se mostra pertinente no mérito, como será demonstrado.

19. Em face do exíguo prazo para análise, serão transcritos *ipsis litteris* os trechos dos argumentos da VIA Engenharia, seguida da análise desse Corpo Técnico no que for pertinente, em estrito cumprimento à Decisão nº 4409/2022.

“ (...) Diante disso, a presente manifestação se limitará a suscitar PRESCRIÇÃO sobre os fatos novos suscitados na Informação nº 12/2022-DIFO.

2. DA PRESCRIÇÃO

Considerando o exíguo prazo de 7 (sete) dias concedido a esta empresa para se manifestar sobre os aspectos NOVOS apresentados pela Unidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

Técnica, essa manifestação se limitará a demonstrar a evidente prescrição dos fatos novos suscitados. Como cediço, os fatos apurados nos presentes autos possuem os seguintes marcos iniciais, consoante se depreende do item 71 da Informação nº 12/2022:

Tabela 6: Marco inicial dos fatos apurados nesta TCE

Achado	Marco inicial – art. 1º, inciso III da DN nº 05/21
R.1	31/08/2013
R.2	31/01/2014
R.3	31/03/2012
R.4	31/08/2013
R.5	31/08/2013
R.6	31/01/2014
R.7	31/01/2014
R.8	30/06/2013

Fonte: PT nº 02, elaboração própria

Pois bem, o fato (fômas) é datado de agosto/2013.

Nesse sentido, suscitar qualquer fato NOVO em julho/2022, ou seja, após transcorridos mais de 8 (oito) anos dos fatos apurados, demonstra evidente PRESCRIÇÃO!

Importante ressaltar que não estamos tratando de fatos já suscitados nos presentes autos e que foi oportunizado o direito de defesa. No caso, a prescrição suscitada refere-se aos FATOS E ARGUMENTOS NOVOS, suscitados apenas na última Informação nº 12/2022-DIFO.”

“Como cediço, esta c. Corte de Contas, recentemente, em 15.12.2021, proferiu a Decisão Normativa nº 05/2021, que dispõe sobre a prescrição das pretensões punitivas e de ressarcimento ao erário no âmbito do TCDF.

A referida Decisão Normativa nº 05/2021 estabeleceu que as pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário do Tribunal de Contas do Distrito Federal prescrevem em 5 (cinco) anos contados da data da prática do ato ou ocorrência do fato.

Nesses termos, temos que os fatos datam de agosto/2013.

Não obstante, as irregularidades só foram apontadas pela primeira vez nos autos na Informação nº 12/2022, ou seja, após ultrapassados 8 (oito) anos dos fatos.

Vale destacar que ao se inaugurar a presente TCE para se apurar eventual superfaturamento na execução do contrato, foram elencadas as irregularidades apuradas em fase de auditoria.

Neste caso, não há como se considerar, para efeito de interrupção da prescrição, que também estão, desde a origem, sob apuração, outras despesas e ou argumentos suscitados no mesmo processo, mas que não foram identificadas como suspeitas no ato inaugural, ainda que venham a ser apuradas posteriormente no mesmo processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

Assim, quanto aos argumentos inicialmente ignorados nos autos, mas que foram inseridos supervenientemente na Informação nº 12/2022, não há como se reconhecer a citação anteriormente procedida, ou qualquer instrução anterior, como marco interruptivo da prescrição.

Ainda que possam ser investigadas no mesmo processo quaisquer irregularidades decorrentes do mesmo contrato, das mesmas medições ou dos mesmos serviços, não há como considerar que citações pretéritas ou irregularidades já indicadas nos autos, teriam o condão de interromper o marco prescricional de irregularidades só apontadas em 2022.

Note-se que a legislação exige, para a interrupção da prescrição, um ato inequívoco de apuração do fato, o que significa que ele deve ser um ato o qual incontroversamente apura um fato determinado e potencialmente ilícito.

Com isso, resta INEQUIVOCAMENTE demonstrado o transcurso do prazo prescricional de 5 anos.

A linha de raciocínio ampliadora dos efeitos da interrupção prescricional gera resultados indesejados, sendo imprópria e incompatível não somente com a própria Lei nº 9.873/1999, adotada pelo e. STF como referência para o prazo prescricional de 5 (cinco) anos cuja repercussão geral fora reconhecida, mas também com a própria essência do instituto da prescrição, cuja finalidade última é evitar a possibilidade de existência de uma pretensão perpétua e subjungante, contrária às garantias do contraditório e da ampla defesa.

Se a cada nova instrução a Unidade Técnica abandona sua tese inicial de irregularidade e apresenta novos argumentos para imputar um suposto prejuízo ao erário, o processo não teria fim e o direito de defesa restaria prejudicado. Evidentemente, um processo em trâmite no TCDF pode ter desdobramentos que tragam à tona fatos e argumentos que, originalmente, não estavam sob apuração.

Contudo, nesse caso, a sua apuração inequívoca somente ocorre quando este fato/argumento é regularmente identificado no processo.

E esse fato novo deve observar o prazo prescricional!

Isso porque, a apuração de um fato não interrompe a prescrição de outro. Com isso, evidente a prescrição dos NOVOS FATOS suscitados na Informação nº 12/2022-DIFO.”

Análise

20. Preliminarmente, cabe reprisar o item 4 da Decisão nº 2.974/2017, de 27.06.2017 (peça 181), determinou a conversão dos presentes autos de auditoria em Tomada de Contas Especial, nesses termos:

4) determinar, com fulcro no art. 46 da LC nº 01/94, **a conversão dos autos em tomada de contas especial, em face do prejuízo de R\$ 67.776.319,80** (sessenta e sete milhões e setecentos e setenta e seis mil e trezentos e



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

dezenove reais e oitenta centavos) na execução do Contrato nº 523/2010, **autorizando, desde já e com fundamento no art. 13, II da mesma lei complementar, a citação dos responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização** às folhas 2092/2099 para que, no prazo de 30 dias, **apresentem defesa ou recolham solidariamente o valor do débito a eles atribuído**, a ser atualizado monetariamente até a data do efetivo pagamento, tendo em vista a possibilidade de aplicação de multa (art.56 da Lei Orgânica do Tribunal), de instauração de execução judicial para o ressarcimento dos danos sofridos pelo erário, bem como de aplicação da penalidade de inabilitação, por um período de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, nos termos do art. 60 da Lei Complementar nº 1, de 1º de maio de 1994.

(original sem grifo)

21. Esse dispositivo da decisão demonstra que, após a conclusão das análises da auditoria realizada nestes autos, em 27.06.2017, o TCDF deliberou, tempestivamente¹, acerca do mérito das irregularidades apontadas, e os autos foram convertidos em TCE, com a **delimitação dos Achados e respectivos prejuízos na Matriz de Responsabilização, para fins de citação dos responsáveis para defesa ou recolhimento do débito.**

22. A partir da conversão em TCE e decorrente citação dos defendentes, os prejuízos fixados nos achados da Matriz de Responsabilização não poderiam ser alterados em desfavor dos responsáveis sem que fosse feita nova citação, em homenagem aos princípios da ampla defesa e contraditório e da segurança jurídica.

23. Ou seja, nas análises das defesas, se houvesse agravamento dos prejuízos que prejudicassem os responsáveis, decorrente de fatos novos ou novas teses, ou de revisão dos cálculos em desfavor desses, seria necessária nova citação, e, somente nesse caso, caberia reavaliar a tempestividade dessas alterações em face do instituto da prescrição.

24. **Ocorre que jamais houve agravamento dos prejuízos fixados na Matriz de Responsabilização estabelecida na Conversão dos autos em TCE pela Decisão 2974/2017.**

¹ Considerando as previsões da Decisão Normativa nº 5 de 2021 acerca da prescrição, que prevê o prazo de 5 anos e, ainda, os eventuais acréscimos decorrentes de suspensão e interrupção, nos termos do citado normativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

25. Todas as análises mantiveram ou reduziram os prejuízos, conforme os argumentos das defesas.

26. Assim, não foram alterados os critérios e metodologias de cálculo dos achados que resultaram nos prejuízos contidos na Matriz de Responsabilização, ressalvadas as eventuais mudanças nos valores sempre a menor e a favor dos defendentes.

27. Nesse sentido, em relação à tabela reprisada pela VIA com a data dos fatos apurados, em que alega a prescrição de “fatos novos” apontados na instrução de 2022, tal argumento é improcedente pois os achados e respectivos prejuízos fixados na Matriz de Responsabilização permaneceram os mesmos em geral, sendo alterados apenas a menor para favorecer os responsáveis citados, ou seja, não houve utilização de quaisquer fatos novos para alterar os valores em desfavor dos defendentes.

28. Essa assertiva vale para absolutamente todos os achados da Matriz de Responsabilização destes autos de TCE.

29. Todas as conclusões preservaram os critérios e cálculos originais dos prejuízos apontados, e quaisquer elementos apresentados nos desdobramentos das análises foram utilizados tão somente para fins de confirmação da ocorrência do dano, e não para sua alteração, inovação ou agravamento.

30. Prosseguindo com a análise, destaca-se que o relator delimitou explicitamente o que considera passível de análise nesta reinstrução, nesses termos:

Por outro lado, a propósito do segundo aspecto contemplado pela Via Engenharia, entendo que a Informação nº 12/2022 – DIFO1 introduziu na análise uma abordagem relevante para o deslinde da questão referente ao reaproveitamento das fôrmas – e sobre a qual a empresa não teve a oportunidade de se manifestar. Refiro-me ao uso de informação extraída das notas fiscais relativas à obra acerca dos quantitativos de compensado plastificado de 18 mm efetivamente adquiridos pelo Consórcio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

(...)

Na mesma linha, considero igualmente pertinente conceder à empresa Andrade Gutierrez Engenharia S.A. a mesma oportunidade em relação aos dados das notas fiscais utilizadas para, segundo unidade técnica, “refinar a análise na busca da verdade real em relação aos quantitativos de compensado plastificado 18 mm efetivamente adquiridos pelo Consórcio para utilização nas fôrmas da obra” (Achado 1).

31. Quanto à questão apontada especificamente pelo relator, referente ao deslinde da análise do Achado R1 relativo às fôrmas², em que foram utilizados os dados das notas fiscais de aquisição de materiais (em especial da chapa de compensado plastificado 18 mm) contidos em uma tabela denominada Anexo 3 – MATERIAIS, vista ao final da defesa da VIA Engenharia, esclarece-se que:

- não se tratou de inclusão de fatos novos que alteraram ou agravaram o achado, mas apenas de desdobramento da análise da documentação de defesa enviada pela própria empresa VIA para fins de checagem do número real de utilizações das fôrmas a ser considerada no coeficiente da CPU ajustada das fôrmas;

- o Achado R1 referente às fôrmas, desde a conversão dos autos em TCE e a definição do prejuízo na Matriz de Responsabilização, permaneceu o mesmo em termos qualitativos e quantitativos, ou seja, nada foi alterado nos critérios e na metodologia de cálculo do superfaturamento decorrente do sobrepreço verificado na CPU de fôrmas;

- um dos pontos questionados na CPU de fôrmas adotada pelo Consórcio era o número de utilizações das fôrmas de compensado plastificado 18 mm, onde foram previstas apenas 3 utilizações, sendo que o então NFO estimou como razoável 5 utilizações, com base nas fontes de referência e nas características de simetria da arena,

² R1 - Fornecimento, montagem e desmontagem de forma plana aparente de chapa de compensado plastificado de 18mm com 3 reaproveitamentos, e Fornecimento, montagem e desmontagem de fôrma curva aparente de compensado plastificado de 18mm com 3 reaproveitamentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

e assim previu na sua própria CPU ajustada, que serviu de parâmetro para o cálculo do sobrepreço;

- na análise da defesa, todos os argumentos e estudos apresentados que defendiam 3 utilizações não foram suficientes para alterar o entendimento da DIFO1 de que o razoável seriam 5 utilizações;

- no deslinde da análise, que se utilizou dos quantitativos apresentados na tabela de materiais contida na defesa da VIA, a DIFO apenas totalizou, em m², a quantidade de chapas de compensado plastificado 18 mm adquiridas, e constatou que representavam quantidade 4,7 vezes inferior aos quantitativos de fôrmas medidos, já excluídas as perdas;

- ou seja, o cálculo anterior apenas evidenciou que foram adquiridas aproximadamente 5 vezes menos compensado plastificado 18 mm do que o total do serviço medido, comprovando que eles foram reutilizados por volta de 5 vezes, e que, portanto, a estimativa da CPU ajustada do então NFO de 5 utilizações em média estava correta;

- ademais, como os dados reais de quantidades de compensado plastificado 18 mm utilizados foram apresentados na tabela do “Anexo 3 – MATERIAIS” fornecida pela própria empresa VIA em sua defesa, não se tratavam de dados estranhos ao processo em que a VIA poderia contestá-los como “fatos novos”, pois a fonte dos dados é a defesa da própria defendente;

- importa mencionar que os dados das notas fiscais contidas no referido Anexo 3 - MATERIAIS demonstraram, ainda, que os preços reais de aquisição do compensado plastificado 18 mm eram muito inferiores aos preços unitários da CPU do contrato e da CPU ajustada, e, mesmo assim, a DIFO1 não utilizou tais preços para agravar o prejuízo, ou seja, manteve o mesmo preço unitário de compensado plastificado adotado na CPU ajustada, de forma conservadora e a favor da defendente;

- caso a DIFO1 tivesse alterado algum parâmetro da CPU ajustada com base nos dados reais das aquisições e o prejuízo fosse alterado a maior, haveria a necessidade de nova citação; contudo, isso não foi realizado, e o cálculo do prejuízo foi



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

mantido o mesmo, com base nos mesmos critérios e parâmetros adotados para quantificar o dano que constou na Matriz de Responsabilização.

32. Todos os esclarecimentos anteriores visam expurgar as dúvidas acerca da análise efetuada pela DIFO, que apenas se utilizou dos dados da tabela dos materiais adquiridos, apresentados na defesa da própria empresa VIA no Anexo 3 – MATERIAIS (peça 488), para confirmar o número de utilizações do compensado plastificado 18 mm, o qual convergiu para o valor adotado pelo então NFO na CPU ajustada, que foi o paradigma para o cálculo do prejuízo do achado de auditoria R.1, concernente ao sobrepreço nas fôrmas.

33. Portanto, não houve nenhum fato novo que tenha alterado a CPU ajustada de fôrmas que serviu de referência para o cálculo do prejuízo imputado na Matriz de Responsabilização da TCE por ocasião da conversão dos autos de auditoria em TCE em 2017.

34. Feitos esses esclarecimentos, considera-se oportuno reprisar os trechos da Informação nº 12/2022-DIFO 1 que trataram do tema, para a consolidação da compreensão acerca da análise do NFO:

96. Nesta fase processual, contudo, verificou-se que na documentação encaminhada pela VIA Engenharia em sua defesa (peça 488), constam os dados de notas fiscais referentes à aquisição de todos os materiais da obra, o que permitiu a esta unidade técnica refinar a análise na busca da verdade real em relação aos quantitativos de compensado plastificado 18 mm efetivamente adquiridos pelo Consórcio para utilização nas fôrmas da obra.

97. Assim, mediante o cotejo das notas fiscais listadas nas 445 páginas do “Anexo 3 – Materiais” (peça 488), e detalhes contido no PT04, obteve-se a área total de chapa de compensado plastificado 18 mm apropriada na obra, equivalente a 120.411,56 m².

98. Considerando que foram medidos o total de 424.294 m² de fôrmas de compensado plastificado de 18 mm, a partir das informações anteriores foi possível obter o número de utilizações efetivas das fôrmas com base nos dados reais de fornecimento de compensado plastificado 18 mm da obra, conforme detalhado no PT04.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

99. Em resumo, a razão entre o quantitativo medido de fôrmas 424.294 m² e o total de 90.308,67 m² de compensado plastificado 18 mm, após a consideração de um percentual de perda de 25%, resulta em um índice de aproveitamento de 4,70 vezes, valor que converge com as premissas da referência adotadas pelo NFO com base na referida CPU da TCPO que considera 5 utilizações.

100. Assim, a consideração de 5 utilizações se mostra razoável e conservadora para perdas estimadas entre 25% (TCPO) e 33,6% (SINAPI), especialmente ao se considerar que, se fosse adotado o percentual do Consórcio de 40% de perda, o número de utilizações ficaria próximo de 6 vezes.

101. Além disso, foram mantidos os demais parâmetros assumidos na composição paradigma do NFO de modo conservador e a favor dos defendentes, a exemplo do preço/m² do insumo chapa de compensado plastificado de 18 mm que foi apropriado à CPU, mantido a R\$ 26,95/m² conforme a CPU do Consórcio, a despeito de se ter constatado por meio das notas fiscais o custo real médio de R\$ 19,85/m² com base no custo preço total das chapas de compensados adquiridas, ou seja, cerca de R\$ 7,10 ou 26% inferior. Ressalta-se, ainda, que jamais foi adotado preço/m² de compensado plastificado de 12 mm, como tenta induzir a defesa, mas sempre o de 18 mm ao valor do Consórcio de R\$ 26,95/m².

102. Destarte, são improcedentes os argumentos apresentados e infundados os estudos reiteradamente trazidos aos autos para defender a previsão de apenas 3 utilizações na composição do Consórcio, já refutados por diversas vezes pelo TCDF.

(...)

108. Finalizada a análise deste achado, o corpo técnico mantém a constatação de superfaturamento e ratifica o valor do prejuízo quantificado para o Achado R.1 de R\$ 23.374.488,29 (com BDI), em valores históricos, uma vez que os argumentos apresentados nas defesas não foram suficientes para elidir a irregularidade ou alterar o montante calculado como prejuízo na Matriz de Responsabilização.”

(original sem grifo)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

35. Conclui-se, portanto, que são infundados todos os argumentos da empresa VIA em relação aos supostos “fatos novos” da análise da DIFO, que, segundo a empresa, estariam prescritos em relação ao marco de origem dos achados, uma vez que o Achado R1, assim como todos os demais achados, jamais foram alterados ou agravados para prejudicar os defendentes, e os prejuízos apontados foram ratificados conforme a Matriz de Responsabilização, ou, em alguns casos, reduzidos favoravelmente aos defendentes.

36. No caso específico do Achado R1, o prejuízo constatado foi mantido na íntegra, e os dados reais apresentados pela própria defesa da empresa VIA prestaram-se a confirmar o número de utilizações das fôrmas já apontado pelo NFO no achado de auditoria que resultou na CPU ajustada. Ou seja, não se inseriu novo número de utilizações, mas apenas se confirmou e manteve-se o da análise que resultou no prejuízo apontado no achado R1 desde a conversão da TCE e formulação da Matriz de Responsabilização.

37. Prova disso é que, mesmo se constatando preço inferior do insumo “chapa de compensado plastificado 18 mm” nos dados reais contidos na tabela de notas fiscais, nada foi mudado na CPU ajustada quanto a este preço unitário, justamente por se considerar que não se poderia agravar o prejuízo na atual fase sem promover nova citação.

38. Assim, reforça-se que, ao contrário do que a VIA afirma, não foram considerados “fatos novos” que alterassem qualquer CPU ajustada pelo então NFO tanto no Achado R1 quanto nos demais achados, salvo para favorecer os defendentes. Desta forma, é improcedente o pleito da empresa quanto à prescrição devido a “fatos novos”.

39. Prossegue a empresa VIA, no sentido de pleitear a prescrição do processo como um todo considerando a “prescrição intercorrente”:

3. DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

Por se tratar de questão de ordem pública, que pode ser suscitada em qualquer fase processual, convém destacar a prescrição intercorrente havida nos presentes autos. É consenso que, como regra geral, incide a prescrição à pretensão estatal, seja punitiva ou ressarcitória, sobre atos ilícitos que importem dano ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

Aliás, a Constituição determina que os prazos prescricionais relacionados com práticas ilícitas que causem prejuízos ao erário devem ser estabelecidos por lei (artigo 37, §5º).

Esta compreensão foi confirmada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente a partir dos Temas de Repercussão Geral nº 666 ("É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil") e nº 899 ("A pretensão de ressarcimento ao erário baseada em decisão do TCU é prescritível").

Vale ressaltar que o Tema nº 899, do STF, não a (sic) abrangeu especificamente a prescrição de processos no âmbito dos Tribunais de Contas, uma vez que se dedicou à prescrição da pretensão de ressarcimento que seja lastreada em decisão proferida pelo TCU (fase executória do débito).

Não obstante, conforme lições do Prof. João Batista Tavares, em razão dessa lacuna normativa, formou-se jurisprudencialmente o entendimento de que a Lei nº 9.873/1999 seria o diploma normativo a ser aplicado de modo supletivo. Essa Lei nº 9873/1999 foi inclusive o fundamento para o reconhecimento da prescrição ressarcitória de 5 anos, objeto do Tema 899.

A Suprema Corte, em decisões proferidas no MS 35.412/DF e no MS 32.201/DF, assentou que se aplica integralmente nos processos do Tribunal de Contas da União - TCU, o instituto da prescrição de que trata a lei 9.873/99, cujas ementas seguem:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. MULTAS APLICADAS PELO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. EXAME DE LEGALIDADE.

A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela lei 9.873/99, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia. STF. MS 32.201- DF. Relator: MIN. ROBERTO BARROSO. Primeira Turma. DJulg: 21/03/2017.

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. OBSERVÂNCIA DA LEI 9.873/99. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantém hígidos.³

³<https://www.migalhas.com.br/depeso/355124/stf-determina-a-aplicacao-da-lei-da-prescricao-aos-tribunais-de-contas>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

Excetuados os ressarcimentos de valores perseguidos na esfera judicial decorrentes da ilegalidade de despesa ou da irregularidade de contas, a aplicabilidade de sanções administrativas pelo TCU sofre os efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com os prazos previstos em lei.

Agravo regimental a que se nega provimento. STF. Ag. Reg. em MS 35.512-DF. Relator: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI. Segunda Turma. DJulg: 04/06/2019;

Diante desses julgados do e. STF e considerando que as competências dos Tribunais de Contas estão estabelecidas na Seção Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária da Constituição Federal e devem observar o princípio da simetria constitucional, consoante já decidido pelo e. STF², temos que as normas aplicadas ao TCU também devem ser aplicadas nos Tribunais de Contas Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios.

Assim, considerando que a Lei 9873/99 fixou o prazo quinquenal para o exercício da pretensão punitiva (artigo 1º, caput) e o prazo trienal para a incidência da prescrição intercorrente (artigo 1º, §1º), no caso dos presentes autos temos que houve o decurso do prazo prescricional, devendo os presentes autos serem extintos!

No caso em apreço, a DEFESA foi apresentada em junho de 2018.

***Após mais de 4 anos da apresentação das alegações de defesa,** apenas em 08.07.2022, foi emitida a Informação 12/222-DIFO.*

Ou seja, foi evidentemente EXTRAPOLADO o prazo da prescrição intercorrente, que é de 3 (três) anos.

A prescrição intercorrente prestigia o princípio da razoável duração do processo (CF/88, art. 5º, LXXVIII).

Incabível suscitar meras tramitações internas como atos passíveis de interromperem a prescrição intercorrente.

Nesse sentido, temos diversos precedentes. O art. 75, caput, da Constituição da República contempla comando expresso de espelhamento obrigatório, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, do modelo nela estabelecido de controle externo da higidez contábil, financeira e orçamentária dos atos administrativos, sendo materialmente inconstitucional a norma de regência da organização ou funcionamento de Tribunal de Contas estadual divorciada do modelo federal de controle externo das contas públicas. [ADI 5.323, rel. min. Rosa Weber, j. 11-4-2019, P, DJE de 6-5-2019].

ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. IBAMA. AUSÊNCIA DESPACHO OU JULGAMENTO POR MAIS DE TRÊS ANOS. PRESCRIÇÃO. LEI 9.873/99, ART. 1º, § 1º. REMESSA NECESSÁRIA E APELAÇÃO DESPROVIDAS. Tendo sido autuado por infração à legislação específica em 04/06/2002, a sentença, contra a qual se volta o IBAMA, destacou que "da data da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

apresentação da impugnação pelo Impetrante - 20/06/2002 (fl. 36/45) à data do despacho proferido (fl. 55) - 17/08/2005, decorreram-se mais de 03 anos".

*O legislador, ao enunciar que "incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho", prestigia o princípio da razoável duração do processo (CF/88, art. 5º, LXXVIII). Por "despacho" ou "julgamento", há de se reputar o ato oficial que implique verdadeiro impulsionamento do processo a fim de se chegar a uma solução (decisão) final. **Não faz suas vezes simples certidão ou movimentação física dentro da repartição administrativa. Não tendo havido despacho ou decisão em três anos, de rigor reconhecer-se prescrita a pretensão punitiva da Administração, conforme disposto pelo art. 1º, § 1º, da lei 9.873/99.** Apelação e remessa oficial desprovidas. (TRF1ª, AC 0025514-21.2009.4.01.3800/MG, rel. convocado juiz federal Evaldo de Oliveira Fernandes Filho, Quinta Turma, e-DJF1 de 20/4/2016)*

"O ato de mero impulsionamento ou encaminhamento físico do processo administrativo de um setor para outro não tem o condão de interromper a prescrição intercorrente, pois não configura ato inequívoco que importe apuração do fato infracional.2" (TRF 4ª Região, APELREEX 5026646-62.2014.404.7100, Quarta Turma, Relatora Vivian Josete Pantaleão Caminha. DJe. 29.02.2016.)

"O inciso II, do artigo 2º, da lei 9.873/99 fala em ato inequívoco que importe em apuração do fato, natureza que não pode ser atribuída a um mero despacho, sem qualquer cunho decisório." (TRF 4ª Região, APELREEX 5012711- 95.2013.404.7000, Quarta Turma, Relatora Vivian Josete P. Caminha, DJe. 09.12.2013)

RECURSO INOMINADO. DETRAN/RS. OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. SENTENÇA MANTIDA. A prescrição intercorrente dos processos administrativos de trânsito vem disciplinada na Lei 9.873/1999, a qual é aplicada em razão de lacuna existente na Resolução 182/2005 do CONTRAN, pois esta previu expressamente somente os prazos para a prescrição punitiva e a executória. De acordo com o artigo 1º, § 1º, da lei 9.873/99, **incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada...** Sendo assim, diante da ocorrência da prescrição intercorrente, os atos administrativos que tiveram origem no AIT impugnado devem ser igualmente anulados, bem como os seus efeitos. Assim, na forma do artigo 46 da lei 9.099/95 e em atenção aos critérios de celeridade, simplicidade, informalidade e economia processual elencados no artigo 2º da mesma lei, confirma-se a



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

sentença em segunda instância, constando apenas da ata, com fundamentação sucinta e dispositivo, servindo de acórdão a súmula do julgamento. RECURSO DESPROVIDO. UNÂNIME. (TJ-RS - Recurso Cível: 71009532607 RS, - 12 - Relator: Mauro Caum Gonçalves, Data de Julgamento: 29/08/2020, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Data de Publicação: 03/09/2020)

*APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. **PARALISAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO POR PRAZO SUPERIOR A 3 ANOS.** PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA CONFIGURADA. INTELIGÊNCIA DO ART. 1º, § 1º DA LEI 9.873/99. RECURSO PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA. 1. Havendo **permanecido o feito administrativo paralisado por período superior ao triênio de que trata o art. 1º, § 1º da Lei nº 9.873/99, mister o reconhecimento da prescrição administrativa intercorrente na espécie**, contaminando a multa imposta pelo PROCON. 2. Sentença reformada para, reconhecendo a prescrição, anular a penalidade imposta pela Administração. (TJBA; APL: 00566088820098050001/BA; Relatora: Cynthia Maria Pina Resende; Quarta Câmara Cível; Data de Publicação: 22/01/2014).*

No mesmo sentido, são os seguintes julgados no âmbito do e. TJDF:

JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA. INFRAÇÃO DE TRÂNSITO. ARTIGO 165 DO CTB. PROCESSO ADMINISTRATIVO. APLICAÇÃO DA PENALIDADE DA SUSPENSÃO DO DIREITO DE DIRIGIR. RESOLUÇÕES Nº 182/2005 E 163/2017 DO CONTRAN. LEI 9.873/1999. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. OCORRÊNCIA. PROCESSO PARALISADO POR MAIS DE 3 ANOS. AUSÊNCIA DE IMPULSO OFICIAL. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. I. Trata-se de recurso inominado interposto pela parte ré em face da sentença que julgou procedente o pedido inicial para declarar a prescrição do processo administrativo nº 055.013101/2010 e, em consequência, determinar a devolução da CNH da parte autora. Em seu recurso, sustenta que não ocorreu a prescrição intercorrente no presente caso, eis que o processo administrativo não ficou paralisado por três anos. Subsidiariamente, argumenta que o prazo da prescrição que deve ser apurado é de cinco anos, eis que a prescrição intercorrente somente foi estendida para os processos administrativos com a edição, em 31/10/2017, da Resolução 163 do Contran, que estipulou o referido prazo no seu artigo 23. Adiante, discorre sobre a legitimidade da sua conduta e do auto de infração. II. Recurso próprio, tempestivo e isento de preparo (Decreto-Lei 500/69). Contrarrazões apresentadas (ID 5152048). III. Ainda que os atos administrativos e o auto de infração emitidos pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal/DF gozem de presunção de legalidade, o processo administrativo para determinar a suspensão do direito de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

dirigir deve estar em conformidade com o procedimento legal, inclusive no que concerne à observância dos prazos prescricionais.

*IV. Cumpre esclarecer que a Resolução do Contran não pode se sobrepor à Lei, uma vez que tem por função apenas regulamentá-la, não podendo inovar no ordenamento jurídico. Assim, a Resolução 163/2017 do Contran, ao reconhecer no seu artigo 23 a aplicabilidade do prazo de prescrição intercorrente de 3 anos previsto na Lei nº 9.873/1999, não estabeleceu qualquer inovação jurídica, mas apenas garantiu transparência **aos prazos prescricionais já fixados pela Lei 9.873/99, tendo por finalidade esclarecer que estes devem ser observados no procedimento administrativo relativo à suspensão do direito de dirigir**. Em consequência, os prazos prescricionais indicados na Resolução 163/2017 derivam da previsão legal anteriormente estabelecida pela Lei 9.873/99, devendo ser aplicados ao procedimento administrativo estabelecido na Resolução nº 182/2005 do Contran, razão pela qual é possível, no presente caso, apurar a eventual ocorrência de prescrição intercorrente em virtude da suposta paralisação do processo administrativo por mais de 3 anos. Precedente: (Acórdão n.1116900, 07356757020178070016, Relator: CARLOS ALBERTO MARTINS FILHO 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal, Data de Julgamento: 14/08/2018, Publicado no DJE: 22/08/2018. Pág.: Sem Página Cadastrada.) V. Adiante, a alegação do réu de que o processo não permaneceu paralisado por mais de 3 anos diverge da prova constante nos autos. Isso porque após a constatação da infração, em 06.03.2010 (ID 5152030, pág. 4), foi instaurado o processo administrativo em 05.04.2010 (ID5152030, pág. 2); com posterior **apresentação da defesa escrita em 03.06.2011 (ID 5152034, págs. 5-6) sendo publicada em 25.10.2011 (ID 5152035, pág. 6) a determinação da suspensão do direito de dirigir e o encaminhamento do autor para curso de reciclagem. Contudo, desde então o processo permaneceu parado, sem qualquer impulso oficial para o seu prosseguimento, sendo que apenas no dia 26.01.2015 foi remetida ao autor a notificação para informá-lo da decisão de apreensão da sua CNH e para que fosse cientificado da possibilidade de interpor recurso à JARI (ID 5152035, pág. 8).** VI. Portanto, é possível confirmar que entre as fls. 37/38 e 39 do processo administrativo (ID 5152035, págs. 6/7 e 8) **este permaneceu paralisado desde 25.10.2011 a 26.01.2015, o que totaliza 3 anos e 3 meses de inércia do ente público, sem qualquer justificativa, estando configurada a prescrição intercorrente.** VII. **A prescrição intercorrente sanciona a Administração Pública que deixa de movimentar processo administrativo por determinado lapso temporal, que no caso da Lei 9.873/99, § 1º, fixou em 3 anos, em consonância com o princípio da eficiência que deve reger toda a atuação administrativa** (caput do art. 37 da Constituição da República). VIII. O supramencionado artigo dispõe que: "Incide a prescrição no*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso". IX. Despacho, no caso, deve ser entendido como qualquer ato da Administração praticado no processo administrativo que traga efetiva inovação aos autos, como se dá com as manifestações técnicas produzidas pela Administração a respeito de elementos trazidos aos autos processuais (análise de fatos, de provas, de defesa), com os pareceres ou ainda com a adoção de providências internas ou externas que importem impulso processual (p. ex.: expedição de intimações) in Marcelo Madureira Prates, Prescrição administrativa na Lei 9.873, de 23.11.99: entre simplicidade normativa e complexidade interpretativa(1) X. Nestes termos, de acordo com o comando legal, a movimentação processual impeditiva da paralisação trienal pode ser representada tanto pelo julgamento da causa processual administrativa, como por um simples despacho que impulsione os autos ao seu objetivo final. Dessa forma, um simples despacho de movimentação do processo (vista às partes, expedições de intimações, encaminhamento a outro setor para providências etc.) ou um despacho de natureza interlocutória SHIS QL 04 Conjunto 02 Casa 15 – Lago Sul/DF - CEP 71610-225 - (61) 3321-0913 - Fax: 3322-2969 - 14 - (determinação de provas e outras medidas investigativas) ou manifestações técnicas produzidas pela Administração no curso do processo (informes e análises técnicas, pareceres jurídicos, etc.), ou por fim, uma decisão de mérito (julgamento), é suficiente para afastar a ocorrência da prescrição intercorrente. XI. Como se observa, essa prescrição não ocorrerá se, instaurado o processo, forem praticados em intervalos de tempo não superiores a três anos, quaisquer atos de autoridade que caracterizem impulso processual do processo administrativo. XII. In casu, a Resolução 182/2005 do CONATRAN, aplicável ao caso concreto, em seu artigo 17 assim dispõe: "Aplicada a penalidade, a autoridade notificará o infrator utilizando o mesmo procedimento dos §§ 1º e 2º do art. 10 desta Resolução, para interpor recurso ou entregar sua CNH no órgão de registro da habilitação, até a data do término do prazo constante na notificação, que não será inferior a trinta dias contados a partir da data da notificação da aplicação da penalidade". Ou seja, em caso de aplicação de penalidade se exige impulso oficial da Administração Pública, qual seja a intimação (envio de correspondência) para o punido. XIII. Verificado que a Administração deixou o processo pendente de despacho (ato de intimação) por mais de três anos, forçoso será reconhecer a extinção da pretensão punitiva em razão da ocorrência da prescrição intercorrente. XIV. Recurso conhecido e não provido. Sentença mantida. Isento de custas. Condeno a parte recorrente vencida ao pagamento de honorários advocatícios que fixo em 10% do valor corrigido da causa. XV. A súmula de julgamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

servirá de acórdão, consoante disposto no artigo 46 da Lei nº 9.099/95. (Acórdão 1124978, 07292607120178070016, Relator: JULIO ROBERTO DOS REIS, Segunda Turma Recursal, data de julgamento: 19/9/2018, publicado no DJE: 24/9/2018. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

APELAÇÃO CÍVEL. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. MULTA. INFRAÇÃO AMBIENTAL. DEMORA INJUSTIFICADA. OFENSA À DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO, CELERIDADE PROCESSUAL E EFICIÊNCIA. SENTENÇA MANTIDA. 1. A pretensão punitiva da Administração Pública distrital decorrente de infração ambiental regula-se diretamente pela Lei Distrital n. 41/1989 e pelo Decreto Distrital n. 37.506/2016, prevendo prazo prescricional de 5 (cinco) anos, contados da data da prática do ato ou, em sendo infração permanente, do dia em que tiver cessado. 2. Os citados regramentos distritais, assim como o Decreto Federal n. 20.910/1932, não tratam expressamente da prescrição intercorrente. Todavia, **a paralisação do processo administrativo por mais de treze anos, sem justificativa plausível, além de gerar insegurança jurídica, viola os princípios constitucionais da eficiência, celeridade e duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII e art. 37, caput, da CF), o que justifica o encerramento da pretensão sancionatória no caso concreto.** 3. Apelação conhecida e não provida. (TJ-DF 07004386120208070018 DF 0700438-61.2020.8.07.0018, Relator: FÁBIO EDUARDO MARQUES, Data de Julgamento: 12/05/2021, 7ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no PJe : 25/05/2021 . Pág.: Sem Página Cadastrada.)

Vale destacar que a paralisação do processo por mais de 3 (três) anos, enseja a prescrição intercorrente, consoante reiterada jurisprudência no âmbito do e. STF e diversos tribunais pátrios, além do princípio da simetria constitucional.

Sobre o tema, ainda importante destacar que o reconhecimento da prescrição intercorrente se encontra em harmonia ao princípio da razoável duração do processo.

A demora injustificada na instrução processual, vai contra ao princípio da razoável duração do processo, impondo às partes ônus indevido, vez que o alongamento desarrazoado dos autos, gera correção monetária e juros à parte devedora, causada exclusivamente pelo Poder Público.

Por fim, vale destacar que o atraso na instrução dos autos não é minimamente justificável, vez que a própria Unidade Técnica alega que sequer analisou os documentos anexados aos autos. Com isso, impõe-se o reconhecimento da prescrição intercorrente, sem prejuízo da apuração de quem deu causa à prescrição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

Análise

40. A empresa VIA, em suma, alega a incidência da “prescrição intercorrente” nos autos, com prazo de 3 anos.

41. No TCDF, o normativo que rege a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário é a Decisão Normativa nº 5 de 15.12.2021⁴, que entrou em vigor em 1º.01.2022, e que levou em consideração a Lei Federal nº 9.873 de 1999, entre outras decisões e normativos, cujo teor é transcrito a seguir:

⁴https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/1cb76d11eae54626adbed2a3303f0b85/Decis_o_Nor%20mativa_5_15_12_2021.html



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

DECISÃO NORMATIVA Nº 05/2021

Dispõe sobre a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário no âmbito do Tribunal de Contas do Distrito Federal. (...)

Art. 1º As pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário do Tribunal de Contas do Distrito Federal prescrevem em 5 (cinco) anos contados:

- I – da data da prática do ato ou ocorrência do fato;
- II – da data do conhecimento do fato pela Administração Pública do Distrito Federal, se desconhecida a data da prática do ato ou ocorrência do fato;
- III – no caso de infração ou ato danoso permanente ou continuado, do dia em que tiver cessado;
- IV – da data final para a prestação de contas, nas hipóteses de recursos repassados na forma de suprimento de fundos ou transferidos mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, bem como a título de subvenção, auxílio ou contribuição.

Art. 2º Interrompe-se a prescrição de que trata o art. 1º:

- I – pela citação, comunicação de audiência ou notificação, inclusive por meio de edital;
- II – por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, adotado por parte da Administração Pública do Distrito Federal ou do Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- III – pela decisão condenatória recorrível proferida pelo Tribunal que aplique sanção ou impute débito ao responsável;
- IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da Administração Pública do Distrito Federal ou do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Art. 3º Suspende-se a prescrição de que trata o art. 1º:

- I – a prorrogação de prazo concedida para apresentação de razões de justificativa, defesa ou recurso;
- II – a apreciação de fatos novos ou elementos adicionais de defesa trazidos pelo responsável ou interessado;
- III – o sobrestamento determinado pelo Tribunal em decorrência de questão prejudicial, conexa ou idêntica em apuração na esfera judicial ou em trâmite no TCDF;
- IV – o parcelamento administrativo até a sua efetiva quitação ou o seu vencimento antecipado por interrupção do recolhimento.

Art. 4º As Secretarias de Controle Externo deverão submeter ao Plenário, em cada caso, proposta de envio de documentações alusivas às fiscalizações da Corte ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, a título



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

de cooperação institucional, sempre que houver indícios da prática de ato de improbidade administrativa com possível atuação dolosa por parte do responsável.

Art. 5º A prorrogação de prazo nos processos de tomada de contas especial ou de apuração de responsabilidade, somente será concedida quando o pedido, além de observar as disposições do regimento interno do TCDF:

a) estiver devidamente fundamentado e tenha por subscritor seu dirigente máximo, ou substituto legalmente designado;

b) indicar as providências adotadas no prazo original;

c) indicar as medidas a serem realizadas no novo prazo com vistas à conclusão dos procedimentos de competência do órgão/entidade integrante do Complexo Administrativo do Distrito Federal.

Art. 6º Esta Decisão Normativa entra em vigor em 1º de janeiro de 2022, aplicando-a aos processos autuados a partir dessa data, bem como àqueles pendentes de deliberação de mérito ou de apreciação dos recursos previstos no art. 33, I e II, e no art. 47 da [Lei Complementar nº 1/1994](#).

(original sem grifo)

42. Como se observa, a citada Decisão Normativa TCDF nº 5 de 2021 estatuí o prazo de 5 anos para prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário pelo TCDF, conforme dispõe seu art. 1º.

43. No decorrer desse prazo, a partir da data que marca o início da contagem, cabe ainda a aplicação de interrupções e suspensões sempre que incidirem as situações previstas nos arts. 2º e 3º do citado normativo.

44. São esses os dispositivos legais que vêm sendo considerados na condução dos autos do TCDF, em relação ao instituto da “prescrição”.

45. Ocorre que a empresa VIA ENGENHARIA busca a aplicação de “prescrição intercorrente” de 3 anos, com fulcro na Lei nº 9873 de 1999 e em julgados do STF, a qual não é prevista na Decisão Normativa desta Corte, sendo que não cabe a esse corpo técnico discutir ou extrapolar o ordenamento legal desta Casa no âmbito da presente análise⁵.

⁵ Mesmo sem adentrar na discussão do tema, cabe observar que a legislação e jurisprudência apresentadas pela empresa VIA evidenciam a aplicação da “prescrição intercorrente” de três anos com relação à “pretensão punitiva”, que se refere à aplicação de sanções diversas, como multas e suspensões, em caso de infração legal (como os casos apresentados de processos de aplicação de multas e outras sanções no âmbito do DETRAN, IBAMA e PROCON), o que difere da “pretensão de ressarcimento ao erário”, tratada nestes autos de TCE e ainda em fase



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

46. Ressalta-se, ainda, que existem duas ações de improbidade administrativa em curso no TJDF⁶ (Ações de Improbidade Administrativa nº 0712600-25.2019.8.07.0018 e 0712540- 52.2019.8.07.0018) relativas ao contrato da reforma e ampliação do ENB, que visam apurar a ocorrência de crime de improbidade administrativa na gestão do contrato, o que pode atribuir às ações de ressarcimento ao erário o caráter de imprescritíveis, conforme o Supremo Tribunal Federal, no Tema 897 de repercussão geral, decidiu:

"São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa".

47. Assim, além de o normativo do TCDF não prever a "prescrição intercorrente", e de os processos não estarem prescritos com base nos dispositivos da Decisão Normativa nº 5/2021, há significativas chances de tais pretensões de ressarcimento ao erário se tornarem imprescritíveis em face da possível constatação de improbidade administrativa, considerando inclusive que uma das integrantes do Consórcio Brasília 2014, a empresa ANDRADE GUTIERREZ, realizou delações e firmou Acordo de Leniência com o Ministério Público Federal, o que evidencia a grande probabilidade de constatação de crime de improbidade na execução do contrato para reforma e ampliação do ENB.

48. Portanto, o argumento da empresa VIA ENGENHARIA que visa considerar o processo da presente TCE prescrito é improcedente nos termos da Decisão Normativa TCDF nº 5/2021, que versa sobre a prescrição no âmbito desta Corte de Contas, além de extrapolar o objeto da análise determinada pelo Tribunal.

49. Por fim, a VIA apresentou o seu pedido (ITEM 4 da Manifestação):

de apuração do dano e dos responsáveis dentro do prazo de prescrição fixado em 5 anos, nos termos da Decisão Normativa nº 5/2021 do TCDF.

⁶ https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/12/18/interna_cidadesdf,815088/estadio-nacional-ministerio-publico-ajuiza-duas-acoes-de-improbidade.shtml



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

4. DO PEDIDO

Ante todo o exposto, requer seja reconhecida a prescrição intercorrente havida nos presentes autos, vez que a defesa foi apresentada em junho/2018 e o primeiro ato processual posterior se deu em julho/2022 (informação 12/2022), ou seja, após decorridos mais de 4 (quatro) anos.

Caso assim não entenda, o que admitimos apenas pela eventualidade, requer seja reconhecida a prescrição dos fatos novos suscitados pela Unidade Técnica apenas em 2022, vez que ultrapassados mais de 5 (cinco) anos desde a data dos fatos até o primeiro apontamento da irregularidade.

50. Em face das análises expendidas, consideram-se os pedidos de prescrição apresentados na manifestação da empresa VIA Engenharia/Consórcio Brasília 2014 improcedentes, uma vez que:

- a) não houve prescrição dos presentes autos de TCE em face da estrita observância à Decisão Normativa TCDF nº 5/2021, que prevê o prazo de prescrição de 5 anos e considera as eventuais suspensões e interrupções na contagem desse período;
- b) são infundados todos os argumentos relativos aos supostos “fatos novos” da análise da Informação nº 12/2022 – DIFO1, que, segundo a empresa VIA, estariam prescritos em relação ao marco de origem dos achados, considerando que:
 - i) nas análises das defesas acerca dos achados, inclusive do Achado R1, os critérios e metodologias de cálculo jamais foram alterados com vistas a agravar os valores de prejuízo previstos na Matriz de Responsabilização fixada por ocasião da conversão dos autos em TCE em 2017;
 - ii) a análise que considerou o levantamento de quantidades reais de m² de fôrmas, no Achado R1, se deu a partir de documentos válidos apresentados pela própria empresa VIA em sua defesa (Anexo 3 – Materiais), ou seja, foi apenas um desdobramento da análise dos documentos enviados pela própria defendente que se prestou apenas a confirmar o número de 5 utilizações das fôrmas já previsto na CPU ajustada do então NFO, que foi o paradigma do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

achado para o cálculo do prejuízo contido na Matriz de Responsabilização, não havendo qualquer alteração nesta CPU em face dessa documentação;

iii) nenhum parâmetro ou valor das CPUs ajustadas pelo então NFO foi alterado com base em documentos avaliados na última análise, mesmo no caso do Achado R1 das fôrmas, quando se constataram preços unitários reais do insumo “chapa de compensado plastificado 18 mm” inferiores aos da CPU;

iv) os valores de prejuízo apontados nos achados ou foram ratificados conforme a Matriz de Responsabilização, ou reduzidos e até extintos a favor dos defendentes, conforme os argumentos apresentados na defesa fossem considerados procedentes ou improcedentes.

III – ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO DA ANDRADE GUTIERREZ (Peça 1078)

51. O Tribunal oportunizou à empresa ANDRADE GUTIERREZ a apresentação de manifestação delimitada ao Achado R1 das fôrmas, nos mesmos moldes do realizado junto a empresa VIA mediante a Decisão nº 4409/2022.

52. Na documentação enviada e juntada como peça 1078, constam uma análise de tempestividade e breve histórico (Tópicos I e II), seguidas da manifestação acerca dos supostos fatos inovativos da análise da DIFO1 (Tópico III), e, por fim, fora do escopo do determinado, uma série de considerações da empresa em face das ações de improbidade existentes e do Acordo de Leniência por ela firmado com o MPF (Tópicos IV e V). Segundo a defendente, esses fatos ensejam o sobrestamento dos autos e a sua exclusão da responsabilização nesta TCE, tendo em vista que ela promoveu a devolução de R\$ 1 bilhão no contexto do acordo firmado com o MPF.

53. Na sequência passa-se à análise da manifestação da empresa contida no TÓPICO III, transcrita *ipsis litteris*, e que trata do demandado na Decisão nº 4409/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

Mais adiante, nas considerações finais, serão tecidas breves considerações acerca das questões acessórias apresentadas, que extrapolam a análise determinada na supracitada decisão.

III. FUNDAMENTOS INOVATIVOS DA INFORMAÇÃO Nº 12/2022 – DIFO.
TARDIA DISPONIBILIZAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO ESSENCIAL.

10. Como antecipado em breve contextualização do caso, a Andrade Gutierrez apontou em seu memorial fundamentos inovativos do documento instrutório que não foram abordados em sua citação e, conseqüentemente, não foram submetidos ao contraditório da empresa.

11. Tais fundamentos decorrem da análise de notas fiscais e de Parecer apresentados pela Via Engenharia, com impactos diretos na análise do achado 1 pela unidade técnica, relativo ao fornecimento, montagem e desmontagem de fôrmas.

12. Apesar de os fundamentos inovativos terem sido evidenciados na Informação nº 12/2022 – DIFO, tem-se que **a análise das notas fiscais e do Parecer pela unidade instrutora foi apenas sumarizada no referido documento**, visto que a integralidade dos exames realizados, inclusive dos complexos cálculos necessários, foi consolidada em Papeis de Trabalho.

13. Ocorre que **essa documentação não foi disponibilizada tempestivamente à Defendente, mesmo quando solicitou a atualização de suas cópias e recebeu a Informação nº 12/2022 – DIFO**, em que pese todas as conclusões desse documento referenciem as aprofundadas análises dos Papeis de Trabalho.

14. Assim, uma vez concedido prazo para a Defendente se manifestar, e constatada a impossibilidade de tecer considerações sobre as análises da Secretaria de Fiscalização Especializada – tendo em vista as limitadas considerações que foram registradas na Informação nº 12/2022 –, requereu-se



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

cópias dos Papeis de Trabalho que embasaram o documento em 24/10/2022, concedidas no dia subsequente.

15. Logo, essa documentação fundamental para a completa compreensão dos aspectos inovativos da instrução técnica **apenas foi disponibilizada à Andrade Gutierrez após expressa provocação da Defendente e no decorrer do reduzido prazo concedido para a sua manifestação.**

16. Considerando essa circunstância que certamente limitou a análise da Defendente, passa-se a tecer considerações sobre os achados diretamente impactados pela documentação apresentada pela Via Engenharia.

17. De início, chama atenção a precipitada conclusão de que o Parecer da Consultoria Aldo Mattos teria objetivado ratificar o resultado de estudo apresentado pelo Consórcio anteriormente. Ora, a similaridade dos resultados alcançados pelo Consórcio e pelo parecer especializado **não deveria resultar na sua imediata desconsideração pela unidade instrutora.**

18. Pelo contrário, considerando que a consultoria técnica, utilizando-se dos documentos contratuais e dos próprios relatórios elaborados por essa Corte de Contas, concluiu que as fôrmas teriam sido reaproveitadas em índice significativamente inferior ao apontado pela Auditoria, **é evidente a relevância de sua integral consideração e análise.**

19. A existência de dois estudos que apresentam resultados tão distintos da análise instrutória apenas reforça a necessidade de se considerar a possibilidade de equívoco da Secretaria de Fiscalização Especializada dessa Corte, sendo **essencial analisar de forma aprofundada o Parecer da Consultoria Aldo Mattos antes da deliberação de mérito da presente Tomada de Contas Especial. Trata-se de medida necessária à preservação da ampla defesa e do contraditório efetivos**, especialmente quanto ao seu aspecto de possibilidade de influenciar a decisão.

20. Cabe ressaltar, ainda, que o referido Parecer **corrobora para os pontos abordados pela Defendente em suas alegações de defesa, principalmente**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

*no que se refere (i) à particularidade do projeto arquitetônico do Estádio e a consequente impossibilidade de se utilizar índices de aproveitamento da Arena Pantanal – contrato este não fiscalizado por esta i. Corte de Contas Distrital; e (ii) aos **impactos do cronograma real executado** na redução desse aproveitamento inicialmente previsto.*

*21. Por outro lado, no que se refere aos cálculos realizados a partir das notas fiscais apresentadas pela Via Engenharia, chama-se atenção para a **utilização dessa documentação com objetivo de validar as conclusões técnicas sem qualquer evidência da completude do material.***

22. Isso, pois, no Processo 30101/2010⁷ foi reconhecido não ter sido possível validar todos os documentos enviados. Assim, justificou-se a utilização da documentação, para achados específicos, na suposta correspondência dos dados obtidos pelas notas fiscais com as análises da Polícia Federal – o que não foi evidenciado na matéria em análise.

*23. Diante dessas considerações, deve-se reconhecer os equívocos apontados na presente manifestação, com a consequente **retificação e complementação do documento instrutório.***

Análise

54. Primeiramente, em relação às dificuldades relatadas pela empresa ANDRADE GUTIERREZ no contexto dessa manifestação, cabe lembrar que os presentes autos de TCE tiveram seu julgamento de mérito adiado, ou seja, o Tribunal ainda não deliberou acerca da Informação nº 12/2022 – DIFO1, em face dos pedidos de sustentação oral e apresentação de Memorial por diversos defendentes, inclusive por parte dessa empresa.

55. Nesse sentido, o Tribunal, com base no voto do relator, concedeu um prazo adicional para manifestação acerca de questão que julgou pertinente, qual sejam

⁷ Tomada de Contas Especial sobre supostas irregularidades na execução do Contrato n.º 523/2010, especificamente no período compreendido entre julho de 2010 a junho de 2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

os possíveis fundamentos inovativos relativos ao Achado R1 das fôrmas. Assim, ainda que tenha havido limitações de tempo para análise dos PTs, que tiveram que ser requisitados, a empresa, além de apresentar sua defesa, foi beneficiada com uma oportunidade adicional para se manifestar previamente ao julgamento de mérito da TCE e, após tal decisão, ainda terá o direito de recorrer do que discordar.

56. Passando-se à análise da questão específica, a ANDRADE GUTIERREZ, em suma, argumenta que não teve o direito de apresentar contraditório ante argumentos inovativos decorrentes da apresentação de documentos pela VIA ENGENHARIA no achado R1 referente às fôrmas, quais sejam: o Parecer da Consultoria Aldo Mattos e as notas fiscais.

57. Quanto a esse ponto, ressalta-se que não existe previsão no Regimento Interno do TCDF para que os citados em uma TCE apresentem contraditório acerca das defesas de outros defendentes, antes de o processo ir a Plenário, como pretende a empresa. No caso, a empresa foi mais além: pleiteou a manifestação ante os desdobramentos das análises da DIFO1 acerca dos documentos apresentados pela empresa VIA ENGENHARIA, previamente à decisão de mérito. No entanto, entende-se também que, como a empresa ANDRADE GUTIERREZ era integrante do Consórcio Brasília 2014 juntamente com a empresa VIA ENGENHARIA, ela é diretamente impactada pelas informações apresentadas pela sua antiga consorciada.

58. Acerca do Parecer da Consultoria Aldo Mattos, a empresa alega considerar precipitada a conclusão da DIFO1 de que o parecer teria objetivado ratificar o resultado de estudo apresentado pelo Consórcio anteriormente, visto que a similaridade dos resultados alcançados pelo Consórcio e pelo parecer especializado não deveria resultar na sua imediata desconsideração pela unidade instrutora.

59. Nesse sentido, esclarece-se que os mesmos estudos, idênticos aos do parecer, já tinham sido apresentados e analisados pela Informação nº 22/2016-NFO, ou seja, o conteúdo do parecer já tinha sido objeto de análise pelo então NFO, e a conclusão foi no sentido de que aquele era insuficiente para comprovar o número real de reutilizações das fôrmas, o que só poderia ser efetivado com o respaldo das notas fiscais de aquisição dos compensados plastificados 18 mm.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

60. Assim, não se tratou de conclusão precipitada, pois estudo similar já havia sido apresentado e analisado pelo então NFO, e só foi reapresentado com outra documentação, a do Parecer da Consultoria Aldo Mattos.

61. Importante mencionar que, na análise dos estudos efetuada na Informação nº 22/2016 – NFO, que precedeu a conversão dos autos em TCE e era de conhecimento das empresas, o NFO deixou explícito que somente a apresentação das notas fiscais de aquisição do insumo compensado poderiam validar os dados apresentados, uma vez que as reais quantidades de compensado adquirido são essenciais para se obter o número de utilizações, considerando o total de fôrmas medido em m².

62. A seguir, apresentam-se os trechos das análises da citada instrução, em que são mencionadas a apresentação de documentos em nome do Consórcio, e as considerações acerca da relação entre a quantidade de compensado adquirido, medido e o número de utilizações, apresentada pelo próprio Consórcio, porém sem os dados das notas fiscais:

Trechos da Informação nº 22/2016 - NFO

84. O Consórcio afirmou às fls. 907, por meio dos seus advogados, em 25/04/12, ter comprado 82.837 m² de chapa de madeirite para a obra do ENB, até a data de 08/02/2012, e executado 129.121 m² de fôrma, para dizer que o índice de reaproveitamento seria de 1,59. A quantidade comprada e o total executado, à época, não foram acompanhados de provas, como, por exemplo, as notas fiscais de aquisição do material indicado.

85. Posteriormente, em 27/06/13, o Consórcio apresentou novo estudo para 199.796,55 m² de área de fôrma executada, o que elevou o índice para 2,46 (fls. 1577).

86. Observe que a inclusão de mais áreas executadas de fôrmas elevou significativamente o índice de reaproveitamento.

87. No segundo estudo apresentado, o Consórcio enfatizou que o baixo índice encontrado é “função exclusiva do apertado cronograma exigido do Consórcio, que apontou um índice de reaproveitamento de 2,46” (fls. 1436).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

88. Como bem aludiu o relator quando defendeu a busca da verdade material, ou seja, a realidade dos fatos como base para formação de convicção, resta saber se, a partir dos dados apresentados pelo Consórcio, pode-se inferir, com um adequado grau de certeza, se o índice de reaproveitamento se manteve até o final da obra.

89. Crê-se que não. As medições indicam que foram executados um total de 424.294 m² de área de fôrma até o final do empreendimento, e o índice de reaproveitamento igual a 2,46 foi calculado examinando-se apenas 47% do total executado, que não representa nem a metade desse total.

90. Ademais, a documentação necessária e suficiente para comprovar, de maneira inquestionável, o índice de reaproveitamento, seriam as Notas Fiscais de aquisição das chapas compensadas utilizadas na fabricação das fôrmas. Isso não foi feito. (original sem grifo)

63. Como se observa, a discussão acerca da necessidade de notas fiscais das chapas compensadas para se comprovar as quantidades adquiridas e se obter o número de utilizações com relação ao total medido de fôrmas remonta à Informação nº 22/2016-NFO, que quantificou o prejuízo e sugeriu a conversão dos autos em TCE pelo Plenário do TCDF.

64. Ou seja, essa linha de análise vem sendo desenvolvida desde a auditoria até a conversão dos autos em TCE, e a empresa não pode alegar desconhecer tal fato, vez que certamente teve ciência da Informação nº 22/2016 – NFO quando citada na TCE para apresentar sua defesa.

65. Nesse sentido, tal lacuna em relação às notas fiscais foi sanada pela VIA com a apresentação do ANEXO 3 - MATERIAIS, que continha os dados de aquisição do compensado plastificado 18 mm e permitiu concluir a questão.

66. Com isso, foi possível consolidar a análise com base na documentação de defesa apresentada pela própria empresa VIA, não havendo qualquer inovação de metodologia ou de cálculo do prejuízo, visto que os critérios e parâmetros adotados para quantificar o prejuízo consolidado na Matriz de Responsabilização da conversão



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

dos autos de TCE, que autorizou as citações dos responsáveis para a apresentação de defesa, sempre foram mantidos, e o prejuízo não foi agravado.

67. Os dados de quantidades adquiridas levantados pela tabela de notas fiscais, reforça-se, foram utilizados para buscar a verdade real no sentido de confirmar o número de reutilizações das fôrmas, que convergiram para o previsto na CPU ajustada do NFO, de 5 vezes, quando comparados com os totais medidos de fôrmas.

68. Em caso contrário, se as quantidades adquiridas comprovassem que o número de utilizações correspondesse ao previsto pelo Consórcio, de 3 vezes, certamente a análise seria favorável aos defendentes. Mas não foi isso o que se constatou.

69. Assim, a Informação nº 12/2022-DIFO1 concluiu:

109. Primeiramente, destaca-se que o estudo em comento foi realizado pelo Consórcio contratado, parte interessada na manutenção do preço das fôrmas. A Informação nº 22/2016-NFO (parágrafos 84 a 90) já havia abordado em sua análise referidos estudos, que apontou as seguintes falhas: consideração apenas de parcela de 47% da obra executada e não apresentação de notas fiscais comprobatórias da aquisição dos compensados.

110. Na presente defesa, constam detalhamentos do estudo e o Parecer da Consultoria Aldo Mattos com o mesmo cálculo com base no plano de concretagem (plano de ataque da obra), a geometria do estádio, a geometria das fôrmas e o cronograma da obra.

111. O referido Parecer descreveu o possível plano de concretagem de alguns setores com base em dados do cronograma e concluiu que o reaproveitamento das fôrmas não atingiu 3 vezes.

112. Tais considerações do Parecer, em verdade, visam ratificar o resultado do mesmo estudo já apresentado, reprisado na defesa com fotos, croquis, tabelas, e que concluiu por uma taxa de reaproveitamento de apenas 2,46, obtida a partir de uma média ponderada entre os reaproveitamentos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

calculados para alguns setores, considerando 199.765,55 m² de fôrmas medidas, conforme detalhado no PT04.

113. Nesta fase processual, contudo, verificou-se que na documentação encaminhada pela VIA Engenharia em sua defesa (peça 488), constam os dados de notas fiscais referentes à aquisição de todos os materiais da obra, o que permitiu a esta unidade técnica refinar a análise na busca da verdade real em relação aos quantitativos de compensado plastificado 18 mm efetivamente adquiridos pelo Consórcio para utilização nas fôrmas da obra.

114. Assim, mediante o cotejo das notas fiscais listadas nas 445 páginas do “Anexo 3 – Materiais” (peça 488), e detalhes contido no PT04, obteve-se a área total de chapa de compensado plastificado 18 mm apropriada na obra, equivalente a 120.411,56 m².

115. Considerando que foram medidos o total de 424.294 m² de fôrmas de compensado plastificado de 18 mm, a partir das informações anteriores foi possível obter o número de utilizações efetivas das fôrmas com base nos dados reais de fornecimento de compensado plastificado 18 mm da obra, conforme detalhado no PT04.

116. Em resumo, a razão entre o quantitativo medido de fôrmas 424.294 m² e o total de 90.308,67 m² de compensado plastificado 18 mm, após a consideração de um percentual de perda de 25%, resulta em um índice de aproveitamento de 4,70 vezes, valor que converge com as premissas da referência adotadas pelo NFO com base na referida CPU da TCPO que considera 5 utilizações. (original sem grifo)

70. Dessa forma, são improcedentes os argumentos da empresa ANDRADE GUTIERREZ sobre “conclusão precipitada” acerca do parecer apresentado, que apenas reprisou estudos similares já enviados e considerados insuficientes pelo então NFO, bem como no tocante a supostos “aspectos inovativos” da análise da DIFO1, uma vez que restou comprovado que a linha de análise do corpo técnico do Tribunal manteve-se coerente desde antes da conversão dos autos em TCE, quando o NFO registrou que somente a apresentação dos dados reais de notas fiscais referente à



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

aquisição de chapas de compensado poderia validar os estudos apresentados acerca do número de utilizações.

71. Mais adiante, a empresa aponta: *“no que se refere aos cálculos realizados a partir das notas fiscais apresentadas pela Via Engenharia, chama-se atenção para a utilização dessa documentação com objetivo de validar as conclusões técnicas sem qualquer evidência da completude do material.”*

72. Quanto a esse argumento, entende-se que também não pode prosperar, uma vez que, como parte integrante do Consórcio Brasília 2014, a empresa, caso discordasse da documentação enviada pela VIA em termos de completude, deveria apresentar elementos concretos que pudessem lastrear o seu apontamento, uma vez que detém o ônus da prova. No entanto, a simples tentativa de desqualificar o Anexo 3 - MATERIAIS, enviado na defesa da empresa VIA, sem apresentação de documentação comprobatória, é insuficiente para invalidar tal análise.

73. Ressalta-se que, ao final da sua manifestação, no tópico V, a ANDRADE GUTIERREZ formulou o seguinte pedido:

54. Ademais, considerando os aspectos inovativos da Informação nº 12/2022 – DIFO abordados, deve-se considerar os equívocos apontados pela Defendente nesta manifestação, com a consequente retificação e complementação do documento instrutório.

74. Em face de todo o exposto nessa análise, consideram-se improcedentes os argumentos apresentados pela empresa ANDRADE GUTIERREZ para fundamentar o pedido de retificação e complementação da instrução, e conclui-se pela ratificação de todas as análises contidas na Informação nº 12/2022-DIFO1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

75. O CONSÓRCIO BRASÍLIA 2014, mediante seus representantes legais (Barbosa & Dias Advogados Associados), encaminhou a este Tribunal a peça 1081, que extrapola o escopo da presente reinstrução, em que solicita, ao final:

“Requer seja determinada a REUNIÃO e JULGAMENTO CONJUNTO dos Processos nº 30101/2010, 16469/2012 e 29565/2013.”

76. Cabe registrar, mais uma vez, que, embora o documento apresente como referência pedido do Consórcio, que era composto pelas empresas VIA ENGENHARIA e ANDRADE GUTIERREZ, a segunda empresa tem se mostrado desvinculada da primeira, inclusive em termos das manifestações apresentadas, com representantes legais distintos, e considerando, inclusive, o Acordo de Leniência firmado pela segunda com o MPF, o que sinaliza possível conflito entre os objetivos das duas antigas consorciadas. Como a empresa VIA ENGENHARIA permanece com os mesmos representantes legais do antigo Consórcio (Barbosa & Dias Advogados Associados), ao contrário da empresa ANDRADE GUTIERREZ, conclui-se que tal requerimento tenha sido de iniciativa da VIA ENGENHARIA.

77. No entanto, entende-se que essa possível contradição não cause prejuízo à análise do pedido pelo TCDF, caso entenda oportuno.

78. A empresa ANDRADE GUTIERREZ, por sua vez, ao final de sua peça 1078, nos tópicos IV e V, discorreu sobre o impacto do Acordo de Leniência firmado (peça 1077) no que tange a sua responsabilização na TCE.

79. Embora tal questão também não faça parte do escopo da presente informação, considera-se importante transcrever alguns trechos da peça 1078 para apresentar parte do seu teor:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

IV. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. PRÉ-EXISTÊNCIA DE TÍTULO EXECUTIVO PARA OS MESMOS FATOS APURADOS. ACORDO DE COLABORAÇÃO. (...)

25. *Nesse sentido, inicialmente há de se reconhecer que falta interesse de agir a esse Tribunal de Contas pela pré-existência de título executivo para os mesmos fatos apurados: o Acordo de Leniência firmado entre a Andrade Gutierrez e o Ministério Público Federal – instrumento aderido pelo Distrito Federal, como será apontado posteriormente.*

26. *Isso, pois, os aspectos atinentes aos ilícitos que precederam o certame foram objeto de Acordo de Leniência firmado com o Ministério Público Federal em 2016, que abarcou condutas de conluio nas etapas preparatórias ao certame licitatório de estádios esportivos para a Copa do Mundo de 2014 e resultou no pagamento de indenização por parte da Andrade Gutierrez no valor de R\$ 1 bilhão.*

27. *Dado que a finalidade e a consequência do processo de Tomada de Contas Especial, além da apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, é a prolação de decisão do Tribunal que torne a dívida líquida e certa, tendo eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos do artigo 25 da Lei Complementar nº 01/19942 (Lei Orgânica do TCDF), e levando-se em consideração que a homologação judicial do Acordo de Leniência firmado entre a Defendente e o Ministério Público Federal é título executivo judicial, nos termos do artigo 515, III, do Código de Processo Civil de 20153, resta evidente a falta de interesse de agir.*

28. *Isso se deve uma vez que o resultado dessa Tomada de Contas Especial, em relação à Andrade Gutierrez, é a constituição de título executivo desnecessário à execução dos valores devidos após a apuração dos fatos investigados.*

(...)

33. *Dessa maneira, deve ser promovido o **arquivamento da presente Tomada de Contas Especial em relação à Andrade Gutierrez**, haja vista a pré-existência de título executivo acerca dos mesmos fatos ora apurados, configurando, assim, **absoluta ausência de interesse de agir por***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

parte dessa Corte de Contas. Inclusive, é medida que se presta ao atendimento do princípio da economia processual e à alocação das capacidades desse Tribunal na apuração de fatos e na identificação de responsáveis que ainda não tiveram solução judicial.

34. Caso assim não se entenda, propõe-se como alternativa para o presente processo, em relação à empresa, o **sobrestamento de sua apreciação até a verificação do cumprimento do acordo de leniência celebrado, para nessa ocasião arquivar os autos em relação à Defendente**. Trata-se de solução análoga à adotada pela jurisprudência majoritária do TCU, como, por exemplo, no âmbito do TC 036.677/2018-3, referente às fraudes às licitações das obras da REPAR (...)

35. Portanto, **requer-se o imediato arquivamento** da presente Tomada de Contas Especial em relação à Andrade Gutierrez ou, **subsidiariamente**, o **sobrestamento** da apreciação da participação da empresa até a verificação do cumprimento do acordo de colaboração celebrado pela empresa, com o consequente arquivamento do processo.

V. CONDIÇÃO DE COLABORADORA DA ANDRADE GUTIERREZ E IMPOSSIBILIDADE DE PENALIZAÇÃO DA EMPRESA POR FATOS ABORDADOS EM ACORDO DE LENIÊNCIA ADERIDO PELO DISTRITO FEDERAL

36. Em complemento, em razão da **postura inegavelmente colaborativa da Andrade Gutierrez Engenharia S.A.** em relação aos fatos que são objeto desta Tomada de Contas Especial, eventual decisão deve ser ponderada em face da **impossibilidade jurídica** e da **inconveniência fática** de qualquer tipo de sanção à empresa por conta de sua participação nas obras do Estádio Nacional de Brasília, havendo que **se reconhecer os efeitos jurídicos do acordo firmado pela Defendente e por seus executivos**.

37. Assim, conforme apontado inicialmente, os aspectos atinentes aos ilícitos que precederam o certame foram objeto de Acordo de Leniência firmado com o Ministério Público Federal em 2016, que culminou com o pagamento de indenização por parte da Andrade Gutierrez no valor de R\$ 1 bilhão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

38. *O mencionado instrumento, aliás, foi aderido pelo Distrito Federal, por intermédio da Controladoria-Geral do Distrito Federal (Doc. 01), merecendo especial destaque o compromisso assumido para se garantir os direitos e benefícios pactuados: (...)*

40. *Assim, ao mesmo tempo em que a adesão permitiu o acesso mais rápido aos documentos da investigação e viabilizou a punição de diversos agentes, tem-se, por outro lado, o dever de se garantir os benefícios pactuados pela empresa e, de forma mais ampla, preservar o microssistema anticorrupção no Brasil. **Esses compromissos, por consequência, devem ser respeitados por esse Tribunal de Contas do Distrito Federal.***

41. *É importante reprimir que a colaboração da Defendente possibilitou a correspondente alavancagem investigativa ao Distrito Federal e fora fundamental para o deslinde de uma série de procedimentos investigativos conduzidos pelo Poder Público, que contou ainda com contribuição de seus ex-executivos para a apuração de complexo esquema que envolveu o pagamento de vantagens a proeminentes políticos do Distrito Federal.*

42. *Nesse sentido, além de parcela significativa do **acervo probatório destes autos decorrer da colaboração da Andrade Gutierrez**, cabe destacar que as contribuições da empresa também resultaram, dentre outras medidas, **em ações ajuizadas pelo Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios (MPDFT) relacionadas à licitação e à execução do contrato de reforma e construção do Estádio Nacional de Brasília, com evidente impacto nestes autos.***

43. *Tratam-se das Ações de Improbidade Administrativa nº 0712600-25.2019.8.07.0018 e 0712540-52.2019.8.07.0018, em trâmite no TJDF, decorrentes de inquéritos policiais instaurados após relatos da Defendente em suas colaborações e que, conforme apontado em memorial (538C8AA2-e), deveriam resultar no sobrestamento da presente TCE.*

44. *Em ambos os procedimentos, cumpre ressaltar, **a Andrade Gutierrez não foi incluída no polo passivo, em observância ao Acordo de Leniência firmado e em razão de a empresa já responder pelos fatos analisados nos termos desse instrumento.***



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

45. Com esses apontamentos em consideração, deve-se adotar postura voltada a garantir os direitos e benefícios pactuados em Acordo de Leniência, reconhecendo-se que a **existência de acordo versando sobre o mesmo empreendimento que é objeto dos autos deve ter implicações sobre a atividade dessa Corte de Contas.**

46. Trata-se, aliás, de **postura orientada pelo próprio Supremo Tribunal Federal** no âmbito do MS nº 35.435, impetrado contra acórdão do TCU, e que **resultou na concessão da ordem à Andrade Gutierrez e na anulação da penalidade imposta pelo Tribunal de Contas: (...)**

51. Não fosse a iniciativa da empresa em trazer as informações e provas pertinentes ao conhecimento dos órgãos públicos competentes, **o Poder Público, em especial o Distrito Federal e o TCDF, não estariam munidos dos elementos que hoje possuem para prosseguir de maneira bem informada com suas investigações.**

52. Portanto, requer-se a **efetiva consideração da condição de leniente da Andrade Gutierrez**, em alinhamento com o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União, arquivando-se a presente Tomada de Contas Especial sem a condenação da empresa ao recolhimento de débito ou pagamento de multa.

VI. PEDIDOS.

53. Diante do exposto, considerando ter sido firmado Acordo de Leniência acerca do empreendimento em análise, aderido pelo Distrito Federal, deve-se reconhecer a falta interesse de agir desse Tribunal de Contas pela pré-existência de título executivo para os mesmos fatos apurados, bem como considerar a condição de leniente da Andrade Gutierrez, de modo a arquivar os presentes autos em relação à Defendente. Subsidiariamente, requer-se o sobrestamento dos presentes autos até a verificação do cumprimento do acordo celebrado, para nessa ocasião arquivar os autos em relação à Defendente.”
(grifos no original)

80. Como já se frisou, não cabe analisar essas questões no âmbito dessa reinstrução, cujo escopo foi delimitado à análise das manifestações em relação ao Achado R1 (fôrmis) da Matriz de Responsabilização, nos termos da Decisão nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

4409/2022. Dessa forma, será feita apenas sugestão para que o Tribunal tome conhecimento desse documento e se manifeste, oportunamente.

V – CONCLUSÕES E SUGESTÕES

81. Após análise das manifestações das empresas VIA ENGENHARIA/CONSÓRCIO BRASÍLIA 2014 (peça 1080) e ANDRADE GUTIERREZ (peça 1077), nos termos delineados na Decisão nº 4409/2022, consideraram-se improcedentes todos os argumentos apresentados acerca dos supostos “fundamentos inovativos” no Achado R1 - FÔRMAS, e, portanto, será sugerida a ratificação da Informação nº 12/2022-DIFO1.

82. Adicionalmente, será sugerido que o Tribunal tome conhecimento da peça 1077 com pedido para unificação dos processos do ENB, e da peça 1081, referente ao Acordo de Leniência firmado pela empresa ANDRADE GUTIERREZ, para que os avalie oportunamente, visto que não fazem parte do escopo de análise desta reinstrução.

Em face do exposto, sugere-se ao egrégio Plenário que:

I – tome conhecimento:

- a) das manifestações das empresas ANDRADE GUTIERREZ (peça 1077) e VIA ENGENHARIA/CONSÓRCIO BRASÍLIA 2014 (peça 1080), em atendimento ao determinado na Decisão nº 4409/2022;
- b) das peças 1077 e 1081, referentes ao pedido de arquivamento ou sobrestamento dos autos em relação à defendente ANDRADE GUTIERREZ, até a verificação do cumprimento do Acordo de Leniência firmado por essa empresa com o MPF, e ao pedido de junção dos processos de TCEs do ENB, formulado pela VIA ENGENHARIA/CONSÓRCIO BRASÍLIA 2014, respectivamente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO - SEGECEX
SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO ESPECIALIZADA - SESPE
1ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA – DIFO1

- II – considere, no mérito, improcedentes os argumentos referentes aos alegados “fundamentos inovativos” do Achado R1 – FÔRMAS, mantendo ratificados os termos da Informação nº 12/2022-DIFO1;
- III – delibere acerca das sugestões contidas na Informação nº 12/2022 – DIFO1;
- IV – manifeste-se sobre os pedidos discriminados no item I-b destas sugestões;
- V – dê ciência desta Informação, do Voto do Relator e da Decisão que vier a ser proferida a todos os responsáveis relacionados na Matriz de Responsabilização (PT IV – aba Associados);
- VI – retorne os autos à SESPE para os devidos fins.

À superior consideração.

Audrey Ferreira

Diretora-Substituta da DIFO1

ACE 430-8