



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

Auditoria de Regularidade com o objetivo de verificar a regularidade dos atos administrativos da TERRACAP relativos à construção do Estádio Nacional de Brasília e da Torre de TV Digital, bem como à execução de despesas com manutenção de serviços administrativos gerais da Companhia de 2009 a 2012. (Fiscalização nº 1.1001.12)



RESUMO

A presente auditoria de regularidade foi realizada no âmbito da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, com o objetivo de verificar a regularidade dos atos administrativos da empresa, relativos à construção do Estádio Nacional de Brasília e da Torre de TV Digital, bem como à execução de despesas com manutenção de serviços administrativos gerais da Companhia em 2011 e 2012. Foram aplicadas as seguintes técnicas de auditoria: exames de documentos originais (processos de contratação e de pagamentos); testes de conformidade; correlação de informações; entrevistas com agentes da empresa, entre outras. Os trabalhos desenvolvidos no âmbito da TERRACAP resultaram nos seguintes achados: Construção do Estádio Nacional de Brasília - **Achado nº 1** – Não ocorreu adequado acompanhamento da execução das obras objeto do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009 por parte do executor designado pela TERRACAP; **Achado nº 2** – As prestações de contas parciais não foram avaliadas nas unidades técnicas responsáveis da TERRACAP, com emissão de parecer técnico e financeiro, bem como não foram enviadas aos Órgãos Colegiados competentes para exame; Construção da Torre de TV Digital - **Achado nº 3** – Não ocorreu o pleno acompanhamento da execução das obras, objeto do Convênio nº 280/2008- SO, por parte do executor designado pela TERRACAP; **Achado nº 4** – Os repasses dos recursos financeiros feitos à Secretaria de Obras não obedeceram a critérios pré-estabelecidos (Programa de Trabalho) nem se vincularam às prestações de contas parciais; **Achado nº 5** – As prestações de contas parciais enviadas pela Secretaria de Obras à TERRACAP não estão em conformidade com as normas que regulamentam a matéria; Manutenção de Serviços Administrativos Gerais da Companhia Imobiliária de Brasília: **Achado nº 6** – Gestão antieconômica do contrato de prestação de serviços de vigilância e segurança firmado com a empresa 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda.



Sumário

1	Introdução	267
1.1	Apresentação	267
1.2	Identificação do Objeto.....	267
1.3	Contextualização.....	268
1.4	Objetivos	269
1.4.1	Objetivo Geral.....	269
1.4.2	Objetivos Específicos.....	269
1.5	Escopo	270
1.6	Montante Fiscalizado.....	270
1.7	Metodologia.....	270
1.8	Critérios de auditoria	271
1.9	Avaliação de Controle Interno	271
1.10	Risco de Auditoria	271
2	Resultados da Auditoria	271
2.1	QA 1 – A execução do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009, relativo à construção do Estádio Nacional de Brasília, no que se refere à participação da TERRACAP, ocorreu dentro dos limites da legalidade e dos termos do Convênio?	271
2.1.1	Achado nº 1 – Não ocorreu adequado acompanhamento da execução das obras objeto do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009 por parte do executor designado pela TERRACAP.....	272
2.1.2	Achado nº 2 – As prestações de contas parciais não foram avaliadas nas unidades técnicas responsáveis da TERRACAP, com emissão de parecer técnico e financeiro, bem como não foram enviadas aos Órgãos Colegiados competentes para exame.....	278
2.2	QA 2 – A execução do Convênio nº 280/2008 – SO, relativo à construção da Torre de TV Digital, no que se refere à participação da TERRACAP, ocorreu dentro dos limites da legalidade e dos termos do Convênio?	285
2.2.1	Achado nº 3 – Não ocorreu o pleno acompanhamento da execução das obras, objeto do Convênio nº 280/2008- SO, por parte do executor designado pela TERRACAP.....	286
2.2.2	Achado nº 4 – Os repasses dos recursos financeiros feitos à Secretaria de Obras não obedeceram a critérios pré-estabelecidos (Programa de Trabalho) nem se vincularam às prestações de contas parciais.	291
2.2.3	Achado nº 5 – As prestações de contas parciais enviadas pela Secretaria de Obras à TERRACAP não estão em conformidade com as normas que regulamentam a matéria.....	300
2.3	QA 3 – As despesas da TERRACAP com o Programa Manutenção de Serviços Administrativos Gerais ocorreram dentro dos ditames legais?	308



2.3.1	Achado 6 – Gestão antieconômica do contrato de prestação de serviços de vigilância e segurança firmado com a empresa 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda.....	308
3	Conclusão	313
4	Considerações Finais	314
5	Proposições.....	315



1 Introdução

1.1 Apresentação

Tratam os autos de Auditoria de Regularidade autorizada pela Decisão nº 76/2011 (fl. 1), relativa à aprovação do Plano Geral de Ação – PGA para o exercício de 2012, realizada na Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP.

2. A execução da presente fiscalização compreendeu o período de 10/09 a 29/11/2012.

1.2 Identificação do Objeto

3. A Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, criada pela Lei nº. 5.861, de 12/12/1972, é uma empresa pública do Governo do Distrito Federal, regida pela citada lei, pelo estatuto social da instituição e pela legislação aplicável às sociedades por ações. Tem por objetivo a execução, mediante remuneração, das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, compreendendo a utilização, aquisição, administração, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens.

4. A partir de 1997, passou a exercer a função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal na operacionalização e implementação de programas e projetos de fomento e apoio ao desenvolvimento econômico e social local, nos termos do Decreto nº 18.061/1997.

5. A referida função de agência foi aperfeiçoada por meio da Lei nº 4.586, de 13/07/2011, permitindo à empresa executar as seguintes ações, segundo previsão do art. 1º desse diploma legal:

Art. 1º. (...)

I - operacionalização das atividades imobiliárias, de modo a gerar recursos para o investimento em infraestrutura econômica e social, bem como assegurar a sustentabilidade de longo prazo de suas receitas;

II - promoção direta ou indireta de investimentos em parcelamentos do solo, infraestrutura e edificações, com vistas à implantação de programas e projetos de:

a) expansão urbana e habitacional;

b) desenvolvimento econômico, social, industrial e agrícola;

c) desenvolvimento do setor de serviços;

d) desenvolvimento tecnológico e de estímulo à inovação;

e) construção, manutenção e adequação física e operacional de bens imóveis destinados à prestação de serviços públicos, tendo a NOVACAP como parceira preferencial;

III - estabelecimento de parcerias público-privadas, constituição de sociedades de



propósito específico e promoção de operações urbanas consorciadas para implantação e desenvolvimento de empreendimentos considerados estratégicos pelo Governo do Distrito Federal;

IV - promoção de estudos e pesquisas, bem como levantamento, consolidação e divulgação de dados, com periodicidade regular, relacionados com o ordenamento urbano, o provimento habitacional e o mercado imobiliário no Distrito Federal.

Parágrafo único. Na promoção direta ou indireta de investimentos de que trata o inciso II deste artigo, será observado o que preceitua o art. 2º, § 1º, da Lei federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972.

6. O atual presidente da TERRACAP é o Sr. Abdon Henrique de Araújo.

1.3 Contextualização

7. Segundo as informações constantes no sítio eletrônico da TERRACAP¹, a missão da empresa é "(...) *administrar terras públicas, conciliando a ocupação e uso do solo com a preservação do meio ambiente e a promoção de ações que resultem em benefícios sociais para a população do DF*". Além disso, referido sítio destaca que:

A função primordial da Terracap é atender a demanda imobiliária dos diversos segmentos da sociedade, sendo responsável pelos projetos de parcelamento e de ocupação das terras públicas, planejando a implantação de áreas para residências, comércio ou serviços públicos. A criação de novos núcleos habitacionais, áreas comerciais, setores industriais ou parques ecológicos passam, necessariamente, pela Terracap.

A empresa também tem participação relevante no desenvolvimento urbano das cidades do DF. Os recursos que a Terracap obtém com a venda de lotes são repassados ao GDF para que possam ser investidos em obras de infra-estrutura. São obras como abertura de ruas, pavimentação de avenidas, construção de pontes e viadutos, instalação de calçadas e meios-fios, implantação de linhas de energia elétrica e de redes de abastecimento de água e de coleta de esgoto, além de arborização das cidades.

8. Nesse sentido, deve-se frisar a edição da Lei nº 4.586, de 13/07/2011, por meio da qual a TERRACAP incorporou ao rol de suas atividades a *construção, manutenção e adequação física e operacional de bens imóveis destinados à prestação de serviços públicos, tendo a NOVACAP como parceira preferencial*².

9. O Relatório de Desempenho da empresa, relativo a 2011, destaca que:

Além de empresa imobiliária do Governo, em 2011, a Terracap passa a ser reconhecida como a empresa que promove a sustentabilidade financeira para que o Governo invista em grandes obras como a construção da Torre TV Digital, Estádio

¹ www.terracap.df.gov.br.

² Art. 1º, inciso II, alínea "e" da Lei nº 4.586, de 13/07/2011.



Nacional de Brasília, Parque Tecnológico Capital Digital, reforma de espaços turísticos, construção de quadras de esportes, ciclovias e várias outras obras.

10. No que tange a outras ações fiscalizadoras realizadas na TERRACAP, destaca-se aquela conduzida no bojo do Processo TCDF nº 29815/2008, que trata da Representação nº 26/2008 - CF do Ministério Público junto ao TCDF, acerca de inadimplência em contratos de compra e venda celebrados entre a TERRACAP e terceiros. A última decisão adotada nos autos foi proferida nos seguintes termos:

DECISÃO Nº 4611/2013

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do Relatório de Auditoria n.º 1.1101.13 (fls. 743/777); II – com fundamento no art. 41, § 2º, da LC n.º 01/94, autorizar o encaminhamento de cópia do relatório citado no item anterior à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, para conhecimento e manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos achados, critérios, evidências, causas e efeitos, fazendo constar, em caso de discordância, seus argumentos e eventual documentação comprobatória; III – retornar o feito à Secretaria de Auditoria, para os devidos fins.

11. Vale ressaltar que na avaliação do objeto auditado foram levados em consideração os seguintes normativos legais, entre outros:

- a) Lei nº. 5.861, de 12/12/1972 – Autoriza o desmembramento da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP, mediante alteração de seu objeto e constituição da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, e dá outras providências;
- b) Lei nº 4.586, de 13/07/2011 – Dispõe sobre o objeto social da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP,
- c) Estatuto Social da TERRACAP – de dezembro/2011, publicado no DODF em 05/03/2012;
- d) Regimento Interno da TERRACAP – de agosto/2011; e
- e) Leis nºs 4.320/1964 e 8.666/1993.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

12. A auditoria executada teve por objetivo geral verificar a regularidade dos atos administrativos da TERRACAP relativos à construção do Estádio Nacional de Brasília e da Torre de TV Digital, bem como à execução de despesas com manutenção de serviços administrativos gerais da Companhia de 2009 a 2012.

1.4.2 Objetivos Específicos

13. De modo a atingir o Objetivo Geral estabelecido, os trabalhos de auditoria concentraram-se em responder às seguintes questões de auditoria:



1. A execução do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009, relativo à construção do Estádio Nacional de Brasília, no que se refere à participação da TERRACAP, ocorreu dentro dos limites da legalidade?
2. A execução do Convênio nº 280/2008-SO, relativo à construção da Torre de TV Digital, no que se refere à participação da TERRACAP, ocorreu dentro dos limites da legalidade?
3. As despesas com Manutenção de Serviços Administrativos Gerais da TERRACAP ocorreram dentro dos ditames legais?

1.5 Escopo

14. Constituíram escopo da auditoria, no que se refere aos aspectos de:
 - a) abrangência: convênios firmados com terceiros e despesas realizadas com manutenção da entidade;
 - b) período em exame: foi avaliado o período de 2009 a 2012.

1.6 Montante Fiscalizado

15. O plenário do Tribunal de Contas do Distrito Federal aprovou o Demonstrativo de Obras e Serviços de Engenharia com Índícios de Irregularidades Graves referentes ao quarto trimestre de 2011. Entre as obras apontadas nesse levantamento constam: a construção da Torre de TV Digital (Processo TCDF nº 26530/208), com valor inicial de R\$ 68.441.716,27 (Secretaria de Obras/DF); e a construção do Estádio Nacional de Brasília (Processo TCDF nº 30101/210), com valor inicial de R\$ 696.648.486,09 (Novacap).
16. Essas obras são custeadas com recursos oriundos da TERRACAP, mediante os Convênios nº 280/2008-SO (Torre de TV Digital) e NUTRA/PROJU nº 323/2009 (Estádio Nacional de Brasília), celebrados entre a empresa, a Secretaria de Obras do Distrito Federal e a NOVACAP, respectivamente.
17. De outro lado, as despesas realizadas em 2011 à conta do Programa de Trabalho 23.122.0100.8517.0114 – Manutenção de Serviços Administrativos Gerais da Companhia Imobiliária de Brasília representam aproximadamente 18% do total dos gastos da empresa naquele exercício, revelando-se materialmente relevantes.

1.7 Metodologia

18. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento, fls. 24/27. Merecem destaque as seguintes: Requerimento formal de documentos, Exame documental e Correlação de informações.



1.8 Critérios de auditoria

19. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos do Convênio nº 280/2008 – SO, Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009, Decreto Distrital nº 32.598/2010, Resolução nº 179/1991 – CONAD/TERRACAP, Instrução Normativa nº 01/2005 – CGDF, Lei nº 4.320/1964 e Lei nº 8.666/1993.

1.9 Avaliação de Controle Interno

20. A TERRACAP apresenta na sua estrutura administrativa uma unidade de Auditoria Interna – AUDIT, devidamente instalada e em funcionamento, de cujas competências destaca-se a elaboração do Plano Anual das Atividades de Auditoria da companhia.
21. Não obstante, constatou-se que os controles referentes às áreas auditadas (Execução Orçamentária e Financeira e Prestação de Contas do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009, relativo à construção do Estádio Nacional de Brasília e do Convênio nº 280/2008-SO, relativo à construção da Torre de TV Digital e Manutenção de Serviços Administrativos Gerais da Companhia Imobiliária de Brasília) apresentam deficiências, conforme registrado nos achados de auditoria. Todavia, embora passíveis de aprimoramento, o grau de confiança depositado nos controles internos da TERRACAP é adequado.
22. No que tange ao Risco Inerente ao objeto de auditoria, avalia-se como moderado, haja vista a relevância da matéria para o alcance dos objetivos institucionais da jurisdicionada.

1.10 Risco de Auditoria

23. Uma vez que o Risco Inerente foi avaliado como moderado e os controles internos como adequados, de acordo com a tabela 1 da seção 4.9 do Manual de Auditoria do TCDF, foi realizado um grau de testes moderado a fim de minimizar o risco de auditoria.

2 Resultados da Auditoria

2.1 QA 1 – A execução do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009, relativo à construção do Estádio Nacional de Brasília, no que se refere à participação da TERRACAP, ocorreu dentro dos limites da legalidade e dos termos do Convênio?

Como concedente dos recursos, a TERRACAP não prezou pelo controle da execução do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009. Houve desatenção para com os termos do ajuste e a legislação aplicável.



2.1.1 Achado nº 1 – Não ocorreu adequado acompanhamento da execução das obras objeto do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009 por parte do executor designado pela TERRACAP.

Critérios

24. Item 1.6 da Cláusula Terceira do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009, art. 13, inciso II e § 3º, do Decreto nº 16.098/1994³, art. 41, § 5º, do Decreto nº 32.598/2010 e art. 1º, § 1º, XII, da IN nº 01/2005 - CGDF.

Análises e Evidências

25. O Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009 menciona a indicação e as atribuições dos executores em dois momentos. No item 1.6 da Cláusula Terceira, a TERRACAP obriga-se a:

Indicar, por meio da Diretoria Técnica e de Fiscalização, um técnico qualificado, para acompanhar a execução das obras, visar às faturas, realizar o controle das ordens de serviço, verificar o cumprimento do disposto na Cláusula Nona do presente Instrumento e encaminhar a prestação de contas do Convênio à Diretoria Administrativa e Financeira da Empresa para exame quanto aos aspectos contábeis, financeiros e fiscais, em conformidade com o que determina a Resolução nº 179/91 – CONAD/TERRACAP.

26. E na Cláusula Décima:

A NOVACAP e a TERRACAP indicarão executores técnicos qualificados a efetuar rigoroso e tempestivo acompanhamento da realização do objeto do Convênio, que desempenharão as atribuições previstas nas Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal⁴ e as disposições da Lei 8.666/1993 e suas alterações.

27. O Decreto nº 32.598/2010 descreve as atribuições do executor de convênio em seu art. 41, § 5º, nos seguintes termos⁵:

Art. 41, § 5º - É da competência e responsabilidade do executor:

I – verificar se o cronograma físico-financeiro das obras e serviços ou a aquisição de materiais se desenvolvem de acordo com a respectiva Ordem de Serviço e Nota de Empenho;

IV – atestar a conclusão das etapas ajustadas;

V – prestar à unidade setorial de orçamento e finanças, ou equivalente, informações

³ Vigente até dezembro de 2010, quando foi revogado e sucedido pelo Decreto nº 32.598/2010.

⁴ Decreto Distrital nº 32.598/2010, que sucedeu o Decreto nº 16098/1994.

⁵ O convênio possui dois executores que exercem atribuições distintas, pois suas empresas (NOVACAP e TERRACAP) apresentam responsabilidades diferentes no ajuste. Por isso, em vista do princípio da razoabilidade, entende-se que não cabem ao executor da TERRACAP todas as atribuições constantes dos Decretos nºs 16.098/1994 e 32.598/2010 e da Lei nº 8.666/1993.



quanto ao andamento das etapas, para atualização do SIAC/SIGGO;

28. No mesmo sentido, o Decreto nº 16.098/1994 indicava as atribuições do executor de convênio em seu art. 13, inciso II e § 3º:

Art. 13. Para todos os ajustes, designar-se-á, de forma expressa:

(...)

II - o executor, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, que deverá apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante;

(...)

§ 3º É da competência e responsabilidade do executor:

I - verificar se o custo e o andamento das obras e serviços ou a aquisição de materiais se desenvolvem de acordo com as respectivas Ordem de Serviço e Nota de Empenho;

II - prestar à unidade setorial de orçamento e Finanças, ou órgão equivalente, informações necessárias ao cálculo do reajustamento de preços, quando previsto em normas próprias;

III - dar ciência, ao órgão ou entidade contratante, sobre:

a) ocorrências que possam ensejar aplicação de penalidades ao contratado;

b) alterações necessárias ao projeto e suas conseqüências no custo previsto;

IV - atestar a conclusão das etapas ajustadas;

V - verificar a articulação entre as etapas, de modo que os serviços não sejam prejudicados;

VI - remeter, até o quinto dia do bimestre subsequente, relatório de acompanhamento das obras ou serviços contratados ao órgão ou entidade contratante e ao órgão responsável pela supervisão técnica;

VII - receber obras e serviços, ouvido o órgão responsável pela supervisão técnica.

29. A IN nº 01/2005 da Corregedoria-Geral do Distrito Federal – CGDF resume as responsabilidades do executor de convênio no art. 1º, § 1º, XII:

Supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios ao fim de cada etapa.

30. A indicação do executor foi feita segundo os critérios legais. A Diretoria Técnica e de Fiscalização da TERRACAP, por meio da Ordem de Serviço nº 168/2010 (fl. 36 do Anexo I) indicou o Engenheiro Civil Leonam Santos Paes como executor do convênio.

31. Sua atuação é perceptível no visto às faturas emitidas pela NOVACAP (PT 4⁶ – fls. 40/42 do Anexo I), nos relatórios de vistoria (fls. 70/98 do Anexo I),

⁶ Coluna “Atesto Terracap”.



no acompanhamento de reajustamentos contratuais e na emissão de pareceres antes da celebração de termos aditivos ao convênio (fls. 37/39 do Anexo I).

32. Nota-se, no processo de celebração e de execução do convênio, a presença do executor nos aspectos formais, precisamente na conferência da documentação elaborada pela NOVACAP.
33. Segundo relato do próprio executor, a cada etapa, tendo recebido as medições (Planilha de Medição, Atestado de Execução, Notas Fiscais e Faturas da NOVACAP), ele conferia se os registros da Planilha de Medição se conformavam com a obra realizada e então visava as faturas da NOVACAP.
34. Após o atesto das faturas, o executor remetia a documentação para a Diretoria Técnica e de Fiscalização, com vistas à Gerência Financeira – GEFIN, para os devidos procedimentos contábeis e de pagamento (fl. 64 do Anexo I).
35. Todavia, não há nos autos evidência do acompanhamento das obras como exigido nos termos do convênio. No processo, os únicos registros que comprovam o acompanhamento da obra são os relatórios de vistoria (fls. 70/98 do Anexo I).
36. Conforme se verifica, mesmo os relatórios de vistoria não apresentam indícios de supervisão criteriosa das etapas da obra. O primeiro relatório de vistoria do processo aparece apenas na 13ª medição. A partir de então, os demais relatórios são apresentados mensalmente, exceto na 17ª e na 20ª medições.
37. Cada relatório identifica os serviços executados por grupo de itens, conforme estabelecido no cronograma físico-financeiro⁷, mas não há descrição física do que foi construído nas etapas vistoriadas. Por exemplo, no cronograma e nos relatórios de vistoria, após 24 medições, existe o relato de que foram executados mais de R\$ 300 milhões no grupo Fundações e Estruturas (fl. 95 do Anexo I). Todavia, nem nas medições, tampouco nos relatórios de vistoria, há indicação de que parte da estrutura ou da fundação foi executada em cada etapa (ex.: quais tubulões, blocos, pilares ou peças de arquivancada correspondem aos valores medidos⁸).
38. Dessa forma, não se pode verificar se houve pagamento antecipado ou em duplicidade ou a falta de pagamento de alguma parte da fundação ou da

⁷ Serviços técnicos profissionais, serviços preliminares, fundações e estruturas, arquitetura e elementos de urbanismo, instalações elétricas e eletrônicas, instalações hidráulicas e sanitárias, serviços complementares e serviços auxiliares e administrativos.

⁸ Para um exemplo de relatório nesses termos, checar relatório fotográfico da CGU referente à construção do Estádio Nacional de Brasília no mês de setembro de 2011 (fls. 99/103 do Anexo I).



estrutura, nas diversas medições realizadas. Milhares de metros cúbicos de concreto foram pagos sem que o executor do convênio tivesse rigoroso controle de como e quando houve a sua aplicação e em qual etapa da obra.

39. Há registro fotográfico, a exemplo do que consta na fl. 73 do Anexo I, que apresenta vistas gerais da obra, que se repetem em relatórios subsequentes, demonstrando que não foi fotografada a parte da estrutura paga em cada momento. Um resumo do conteúdo dos relatórios pode ser conferido no PT 6, às fls. 70/71 do Anexo I.
40. Em síntese, os diversos atestos do executor do convênio nas etapas pagas e as informações incompletas dos Relatórios de Vistoria permitem concluir que houve a liberação de recursos sem a fiscalização criteriosa do que foi efetivamente executado em cada etapa. Portanto, não houve adequada supervisão, fiscalização e acompanhamento do convênio. Mesmo assim, o executor apresentou manifestação favorável sobre a aplicação dos recursos.

Causas

41. A primeira causa foi a negligência do executor ao não atentar para o cumprimento das normas, especificamente o item 1.6 da Cláusula Terceira do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009, o art. 13, inciso II e § 3º, do Decreto nº 16.098/1994, o art. 41, § 5º, do Decreto nº 32.598/2010 e o art. 1º, § 1º, XII, da IN nº 01/2005 - CGDF.
42. A segunda, o controle interno insuficiente. Dada a materialidade dos recursos envolvidos na construção do Estádio Nacional de Brasília, a própria TERRACAP deveria ter identificado e corrigido as desconformidades encontradas.

Efeitos

43. A ausência do efetivo acompanhamento da obra pode ensejar: a) possíveis pagamentos antecipados ou discrepâncias entre os serviços medidos e pagos; b) ocorrência de vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados; c) cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos.

Considerações do Auditado

44. Por meio do Ofício nº 362/2013-PRESI e anexos, fls. 101-253, a TERRACAP prestou diversas informações⁹ sobre as competências e atividades realizadas pela NOVACAP na fiscalização e supervisão da construção do Estádio

⁹ Em atenção à Decisão nº 3262/2013, fl.99, em que a Corte conheceu o Relatório Prévio de Auditoria e autorizou o seu envio à TERRACAP para manifestação.



Nacional de Brasília, concluindo que “as dúvidas apontadas nos parágrafos 36, 37 e 38 do Relatório de Auditoria, podem ser esclarecidas com a verificação da documentação das medições que estão de posse da NOVACAP”¹⁰.

45. Além disso, opôs as seguintes considerações:

“Então é importante esclarecer que os Relatórios de Vistoria das Obras emitidos pela TERRACAP (Executor do convênio) de fato não traz detalhadamente os quantitativos de cada serviço que é medido, uma vez que as medições detalhadas estão em posse da NOVACAP, mas estão disponíveis para consulta, não só para a TERRACAP como para os Órgãos de Controle e Fiscalização Governamental.

Ressalto também que a obra do Estádio pelas suas dimensões e suas características especiais, tem uma planilha orçamentária com mais de 1500 itens (Anexo III), e que gera a cada medição um volume considerável de folhas impressas, e como já estão arquivadas na NOVACAP julgo não ser razoável a duplicação desta documentação para eventualmente juntar ao processo de acompanhamento da TERRACAP.

*Entendo que conforme descrito no objeto do convênio 323/2009: “... **mútua cooperação entre os participantes, visando à execução das obras...**”, foi definido que para a execução desta obra: Estádio Nacional de Brasília, a NOVACAP e TERRACAP atuariam em parceria, mas com atribuições distintas, embora intimamente relacionadas e com o objetivo de conclusão do objeto com maior eficiência possível, e que não houve negligência deste Executor e uma análise de toda a documentação da obra esclarece que o acompanhamento do convênio está ocorrendo dentro de critérios técnicos.”¹¹.*

Posicionamento da equipe de auditoria

46. A manifestação da TERRACAP apenas corrobora a existência das falhas descritas neste Achado de Auditoria, em que se constatou a atuação negligente do executor do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009, que não deu efetividade ao disposto no item 1.6 da Cláusula Terceira do ajuste, bem como no art. 13, inciso II e § 3º, do Decreto nº 16.098/1994, no art. 41, § 5º, do Decreto nº 32.598/2010 e no art. 1º, § 1º, XII, da IN nº 01/2005 - CGDF.

47. As informações carreadas aos autos pelo Ofício nº 362/2013-PRESI e anexos, fls. 101-253, demonstram que, consciente e deliberadamente, houve por parte do executor a transferência indevida de suas atribuições à NOVACAP, empresa cuja atuação na construção do Estádio Nacional de Brasília também deveria ser objeto de fiscalização e acompanhamento pela TERRACAP. Entretanto, isso jamais ocorreu, na medida em que o próprio executor do convênio admite que as medições e fiscalizações que lhe caberiam eram realizadas pela NOVACAP, sem a sua supervisão.

¹⁰ Anexo III do Ofício nº 362/2013-PRESI, fls. 141/142.

¹¹ Sic / Grifos no original.



48. Admitir que a competência pela fiscalização do correto emprego dos recursos repassados pela TERRACAP à NOVACAP caberia a esta, não àquela, significa aceitar que as atribuições do executor da TERRACAP eram absolutamente vazias de conteúdo material, algo inaceitável. Notadamente, porque o ajuste foi taxativo ao prever a indicação de técnico qualificado para a função de executor, razão pela qual a TERRACAP indicou seu preposto com formação em engenharia, não em outras áreas ou ciências.
49. Além disso, não merece prosperar a indicação da existência de elevado quantitativo de itens e documentos a serem considerados nas medições da obra. Isso porque as informações poderiam ser trabalhadas pelo executor do convênio com uso de recursos de tecnologia da informação, o que dispensaria a duplicação de documentos em processos administrativos e evitaria o pagamento indevido de serviços não executados e de materiais não aplicados na obra.

Responsabilização

Tabela 01

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Inexistência de adequado acompanhamento da execução das obras objeto do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009 por parte do executor designado pela TERRACAP.	A partir de setembro/2010	Não aplicável

Responsáveis indicados

50. Aponta-se como responsável pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 02

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Leonam Santos Paes	Executor do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009	Setembro de 2010 a agosto de 2012	Inadequada supervisão, fiscalização e acompanhamento do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009, em desacordo com o disposto no art. 13, inciso II e § 3º, do Decreto nº 16.098/1994, no art. 41, § 5º, do Decreto nº 32.598/2010 e no art. 1º, § 1º, XII, da IN nº 01/2005 - CGDF.	Ao deixar de observar as normas distritais e exercer as obrigações que lhe competiam, o executor deu causa à irregularidade.	Não aplicável



Proposições

51. Tendo em conta que a construção do Estádio Nacional de Brasília encontra-se finalizada e existem outros feitos nesta Corte instaurados para acompanhar a execução do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009¹², deixa-se de propor a adoção de providências afetas à correção das falhas verificadas na fiscalização e no acompanhamento da realização objeto do ajuste em tela.
52. Não obstante, sugere-se a audiência do responsável indicado na Tabela 02, com fundamento no art. 182, § 5º, da Resolução nº 38/1990 para que apresente razões de justificativa pela irregularidade apontada, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Orgânica do TCDF. (Sugestão IV-a)

Benefícios Esperados

53. Evitar que falhas semelhantes ocorram em ajustes similares firmados pela TERRACAP.

2.1.2 Achado nº 2 – As prestações de contas parciais não foram avaliadas nas unidades técnicas responsáveis da TERRACAP, com emissão de parecer técnico e financeiro, bem como não foram enviadas aos Órgãos Colegiados competentes para exame.

Critérios

54. Itens 1.5 e 2.14 da Cláusula Terceira do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009; arts. 12, alínea “a”, 13, 17 e 18 da Resolução nº 179/1991 CONAD/TERRACAP; art. 46 do Decreto nº 32.598/2010; e arts. 13, 19, § 2º, 21, 26 a 33 da Instrução Normativa nº 01/2005-CGDF.

Análises e Evidências

55. Nos termos do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009, as prestações de contas devem ser elaboradas pela NOVACAP. Cabe à TERRACAP, conforme a Cláusula Terceira, item 1.5:

Fiscalizar o fiel cumprimento do presente Convênio e aprovar a prestação de contas.

56. A IN nº 01/2005 – CGDF estabeleceu normas para a prestação de contas dos recursos oriundos de convênio pela entidade concedente, nos seguintes termos:

¹² Por exemplo, os Processos nºs 30101/2010, 16469/2012, 30860/2012, 8440/2013, 24482/2013, 29565/2013 e 34470/2013.



Art. 19.

§ 2º Quando a liberação dos recursos ocorrer em 3 (três) ou mais parcelas, a partir da terceira liberação será exigida a prévia apresentação de prestação de contas parcial referente à penúltima parcela liberada, composta da documentação especificada nos itens III a VII do art. 26.

Art. 21. A função gerencial fiscalizadora será exercida pelo concedente, dentro do prazo regulamentar de execução e de prestação de contas do convênio, assegurando-se aos agentes qualificados do concedente o poder discricionário de reorientar ações e de acatar, ou não, justificativas com relação às disfunções porventura havidas na execução, sem prejuízo da ação do órgão de controle interno.

Art. 29.

§ 1º A prestação de contas, parcial ou final, será analisada e avaliada na unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente, que emitirá parecer abordando os seguintes aspectos:

I - técnico - quanto à execução física e alcance dos objetivos do convênio, podendo o setor competente valer-se de laudos de vistoria ou de informações obtidas junto a autoridades públicas do local de execução do convênio;

II - financeiro - quanto ao bom e regular emprego dos recursos do convênio.

Art. 31. A Prestação de Contas Parcial e, em especial, o Relatório de Execução Físico-Financeira (Anexo III) serão analisados de acordo com os critérios estabelecidos no § 1º do Art. 29.

57. No artigo 30, a IN nº 01/2005 – CGDF estabeleceu a documentação que deve compor as prestações de contas (parciais, enquanto o convênio seguir em andamento):

Art. 30. A Prestação de Contas Parcial é aquela pertinente a cada uma das parcelas de recursos liberados, composta pela documentação especificada nos itens III a VIII e X, quando houver, do Art. 26 desta Instrução Normativa.

58. Na TERRACAP, as prestações de contas são examinadas pelo executor do convênio, GEREN – Gerência de Engenharia e DITEC – Diretoria Técnica e de Fiscalização, que, posteriormente, as encaminha à DIRAF – Diretoria de Recursos Humanos, Administração e Finanças e GEFIN - Gerência de Execução Orçamentária e Financeira. Tais setores são responsáveis pela elaboração de relatório ou parecer acerca dos aspectos técnicos e financeiros.

59. A prestação de contas é, antes de tudo, um instrumento de controle que ajuda a garantir a transparência na administração dos recursos públicos. Busca evidenciar se houve eficiência e eficácia em relação ao objeto conveniado. Por outro lado, quando feita dentro dos prazos legais, possibilita ajustes e correções de eventuais falhas. Portanto, só o controle prévio ou concomitante permite tais adequações, uma vez que o controle subsequente, por verificar fatos consumados, quase sempre tem a função de identificar a necessidade de ressarcimento de valores.



60. Entretanto, o Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009 seguiu uma dinâmica distinta. Não há adiantamento de recursos ao conveniente para a execução do objeto, o que geraria o dever de demonstrar pormenorizadamente sua utilização. Os recursos são repassados após a execução de cada etapa, mediante a apresentação dos documentos que comprovam a medição realizada. Ou seja, a prestação de contas é anterior ao repasse dos recursos, que são liberados com a comprovação de sua aplicação.
61. De todo modo, o princípio das prestações de contas deve ser mantido. É imperativo que haja comprovação de que os recursos destinados a cada etapa foram gastos no objeto designado e de acordo com o convênio e a legislação pertinente.
62. Nesse entendimento, as prestações de contas parciais encaminhadas pela NOVACAP à TERRACAP devem conter, além das medições entregues, a documentação especificada no item III do artigo 26 da IN nº 01/2005-CGDF:
- Art. 26. O órgão ou entidade que receber recursos, inclusive de origem externa, na forma estabelecida nesta Instrução Normativa, ficará sujeito à apresentação da prestação de contas final sobre a aplicação integral dos recursos recebidos, a qual será constituída por relatório de cumprimento do objeto acompanhado das seguintes peças:*
- (...)
- III - Relatório de Execução Físico-Financeira - Anexo III;*
63. Ocorre que esse relatório não foi entregue pela NOVACAP. As prestações de contas parciais apresentadas consistem dos mesmos documentos entregues à TERRACAP para fins de repasse dos recursos de cada etapa. Compõem-se de faturas, atestados de execução, notas fiscais, planilhas de medição e certidões negativas (PT 5, fl. 43 do Anexo I).
64. O Relatório de Execução Físico-Financeira é elemento essencial das prestações de contas parciais (art. 31 da IN nº 01/2005) e deve fundamentar as análises da unidade técnica. Não tendo sido apresentado, a TERRACAP não tomou providências no sentido de corrigir essa disfunção (art. 21 da IN nº 01/2005).
65. Além disso, após examinar a documentação apresentada pela NOVACAP, a GEREN/DITEC não emitiu parecer técnico sobre as prestações de contas parciais (art. 29, § 1º, da IN nº 01/2005). Igualmente, a GEFIN/DIRAF foi omissa quanto aos aspectos financeiros.
66. Sobre o parecer técnico, não se pode dizer que os Relatórios de Vistoria o substituem. Como demonstrado no achado anterior, são relatórios superficiais que não apresentam análise do objeto realizado em cada etapa da obra.



67. Ainda sobre as prestações de contas, na Resolução nº 179/1991, o Conselho de Administração da TERRACAP estabeleceu:

Art. 12 As Prestações de Contas de Convênios ou Contratos deverão ser apresentadas da seguinte forma:

a) no decorrer da execução do Convênio ou Contrato, de conformidade com o que preceituam o art. 9º e seu Parágrafo Único;

(...)

Art. 13 Na hipótese da alínea “a”, do artigo 12, serão exigidos os seguintes documentos comprobatórios:

a) demonstrativo da situação financeira do Convênio ou do Contrato;

(...)

Parágrafo Único. Nos documentos mencionados nas alíneas “b” e “c” deste artigo deverão constar obrigatoriamente os atestados do responsável pela execução dos serviços por parte do órgão contratado, bem como o período em que foram executados os serviços.

(...)

Art. 17 Caberá à Gerência Financeira o exame de toda a documentação das Prestações de Contas, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros e fiscais.

Art. 18 Após o exame da documentação pela Gerência Financeira a Diretoria Administrativa e Financeira submeterá à apreciação dos Órgãos Colegiados competentes.

Parágrafo único – Em caso de não aprovação, o Órgão Colegiado competente baixará o processo em diligência para que sejam sanadas as pendências.

68. O processo que detalha a execução do convênio também não mostra a apreciação das prestações de contas parciais por algum órgão colegiado, como determinado pelo Conselho de Administração da TERRACAP no art. 18 da Resolução nº 179/1991 (fls. 2/9 do Anexo I). As prestações de contas deveriam ter sido encaminhadas pela Diretoria Administrativa e Financeira à Diretoria Colegiada da TERRACAP para a competente apreciação, o que não ocorreu.

69. Em resumo, percebe-se que não houve, por parte da TERRACAP, o devido zelo quanto à análise e apreciação das prestações de contas parciais enviadas pela NOVACAP. A negligência é evidenciada por não terem sido tomadas providências quanto à documentação insuficiente apresentada pela NOVACAP, por não terem sido emitidos pareceres técnicos e financeiros sobre a execução do convênio e pela falta de apreciação pela Diretoria Colegiada da TERRACAP.

Causas

70. Quanto à insuficiência das prestações de contas parciais, a primeira causa identificada é a negligência das unidades técnicas envolvidas (GEFIN,



GEREN e DIRAF), ao não cumprir adequadamente o disposto nos arts. 29, § 1º, 30 e 31 da IN nº 01/2005 – CGDF e nos arts. 12, alínea “a”, 13, 17 e 18 da Resolução nº 179/1991 CONAD/TERRACAP.

71. Ademais, o controle interno foi insuficiente. Dada a materialidade dos recursos envolvidos na construção do Estádio Nacional de Brasília, a própria TERRACAP deveria ter identificado e corrigido as desconformidades encontradas.
72. Quanto à falta de apreciação das prestações de contas parciais pela Diretoria Colegiada da TERRACAP, identifica-se como causa a negligência às normas pela DIRAF que não as submeteu aos órgãos colegiados pertinentes.

Efeitos

73. Risco de pagamento por serviços executados indevidamente ou mesmo não executados, com prejuízo à transparência, eficiência e eficácia e aos controles prévio e concomitante, além de inviabilizar ações tendentes a identificar divergências entre o planejamento e a execução, com vistas a promover ajustes e correções na construção do Estádio Nacional de Brasília.

Considerações do Auditado

74. Por meio do Ofício nº 362/2013-PRESI e anexos, fls. 101-253, a TERRACAP prestou diversas informações¹³ sobre os procedimentos atuais adotados pela Gerência de Execução Orçamentária e Financeira – GEFIN/DIRAF nas prestações de contas parciais dos convênios firmados pela TERRACAP. Na seqüência, indicou que “*não tem como rotina de trabalho o envio aos órgãos colegiados das Prestações de Contas Parciais, uma vez que não há Normatização vigente que exija de forma literal o envio das Prestações de Contas Parciais aos órgãos colegiados*”. (sic)
75. Nesse sentido, diverge da interpretação da equipe de auditoria quanto ao alcance das disposições contidas no art. 29 da IN nº 01/2005-CGDF, indicando que “*a GEFIN entende que no caso de **Prestação de Contas Parciais** a IN 01/2005 – CGDF, não é específica na exigência da apreciação da Diretoria Colegiada. Até porque isso geraria burocratização excessiva do processo, já que, mensalmente se deve realizar a **Prestação de Contas Parciais**, porém está à disposição de passar a adotar este procedimento caso o TCDF considere como necessário.*”¹⁴.
76. Sobre os aspectos normativos da Resolução nº 179/1991

¹³ Em atenção à Decisão nº 3262/2013, fl.99, em que a Corte conheceu o Relatório Prévio de Auditoria e autorizou o seu envio à TERRACAP para manifestação.

¹⁴ Sic / Grifos no original.



CONAD/TERRACAP, noticiou que “*esta Gerencia reconhece a exigência quanto a necessidade da GEFIN de após analisar “toda a documentação”, de enviar aos Órgão Colegiados competentes. Contudo, os artigos citados não exigem de forma objetiva que a **Prestação de Contas Parcial**, que é o caso das prestações de contas do convênio 323/2009, seja remetido aos Órgãos Colegiados competentes.*”¹⁴.

77. Diversamente, a prestação de contas ao término dos convênios é submetida à apreciação dos órgãos colegiados, em atenção ao disposto no art. 29 da IN nº 01/2005-CGDF.

Posicionamento da equipe de auditoria

78. A manifestação da TERRACAP corrobora a existência das falhas descritas neste Achado de Auditoria, onde se constatou impropriedades nas prestações de contas parciais do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009, como a ausência do Relatório de Execução Físico-Financeira, de parecer técnico e da manifestação da Diretoria Colegiada da TERRACAP, em desacordo com o que prescrevem os arts. 29, § 1º, 30 e 31 da IN nº 01/2005 – CGDF e os arts. 12, alínea “a”, 13, 17 e 18 da Resolução nº 179/1991 CONAD/TERRACAP.
79. Registre-se que, ao contrário da exposição da TERRACAP, o conteúdo material dos arts. 19, § 2º, 29, § 1º, 30 e 31 da IN nº 01/2005 – CGDF aborda expressamente as exigências aplicáveis à prestação de contas parcial, inexistindo espaço para a interpretação normativa realizada pela jurisdicionada, no âmbito da atuação discricionária do gestor público distrital.
80. Por fim, cumpre indicar que, nos termos do art. 33 da IN nº 01/2005 – CGDF, em face das irregularidades verificadas nas prestações de contas parciais e apontadas neste Achado de Auditoria, competia à TERRACAP suspender imediatamente o repasse de recursos à Secretaria de Obras no âmbito do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009 – SO, exigindo desta a regularização das falhas. Todavia, nenhuma medida corretiva nesse sentido foi adotada pela empresa, que se limitava a processar a documentação recebida sem nenhum exame de mérito, conforme supra evidenciado.



Responsabilização

Tabela 03

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
As prestações de contas parciais do Convênio NUTRA/PROJU n° 323/2009 não foram adequadamente avaliadas pelas unidades técnicas responsáveis da TERRACAP, com emissão de parecer técnico e financeiro, assim como não foram enviadas aos Órgãos Colegiados competentes para exame.	Outubro de 2010 a agosto de 2012	Não aplicável

Responsáveis indicados

81. Aponta-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 04

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Carem Lúcia Guimarães	Titular da Gerência de Engenharia - GEREN	Novembro de 2008 a ... (ainda no cargo)	Exame inadequado das prestações de contas parciais do Convênio NUTRA/PROJU n° 323/2009, sem a emissão de parecer técnico e financeiro, em desacordo com os arts. 19, § 2º, 29, § 1º, 30 e 31 da IN n° 01/2005 – CGDF.	Ao deixar de observar as normas distritais e exercer as obrigações que lhe competiam, o responsável contribuiu para a existência da irregularidade.	Não aplicável
Júlio César Pelles	Titular da Gerência de Execução Orçamentária e Financeira – GEFIN	Setembro de 2004 a janeiro de 2011	Exame inadequado das prestações de contas parciais do Convênio NUTRA/PROJU n° 323/2009, com repasse de recursos sem adequada comprovação da execução das obras, em desacordo com os arts. 19, § 2º, 29, § 1º, 30 e 31 da IN n° 01/2005 – CGDF.	Ao deixar de observar as normas distritais e exercer as obrigações que lhe competiam, o responsável deu causa à irregularidade.	Não aplicável
Kaio de Oliveira Teixeira		Janeiro de 2011 a outubro de 2013.			



Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Elme Terezinha Ribeiro Tanus	Titular da Diretoria de Recursos Humanos, Administração e Finanças - DIRAF	Janeiro de 2007 a junho de 2010	Deixar de submeter as prestações de contas parciais do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009 aos órgãos colegiados competentes, em desacordo com os arts. 17 e 18 da Resolução nº 179/1991 CONAD/TERRACAP.	Ao deixar de observar as normas distritais e exercer as obrigações que lhe competiam, o responsável deu causa à irregularidade.	Não aplicável
Helton de Freitas Costa		Junho de 2010 a janeiro de 2011.			
Israel Marcos da Costa Brandão		Janeiro de 2011 a outubro de 2013.			

Proposições

82. Considerando que se encontra exaurida a fase de prestação de contas parciais do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009, deixaremos de propor à Corte a adoção de providências para corrigir as falhas apontadas neste Achado de Auditoria. Entretanto, para evitar que impropriedades semelhantes às observadas ocorram no futuro, deve o Tribunal determinar à TERRACAP que, doravante, adote providências com vistas à efetiva apresentação e análise das prestações de contas parciais dos convênios por ela firmados, em cumprimento ao disposto nos arts. 17 e 18 da Resolução nº 179/1991 CONAD/TERRACAP e arts. 19, § 2º, 26 a 33 da Instrução Normativa nº 01/2005-CGDF. (Sugestão II)
83. Além disso, sugere-se a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 04, com fundamento no art. 182, §5º, da Resolução nº 38/1990 para que apresentem razões de justificativa pela irregularidade apontada, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Orgânica do TCDF. (Sugestão IV-a)

Benefícios Esperados

84. Evitar que falhas semelhantes ocorram nos ajustes similares firmados pela TERRACAP.

2.2 QA 2 – A execução do Convênio nº 280/2008 – SO, relativo à construção da Torre de TV Digital, no que se refere à participação da TERRACAP, ocorreu dentro dos limites da legalidade e dos termos do Convênio?

Como concedente dos recursos, a TERRACAP não realizou um controle efetivo da execução do convênio. Há evidências de falhas no acompanhamento das obras e



serviços, nos repasses dos recursos e nas prestações de contas parciais, revelando clara desobediência aos termos do convênio e da legislação aplicável.

2.2.1 Achado nº 3 – Não ocorreu o pleno acompanhamento da execução das obras, objeto do Convênio nº 280/2008- SO, por parte do executor designado pela TERRACAP.

Critério

85. Item 3.2 da Cláusula Terceira¹⁵ do Convênio nº 280/2008-SO, art. 13, inciso II e § 3º, do Decreto nº 16.098/1994¹⁶, art. 41, § 5º, do Decreto nº 32.598/2010 e art. 1º, § 1º, XII, da IN nº 01/2005 - CGDF.

Análises e Evidências

86. O Decreto nº 32.598/2010 descreve as atribuições do executor de convênio em seu art. 41, § 5º, nos seguintes termos¹⁷:

Art. 41, § 5º - É da competência e responsabilidade do executor:

I – verificar se o cronograma físico-financeiro das obras e serviços ou a aquisição de materiais se desenvolvem de acordo com a respectiva Ordem de Serviço e Nota de Empenho;

IV – atestar a conclusão das etapas ajustadas;

V – prestar à unidade setorial de orçamento e finanças, ou equivalente, informações quanto ao andamento das etapas, para atualização do SIAC/SIGGO;

87. No mesmo sentido, o Decreto nº 16.098/1994 indicava as atribuições do executor de convênio em seu art. 13, inciso II e § 3º, nos seguintes termos:

Art. 13. Para todos os ajustes, designar-se-á, de forma expressa:

(...)

II - o executor, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, que deverá apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que

¹⁵ “3.2 Designar, por meio da Diretoria Técnica e de Fiscalização, um técnico para supervisionar a execução do Convênio, que desempenhará as seguintes atribuições:

3.2.1 efetuar o controle das Ordens de Serviço;

3.2.2 verificar o cumprimento do disposto na Cláusula Décima Segunda deste ajuste;

3.2.3 comprovar a execução das obras e serviços e visar as faturas atestadas pela NOVACAP e visadas pela Secretaria de Obras, no prazo de 3 (três) dias úteis.”.

¹⁶ Vigente até dezembro de 2010, quando foi revogado e sucedido pelo Decreto nº 32.598/2010.

¹⁷ O convênio possui dois executores que exercem atribuições distintas, pois suas empresas (NOVACAP e TERRACAP) apresentam responsabilidades diferentes no ajuste. Por isso, em vista do princípio da razoabilidade, entende-se que não cabem ao executor da TERRACAP todas as atribuições constantes dos Decretos nºs 16.098/1994 e 32.598/2010 e da Lei nº 8.666/1993.



solicitado pelo contratante;

(...)

§ 3º É da competência e responsabilidade do executor:

I - verificar se o custo e o andamento das obras e serviços ou a aquisição de materiais se desenvolvem de acordo com as respectivas Ordem de Serviço e Nota de Empenho;

II - prestar à unidade setorial de orçamento e Finanças, ou órgão equivalente, informações necessárias ao cálculo do reajustamento de preços, quando previsto em normas próprias;

III - dar ciência, ao órgão ou entidade contratante, sobre:

a) ocorrências que possam ensejar aplicação de penalidades ao contratado;

b) alterações necessárias ao projeto e suas conseqüências no custo previsto;

IV - atestar a conclusão das etapas ajustadas;

V - verificar a articulação entre as etapas, de modo que os serviços não sejam prejudicados;

VI - remeter, até o quinto dia do bimestre subsequente, relatório de acompanhamento das obras ou serviços contratados ao órgão ou entidade contratante e ao órgão responsável pela supervisão técnica;

VII - receber obras e serviços, ouvido o órgão responsável pela supervisão técnica.

88. Por sua vez, a IN nº 01/2005 da Corregedoria-Geral do Distrito Federal – CGDF resume as responsabilidades do executor de convênio no art. 1º, § 1º, XII:

Supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios ao fim de cada etapa.

89. A indicação do executor foi feita segundo os critérios legais. A Diretoria Técnica e de Fiscalização da TERRACAP, por meio da Ordem de Serviço nº 41/2009 (fl. 127 do Anexo I) indicou o Engenheiro Civil Leonam Santos Paes como executor do convênio.

90. Consta que a Secretaria de Obras do DF encaminhava à TERRACAP, conforme registros no processo de execução do convênio para construção da Torre de TV Digital, os seguintes documentos: Demonstrativo de Execução da Receita e da Despesa, Relação de Pagamentos, Conciliação Bancária, Extratos da Conta Corrente do Convênio, Atestado de Execução, Notas Fiscais das firmas executoras e Detalhamento de Previsões de Pagamento.

91. A documentação era analisada pelo executor, visando, basicamente, confrontar os valores das prestações de contas com as faturas e os atestados de execução apresentados. Segundo o mesmo, também eram feitas visitas à obra, ocasião em que se comparava o seu andamento com as medições recebidas.

92. No que se refere à execução física da obra, observa-se que, entre os



documentos apresentados, apenas o Atestado de Execução e as Notas Fiscais das firmas executoras estão aptos a comprovar a sua execução, os demais dizem respeito ao controle financeiro. Entretanto, as descrições de ambos não trazem elementos que permitam demonstrar o que foi construído em cada etapa.

93. O Relatório de Execução Físico-Financeira e os termos de vistoria, por exemplo, que, em princípio, deveriam ser emitidos pelo executor do convênio para atestar o andamento das obras e dos serviços, não constam do processo de execução do convênio. Desse modo, não se pode assegurar que as medições apresentadas pelas firmas executoras eram compatíveis com os serviços prestados e com as etapas do cronograma físico-financeiro.

Causas

94. A primeira causa foi a negligência do executor ao não atentar para o cumprimento das normas, especificamente o item 3.2.3 da Cláusula Terceira do Convênio nº 280/2008-SO, o art. 13, inciso II e § 3º, do Decreto nº 16.098/1994, o art. 41, § 5º do Decreto nº 32.598/2010 e o art. 1º, § 1º, XII, da IN nº 01/2005 - CGDF.
95. A segunda, o controle interno insuficiente. Dada a materialidade dos recursos envolvidos na construção da Torre de TV Digital, a própria TERRACAP deveria ter identificado e corrigido as desconformidades encontradas.

Efeitos

96. A ausência do efetivo acompanhamento da obra pode ensejar: a) pagamentos antecipados ou discrepâncias entre os serviços medidos e pagos; b) ocorrência de vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados; c) cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos.

Considerações do Auditado

97. Por meio do Ofício nº 362/2013-PRESI e anexos, fls. 101-253, a TERRACAP prestou diversas informações¹⁸ sobre as atribuições, competências e atividades realizadas pela NOVACAP na fiscalização e supervisão da construção da Torre de TV Digital, destacando que¹⁹:

“ (...) todas as medições são emitidas pela NOVACAP, e enviada à Secretaria de Obras em processo autuado especificamente para aquela medição (Anexo II), contendo as planilhas de medição detalhadas, cronograma atualizado, Ordens de

¹⁸ Em atenção à Decisão nº 3262/2013, fl.99, em que a Corte conheceu o Relatório Prévio de Auditoria e autorizou o seu envio à TERRACAP para manifestação.

¹⁹ Anexo III do Ofício nº 362/2013-PRESI, fls. 142/143.



Serviço, e documentação de eventuais aditivos.

Assim a fiscalização da TERRACAP de pessoal de cada um dos processos de pagamento/medição os analisa e “atesta” se estiver de acordo e não o retém, uma vez que este processo retorna para a Secretaria de Obras que faz o pagamento da Fatura/Nota Fiscal emitida pela Empresa Construtora.

Da forma semelhante ao convênio para a construção do Estádio e outros já firmados entre TERRACAP e NOVACAP, CAESB DER/DF, a fiscalização da execução dos serviços contratados são atribuídos a essas empresas as comprovações detalhadas de serviços executados estão comprovados nos processos de cada uma destas, e são disponibilizados para a TERRACAP se houver necessidade porque acarretaria grande volume de cópias.”. (sic)

Posicionamento da equipe de auditoria

98. As informações prestadas pela TERRACAP apenas confirmam a existência das falhas descritas neste Achado de Auditoria, em que se evidenciou a atuação negligente do executor do Convênio nº 280/2008 - SO, que não deu efetividade ao disposto no Item 3.2 da Cláusula Terceira do ajuste, bem como no art. 13, inciso II e § 3º, do Decreto nº 16.098/1994, no art. 41, § 5º, do Decreto nº 32.598/2010 e no art. 1º, § 1º, XII, da IN nº 01/2005 - CGDF.
99. Os esclarecimentos trazidos aos autos pelo Ofício nº 362/2013-PRESI e anexos, fls. 101-253, demonstram que, consciente e deliberadamente, houve por parte do executor a transferência indevida de suas atribuições à NOVACAP e a Secretaria de Obras, jurisdicionadas cujas atuações na construção da Torre de TV Digital também deveriam ser objeto de fiscalização e acompanhamento pela TERRACAP. Entretanto, isso jamais ocorreu, na medida em que o próprio executor do convênio admite que as medições e fiscalizações que lhe caberiam eram realizadas por outros, sem a sua supervisão.
100. Admitir que a competência pela fiscalização do correto emprego dos recursos repassados pela TERRACAP à NOVACAP e Secretaria de Obras caberia a estas, não àquela, significa a aceitar que as atribuições do executor da TERRACAP eram absolutamente vazias de conteúdo material, algo inaceitável. Notadamente, porque o ajuste foi taxativo ao prever a indicação de técnico qualificado para a função de executor, razão pela qual a TERRACAP indicou um preposto com formação em engenharia, não em outras áreas ou ciências.



Responsabilização

Tabela 05

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Inexistência de adequado acompanhamento da execução das obras objeto do Convênio nº 280/2008 - SO por parte do executor designado pela TERRACAP.	Junho/2009 a agosto/2012	Não aplicável

Responsáveis indicados

101. Aponta-se como responsável pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 06

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Leonam Santos Paes	Executor do Convênio NUTRA/PROJU nº 280/2008-SO	Junho de 2009 a agosto de 2012	Inadequada supervisão, fiscalização e acompanhamento do Convênio nº 280/2008 - SO, em desacordo com o disposto no art. 13, inciso II e § 3º, do Decreto nº 16.098/1994, no art. 41, § 5º, do Decreto nº 32.598/2010 e no art. 1º, § 1º, XII, da IN nº 01/2005 - CGDF.	Ao deixar de observar as normas distritais e exercer as obrigações que lhe competiam, o executor deu causa à irregularidade.	Não aplicável

Proposições

102. Considerando que a construção da Torre de TV Digital encontra-se finalizada e que a execução do Convênio nº 280/2008-SO é objeto de fiscalização do Processo nº 26530/2008, deixa-se de propor a adoção de providências afetas à correção das falhas verificadas na fiscalização e no acompanhamento da realização objeto do ajuste em tela.

103. Não obstante, sugere-se a audiência do responsável indicado na Tabela 06, com fundamento no art. 182, §5º, da Resolução nº 38/1990 para que apresente razões de justificativa pela irregularidade apontada, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Orgânica do TCDF. (Sugestão IV-a)



Benefícios Esperados

104. Evitar que falhas semelhantes ocorram em ajustes similares firmados pela TERRACAP.

2.2.2 Achado nº 4 – Os repasses dos recursos financeiros feitos à Secretaria de Obras não obedeceram a critérios pré-estabelecidos (Programa de Trabalho) nem se vincularam às prestações de contas parciais.

Critérios

105. Art. 12 do Decreto nº 16.098/1994, arts. 3º, § 1º, e 4º da Resolução nº 179/1991 CONAD/TERRACAP; Cláusula Oitava do Convênio nº 280/2008-SO; e art. 19, § 2º, da Instrução Normativa nº 01/ 2005 - CGDF.

Análises e Evidências

106. Os repasses de recursos feitos à Secretaria de Obras não obedeceram ao Cronograma de Desembolso (fls. 122/126 do Anexo I), aos arts. 3º, § 1º, e 4º da Resolução do Conselho de Administração da TERRACAP, ao art. 19, § 2º, da Instrução Normativa nº 01/2005 – CGDF e à Cláusula Oitava do Convênio nº 280/2008-SO, *verbis*:

Art. 3º Os recursos serão liberados de acordo com o cronograma Físico-Financeiro ou Cláusula Específica que estipule a forma de liberação em cada Convênio ou Contrato, e após aprovação do Órgão Colegiado competente, o qual, igualmente, aprovará eventuais alterações.

§ 1º Qualquer solicitação de liberação de recursos, deverá ser acompanhada da Nota Fiscal ou Fatura correspondente ao serviço ou obra, objeto do Contrato ou Convênio.

(...)

Art. 4ª Não serão repassados recursos dos Convênios enquanto existir Prestação de Contas em atraso, de Convênio ou Contrato cujo prazo tenha expirado. (Res. CONAD/TERRACAP)

Art 19. O repasse de recursos financeiros destinados ao cumprimento do objeto do convênio obedecerá ao Plano de Trabalho previamente aprovado, tendo por base o cronograma de desembolso, cuja elaboração terá como parâmetro para a definição de parcelas o detalhamento da execução física do objeto e a programação financeira do Governo do Distrito Federal.

(...)

§ 2º Quando a liberação dos recursos ocorrer em 3 (três) ou mais parcelas, a partir da terceira liberação será exigida a prévia apresentação de prestação de contas parcial referente à penúltima parcela liberada, composta da documentação especificada nos itens III a VII do art. 26. (IN nº 1/05)



CLÁUSULA OITAVA – DO PAGAMENTO

A TERRACAP repassará, ao Distrito Federal, os recursos necessários requeridos pela Secretaria de Obras, desde que observadas a previsão de desembolso anual.

PARÁGRAFO PRIMEIRO. A Secretaria de Obras efetuará os pagamentos mediante solicitação da empresa contratada para execução das obras, que deverá vir acompanhada da fatura correspondente, conforme etapas e valores previstos no cronograma físico-financeiro, bem, como das certidões negativas de regularidade com o INSS, FGTS e GDF.

PARÁGRAFO SEGUNDO. As faturas apresentadas serão atestadas pela Fiscalização da NOVACAP e visadas pela Secretaria de Obras e pela Diretoria Técnica e de Fiscalização da TERRACAP.

PARÁGRAFO TERCEIRO. Só era efetuado o pagamento dos serviços e obras realmente executados e comprovados, os quais devem estar devidamente especificados quantitativamente e qualitativamente, não sendo admissível o pagamento de valores calculados com base em percentuais incidentes sobre o custo total da obra ou serviço.

107. Em relação ao ajuste em exame, a princípio, é importante fazer os seguintes registros:
- a) a celebração do Convênio nº 280/2008 - SO ocorreu em 30.10.2008;
 - b) o contrato para construção da Torre de TV Digital foi assinado em 10.06.2009;
 - c) as Ordens de Serviços nº 637 e nº 638/2009, autorizando a execução da obra, foram emitidas em 15.06.2009.
108. O calendário de repasses constante do Cronograma de Desembolso foi completamente ignorado. Os repasses foram feitos em menos parcelas de maior valor. Para melhor ilustrar, o quadro a seguir mostra as datas de celebração do Convênio e dos aditivos e os respectivos valores, bem como o valor e a respectiva data de cada repasse feito à Secretaria de Obras. Registra também os valores acumulados (valor original mais aditivos) dos repasses.


Tabela 07

R\$ 1,00

	CONVÊNIO / TERMOS ADITIVOS			CRONOGRAMA DE DESEMBOLSOS				REPASSES À SECRETARIA DE OBRAS			
	DATA	DESCRIÇÃO	VALOR	DATA	VALOR	ACUMULADO	%	DATA	VALOR	ACUMULADO	%
2008	30.10.2008	Convênio 280/2008-SO	61.824.157								
2009								30.04.2009	5.212.831	5.212.831	6,4%
				06.2009	2.119.411	2.119.411	3,3%				
				07.2009	4.549.363	6.668.774	10,4%	31.07.2009	14.666.739	19.879.569	24,5%
				08.2009	3.869.586	10.538.360	16,4%				
	30.09.2009	1º Aditivo	6.617.559	09.2009	4.050.714	14.589.074	22,8%				
				10.2009	4.233.654	18.822.729	29,4%				
				11.2009	4.450.094	23.272.823	36,3%				
	24.12.2009	2º Aditivo	1.173.699	12.2009	5.248.605	28.521.428	44,5%	26.11.2009	19.092.316	38.971.885	48,0%
2010				01.2010	4.586.620	33.108.049	51,7%				
				02.2010	8.093.811	41.201.860	64,3%	18.02.2010	21.615.857	60.587.742	74,6%
				03.2010	9.235.606	50.437.465	78,7%				
				04.2010	7.235.061	57.672.527	90,0%				
				05.2010	4.462.655	62.135.182	97,0%				
				06.2010	1.929.214	64.064.396	100,0%				
		25.11.2010	4º Aditivo	11.797.673							
								17.12.2010	8.418.271	69.006.014	84,9%
2011	06.04.2011	5º Aditivo	283.602					11.02.2011	2.605.953	71.611.967	88,1%
	05.12.2011	7º Aditivo	8.250.711					25.02.2011	1.054.276	72.666.242	89,4%
								16.03.2011	137.763	72.804.005	89,6%
								20.04.2011	283.602	73.087.607	90,0%
								18.10.2011	4.926.475	78.014.082	96,0%
2012								02.03.2012	2.843.015	80.857.097	99,5%
								13.03.2012	393.475	81.250.571	100,0%
TOTAL			89.947.401			64.064.396	100%		81.250.571	81.250.571	100%

Fonte: Processo da TERRACAP nº 111.000.890/2009.

109. A princípio, cabe registrar que o cronograma de desembolsos contemplou o valor original do Convênio nº 280/2008-SO, R\$ 61.824.157,11, e uma parte do Primeiro Aditivo, R\$ 2.240.238,30, que se destinou a corrigir uma diferença apurada quando da celebração do Contrato nº 097/2009 entre a Secretaria de Obras e o Consórcio contratado para executar os serviços de engenharia. Assim, o montante inicial foi de R\$ 64.064.395,41. Verifica-se que mais da metade desses recursos (R\$ 38.971.885,05) foi repassada já em 2009, ano do início da obra, ou seja, 60,83% do montante inicial, contra uma previsão de 44,5%. Só nos dois primeiros repasses (abril e julho/2009), 31,03% (R\$ 19.879.569,43) dos recursos do referido montante já haviam sido repassados. O cronograma de desembolso previa repasses de apenas 10,4%.

110. O repasse dos 55,5% restantes (R\$ 35.542.967,47), previstos para o ano seguinte (2010), deveria ocorrer em seis parcelas, conforme cronograma. Mas, a esse valor foi adicionada ainda a outra parte do 1º Aditivo (R\$ 4.377.320,86) e o 2º Aditivo (R\$ 1.173.699,05), ambos efetuados em 2009, mais o 4º Aditivo no valor de R\$ 11.797.672,57. Dessa forma, o montante a ser repassado em 2010 passou a ser de R\$ 52.891.659,95. Porém, naquele ano ocorreram apenas dois repasses: o primeiro, em fevereiro, de R\$ 21.615.857,26;



e o último, em dezembro, de R\$ 8.418.271,24. Assim, o montante repassado em 2010 atingiu a cifra de R\$ 30.034.128,50, abaixo do previsto. Entretanto, cabe observar que dos R\$ 35.542.967,47 previstos no cronograma original para 2010, mais da metade desses recursos foi transferida já no primeiro repasse, conforme tabela anterior.

111. No exercício de 2011 foram celebrados ainda o 5º e o 7º Aditivos, cujos valores foram R\$ 283.601,84 e R\$ 8.250.711,31, respectivamente. Assim, restou um saldo de R\$ 31.391.844,60 a ser repassado à Secretaria de Obras. Nos anos de 2011 e 2012 foram repassados R\$ 9.008.068,39 e R\$ 3.236.489,42, respectivamente, conforme o quadro. Tais valores referem-se ao restante do 4º Aditivo e ao 5º Aditivo. Quanto ao 7º Aditivo, não há registro de que os recursos correspondentes tenham sido repassados à Secretaria de Obras no decorrer da execução desta auditoria.
112. Observa-se, ainda, que as exigências estabelecidas no art. 19, § 2º, da IN nº 01/2005 - CGDF e no art. 4º da Resolução CONAD/TERRACAP acerca das prestações de contas parciais também não foram observadas. O quadro a seguir mostra que os repasses e a comprovação da aplicação dos recursos seguiram calendários diferentes, contrariando as normas citadas.

Tabela 08

R\$ 1,00											
	CONVÊNIO / TERMOS ADITIVOS			REPASSES À SECRETARIA DE OBRAS				PRESTAÇÕES DE CONTAS			
	DATA	DESCRIÇÃO	VALOR	DATA	VALOR	ACUMULADO	%	DATA	VALOR	ACUMULADO	%
2008	30.10.2008	Convênio 280/2008-SO	61.824.157								
	30.09.2009	1º Aditivo	6.617.559	30.04.2009	5.212.831	5.212.831	6,4%	08.10.2009	1.924.746	1.924.746	2,4%
2009	24.12.2009	2º Aditivo	1.173.699	31.07.2009	14.666.739	19.879.569	24,5%	16.12.2009	8.239.697	10.164.443	12,5%
				26.11.2009	19.092.316	38.971.885	48,0%				
2010	25.11.2010	4º Aditivo	11.797.673	18.02.2010	21.615.857	60.587.742	74,6%	20.05.2010	24.411.736	34.576.179	42,6%
				17.12.2010	8.418.271	69.006.014	84,9%	16.06.2010	2.514.958	37.091.136	45,7%
								08.09.2010	9.680.603	46.771.740	57,6%
								29.10.2010	5.666.457	52.438.197	64,5%
2011								17.12.2010	7.811.759	60.249.955	74,2%
	06.04.2011	5º Aditivo	283.602	11.02.2011	2.605.953	71.611.967	88,1%	04.03.2011	3.978.200	64.228.155	79,0%
	05.12.2011	7º Aditivo	8.250.711	25.02.2011	1.054.276	72.666.242	89,4%	14.04.2011	1.422.684	65.650.840	80,8%
				16.03.2011	137.763	72.804.005	89,6%	19.08.2011	288.963	65.939.803	81,2%
				20.04.2011	283.602	73.087.607	90,0%	25.11.2011	281.291	66.221.094	81,5%
2012				18.10.2011	4.926.475	78.014.082	96,0%				
				02.03.2012	2.843.015	80.857.097	99,5%	04.01.2012	29.904	66.250.997	81,5%
				13.03.2012	393.475	81.250.571	100,0%	07.02.2012	1.907.073	68.158.070	83,9%
								27.03.2012	2.950.104	71.108.175	87,5%
								08.05.2012	185.303	71.293.478	87,7%
								12.06.2012	4.144.179	75.437.657	92,8%
								27.06.2012	1.978.218	77.415.875	95,3%
							10.07.2012	1.440.266	78.856.140	97,1%	
							31.08.2012	383.177	79.239.317	97,5%	
TOTAL			89.947.401		81.250.571	81.250.571	100%		79.239.317	79.239.317	98%

Fonte: Processo da TERRACAP nº 111.000.890/2009.

113. Verifica-se que, de acordo com a norma, a prestação de contas do primeiro repasse deveria ser pré-requisito para a liberação da terceira parcela. Entretanto, do montante de R\$ 5.212.830,71, apenas R\$ 1.924.745,83 fizeram parte da primeira comprovação de aplicação dos recursos, ou seja, menos da



metade da parcela. De igual modo, conforme o quadro, as prestações de contas parciais seguintes foram inadequadas.

114. Dessa forma, observa-se que os repasses dos recursos financeiros feitos à Secretaria de Obras pela TERRACAP, conforme os registros constantes do Processo nº 111.000.890/2009, não atendem às normas que disciplinam a matéria.

Causas

115. A primeira causa foi a negligência da TERRACAP ao não atentar para o cumprimento do disposto nos arts. 3º, § 1º, e 4º da Resolução nº 179/91 CONAD/TERRACAP, no art. 19, § 2º, da Instrução Normativa nº 01/ 2005 – CGDF e na Cláusula Oitava do Convênio nº 280/2008-SO.
116. A segunda, o controle interno insuficiente. Dada a materialidade dos recursos envolvidos na construção da Torre de TV Digital, a própria TERRACAP deveria ter identificado e corrigido as desconformidades encontradas.

Efeitos

117. Conforme se apurou, os repasses dos recursos financeiros não obedeceram ao previsto no cronograma de desembolsos ou às prestações de contas parciais, ensejando repasses indevidos e intempestivos à Secretaria de Obras, em montante superior ao custo das obras realmente executadas e comprovadas, com redução dos valores disponíveis em caixa pela TERRACAP para alcance de suas finalidades institucionais.

Considerações do Auditado

118. Por meio do Ofício nº 362/2013-PRESI e anexos, fls. 101-253, a TERRACAP prestou informações²⁰ sobre as competências da Gerência de Execução Orçamentária e Financeira – GEFIN/DIRAF. Na seqüência, indicou que:

“ (...) o não cumprimento das exigências do art. 3º da Resolução nº 179/1991, além do art. 19, § 2º, da Instrução Normativa nº 01, de 22 de dezembro de 2005, não competem a esta Gerência, uma vez que os controle do cronograma Físico-Financeiro e do Plano de Trabalho dos Convênios são funções que dependem de capacidade de avaliação técnica, isto é, compete a área de engenharia da Empresa”.

119. Em seguida, diverge da interpretação da equipe de auditoria quanto ao

²⁰ Em atenção à Decisão nº 3262/2013, fl.99, em que a Corte conheceu o Relatório Prévio de Auditoria e autorizou o seu envio à TERRACAP para manifestação.



alcance da Cláusula Oitava do Convênio NUTRA/PROJU nº 280/2008-SO, indicando que “(...), no que concerne a realização de pagamentos através das exigências do Cronograma Físico-Financeiro, o Termo do Convênio 280/2008 Nutra/PROJU é taxativo ao delegar esta função à Secretaria de Obras, a qual também acumula a função de solicitar os recursos necessários para o andamento da obra.”.

120. No mesmo sentido, destacou que a referida cláusula contratual “(...) limitou para a TERRACAP as exigências a duas condições básicas:

- Repasse ser realizado após o recurso ser requerido pela Secretaria de Obras;
- Deve-se observar à previsão de desembolso anual”.

121. Assim, concluiu que a TERRACAP observou os termos do ajuste com repasses à Secretaria de Obras respeitando o limite de desembolso anual, já que estes estiveram abaixo do que foi programado por ano²¹, bem como que a falha evidenciada neste Achado de Auditoria deveria ser objeto de questionamento à Secretaria de Obras.

122. Quanto às exigências estabelecidas no art. 19, § 2º, da IN nº 01/2005 - CGDF e no art. 4º da Resolução CONAD/TERRACAP acerca das prestações de contas parciais, argumenta que houve a adequada prestação de contas por ocasião do terceiro repasse de valores à Secretaria de Obras, conforme determinação da então Corregedoria-Geral do Distrito Federal.

123. Nesse sentido, argumenta que:

“ (...) as imposições da Instrução Normativa não exigem que a responsável pela confecção da prestação de contas parcial, comprove os gastos da totalidade dos recursos na obra, mas comprove o que foi gasto e o que foi aplicado no mercado financeiro(...).

Destarte, não compete a TERRACAP determinar o cronograma de desembolso, e a forma como estes serão gastos. Dessa forma, consideramos que a TERRACAP respeitou a Instrução Normativa 01/2005 e a Cláusula Oitava do Termo do Convênio NUTRA/PROJU 280/2008, ao realizar o 3º repasse após a prestação de contas parcial e atendeu as solicitações de envio de recursos realizados pela Secretaria de Obras. Todavia, como a Secretaria de Obras solicitou mais recursos, mesmo não realizando a gasto total dos recursos repassados inicialmente, esta Gerência considera como ideal questionar a Secretaria de Obras sobre as solicitações realizadas para o envio de recursos mesmo não os utilizando em sua totalidade para a execução da obra.

²¹ Conforme tabela vista à fl. 109, que compreende os exercícios de 2009 a 2012.



Além disso, gostaríamos de destacar que estas práticas de envio de adiantamento de recursos ao conveniente para a execução do objeto, já foram devidamente abolidas da empresa, desde 2009 em todos os convênios os recursos são repassados após a execução de cada etapa, o evita este tipo de dúvidas na gestão do convênio". (Sic)

Posicionamento da equipe de auditoria

124. Preliminarmente, cumpre indicar que a manifestação da TERRACAP ratifica a impropriedade evidenciada neste Achado de Auditoria relativa ao repasse de recursos em desconformidade com o cronograma físico-financeiro. Contraria o disposto no art. 12 do Decreto nº 16.098/1994, os arts. 3º, § 1º, e 4º, da Resolução nº 179/91 CONAD/TERRACAP, no art. 19, § 2º, da Instrução Normativa nº 01/ 2005 – CGDF e na Cláusula Oitava do Convênio nº 280/2008-SO.
125. Isso porque a interpretação oferecida pela jurisdicionada para o conteúdo das normas em tela, por ser inadequada, no limite, pode ensejar o completo repasse de recurso ao conveniente sem que este comprove qualquer aplicação dos valores repassados na realização de obras e serviços, ou seja, na efetivação do objeto pactuado. Para tanto, seria necessário apenas que a terceira ou demais parcelas destinem-se ao repasse de valores módicos. A situação não encontra abrigo nas normas em tela que visam justamente proteger o interesse público.
126. Portanto, não há razoabilidade na transferência de recursos da empresa sem a vinculação ao cronograma físico-financeiro, na medida em que não havendo a comprovação dos serviços e obras realmente executados, tem-se a irregular antecipação de recursos do convênio ou o pagamento de valores calculados com base em percentuais incidentes sobre o custo total da obra ou serviço, hipótese vetadas pelas normas em tela.
127. Neste caso, competia à Gerência de Engenharia da TERRACAP controlar o cronograma físico-financeiro da obra e o plano de trabalho do Convênio nº 280/2008-SO, na medida em que essas atividades ensejam capacidade de avaliação técnica, conforme indicado no Ofício nº 362/2013-PRESI e anexos, fls. 101-253.
128. Além disso, a Gerência de Execução Orçamentária e Financeira jamais poderia ter autorizado e realizado repasses à Secretaria de Obras sem o adequado suporte documental, que permitisse demonstrar a compatibilidade entre as solicitações de recursos e a execução do objeto do Convênio nº 280/2008-SO, situação absolutamente diversa do adiantamento de recursos com base apenas na previsão de desembolso anual, o que não encontra amparo nas normas aplicáveis ao caso. Tanto é assim, que a empresa noticiou que a prática



encontra-se devidamente abolida desde 2009 em todos os convênios.

Responsabilização

Tabela 09

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Repasse de recursos no âmbito do Convênio nº 280/2008-SO, em desconformidade com o cronograma físico-financeiro, contrariando o disposto no art. 12 do Decreto nº 16.098/1994, os arts. 3º, § 1º, e 4º da Resolução nº 179/1991 CONAD/TERRACAP, no art. 19, § 2º, da Instrução Normativa nº 01/ 2005 – CGDF e na Cláusula Oitava do referido ajuste.	Junho/2009 a março/2012	Não aplicável

Responsáveis indicados

129. Aponta-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:

Tabela 10

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Júlio César Pelles	Titulares da Gerência de Execução Orçamentária e Financeira – GEFIN	Setembro de 2004 a janeiro de 2011	Repassar valores à Secretaria de Obras sem o adequado suporte documental que permitisse demonstrar a compatibilidade material entre as solicitações de recursos e a execução do objeto do Convênio nº 280/2008-SO, em desacordo com o disposto no art. 12 do Decreto nº 16.098/1994, os arts. 3º, § 1º, e 4º, da Resolução nº 179/1991 CONAD/TERRACAP, no art. 19, § 2º, da Instrução Normativa nº 01/ 2005 – CGDF e na Cláusula Oitava do referido ajuste.	Ao deixar de observar as normas distritais e exercer as obrigações que lhe competiam, o responsável contribuiu para a existência da irregularidade.	Não aplicável
Kaio de Oliveira Teixeira		Janeiro de 2011 a outubro de 2013.			



Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Carem Lúcia Guimarães	Titular da Gerência de Engenharia - GEREN	Novembro de 2008 a ... (ainda no cargo)	Deixar de controlar o cronograma físico-financeiro da obra e o plano de trabalho do Convênio NUTRA/PROJU nº 280/2008-SO, o que ensejou o repasse de valores à Secretaria de Obras sem a devida comprovação da execução do objeto do ajuste, contrariando o disposto no art. 12 do Decreto nº 16.098/1994, os arts. 3º, § 1º, e 4º da Resolução nº 179/1991 CONAD/TERRACAP, no art. 19, § 2º, da Instrução Normativa nº 01/ 2005 – CGDF e na Cláusula Oitava do referido ajuste.	Ao deixar de observar as normas distritais e exercer as obrigações que lhe competiam, o responsável contribuiu para a existência da irregularidade.	Não aplicável

Proposições

130. Considerando que, por meio do Ofício nº 362/2013-PRESI e anexos, fls. 101-253, a TERRACAP informou que o adiantamento de recursos com base apenas na previsão de desembolso anual deixou de ser realizada desde 2009, não será proposta a adoção de providências afetas à correção das falhas verificadas na fiscalização e no acompanhamento da realização objeto do Convênio NUTRA/PROJU nº 280/2008-SO.

131. Entretanto, sugere-se a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 10, com fundamento no art. 182, §5º, da Resolução nº 38/1990 para que apresentem razões de justificativa pela irregularidade apontada, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Orgânica do TCDF. (Sugestão IV-a)

Benefícios Esperados

132. Evitar que falhas semelhantes ocorram em ajustes similares firmados pela TERRACAP.



2.2.3 Achado nº 5 – As prestações de contas parciais enviadas pela Secretaria de Obras à TERRACAP não estão em conformidade com as normas que regulamentam a matéria.

Critérios:

133. Cláusula Terceira, item 2.13, do Convênio nº 280/2008-SO; arts. 19, § 2º, 21, 29, § 1º, incisos I e II; 30 e 31 da Instrução Normativa nº 01/2005 –CGDF; arts. 12, alínea “a”, 13, 17 e 18 da Resolução nº 179/1991 CONAD/TERRACAP; art. 18 do Decreto nº 16.098/1994²² e art. 46 do Decreto nº 32.598/2010.

Análises e Evidências

134. Cabe registrar, a princípio, que por ocasião da execução da presente Auditoria de Regularidade encontravam-se realizadas apenas as prestações de contas parciais do Convênio nº 280/2008-SO, estando pendente a última medição, visto que só havia ocorrido a entrega provisória da obra.

135. No achado anterior, a análise teve por base o cotejamento dos repasses com as prestações de contas parciais. Aqui examina-se a correlação dessas prestações com as medições.

136. Conforme previsto na Cláusula Terceira, item 2.13, do Convênio nº 280/2008 - SO, compete à NOVACAP prestar contas da aplicação dos recursos, em até 30 (trinta) dias após a conclusão das obras, ou sempre que solicitado pela TERRACAP.

137. A IN nº 01/2005 – CGDF estabeleceu normas para a prestação de contas dos recursos oriundos de convênio pela entidade concedente, nos seguintes termos:

Art. 19.

§ 2º Quando a liberação dos recursos ocorrer em 3 (três) ou mais parcelas, a partir da terceira liberação será exigida a prévia apresentação de prestação de contas parcial referente à penúltima parcela liberada, composta da documentação especificada nos itens III a VII do art. 26.

Art. 21. A função gerencial fiscalizadora será exercida pelo concedente, dentro do prazo regulamentar de execução e de prestação de contas do convênio, assegurando-se aos agentes qualificados do concedente o poder discricionário de reorientar ações e de acatar, ou não, justificativas com relação às disfunções porventura havidas na execução, sem prejuízo da ação do órgão de controle interno.

Art. 29.

§ 1º A prestação de contas, parcial ou final, será analisada e avaliada na unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente, que emitirá

²² Vigente até dezembro de 2010, quando foi revogado e sucedido pelo Decreto nº 32.598/2010.



parecer abordando os seguintes aspectos:

I - técnico - quanto à execução física e alcance dos objetivos do convênio, podendo o setor competente valer-se de laudos de vistoria ou de informações obtidas junto a autoridades públicas do local de execução do convênio;

II - financeiro - quanto ao bom e regular emprego dos recursos do convênio.

Art. 30. A Prestação de Contas Parcial é aquela pertinente a cada uma das parcelas de recursos liberados, composta pela documentação especificada nos itens III a VIII e X, quando houver, do Art. 26 desta Instrução Normativa.

Art. 31. A Prestação de Contas Parcial e, em especial, o Relatório de Execução Físico-Financeira (Anexo III) serão analisados de acordo com os critérios estabelecidos no § 1º do Art. 29.

138. Ainda sobre as prestações de contas, na Resolução nº 179/1991, o Conselho de Administração da TERRACAP estabeleceu:

Art. 12 As Prestações de Contas de Convênios ou Contratos deverão ser apresentadas da seguinte forma:

a) no decorrer da execução do Convênio ou Contrato, de conformidade com o que preceituam o art. 9º e seu Parágrafo Único;

(...)

Art. 13 Na hipótese da alínea “a”, do artigo 12, serão exigidos os seguintes documentos comprobatórios:

a) demonstrativo da situação financeira do Convênio ou do Contrato;

(...)

Parágrafo Único. Nos documentos mencionados nas alíneas “b” e “c” deste artigo deverão constar obrigatoriamente os atestados do responsável pela execução dos serviços por parte do órgão contratado, bem como o período em que foram executados os serviços.

(...)

Art. 17 Caberá à Gerência Financeira o exame de toda a documentação das Prestações de Contas, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros e fiscais.

Art. 18 Após o exame da documentação pela Gerência Financeira a Diretoria Administrativa e Financeira submeterá à apreciação dos Órgãos Colegiados competentes.

Parágrafo único – Em caso de não aprovação, o Órgão Colegiado competente baixará o processo em diligência para que sejam sanadas as pendências.

139. Nesse sentido, a prestação de contas é, antes de tudo, um instrumento de controle que ajuda a garantir a transparência na administração dos recursos públicos. Busca evidenciar se houve eficiência e eficácia em relação ao objeto conveniado. Por outro lado, quando feita dentro dos prazos legais, possibilita ajustes e correções de eventuais falhas. Portanto, só o controle prévio ou concomitante permite tais adequações, uma vez que o controle subsequente, por verificar fatos consumados, quase sempre tem a função de identificar a



necessidade de ressarcimento de valores.

140. Entretanto, constatou-se que as prestações de contas parciais do Convênio nº 280/2008-SO não foram feitas mensalmente nem obedeceram à ordem sequencial das medições. Verifica-se, por exemplo, que a prestação de contas da 7ª medição ocorreu junto com a da 12ª. Aconteceu também de várias etapas da obra fazerem parte de uma única prestação de contas, por exemplo, 5ª, 6ª e da 8ª à 10ª medições.
141. Para ilustrar, o quadro a seguir mostra as medições das etapas das obras (1ª à 30ª etapa das obras e serviços para construção da Torre de TV Digital; 1ª à 9ª etapa dos Serviços Técnicos Especializados de apoio ao gerenciamento, à fiscalização de projetos e obras e à implantação do sistema de sensoriamento estrutural, necessários à construção da Torre de TV Digital (ST); 1ª à 6ª etapa dos Serviços de fornecimento e instalação da Torre Metálica na Torre de TV Digital (TM); etapas únicas do Projeto Executivo de iluminação da Torre de TV Digital (PJ) e da construção da rotatória da DF 001, além de parcelas de reajustes), o mês da prestação de contas e o período de execução.


Tabela 11

Nº	MEDIÇÃO/ETAPA	PERÍODO DA EXECUÇÃO	MÊS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS
1	1ª etapa	16 a 30 de junho/2009	outubro/2009
2	2ª, 3ª e 4ª etapas	julho a setembro/2009	dezembro/2009
3	5ª, 6ª, 8ª a 10ª etapas	outubro e novembro/2009, janeiro a março/2010	maio/2010
4	11ª etapa; 1ª etapa (ST)	abril/2010; janeiro e fevereiro/2010	junho/2010
5	7ª e 12ª etapas	dezembro/2009 e maio/2010	setembro/2010
6	13ª e 14ª etapas; 2ª, 3ª e 4ª etapas (ST)	junho e julho/2010; março a maio/2010	outubro/2010
7	15ª e 16ª etapas; 5ª a 7ª etapas (ST)	agosto e setembro/2010; junho a agosto/2010	dezembro/2010
8	17ª e 18ª etapas; reajustes	outubro e novembro/2010; janeiro a novembro/2010	março/2011
9	19ª etapa; 8ª etapa (ST)	dezembro/2010; setembro/2010	abril/2011
10	1ª etapa (TM)	19 a 30 de abril/2011	agosto/2011
11	2ª etapa (TM)	maio/2011	novembro/2011
12	9ª etapa (ST)	outubro/2010	janeiro/2012
13	3ª a 5ª etapas (TM)	junho a agosto/2011	fevereiro/2012
14	20ª a 22ª, 24ª e 25ª etapas	janeiro a março/2011, outubro e novembro/2011	março/2012
15	7ª etapa (TM); reajustes	outubro a dezembro/2011; janeiro e março/2011	maio/2012
16	26ª a 28ª etapas; 6ª etapa (TM); reajustes; etapa única (PJ)	dezembro/2011 a fevereiro/2012; setembro/2011; dezembro/2010; outubro/2011 a janeiro/2012; maio a julho/2011	junho/2012
17	29ª etapa; reajustes	março/2012; fevereiro e março/2012	junho/2012
18	30ª etapa; reajustes	abril/2012; abril/2012	julho/2012
19	Rotatória DF 001 (etapa única)	7 de março a 27 de abril/2012	agosto/2012

Fonte: Processo da TERRACAP nº 111.000.890/2009.

142. Observa-se, também, que as prestações de contas parciais não contemplam todas as despesas realizadas. Faltam, por exemplo, a 23ª etapa e parte das prestações de contas referentes aos reajustes dos exercícios de 2011 e 2012.
143. As prestações de contas, conforme despachos constantes do Processo nº 111.000.890/2009, são examinadas pelo executor do convênio, pela GEREN - Gerência de Engenharia/DITEC e, posteriormente, encaminhadas à GEFIN – Gerência de Execução Orçamentária e Financeira/DIRAF. Porém, não consta, nos autos, relatório ou parecer acerca dos aspectos técnicos e financeiros elaborados por tais setores.
144. No caso, o executor apresenta despacho atestando que os dados referentes aos pagamentos de determinadas notas fiscais estão (ou não) de acordo com seus controles internos (fl. 115 do Anexo I).



145. A GEFIN também apresenta despacho informando se os dados da prestação de contas coincidem ou não com a planilha de controle utilizada por aquela gerência, bem como se os débitos realizados estão de acordo ou não com a conciliação bancária da Secretaria de Obras. No caso de haver divergências, a documentação é devolvida à conveniente para correções (fl. 121 do Anexo I). Após tais procedimentos, as prestações de contas parciais são encaminhadas ao NUCOT – Núcleo de Contabilidade/GEFIN. Não há, na sequência, outros registros e tampouco manifestação dos Órgãos Colegiados sobre o assunto.
146. Por fim, importa ressaltar que a TERRACAP contratou a Empresa L.A. Falcão Bauer – Centro Tecnológico de Controle da Qualidade Ltda. para prestar serviços técnicos especializados de apoio ao gerenciamento, à fiscalização de projetos e obras e à implantação do sistema de sensoriamento, necessários à construção da Torre de TV Digital. Entretanto, não consta do Processo nº 111.000.890/2009 relatório ou outro documento qualquer mencionando a atuação da citada empresa.

Causas

147. Quanto às falhas evidenciadas nas prestações de contas parciais, a primeira causa identificada é a negligência das unidades técnicas envolvidas (GEFIN, GEREN e DIRAF) na avaliação técnica e financeira da documentação apresentada pela Secretaria de Obras, no que tange à correlação das prestações com as medições realizadas, em desacordo com o disposto na Cláusula Terceira, item 2.13, do Convênio NUTRA/PROJU nº 280/2008-SO; nos arts. 19, § 2º, 21, 29, § 1º, incisos I e II; 30 e 31 da Instrução Normativa nº 01/2005 –CGDF; nos arts. 12, alínea “a”, 13, 17 e 18 da Resolução nº 179/1991 CONAD/TERRACAP; no art. 18 do Decreto nº 16.098/1994²³ e nos art. 46 do Decreto nº 32.598/2010.
148. Ademais, o controle interno foi insuficiente. Dada a materialidade dos recursos envolvidos na construção da Torre de TV Digital, a própria TERRACAP deveria ter identificado e corrigido as desconformidades encontradas.
149. Quanto à falta de apreciação das prestações de contas parciais pela Diretoria Colegiada da TERRACAP, identifica-se como causa a negligência às normas pela DIRAF que não às submeteu ao órgão colegiado.

Efeitos

150. Risco de pagamento por serviços executados indevidamente ou mesmo não executados, com prejuízo à transparência, eficiência e eficácia e aos controles prévio e concomitante, além de inviabilizar ações tendentes a identificar

²³ Vigente até dezembro de 2010, quando foi revogado e sucedido pelo Decreto nº 32.598/2010.



divergências entre o planejamento e a execução, com vistas a promover ajustes e correções na construção da Torre de TV Digital.

Considerações do Auditado

151. Mediante o Ofício nº 362/2013-PRESI e anexos, fls. 101-253, a TERRACAP²⁴ informou que no exame das prestações de contas parciais, referentes à 5ª a 12ª medições, a Gerência de Execução Orçamentária e Financeira – GEFIN/DIRAF se ateuve aos aspectos financeiros do Convênio nº 280/2008-SO, sendo que a competência para análise das medições é da área de engenharia da empresa.
152. A TERRACAP argumenta que “(...) considerar que a Secretaria de Obras cometeu uma irregularidade, ao confeccionar a prestação de contas com medições acumuladas ou fora da ordem, é uma avaliação subjetiva e que literalmente não se pode concluir das normas que regulamentam a matéria.”
153. Na seqüência, argumenta que por “*motivos internos organizacionais*” optou por realizar as prestações de conta parciais dos Ofícios nºs 711/2010 – GAB/SO (medições 5ª e 6ª) e 858/2010 (medições 8ª a 10ª) de forma unificada. Todavia, “(...) após este episódio, isto não voltou a ocorrer, e a partir daí as prestações eram realizadas sempre nos período apresentados pela Secretaria de Obras, tanto que hoje as prestações de contas estão dentro da conformidade financeira”. (sic)
154. Sobre as falhas evidenciadas pela equipe de auditoria relacionadas à 23ª etapa, esclareceu que “(...) ao consultar o cronograma de desembolso sobre responsabilidade da área técnica da empresa, constatou que nesta etapa da obra não houve faturamento. Logo, não havia a possibilidade de haver prestação de contas no período.”²⁵.
155. Por fim, após indicar alguns procedimentos realizados pela GEFIN, a empresa ressaltou que “(...) a partir do Ofício nº 1076/2011 – GAB/SO referente ao período de 01/07/2011 a 30/07/2011, a Gerência de Engenharia da TERRACAP passou a solicitar do Núcleo de Infraestrutura uma análise técnica da execução física do objeto do convênio, conforme Despacho 2028/2011 – GEREN, fls. 542, do processo nº 111.000.890/2009”.

Posicionamento da equipe de auditoria

156. A manifestação da TERRACAP, salvo quanto à 23ª medição, corrobora

²⁴ Em atenção à Decisão nº 3262/2013, fl.99, em que a Corte conheceu o Relatório Prévio de Auditoria e autorizou o seu envio à TERRACAP para manifestação.

²⁵ Sic / Grifos no original.



a existência das falhas descritas neste Achado de Auditoria, onde se constatou impropriedades nas prestações de contas parciais do Convênio nº 280/2008 – SO, no que tange à correlação das prestações com as medições realizadas, em desacordo com o disposto nos arts. 19, § 2º, 29, § 1º, 30 e 31 da IN nº 01/2005 – CGDF.

157. Registre-se que, ao contrário da exposição da TERRACAP, o conteúdo material dos referidos dispositivos normativos aborda expressamente as exigências aplicáveis à prestação de contas parcial, inexistindo qualquer interpretação subjetiva por parte da equipe de auditoria, como posto pela empresa. A propósito, as correções operacionais noticiadas pela empresa comprovam que no período de escopo desta fiscalização os procedimentos relacionados às prestações de contas parciais do Convênio nº 280/2008-SO encontravam-se eivados de falhas, conforme registrado nos Achados nº 4 e 5.
158. Por fim, cumpre indicar que, nos termos do art. 33 da IN nº 01/2005 – CGDF, em face das irregularidades verificadas nas prestações de contas parciais e apontadas neste Achado de Auditoria, competia à TERRACAP suspender imediatamente o repasse de recursos à Secretaria de Obras no âmbito do Convênio nº 280/2008 – SO, exigindo desta a regularização das falhas. Todavia, nenhuma medida corretiva nesse sentido foi adotada pela empresa, que se limitou a processar a documentação recebida sem nenhum exame de mérito, conforme supra evidenciado.

Responsabilização

Tabela 12

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
As prestações de contas parciais do Convênio nº 280/2008 – SO não foram adequadamente avaliadas pelas unidades técnicas responsáveis da TERRACAP, com emissão de parecer técnico e financeiro, assim como não foram enviadas aos Órgãos Colegiados competentes para exame.	Outubro de 2009 a agosto de 2012	Não aplicável

Responsáveis indicados

159. Aponta-se como responsáveis pela ocorrência dessa irregularidade:


Tabela 13

Responsável	Cargo	Período no Cargo	Conduta	Nexo Causal	Prejuízo imputado
Júlio César Pelles	Titulares da Gerência de Execução	Setembro de 2004 a janeiro de 2011	Exame inadequado das prestações de contas parciais do Convênio nº 280/2008-SO, com repasse de recursos sem adequada comprovação da execução das obras, em desacordo com os arts. 19, § 2º, 29, § 1º, 30 e 31 da IN nº 01/2005 – CGDF.	Ao deixar de observar as normas distritais e exercer as obrigações que lhe competiam, o responsável deu causa à irregularidade.	Não aplicável
Kaio de Oliveira Teixeira	Orçamentária e Financeira – GEFIN	Janeiro de 2011 a outubro de 2013			
Carem Lúcia Guimarães	Titular da Gerência de Engenharia – GEREN	Novembro de 2008 até ... (ainda no cargo)	Exame inadequado das prestações de contas parciais do Convênio nº 280/2008 – SO, sem a emissão de parecer técnico e financeiro, em desacordo com os arts. 19, § 2º, 29, § 1º, 30 e 31 da IN nº 01/2005 – CGDF.	Ao deixar de observar as normas distritais e exercer as obrigações que lhe competiam, o responsável contribuiu para a existência da irregularidade.	Não aplicável
Elme Terezinha Ribeiro Tanus	Titular da Diretoria de Recursos Humanos, Administração e Finanças – DIRAF	Janeiro de 2007 a junho de 2010	Deixar de submeter as prestações de contas parciais do Convênio nº 280/2008-SO aos órgãos colegiados competentes, em desacordo com os arts. 17 e 18 da Resolução nº 179/1991 CONAD/TERRACAP.	Ao deixar de observar as normas distritais e exercer as obrigações que lhe competiam, o responsável deu causa à irregularidade.	Não aplicável
Helton de Freitas Costa		Junho de 2010 a janeiro de 2011			
Israel Marcos da Costa Brandão		Janeiro de 2011 a outubro de 2013			

Proposições

160. Considerando que se encontra exaurida a fase de prestação de contas parciais do Convênio NUTRA/PROJU nº 280/2000 - SO, deixa-se de propor à Corte a adoção de providências para corrigir as falhas apontadas neste Achado



de Auditoria. Entretanto, para evitar que impropriedades semelhantes às observadas ocorram no futuro, deve o Tribunal determinar à TERRACAP que, doravante, adote providências com vistas à efetiva apresentação e análise das prestações de contas parciais dos convênios por ela firmados, em cumprimento ao disposto nos arts. 17 e 18 da Resolução nº 179/1991 CONAD/TERRACAP e arts. 19, § 2º, 26 a 33 da Instrução Normativa nº 01/2005-CGDF. (Sugestão II)

161. Além disso, sugere-se a audiência dos responsáveis indicados na Tabela 13, com fundamento no art. 182, §5º, da Resolução nº 38/1990 para que apresentem razões de justificativa pela irregularidade apontada, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Orgânica do TCDF. (Sugestão IV-a)

Benefícios Esperados

162. Evitar que falhas semelhantes ocorram nos ajustes similares firmados pela TERRACAP.

2.3 QA 3 – As despesas da TERRACAP com o Programa Manutenção de Serviços Administrativos Gerais ocorreram dentro dos ditames legais?

Não foi encontrada ilegalidade nas despesas com manutenção de serviços administrativos. Entretanto, houve prejuízo na gestão dos serviços de vigilância e segurança.

2.3.1 Achado 6 – Gestão antieconômica do contrato de prestação de serviços de vigilância e segurança firmado com a empresa 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda.

Critérios

163. Art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993 e Decisão nº 544/2010.

Análises e Evidências

164. O programa orçamentário Manutenção de Serviços Administrativos Gerais da TERRACAP abrange uma série de despesas envolvendo a contratação de serviços (limpeza, copa, vigilância, consultoria) e aquisição de insumos (combustíveis, pneus, material de papelaria e informática), entre outros.

165. Em vista da materialidade dos serviços de vigilância, dentre as despesas desse Programa, foi selecionado o contrato da TERRACAP com a empresa 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda.

166. De posse do Contrato nº 288/2009 e aditivos (fls. 2/22 do Anexo II) firmados com a empresa 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda., das planilhas de custos apresentadas pela contratada (fls. 23/37 do Anexo II) e dos



pagamentos feitos pela TERRACAP, passa-se à análise das despesas.

167. Na planilha de custos inicial apresentada na celebração do contrato, notou-se que a composição dos custos de mão-de-obra estava de acordo com a convenção coletiva do Sindicato dos Empregados em Empresas de Segurança e Vigilância do Distrito Federal e com a Lei nº 8.901/2009, que dispõe sobre a profissão de bombeiro civil. O mesmo pode se dizer dos pagamentos efetuados aos vigilantes e bombeiros civis contratados.

168. A despeito da regularidade dos custos estabelecidos pela convenção coletiva, o contrato apresenta desconformidades, analisadas a seguir:

1. BDI – Benefícios e Despesas Indiretas

169. Observa-se que o BDI incidente no contrato é elevado. Em todos os postos constantes das planilhas de custos, o BDI considerado é de 34,55% (fls. 26/36 do Anexo II).

170. Estudo realizado pelo TCDF no âmbito do Processo nº 3.769/2004 culminou na Decisão nº 544/2010, do dia 2 de março de 2010, publicada em 18/03/2010, em que o Tribunal, dentre outras deliberações, resolveu:

“(…) V. determinar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que: (a) procedam à imediata repactuação dos preços dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, em especial os que contemplem serviços de vigilância, de modo a enquadrá-los nos percentuais estabelecidos nos autos, sob pena de promover nova licitação para contratação dos serviços, o que será apurado pelo Tribunal em futura inspeção; (b) verifiquem, antes de procederem à prorrogação de contratos de prestação de serviços de natureza contínua, prevista no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/93, além da compatibilidade com os preços praticados no mercado, a exatidão das demonstrações analíticas da composição dos custos e o impacto decorrente da expectativa de reajuste do contrato em vigência; (c) façam constar dos editais de licitação e dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua que a contratada deverá: (1) fornecer, no início do ajuste, a cada prorrogação e a cada alteração, arquivo, em meio magnético, contendo matrícula, nome, CPF e lotação de todos os empregados diretamente relacionados ao contrato e daqueles que fazem parte de Quadro Suplementar destinado à cobertura de mão-de-obra ausente; (2) apresentar memória de cálculo dos percentuais referentes a cada uma das rubricas constantes das Planilhas de Custos e Formação de Preços; (d) por ocasião da elaboração de Planilhas de Custos e Formação de Preços dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, em especial os relativos à vigilância: (1) observem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem contratados, de forma realista e fidedigna em relação aos valores praticados pelo mercado; (2) adotem os parâmetros constantes dos estudos apresentados no Achado 6 do Relatório de Auditoria tratado nos autos, em especial, o montante aproximado de 70,64% para encargos sociais e de 30% para BDI, ressaltando que valores divergentes deverão ser devidamente justificados e comprovados nos respectivos autos, por meio de documentos pertinentes; (3) prevejam a rubrica Adicional de Insalubridade somente nos casos de postos de serviços que efetivamente estão localizados em locais insalubres,



devidamente comprovados por laudo pericial; (4) justifiquem e comprovem a adoção de valores diferentes de zero para a rubrica Reserva Técnica; (5) excluam da base de cálculo da incidência da rubrica CPMF as rubricas referentes aos tributos retidos na fonte; (6) incluam as parcelas referentes à Contribuição Social sobre o Lucro e ao Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica na rubrica Lucro Bruto; (...)". (Grifamos)

171. Nesse ponto destaca-se a alínea d, item 2, que limita o BDI a 30,0%, salvo ante a expressa e comprovada justificativa. Entretanto, não há no processo de contratação (nº 111.001.338/2009) justificativa para a manutenção do percentual de 34,55%.
172. Ocorre que a Decisão do TCDF não gerou alteração do contrato com vistas a uma contratação mais vantajosa para a Administração. A vigência do contrato tem sido estendida desde então sem providências quanto ao ajuste do BDI.

2. Encargos Sociais

173. Na decisão supracitada também há um valor aproximado para o percentual de encargos sociais que devem incidir na planilha de custos. O percentual praticado no Contrato nº 288/2009 é 76,68% (fls. 25/35 do Anexo II), contra 70,64% estabelecidos pelo Tribunal.
174. Entretanto, como no caso do BDI, não há no processo de contratação justificativa expressa e comprovada para o percentual majorado em 6,04%.

3. Reserva Técnica

175. Em todos os postos constantes da planilha de custos há consideração de reserva técnica sobre a mão-de-obra de 2% (fls. 25/35 do Anexo II).
176. A reserva técnica também foi examinada no Processo nº 3.769/2004. A análise dessa rubrica pelo Plenário deu origem ao item V, d, 4 da Decisão nº 544/2010, que determinou que valores diferentes de zero deveriam ser justificados e comprovados.
177. Entretanto, mais uma vez, a decisão da Corte não resultou em ajuste no percentual destinado a Reserva Técnica. E não há no processo de contratação (111.001.338/2009) justificativa expressa e comprovada para o percentual diferente de zero.

4. Cálculos

178. A partir dos custos apresentados pela empresa 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda. e dos reajustes referentes ao 2º e 3º aditivos (5,27% e 6,0087%), foram calculados os custos que resultariam de uma planilha com



incidência de BDI = 30%, Encargos Sociais = 70,64% e Reserva Técnica = 0% (PT 7, fls. 38/44 do Anexo II).

179. De posse das novas planilhas, o prejuízo foi calculado desde o início da vigência do contrato até outubro de 2012 (PT 8, fls. 45/52 do Anexo II).

Tabela 14

	2009	2010	2011	2012 até outubro	TOTAL
Valor Pago	150.383,63	6.028.142,19	6.359.728,45	6.221.353,73	18.759.608,00
Valor Revisado	138.147,74	5.538.705,75	5.843.040,29	5.540.344,14	17.060.237,92
Prejuízo	12.235,89	489.436,44	516.688,16	681.009,59	1.699.370,08

180. Considerando que a obrigatoriedade de repactuação dos preços praticados nos contratos ocorreu a partir do conhecimento da Decisão nº 544/2010 do Tribunal, ajustamos o prejuízo tomando abril de 2010 como marco inicial:

Tabela 15

	2009	2010 a partir de abril	2011	2012 até outubro	TOTAL
Valor Pago	-	4.839.692,06	6.359.728,45	6.221.353,73	17.420.774,24
Valor Revisado	-	4.446.868,41	5.843.040,29	5.540.344,14	15.830.252,84
Prejuízo	-	392.823,65	516.688,16	681.009,59	1.590.521,40

Causas

181. Apontam-se como causas a comunicação interna deficiente e o descumprimento da Decisão nº 544/2010.

Efeitos

182. Os índices majorados de BDI e encargos sociais bem como a previsão de percentual diferente de zero para reserva técnica causaram, de abril de 2010 a outubro de 2012, prejuízo de R\$ 1.590.521,40 para a TERRACAP.

Considerações do Auditado

183. Por meio do Ofício nº 362/2013-PRESI e anexos, fls. 101-253, a TERRACAP²⁶ informou que "(...) as planilhas de composição de custos foram ajustadas nos moldes sugerido pelo TCDF, conforme anexo, por meio das quais se

²⁶ Em atenção à Decisão nº 3262/2013, fl.99, em que a Corte conheceu o Relatório Prévio de Auditoria e autorizou o seu envio à TERRACAP para manifestação.



constatou diferenças de valores pagos a maior, de modo que esta Gerência de Administração, diante do ocorrido, notificará a empresa prestadora de serviços, no sentido de repactuar o contrato visando reduzir seu valor para menor, e ainda adequar aos parâmetros indicados no Relatório de Auditoria em questão. Sendo que, caso esta não aceite a referida repactuação, o contrato será rescindido, abrindo-se novo procedimento licitatório, visando sanar o problema em caráter definitivo” (fl. 124).

Posicionamento da equipe de auditoria

184. A manifestação da TERRACAP corrobora a existência das falhas descritas neste Achado de Auditoria, em que se constatou a inobservância dos parâmetros fixados na Decisão nº 544/2010, sem expressa e comprovada justificativa, com prejuízo aos cofres da empresa, de abril de 2010 a outubro de 2012, no valor de R\$ 1.590.521,40.

185. Além disso, a manifestação da jurisdicionada noticia a adoção de providências capazes de ressarcir aos cofres da Companhia os prejuízos observados na execução do Contrato nº 288/2009. Portanto, no momento, faz-se necessário obter junto à TERRACAP informações sobre o deslinde das medidas em curso para regularizar os pagamentos indevidos realizados no âmbito do referido ajuste.

Responsabilização

Tabela 16

Descrição da irregularidade	Período de ocorrência	Prejuízo
Gestão antieconômica do Contrato nº 288/2009 firmado entre a TERRACAP e a empresa 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda, devido à utilização de percentual de BDI e encargos sociais elevados e reserva técnica em desacordo com os parâmetros fixados na Decisão nº 544/2010, sem expressa e comprovada justificativa.	De abril de 2010 a outubro de 2012.	R\$ 1.590.521,40

Proposições

186. Considerando que a manifestação da jurisdicionada foi insuficiente para demonstrar a recuperação do prejuízo acima, deverá o Tribunal determinar à TERRACAP que, no prazo de 30 (trinta) dias, informe o resultado das providências adotadas para ressarcimento dos valores pagos indevidamente à empresa 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda. no âmbito do Contrato nº 288/2009 (Sugestão III).

Benefícios Esperados

187. Recompôr aos cofres da TERRACAP os valores pagos em desacordo com a Decisão nº 544/2010, a partir de abril de 2010.



3 Conclusão

188. A presente auditoria visou verificar a regularidade dos atos administrativos da TERRACAP relativos à construção do Estádio Nacional de Brasília e da Torre de TV Digital, bem como à execução de despesas com manutenção de serviços administrativos gerais da Companhia de 2009 a 2012, havendo o trabalho se desdobrado em três questões de auditoria.
189. Na primeira, entendeu-se que a TERRACAP não prezou pelo controle da execução da obra de construção do Estádio Nacional de Brasília. Houve desatenção para com os termos do convênio e a legislação aplicável, uma vez que não ocorreu adequado acompanhamento da execução do objeto do Convênio NUTRA/PROJU nº 323/2009 por parte do executor. Além disso, suas prestações de contas parciais não foram avaliadas nas unidades técnicas da empresa, com emissão de parecer técnico e financeiro, bem como não foram enviadas aos Órgãos Colegiados competentes para exame.
190. Em relação à segunda questão, verificou-se que a TERRACAP não realizou um controle efetivo da execução da construção da Torre de TV Digital. Há evidências de falhas no acompanhamento das obras e serviços, nos repasses dos recursos e nas prestações de contas parciais do Convênio nº 280/2008-SO, revelando clara desobediência aos termos do convênio e da legislação aplicável, haja vista a insuficiência de elementos probatórios no Processo nº 111.000.890/2009.
191. Na terceira questão, apontou-se a existência de prejuízo aos cofres da TERRACAP na gestão antieconômica do contrato de prestação de serviços de vigilância e segurança, firmado com a empresa 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda., no período de abril de 2010 a outubro de 2012, no valor de R\$ 1.590.521,40, devido à utilização de percentual de BDI e encargos sociais elevados e reserva técnica sem justificativa na composição de custos da empresa, em desacordo com os termos da Decisão nº 544/2010.
192. Conclui-se, portanto, que os atos administrativos da TERRACAP relativos à construção do Estádio Nacional de Brasília e da Torre de TV Digital, bem como à execução de despesas com os serviços de vigilância não foram realizados em plena conformidade com os termos dos convênios, da legislação e deliberações da Corte que lhes são aplicáveis, mostrando-se, portanto, regulares com ressalva, conforme disposto na seção 6.3.5 do Manual de Auditoria do TCDF.



4 Considerações Finais

193. No presente Relatório de Auditoria, foram propostas responsabilizações conforme a tabela a seguir:

Tabela 18

Nº	Nome Completo	CPF ou CNPJ	Sanção	Valor do débito	Data de constituição do débito	Ref. (§)²
1	Elme Terezinha Ribeiro Tanus	155.541.126-68	Art. 57, inciso II, da LC nº 01/1994	NA	NA	83/161
2	Helton de Freitas Costa	461.697.091-20	Art. 57, inciso II, da LC nº 01/1994	NA	NA	83/161
3	Israel Marcos da Costa Brandão	812.336.981-68	Art. 57, inciso II, da LC nº 01/1994	NA	NA	83/161
4	Júlio César Pelles	258.446.521-34	Art. 57, inciso II, da LC nº 01/1994	NA	NA	83/131/161
5	Kaio de Oliveira Teixeira	818.642.561-68	Art. 57, inciso II, da LC nº 01/1994	NA	NA	83/131/161
6	Carem Lúcia Guimarães	138.627.746-00	Art. 57, inciso II, da LC nº 01/1994	NA	NA	83/131/161
7	Leonam Santos Paes	392.550.691-87	Art. 57, inciso II, da LC nº 01/1994	NA	NA	52/103

194. Além disso, considerando que a manifestação da TERRACAP, proferida em atenção à Decisão nº 3262/2013 e constante do Ofício nº 362/2013-PRESI e anexos, fls. 101-253, noticia a adoção de providências capazes de ressarcir aos cofres da Companhia os prejuízos observados na execução do Contrato nº 288/2009, faz-se necessário que a Corte requeira à jurisdicionada informações sobre o deslinde das medidas em curso para regularizar os pagamentos indevidos realizados no âmbito do referido ajuste.



5 Proposições

195. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- I) Tomar conhecimento:
 - a. do presente Relatório de Auditoria, de fls. 263/315;
 - b. dos documentos acostados às fls. 101/255;
- II) Determinar à Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP que, doravante, adote providências com vistas à efetiva apresentação e análise das prestações de contas parciais dos convênios por ela firmados, em cumprimento ao disposto nos arts. 17 e 18 da Resolução nº 179/1991 CONAD/TERRACAP e arts. 19, § 2º, 26 a 33 da Instrução Normativa nº 01/2005-CGDF (Achados nº 2 e 5);
- III) Determinar, ainda à TERRACAP que, no prazo de 30 (trinta) dias, informe o resultado das providências adotadas para ressarcimento dos valores pagos indevidamente à empresa 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda. no âmbito do Contrato nº 288/2009;
- IV) Autorizar:
 - a. a audiência dos responsáveis indicados nas Tabelas 02, 04, 06, 10 e 13, com fundamento no art. 182, § 5º, da Resolução nº 38/1990 para que apresentem razões de justificativa pelas irregularidades apontadas, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Orgânica do TCDF (Achados nºs 1 a 5);
 - b. o retorno dos autos à SEAUD para adoção das providências de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

SESSÃO ORDINÁRIA Nº 4725 de 07/10/2014

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: [7294/2012](#)
Rubrica:.....

PROCESSO Nº [7294/2012](#)

RELATOR : CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

EMENTA : Auditoria de Regularidade autorizada pela Decisão nº 76/2011 (fl. 1), relativa à aprovação do Plano Geral de Ação - PGA para o exercício de 2012, realizada na Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP.

DECISÃO Nº 5015/2014

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento: a) do Relatório de Auditoria de fls. 263/315; b) dos documentos acostados às fls. 101/255; II. determinar à Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP que, doravante, adote providências com vistas à efetiva apresentação e análise das prestações de contas parciais dos convênios por ela firmados, em cumprimento ao disposto nos arts. 17 e 18 da Resolução nº 179/1991 CONAD/TERRACAP e arts. 19, § 2º, 26 a 33 da Instrução Normativa nº 01/2005-CGDF (Achados nº 2 e 5); III. determinar, ainda à TERRACAP que, no prazo de 30 (trinta) dias, informe o resultado das providências adotadas para ressarcimento dos valores pagos indevidamente à empresa 5 Estrelas Sistema de Segurança Ltda., no âmbito do Contrato nº 288/2009; IV. autorizar: a) a audiência dos responsáveis indicados nas Tabelas 02, 04, 06, 10 e 13 do Relatório de Auditoria de fls. 263/315, com fundamento no art. 182, § 5º, da Resolução nº 38/1990 para que apresentem razões de justificativas pelas irregularidades apontados, tendo em vista a possibilidade de aplicação da sanção prevista no art. 57, inciso II, da Lei Orgânica do TCDF (Achados nºs 1 a 5); b) o retorno dos autos à SEAUD para adoção das providências de estilo.

Presidiu a sessão o Presidente, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, PAULO TADEU e PAIVA MARTINS. Participou a representante do MPJTCDF Procuradora MÁRCIA FARIAS. Ausente a Conselheira ANILCÉIA MACHADO.

SALA DAS SESSÕES, 07 de Outubro de 2014

Olavo Medina
Secretário das Sessões

Inácio Magalhães Filho
Presidente