



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

AUDITORIA OPERACIONAL

RELATÓRIO FINAL

Aderência da Terracap ao Estatuto Jurídico das Estatais, estabelecido pela Lei Federal nº 13.303/2016

Processo nº 15.022/2019-e



Brasília 2020



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

RESUMO EXECUTIVO

A presente auditoria operacional, incluída no Plano Geral de Ação de 2019, foi realizada no âmbito da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - Terracap, tendo como objeto de avaliação as ações, programas, controles e instrumentos implementados pela jurisdicionada para cumprimento do estatuto jurídico das estatais, estabelecido pela Lei Federal nº 13.303/2016, regulamentada, por sua vez, pelo Decreto Distrital nº 37.967/2017.

O referido normativo federal criou regras de governança corporativa¹ e transparência, com destaque para o estabelecimento de requisitos mínimos de gestão, controle, auditoria, bem como critérios para indicação e composição de conselhos, comitês e diretorias, que devem ser obrigatoriamente observadas por empresas públicas e sociedades de economia mista.

Além disso, a Lei trouxe inovações significativas em relação aos processos de aquisição de bens e serviços realizados pelas empresas estatais, a partir do estabelecimento de um novo regime de licitações e contratações.

O que o Tribunal buscou avaliar?

O objetivo geral da auditoria operacional é avaliar o grau de cumprimento pela Terracap das exigências previstas na Lei Federal nº 13.303/2016 e no Decreto Distrital nº 37.967/2017, no que tange à governança e ao regulamento de licitações e contratos.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas 2 (duas) questões de auditoria:

- a) A Estatal adotou as medidas necessárias à implementação das regras de governança previstas na Lei das Estatais?
- b) A Estatal editou regulamento de licitações e contratos e demais normativos relacionados, respeitando as disposições contidas no Estatuto Jurídico das Estatais?

¹ Governança corporativa consiste no conjunto de políticas e práticas orientadas a conferir maior transparência, estabelecer mecanismos de controle, estimular e garantir a atuação ética dos envolvidos, minimizar potenciais conflitos, agir em conformidade com as regras (internas e externas), enfim, aumentar a confiabilidade da companhia no mercado, mediante a valorização da empresa e a proteção das partes interessadas (*stakeholders*), dos investidores, dos empregados, do mercado e dos credores. Cf. JUSTEN FILHO, Marçal (org.). **Estatuto jurídico das empresas estatais**: Lei 13.303/2016. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 65/66.



O que o Tribunal encontrou?

A Terracap tem buscado se adequar às regras de governança e às disposições relacionadas a licitações e contratos previstas na Lei Federal nº 13.303/2016. Nesse sentido, editou diversas normas, manuais e políticas, como: Carta Anual de Políticas Públicas, Política de Gestão de Riscos, Programa de Integridade, Código de Conduta e Integridade e Política de Transações com partes relacionadas. Também, criou o Comitê de Auditoria, contratou capacitação em gestão de riscos e auditoria baseada em riscos (ISO 31000:2018), contratou empresa especializada em capacitação relativa ao aprimoramento em governança, integridade e mercado de capitais para administradores.

Entretanto, a par do esforço empreendido pela estatal, há falhas na adoção de determinadas regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle. Foi detectada ausência de avaliações a cargo do Comitê de Auditoria Estatutário, como a de aderência das práticas empresariais ao Código de Conduta e Integridade.

Foi identificada a inobservância do limite legal para despesas com publicidade e patrocínio, em ofensa ao disposto no artigo 93 da Lei Federal nº 13.303/2016.

Além disso, foram detectadas a falta de assunção pelos diretores de compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados, bem como a ausência de avaliação individual de desempenho dos administradores e dos membros de comitês. Essas omissões comprometem a análise da eficácia e efetividade das ações dos gestores da estatal e a transparência dos resultados da gestão e, com isso, podem acarretar prejuízo na mudança de orientação e de ajustes na tomada de futuras decisões administrativas. Também foi identificado o descumprimento de algumas regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno, ocasionando queda do nível de governança na Terracap, o que torna o ambiente corporativo mais suscetível a riscos evitáveis.

Considerando a metodologia do IALE, cujo resultado é uma nota que varia entre 0 e 10, a Terracap alcançou um Índice de Aderência de 7,7, Nível 2 (DA_PT_50), conforme assinalado no quadro abaixo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Terracap →

NOTA	NÍVEL DE GOVERNANÇA
10	NÍVEL 1
9	
8	NÍVEL 2
7	
6	
5	NÍVEL 3
4	
3	
2	NÍVEL 4
1	
0	

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?

Entre as proposições formuladas à Terracap, destaca-se a adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da Lei Federal nº 13.303/2016 e do Decreto Distrital nº 37.967/2017, e.g.:

- assegurar que a área de conformidade seja efetivamente liderada por diretor estatutário e este seja indicado pelo Conselho de Administração;
- garantir a realização das atribuições a cargo do Comitê de Auditoria Estatutário;
- exigir, para a investidura em cargo de Diretoria, a assunção de compromisso, devidamente aprovado pelo Conselho de Administração, com metas e resultados específicos a serem alcançados;
- realizar anualmente avaliação de desempenho, individual e coletiva, dos administradores e membros de comitês;
- no tocante ao limite de despesas com publicidade e patrocínio, limitar suas despesas com publicidade e patrocínio, em cada exercício, a 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior e abster-se de considerar, para fins de aferição do limite anual com despesas de publicidade e patrocínio, receitas distintas das obtidas no exercício anterior com venda de bens ou prestação de serviços relacionados a sua atividade-fim.

Cabe ressaltar que tais proposições ainda carecem de deliberação do Plenário.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, ocorra o aperfeiçoamento das estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno, aprimoramento da transparência dos resultados da administração e também dos gastos públicos relativos à publicidade, maior conscientização e engajamento da cultura de integridade na empresa e também melhoria da eficácia e efetividade das ações dos gestores da estatal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Sumário

1	Introdução	6
1.1	Apresentação	6
1.2	Identificação do Objeto.....	6
1.3	Contextualização.....	6
1.4	Fiscalizações Anteriores	9
1.5	Indicador de Governança – IALE	10
1.6	A Terracap	12
1.7	Estrutura organizacional da Terracap	13
1.8	Objetivos	14
1.8.1	Objetivo Geral.....	14
1.8.2	Objetivos Específicos	14
1.9	Escopo	14
1.10	Montante Fiscalizado	15
1.11	Metodologia.....	15
1.12	Critérios de auditoria	15
1.13	Avaliação de Risco Inerente e de Controle Interno	15
2	Resultados da Auditoria	17
2.1	QA 1 – A Estatal adotou as medidas necessárias à implementação das regras de governança previstas na Lei das Estatais?.....	18
2.1.1	Achado 1.1 – Descumprimento parcial de regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno.....	18
2.1.2	Achado 1.2 – Inobservância do limite legal para despesas com publicidade e patrocínio	28
2.1.3	Achado 1.3 – Descumprimento parcial de requisitos mínimos de transparência	38
2.1.4	Achado 1.4 – Falta de assunção pelos diretores de compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados	41
2.1.5	Achado 1.5 – Inexistência de avaliação individual de desempenho dos administradores e dos membros de comitês.....	45
2.1.6	Achado 1.6 – Ausência de implementação da obrigatoriedade de comparecimento regular de membros do Conselho Fiscal às reuniões da Assembleia-Geral.....	50
2.2	QA 2 – A Estatal editou regulamento de licitações e contratos e demais normativos relacionados respeitando as disposições contidas no Estatuto Jurídico das Estatais?	52
2.2.1	Achado 2.1 – Descumprimento parcial das diretrizes legais para regulamentação das licitações na empresa pública.....	52
2.2.2	Achado 2.2 – Descumprimento parcial das diretrizes legais para regulamentação dos contratos na empresa pública.....	55
3	Conclusões	57
4	Proposições	60



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria Operacional realizada na Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP, em cumprimento ao Plano Geral de Ação de 2019 – PGA 2019, aprovado por meio da Decisão Administrativa n.º 28/2019.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 28/06/2019 a 18/10/2019.

1.2 Identificação do Objeto

3. O objeto da auditoria são as ações, programas, controles e instrumentos implementados pela Terracap para cumprimento do estatuto jurídico das estatais, estabelecido pela Lei Federal n.º 13.303/2016, regulamentada, no âmbito do Distrito Federal, pelo Decreto Distrital n.º 37.967/2017.

4. O referido normativo federal criou regras de governança corporativa e transparência, com destaque para o estabelecimento de práticas de gestão de risco e controles internos, além de requisitos mínimos para a nomeação de dirigentes e membros dos conselhos, que devem ser observadas, por empresas públicas e sociedades de economia mista.

5. Também, a Lei Federal n.º 13.303/2016 trouxe inovações significativas em relação aos processos de aquisição de bens e serviços realizados pelas empresas estatais, a partir do estabelecimento de um novo regime de licitações.

1.3 Contextualização

6. O Art. 173 da Constituição da República², com a redação dada pela

² Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Emenda Constitucional nº 19 de 1998, previu a edição de lei específica para tratar do regime legal das empresas públicas e sociedades de economia mista.

7. Neste sentido, editou-se a Lei Federal nº 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

8. Os principais objetivos da Lei Federal nº 13.303/2016 são a implementação de:

- a) normas de gestão empresarial das empresas estatais;
- b) regras de gestão de riscos e controle interno, com a diminuição da ocorrência de atos de corrupção, por meio do estabelecimento de normas de compliance e governança corporativa;
- c) procedimentos específicos de nomeação de dirigentes, limitando a possibilidade de indicações políticas para cargos técnicos;
- d) regras de licitações e de celebração de contratos de aquisição de bens e serviços;
- e) normas de fiscalização por parte dos órgãos de controle externo e da sociedade.

9. A Lei previu a criação de área de compliance, conceito que engloba o setor responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos,

civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

§ 3º A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.

§ 4º - lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

§ 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.



firmado em um sistema de controle interno, permeado por procedimentos de integridade, auditoria e aplicação de códigos de ética e de conduta. Com a instalação e funcionamento de um programa compliance, busca-se uma gestão de riscos mais eficiente, que proteja a reputação e imagem da empresa através da disseminação de uma cultura de integridade.

10. Conforme o “Guia de Implantação de Programas de Integridade nas Empresas Estatais”, da Controladoria-Geral da União (CGU):

Medidas de integridade: São as iniciativas da entidade relacionadas à ética e integridade, ainda que não agrupadas sob o formato de um programa de integridade formalmente aprovado, que se destinam à prevenção, detecção e correção de atos de corrupção ou fraude. São exemplos de medidas de integridade: treinamentos em temas relacionados à integridade, criação de canal de denúncias, realização de campanhas voltadas a temas de integridade, adoção de normas internas (políticas) sobre temas de integridade, etc.

Políticas de integridade: Normas internas que tratam dos temas pertinentes ao programa de integridade (ex: prevenção do conflito de interesses, prevenção do nepotismo, prevenção da corrupção, etc.), estabelecendo não só o posicionamento da empresa em relação ao tema, mas também regras sobre como devem agir os colaboradores em relação a ele, condutas permitidas e proibidas, procedimentos a serem seguidos, etc. As políticas de integridade são um exemplo de medida de integridade.

Programa de integridade: É um conjunto de medidas com o objetivo de prevenir, detectar e remediar a ocorrência de fraude e corrupção nas empresas, pensadas e implementadas de forma sistêmica, com aprovação da alta direção e sob coordenação de uma área ou pessoa responsável.

11. Importante ressaltar que esse arcabouço legislativo atende aos anseios da sociedade, que tem cobrado respostas do poder público para os recentes escândalos de corrupção e desvio de dinheiro público. Como é cediço, a corrupção afeta diretamente o bem-estar dos brasileiros, pela diminuição da disponibilidade de recursos para atendimento das demandas nas áreas de saúde, segurança, educação entre outras.

12. De acordo com a Organização das Nações Unidas³, todos os anos, US\$ 1 trilhão são pagos em propinas e outros US\$ 2,6 trilhões são desviados por meio de corrupção, valor equivalente a mais de 5% do PIB global. No Índice de Percepção de Corrupção, elaborado e divulgado desde 1995 pela Transparência Internacional, o Brasil ocupava a 105ª posição entre 180 países em 2018⁴.

13. Nos últimos anos, têm ganhado grande destaque no mundo corporativo medidas de governança e, especificamente, de conformidade, consolidando a noção de

³ <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1651051>

⁴ <https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

que as empresas não têm apenas obrigação de gerar lucros para seus acionistas, mas também obrigações mais amplas para com a sociedade. Faz parte da estratégia de posicionamento e imagem das grandes empresas demonstrar sua responsabilidade social e ambiental, o que inclui a demonstração do compromisso destas empresas em evitar a ocorrência de fraude e corrupção.

14. As empresas estatais, por sua vez, são importantes mecanismos de intervenção do Estado na economia; o compromisso em atuar de forma socialmente responsável não está vinculado apenas a uma estratégia de posicionamento empresarial e de imagem, mas, de forma intrínseca, à sua responsabilidade como entidade gestora de recursos públicos, comprometida com os princípios da administração pública. Ao adotar medidas preventivas para evitar desvios de conduta e atos ilícitos, as companhias protegem sua imagem e seu patrimônio.

15. Cumpre mencionar que, simultaneamente à fiscalização objeto destes autos, foram executadas auditorias com o mesmo objetivo na Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb), na Companhia Energética de Brasília (CEB), no Banco de Brasília (BRB) e na Companhia do Metropolitano do Distrito Federal (Metrô-DF), tratadas, respectivamente, nos Processos nº 14.808/2019, 14.816/2019, 15.103/2019 e 15.030/2019.

1.4 Fiscalizações Anteriores

16. As fiscalizações realizadas anteriormente relacionadas com o objeto desta auditoria estão listadas no DA_6. No referido documento consta, ainda, jurisprudência consolidada, reunindo julgados desta Casa, do Tribunal de Contas da União – TCU, Superior Tribunal de Justiça – STJ e Supremo Tribunal Federal – STF.

17. Destaque-se o Processo nº 37.367/2016, o qual motivou a presente fiscalização, conforme excerto da Decisão nº 2.268/2018:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

(...)

V – autorizar:

a) (...);

b) a realização de auditoria em autos próprios, a ser incluída na formulação do Plano Setorial de Ação da Secretaria de Auditoria referente ao exercício de 2019, para exame global quanto à adaptação das empresas públicas e sociedades de economias controladas pelo Distrito Federal, bem como suas respectivas subsidiárias, ao estatuto jurídico estabelecido na Lei nº 13.303/2016; (grifo acrescido)



1.5 Indicador de Governança – IALE

18. O Índice de Aderência à Lei nº 13.303/2016 – IALE foi criado para, em um primeiro momento, subsidiar os trabalhos de auditoria operacional nas empresas estatais do Distrito Federal, tendo como objetivo avaliar a aderência dessas empresas à Lei nº 13.303/2016 – “Lei das Estatais” e ao Decreto nº 37.967/2017, que regulamentou a referida Lei no âmbito do GDF (DA_PT 11).

19. Notou-se, entretanto, que o IALE pode ser utilizado, com as devidas adaptações, como uma ferramenta de acompanhamento contínuo para avaliar o cumprimento dos requisitos exigidos pela Lei das Estatais, no tocante à governança. Cumpre consignar que o Índice não abrange disposições relacionadas a licitações e contratos previstas na Lei Federal.

20. Registre-se que os resultados apurados constituem uma representação estática da governança corporativa da empresa avaliada, ante as exigências da Lei nº 13.303/2016, estando a situação da estatal permanentemente sujeita a mudanças.

21. No desenvolvimento do IALE, tomou-se por referência inicial o IG-SEST, instrumento de acompanhamento contínuo desenvolvido pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), atualmente pertencente à estrutura do Ministério da Economia. Esse índice tem como objetivo fundamental acompanhar o desempenho da governança das empresas estatais federais para fins de mensuração do cumprimento dos requisitos exigidos pela Lei Federal nº 13.303/2016, regulamentada pelo Decreto Federal nº 8.945/2016, pelas diretrizes estabelecidas nas Resoluções da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR e pelas boas práticas de governança corporativa.

22. Em síntese, com base na Lei Federal nº 13.303/2016, dividiu-se o objeto da fiscalização em temas maiores (Dimensões), subtemas (Blocos) e questões (Itens de avaliação), atribuindo-se pesos a cada um desses grupos. Com base no atendimento ou não das questões, atribuiu-se uma nota (1 ou 0), multiplicando-se pelo respectivo peso e, finalmente, fazendo-se a média ponderada desses resultados. O índice encontrado busca refletir a aderência das empresas ao Estatuto das Estatais.

23. A seguir, elencam-se as Dimensões e os Blocos definidos na fase de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

planejamento:

- a) Dimensão I - Gestão, Controle e Auditoria
 - Gestão de Riscos (itens 2 a 7);
 - Controles Internos (itens 8 a 14);
 - Auditoria Interna (itens 15 a 32);
 - Código de Conduta e Integridade (itens 33 a 44);
 - Fiscalização da Governança das Participações Minoritárias (item 45);
- b) Dimensão II - Requisitos Mínimos de Transparência
 - Requisitos Mínimos de Transparência (itens 46 a 67);
- c) Dimensão III - Conselhos, Comitês e Diretorias
 - Indicação e Composição do Comitê Estatutário e do Comitê de Auditoria Estatutário (itens 68 a 74);
 - Estrutura e Funcionamento dos Conselhos de Administração e Fiscal e das Diretorias (itens 75 a 93).

24. O índice por bloco varia de 0 a 1,0; quanto mais próximo de 1,0, maior a taxa de observância das exigências legais pela estatal em cada bloco avaliado. O resultado do IALE é obtido por nota entre 0 e 10; coerentemente, quanto mais próxima de 10, maior o grau de governança da empresa pública auditada.

25. A partir do IALE obtido, a empresa avaliada será classificada em um dos seguintes Níveis de Governança:

NOTA	NÍVEL DE GOVERNANÇA
9,0 a 10,0	Nível 1
6,0 a 8,9	Nível 2
3,0 a 5,9	Nível 3
0,0 a 2,9	Nível 4

26. Na presente fase, o órgão de Controle Externo pretende verificar a aderência à multicitada Lei, ranqueando as empresas distritais, sem prejuízo de que, em futuras auditorias, o índice seja atualizado, de modo a corresponder às medidas implementadas pelas Jurisdicionadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

1.6 A Terracap

27. A Terracap é uma empresa pública, integrante do Complexo Administrativo do Distrito Federal, criada pela Lei Federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, com o nome de Companhia Imobiliária de Brasília. A partir de 1997, passou a exercer a função de agência de desenvolvimento do Distrito Federal, inicialmente por força do Decreto Distrital nº 18.061/1997 e, posteriormente, nos termos da Lei Distrital nº 4.586/2011, que alterou seu objeto social.

28. A Terracap tem por ofício a execução das atividades de gestão imobiliária de interesse do Distrito Federal, por meio da utilização, aquisição, administração, locação, concessão de direito real de uso, disposição, incorporação, oneração ou alienação de bens, assim como realizar, direta ou indiretamente, obras e serviços de infraestrutura e obras viárias do Distrito Federal, de acordo com o artigo 4º do seu Estatuto.

29. De seu turno, a função de agência de desenvolvimento do DF é empreendida por intermédio da proposição, da operacionalização e da implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal.

30. O Capital Social da Terracap é de R\$ 1.848.848.613,47 (um bilhão, oitocentos e quarenta e oito milhões, oitocentos e quarenta e oito mil, seiscentos e treze reais e quarenta e sete centavos), divididos em 500.000.000 (quinhentos milhões) de ações ordinárias nominativas. O Distrito Federal e a União são responsáveis pela integralização, respectivamente, de 51% (cinquenta e um por cento) e 49% (quarenta e nove por cento) do Capital Social inicial (arts. 7º e 8º do Estatuto Social).

31. Destaque-se que, em 22 de janeiro de 2019, a Terracap alterou o seu Estatuto Social para adequá-lo à Lei Federal nº 13.303/2016 (DA_23, fls. 91/140). Novo Estatuto Social foi aprovado pela 198ª Assembleia-Geral Extraordinária dos Acionistas, realizada em 17/02/2020, e novo Regimento Interno foi editado em 09/12/2019.

32. As licitações e contratos da Agência são regidos pelo Regulamento Interno de Licitação e Contratações, Resolução nº 250/2018, também alterado no primeiro semestre do ano de 2019 (DA_23, fls. 354/492).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

33. O quadro abaixo elenca os atuais gestores responsáveis:

Quadro 1 – Principais gestores à época da execução da auditoria

Identificação do Gestor	Cargo / Função
Gilberto Occhi	Presidente
Carlos Antônio Leal	Diretor Técnico
Edward Johnson Gonçalves da Abrantes	Diretor Financeiro
Júlio Cesar de Azevedo Reis	Diretor de Comercialização
Sérgio Luiz da Silva Nogueira	Diretor de Novos Negócios
Wesley Ricardo Bento da Silva	Diretor Jurídico

1.7 Estrutura organizacional da Terracap

34. A estrutura organizacional da Terracap consta das fls. 61/66 do DA_14.

35. No tocante à presente auditoria, destacam-se alguns órgãos colegiados da Terracap: Assembleia Geral – ASSEG, Conselho de Administração – CONAD, Diretoria Colegiada – DIRET, Comitê de Auditoria – COAUD e Comitê de Elegibilidade – COEST.

36. A Assembleia Geral, integrada pelos acionistas da Terracap, é o Órgão Colegiado de Deliberação quanto aos negócios relativos às finalidades e aos objetivos da Terracap⁵.

37. Quanto ao Conselho de Administração, trata-se de órgão de deliberação colegiada, responsável pela orientação e controle da Administração da Terracap, constituído de 10 (dez) membros eleitos pela Assembleia Geral⁶.

38. A Diretoria Colegiada é órgão de deliberação colegiada responsável pela administração da Terracap, composto pelo Presidente e diversos diretores⁷.

39. Na estrutura da Terracap, a Auditoria Interna - AUDIT está diretamente subordinada ao Conselho de Administração⁸. De seu turno, o Comitê de Auditoria – COAUD vem previsto como órgão auxiliar do Conselho de Administração, criado com o intuito de adequar a estrutura da organização aos ditames da novel legislação das estatais.

⁵ Art. 13 do Estatuto Social.

⁶ Art. 18 do Estatuto Social.

⁷ Art. 13 do Estatuto Social.

⁸ § 1º do artigo 22 do Estatuto Social.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

40. Por derradeiro, o Comitê de Elegibilidade Estatutário deve ser constituído por 3 (três) membros, todos eleitos em Assembleia Geral de Acionistas, sem remuneração adicional.

1.8 Objetivos

1.8.1 Objetivo Geral

41. O objetivo geral da auditoria operacional é avaliar o grau de cumprimento pela Terracap das exigências previstas na Lei Federal nº 13.303/2016 e no Decreto Distrital nº 37.967/2017, no que tange à governança e ao regulamento de licitações e contratos.

1.8.2 Objetivos Específicos

42. As questões de auditoria estão assim definidas:

- a) A Estatal adotou as medidas necessárias com vistas a implementar as regras de governança previstas na Lei Federal nº 13.303/2016?
- b) A Estatal editou regulamento de licitações e contratos e demais normativos relacionados respeitando as disposições contidas na Lei Federal nº 13.303/2016?

1.9 Escopo

43. Nesta auditoria, examinaram-se documentos, ações e instrumentos, implementados pela Terracap para cumprimento do disposto na Lei Federal nº 13.303/2016 e no Decreto Distrital nº 37.967/2017, que regulamentou a norma no âmbito do Distrito Federal.

44. Todavia, salienta-se que o presente trabalho não compreendeu fiscalização sobre a execução propriamente dita de procedimentos licitatórios, nem o cumprimento das regras para indicação de membros ao Conselho de Administração e ao Conselho Fiscal das Estatais.

45. O período analisado foi de 30 de junho de 2018, termo do prazo de 24 (vinte e quatro) meses, concedido pelo art. 91 da Lei nº 13.303/2016 para adequação das estatais a suas normas, a 18 de outubro de 2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

1.10 Montante Fiscalizado

46. Uma vez que a implementação da Lei Federal nº 13.303/2016 perpassa todo o complexo de governança e gestão da Terracap, não se mostra aplicável a definição de valores sob fiscalização nesta auditoria.

1.11 Metodologia

47. A metodologia aplicada foi construída pelo grupo de auditores envolvidos nas fiscalizações referidas no item 1.3 deste Relatório, bem como Diretores e Secretário de Controle Externo. A descrição da metodologia e o *checklist* dela resultante constam, respectivamente, do DA_PT_11 e do DA_PT_7.

48. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento ajustada (DA_PT_32), merecendo destaque: a aplicação do *checklist*, a análise documental e a realização de entrevista (DA_PT_25, DA_14, DA_PT_34 e DA_PT_24). Os resultados da análise foram consolidados no DA_PT_34.

49. Após a coleta das informações, foi calculado o IALE, conforme assinalado no Relatório Prévio de Auditoria (Peça 12). Em função do acolhimento de parte das considerações da jurisdicionada (Peças 20/21), o IALE foi recalculado (DA_PT_50).

1.12 Critérios de auditoria

50. Os critérios de auditoria, contemplando os normativos relacionados ao cumprimento da Lei das Estatais pela Terracap, constam da Matriz de Planejamento ajustada (DA_PT_32) e, de forma analítica, do *checklist* aplicado (DA_PT_25).

1.13 Avaliação de Risco Inerente e de Controle Interno

51. A Avaliação de Riscos (vide DA_PT_15) objetiva delimitar a natureza, extensão e profundidade dos testes a serem realizados na auditoria. Nesta fiscalização, tendo em vista que parte de seu objeto visa justamente ao exame da estrutura de governança das empresas públicas, optou-se por realizar análise formal dos controles internos à luz da Lei das Estatais, antecipando-se pontos também abordados na fase de execução.

52. Nesse sentido, verificaram-se o Risco Inerente e a estrutura básica de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

controles internos conforme a seguinte definição:

Quadro 2 – Graduação do Risco Inerente e da Avaliação de Controles Internos

Risco Inerente	Avaliação de Controles Internos
Elevado $\geq 66\%$	Forte $\geq 66\%$
$33\% \leq$ Moderado $< 66\%$	$33\% \leq$ Adequado $< 66\%$
Baixo $< 33\%$	Fraco $< 33\%$

53. Para aferir o **Risco Inerente** ao objeto de auditoria, consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade, urgência, tendência, complexidade e relevância, relativas ao jurisdicionado e à matéria a ser auditada, conforme quadro a seguir⁹:

Quadro 3 – Variáveis

Variável	Conceito
Gravidade ⁽¹⁾	Representa o impacto do problema caso ele venha a acontecer. É analisado sob alguns aspectos, como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações etc. Verifica-se sempre seus efeitos a médio e longo prazo, caso o problema em questão não seja resolvido.
Urgência ⁽²⁾	Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. É recomendado que seja feita a seguinte pergunta: “A resolução deste problema pode esperar ou deve ser realizada imediatamente?”
Tendência ⁽³⁾	Representa o potencial de crescimento do problema, a probabilidade de o problema se tornar maior com o passar do tempo. É a avaliação da tendência de crescimento, redução ou desaparecimento do problema. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: “Se esse problema não for resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?”
Complexidade	Pode ser medida avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades ou incertezas.
Relevância	Deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

Fonte: PERIARD, Gustavo. **Matriz GUT**: Guia Completo, 2011. Disponível em: <<http://www.sobreadministracao.com/matriz-gut-guia-completo/>> Acesso em: 19 julho 2019.

⁹ A materialidade não foi considerada para aferição do risco inerente em razão do exposto no item “Montante Fiscalizado”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Quadro 4 – Risco Inerente

	Terracap	Lei das Estatais
Gravidade	●	●
Urgência	●	●
Tendência	●	●
Complexidade	●	●
Relevância	●	●
Materialidade		
TOTAL		
Média		
Risco inerente	68%	

Legenda:

- Baixa
- Média
- Alta
- N/A

54. No tocante à Avaliação de Controles Internos, como referido, preencheu-se *checklist* tratando de sua estrutura básica no âmbito do jurisdicionado, estimando-se os controles como **Fortes** (66,67%) (DA_PT_15).

2 Resultados da Auditoria

55. Os itens do *checklist* foram preenchidos conforme informações e documentações disponibilizadas no sítio da Terracap na internet ou encaminhadas pela empresa em resposta às Notas de Auditoria nº 01 e 02, além de entrevista realizada com funcionários da estatal (DA_13, DA_23, DA_28 e DA_PT_24). O *checklist* preenchido com as respectivas respostas e observações constam do DA_PT_25. Elaborou-se, ainda, quadro consolidando o resultado das verificações da equipe de auditoria (DA_PT_34).

56. Em conformidade com o disposto no Capítulo 6 do Manual de Auditoria do TCDF, por meio do Despacho Singular nº 3/2020 – GCMA e do Ofício nº 49/2020-GP, Peças 17/19, o Tribunal encaminhou à Terracap a versão prévia do Relatório de Auditoria para conhecimento e manifestação. Em atendimento, a Estatal enviou resposta mediante Ofício nº 55/2020-TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER e anexo, Peças 20/21. Tendo em vista a ausência de anexos referidos no expediente da jurisdicionada, foi solicitada a complementação, contudo, a nova documentação remetida apenas repete o conteúdo de peça 21¹⁰.

57. O novo cálculo do IALE da Terracap, decorrente do acolhimento parcial das considerações da Terracap, pode ser consultado no DA_PT_50.

¹⁰ Em atendimento aos princípios da transparência e do contraditório, os documentos remetidos em duplicidade foram incluídos no eTCDF na aba “Associados”.



2.1 QA 1 – A Estatal adotou as medidas necessárias à implementação das regras de governança previstas na Lei das Estatais?

Parcialmente. A Terracap tem buscado se adequar às exigências estabelecidas na Lei Federal nº 13.303/2016. Nesse sentido, editou diversas normas, manuais e políticas e implementou novas estruturas, procedimentos e obrigações. Contudo, a estatal não observou o limite legal para a realização de despesas com publicidade e patrocínio e ainda carece de ações com vista à adequação completa ao Estatuto das Estatais, destacadamente quanto a regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno, requisitos mínimos de transparência, assunção de compromisso de diretores com metas e resultados, avaliação de desempenho e atuação do Conselho Fiscal junto à Assembleia-Geral.

2.1.1 Achado 1.1 – Descumprimento parcial de regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno

Critério

58. As empresas públicas e as sociedades de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno.

59. Legislação aplicável: Lei nº 13.303/2016, art. 1º, § 7º e arts. 9º e 24; Lei nº 6.404/1976, art. 177, § 3º; Decreto Distrital nº 37.967/2017, arts. 4º, 5º e 8º, § 1º.

Análises e Evidências

60. A partir da aplicação da metodologia adotada, foram identificados descumprimentos de diversos requisitos previstos pela Lei das Estatais relativos aos Blocos “Gestão de Riscos”, “Controles Internos”, “Auditoria Interna” e “Código de Conduta e Integridade”.

61. Quanto ao Bloco “Gestão de Riscos” (itens de 2 a 7), houve o descumprimento dos itens 4, 5 e 6. Por isso o Índice-Bloco calculado para “Gestão de Riscos” resultou em 0,6.

62. De início, cumpre informar sobre as atribuições de alguns órgãos da estrutura da Terracap, em especial do Comitê Estatutário, do Comitê de Auditoria



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Estatutário e da Auditoria Interna, os quais possuem atribuições e competências diversas estabelecidas na Lei Federal nº 13.303/2016¹¹.

63. O comitê estatutário tem por função verificar a conformidade do processo de indicação e de avaliação de membros para o Conselho de Administração e para o Conselho Fiscal, com competência para auxiliar o acionista controlador na indicação desses membros, conforme o art. 10 da aludida Lei Federal. Na Terracap, as atribuições legais do referido órgão são exercidas pelo Comitê de Elegibilidade Estatutário (**COEST**), consoante os artigos 61 a 63 do Estatuto.

64. Nos artigos 24 e 25, da Lei Federal nº 13.303/2016, são fixadas as competências do comitê de auditoria estatutário, como órgão auxiliar do Conselho de Administração. Entre elas, destacam-se o monitoramento da qualidade e integridade das demonstrações financeiras, a avaliação de exposições de riscos da Terracap sobre políticas e procedimentos referentes a utilização de ativos e gastos incorridos pela Terracap e também a remuneração da administração. Essas funções na jurisdicionada são cumpridas pelo Comitê de Auditoria (**COAUD**), conforme os artigos 54 a 60 do Estatuto.

65. No art. 9º, § 3º, da Lei Federal nº 13.303/2016, estão estabelecidas as atribuições da auditoria interna, vinculada ao Conselho de Administração, sendo responsável pela aferição da adequação do controle interno, da efetividade do gerenciamento dos riscos e dos processos de governança e a confiabilidade dos procedimentos relativos ao preparo de demonstrações financeiras. Na Terracap, são cumpridas pela Auditoria Interna (**AUDIT**), de acordo com o §1º, art. 22, do Estatuto.

66. No caso da jurisdicionada, há adicionalmente a Controladoria Interna (**COINT**), responsável pelas ações relacionadas à gestão de riscos, governança e compliance, conforme o art. 34, §§ 1º e 2º, do Estatuto.

67. Em síntese, na Terracap, existem o Comitê de Elegibilidade Estatutário (**COEST**), o Comitê de Auditoria Estatutário (**COAUD**), a Auditoria Interna (**AUDIT**) e o Controle Interno (**COINT**). Atualmente, conforme informado pela Terracap, os integrantes do **COAUD** são os mesmos do **COEST** (Peça 20, p. 7).

68. São os seguintes os itens não atendidos, trazidos do *checklist*:

¹¹ O organograma da empresa consta do DA_14.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Item não atendido	Fundamentação Legal
(item 4) A área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos é liderada por diretor estatutário?	Lei nº 13.303/2016: art. 9º, § 2º
(item 5) O estatuto social prevê as atribuições da área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos?	Lei nº 13.303/2016: art. 9º, § 2º
(item 6) O estatuto social estabelece mecanismos que assegurem atuação independente da área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos?	Lei nº 13.303/2016: art. 9º, § 2º

69. No tocante ao item 4, o responsável pela área é o Controlador Interno, segundo a Portaria de nomeação nº 418/2019 (DA_23, fl. 233). Apesar de a Terracap ter afirmado que atende à norma, a previsão do art. 34, §1º, do Estatuto Social, desvia-se da exigência legal ao consignar que a Controladoria Interna tem “status’ de Diretoria exclusivamente para os efeitos do parágrafo 2º do art. 9º da Lei nº 13.303/2016”. Fica claro, assim, que o normativo da empresa constitui mera formalização incapaz de atingir o objetivo da legislação federal.

70. Corroborando a insuficiência da disposição estatutária, veja-se que o Controlador exerce cargo em comissão, ou seja, de livre provimento e exoneração. Em consequência, a pretensão do legislador federal, de assegurar uma atuação mais autônoma e independente da liderança dessa área, fica prejudicada pela conformação dada pela Terracap ao setor.

71. Relativamente ao item 5, o art. 56 do Estatuto, invocado pela Terracap para atender ao atributo em questão, refere-se ao Comitê de Auditoria (COAUD), não à Controladoria Interna (COINT). Assim, conclui-se não haver previsão das atribuições da citada Controladoria no Estatuto. Igualmente, no tocante ao item 6, não há previsão dos aludidos mecanismos no Estatuto.

72. Em relação ao Bloco “*Controles Internos*” (itens de 8 a 14), dos 7 (sete) pontos avaliados no *checklist*, identificou-se o descumprimento de 4 (quatro), a saber, itens 10, 12, 13 e 14¹². Com isso, o Índice-Bloco calculado resultou em 0,5.

73. São os seguintes os itens não atendidos, trazidos do *checklist*:

¹² Embora tenha sido incluído no Bloco “Controles Internos” para fins de cálculo do IALE, por questões de pertinência temática, optou-se por abordar o descumprimento do item 14 individualmente, no achado de auditoria 1.2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Item não atendido	Fundamentação Legal
(item 10) A área de conformidade é liderada por diretor estatutário indicado pelo Conselho de Administração?	Decreto 37967/2017: art. 5º, II
(item 12) O programa de integridade assegura ao empregado que utilizar o canal de denúncias a estabilidade no emprego durante o processo de investigação e até doze meses após a publicação da decisão administrativa definitiva sobre imputação de responsabilidades, caso a identidade do denunciante se torne antecipadamente conhecida do denunciado que seja, direta ou indiretamente, o seu superior hierárquico?	Decreto 37967/2017: art. 5º, § 3º
(item 13) O programa de integridade considera como justa causa, para os fins do artigo 482 da Consolidação das Leis do Trabalho, sem prejuízo de sua responsabilização pessoal nas esferas administrativa, civil e penal: I - a violação do Código de Conduta e Integridade pela prática de infração considerada grave em razão da magnitude do desfalque patrimonial ou da carga negativa para a reputação da empresa estatal e da Administração Pública; II - a quebra da confidencialidade do processo de investigação de denúncias recebidas por meio do respectivo canal; III - a revelação da identidade do denunciante por qualquer meio; IV - a apresentação de denúncia que o denunciante saiba ser falsa.	Decreto 37967/2017: art. 5º, § 4º, inc. I a IV

74. No item 10, embora a Terracap tenha afirmado que atende a essa exigência, a nomeação foi feita pelo Diretor de Administração e Finanças, não havendo registro de indicação pelo Conselho de Administração.

75. Verificou-se, ainda, que a estatal implantou o seu Programa de Integridade (DA_14, fls. 152/200). Todavia, o conteúdo exigido nos itens 12 e 13 não foi incluído no aludido Programa.

76. No que concerne à “Auditoria Interna”, dos 18 pontos avaliados no *checklist* (itens de 15 a 32), identificou-se o descumprimento dos de número 24, 27, 30 e 31, alusivos ao Comitê Estatutário (item 31) e ao Comitê de Auditoria Estatutário (demais). Com isso, o Índice-Bloco resultou em 0,8.

Item não atendido	Fundamentação Legal
(item 24) O Comitê de Auditoria Estatutário avalia e monitora, em conjunto com a administração e a área de auditoria interna, a adequação das transações com partes relacionadas?	Lei nº 13.303/2016: art. 24, § 1º, VII
(item 27) O Comitê de Auditoria Estatutário ou, na sua falta, o Conselho Fiscal, avalia periodicamente a aderência das práticas empresariais ao Código de Conduta e Integridade, incluindo o comprometimento dos administradores com a difusão da cultura de integridade e a valorização do comportamento ético?	Decreto 37967/2017: art. 5º, inc. V
(item 30) O Comitê de Auditoria Estatutário é coordenado por conselheiro de administração independente, cabendo-lhe referendar a escolha do responsável pela auditoria interna,	Decreto 37967/2017: art. 4º, inc. III



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

propor sua destituição no Conselho de Administração e supervisionar a execução das respectivas atividades?	
(item 31) O estatuto social dispõe sobre a presença dos membros do Comitê Estatutário de que trata o inciso II deste artigo nas reuniões do Conselho de Administração, com direito a voz, mas não a voto?	Decreto nº 37.967/2017: art. 4º, §3º

77. No tocante ao item 24, embora exista previsão no Plano de Trabalho do COAUD (DA_23, fls. 224/230, e DA_PT_25), não há documentação comprobatória de sua efetiva realização. Quanto aos itens 27 e 30, apesar de a Terracap ter afirmado que atende a essa exigência, não foi encaminhada a documentação hábil que dê suporte a essa resposta.

78. Embora a Terracap tenha afirmado que cumpre a exigência legal, não houve adaptação do estatuto social à Lei Federal nº 13.303/2016, no que diz respeito à presença dos membros do Comitê Estatutário nas reuniões do Conselho de Administração, com direito a voz, mas não a voto (DA_23, fls. 91/140 e DA_PT_25). A resposta encaminhada pela Terracap, na qual assevera que, nas reuniões do CONAD, sempre há participação de um membro do COAUD/COEST, não satisfaz, pois o item 31 se refere ao Comitê Estatutário, não ao Comitê de Auditoria Estatutário (DA_23, fl. 76).

79. Relativamente ao Bloco “Código de Conduta e Integridade”, dos 12 itens avaliados no checklist (33 a 44), identificou-se, em sede de Relatório Prévio, o descumprimento dos de número 34, 35, 41, 43 e 44. Assim, o Índice-Bloco resultou inicialmente em 0,6.

Item não atendido	Fundamentação Legal
(item 34) O Código de Conduta e Integridade dispõe sobre instâncias internas responsáveis pela atualização e aplicação do Código de Conduta e Integridade?	Lei nº 13.303/2016: art. 9º, § 1º e inciso II
(item 35) O Código de Conduta e Integridade dispõe sobre mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias?	Lei nº 13.303/2016: art. 9º, § 1º e inciso IV
(item 41) Há treinamento anual sobre Código de Conduta e Integridade a empregados?	Lei nº 13.303/2016: art. 9º, § 1º, VI
(item 43) Há avaliação periódica pelo Comitê de Auditoria Estatutário ou, na sua falta, pelo Conselho Fiscal, sobre a aderência das práticas empresariais ao Código de Conduta e Integridade?	Decreto 37967/2017: art. 5º, inc. V
(item 44) A empresa estatal instituiu mecanismo de consulta prévia para solução de dúvidas sobre a aplicação do Código de	Decreto 37967/2017: art. 5º, § 2º



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Conduta e Integridade e definir orientações em casos concretos, sob supervisão do Conselho de Administração?	
--	--

80. Embora a Terracap tenha afirmado que cumpre as exigências correspondentes, os itens 34 e 35 foram considerados não atendidos, por ausência de previsão no Código de Conduta e Integridade da empresa.

81. No que tange aos itens 42 e 43, não foi enviada documentação comprobatória suficiente para atestar a ocorrência do treinamento e da avaliação periódica aludidos.

82. As conclusões sobre os itens 41 e 44 serão modificadas em função da manifestação da jurisdicionada, como exposto nos tópicos *Considerações do Auditado e Posicionamento da equipe de auditoria*, resultando em novo cálculo do Índice-Bloco e do IALE.

Causas

83. Início tardio de procedimentos relativos ao cumprimento da Lei das Estatais. Lentidão no trâmite dos processos administrativos correspondentes, inclusive em função da mudança de gestão na Terracap.

Efeitos

84. Potencial queda do nível de governança na Terracap, tornando o ambiente corporativo mais suscetível a riscos evitáveis.

85. Falhas de integridade de informações destinadas a subsidiar a tomada de decisões.

86. Pouca efetividade do controle interno.

87. Risco de não detecção de desvios na atuação dos colaboradores e gestores.

Considerações do Auditado e Posicionamento da equipe de auditoria

88. Quanto ao item 4 do *checklist*, a Terracap sustenta que o art. 14 do Regimento Interno estabelece que a COINT é unidade subordinada à Presidência. Como mecanismo para conferir maior independência à unidade, explica que a aludida Controladoria foi alçada ao status de diretoria com reporte ao Conselho de Administração por ocasião de eventual falha do presidente, conforme os §§ 1º e 2º do art. 34 do Estatuto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

89. Conforme explicado nos parágrafos 69/70, a conformação dada pela Terracap é considerada insatisfatória, visto que o Controlador Interno exerce cargo em comissão de livre provimento e exoneração, não sendo efetivamente um diretor, comprometendo assim uma atuação autônoma e independente da liderança dessa área. Assim, mantém-se o posicionamento original da equipe pelo não atendimento do critério legal quanto ao item.

90. No item 5 do *checklist*, a jurisdicionada defende que há previsão sobre a área responsável no art. 56, V, do Estatuto¹³, comprovado pelo Plano de Trabalho do Comitê de Auditoria.

91. Embora a Terracap tenha afirmado que existe previsão, na realidade, confunde o Comitê de Auditoria com a Controladoria, sendo esta a área responsável por gestão de riscos e verificação do cumprimento de obrigações, a teor do art. 34, §1º, do Estatuto. Contudo, este dispositivo contém apenas menção genérica, não prescrevendo as atribuições da unidade. Ademais, o art. 56 trata das competências do COAUD, não da Controladoria. Mantém-se, pois, o posicionamento da equipe pelo não cumprimento do item.

92. Quanto ao item 6 do *checklist*, acerca de mecanismos que assegurem atuação independente da área (Controladoria), a jurisdicionada menciona dispositivos do Estatuto e do Regimento sobre atribuições que não conferem essa independência à unidade. Portanto, ratifica-se a posição da equipe.

93. No item 10, a Terracap informa que existe delegação para o Diretor da Diretoria de Administração e Finanças, conforme Instrução de Serviço nº 09/2015-PRESI, item III, “a”.

94. O ponto em discussão é a efetiva indicação pelo Conselho de Administração da liderança da área de conformidade, não o procedimento formal de designação materializada na Instrução mencionada pela jurisdicionada. Ainda, o ato de delegação é ato precário que pode ser revisto a qualquer tempo. Logo, mantém-se o posicionamento original da equipe pelo não atendimento do item.

95. Sobre os itens 12 e 13, a Terracap esclarece que a estabilidade no emprego é condição garantida, e as punições são precedidas por regular processo

¹³ Art. 56. Compete ao Comitê de Auditoria, sem prejuízo de outras competências previstas neste Estatuto: (...); V – avaliar e monitorar exposições de risco da Terracap (...).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

administrativo disciplinar, consoante o Acordo Coletivo de Trabalho 2019, além de que há previsão de compromisso e responsabilização de empregados diante das normas estipuladas no Código de Conduta e Integridade.

96. Apesar das disposições contidas nos referidos Acordo e Código, entende-se que são insuficientes para conferir a proteção ao denunciante pretendida pelo art. 5º, §§ 3º e 4º, do Decreto Distrital nº 37967/2017, motivo pelo qual se confirma o não cumprimento dos itens.

97. No tocante ao item 24, a jurisdicionada aduz que, como foram apreciadas as demonstrações financeiras na 18ª Reunião, restou evidenciada a avaliação da adequação das transações com partes relacionadas.

98. Apesar dessa afirmação e de o Plano de Trabalho do COAUD estabelecer reuniões sobre a matéria (DA_23, fls. 224/230), a 18ª Reunião acostada aos autos pela jurisdicionada trata de diversos assuntos, mas não da avaliação da política de transações com partes relacionadas (Peça 21, fls. 41/43). Ratifica-se, portanto, a posição do Relatório Prévio pelo não atendimento do item.

99. A respeito dos itens 27 e 43, a jurisdicionada explica que há previsão no Plano de Ação do Comitê de Auditoria, tendo anexado a Ata da 15ª Reunião na qual o COAUD solicita a elaboração de relatório de atuação da Comissão de Ética (Peça 21, fls. 5/7 e 44).

100. Na Referida Ata, em 22/11/2019, o COAUD toma conhecimento do Programa de Integridade e solicita à COINT a apresentação de relatório trimestral de desempenho do Programa para acompanhamento e supervisão da implementação (Peça 21, fl. 44).

101. Com esse procedimento, nota-se que há intenção do COAUD de avaliar a aderência das práticas empresariais adotadas com medidas de integridade. Porém, haja vista a data recente da citada Reunião, entende-se que ainda não houve prazo hábil para confecção desses relatórios. Consideram-se, por enquanto, não atendidos os citados itens, mantendo-se a posição inicial da equipe.

102. Acerca do item 30, a Terracap informa que adotou modelo de governança adaptado à realidade da empresa, que foi avaliado e aprovado pela então Unidade de Coordenação das Estatais da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do DF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

103. Neste particular, vale registrar que não foram acostados aos autos referidos documentos para avaliação, razão pela qual se entende não cumprido o item.

104. Quanto ao item 31, a Terracap anexou ata da reunião na qual estavam presentes membros do COAUD, que são os mesmos do COEST. Acrescenta que o Decreto é autoaplicável, não necessitando de previsão estatutária.

105. Na prática, de fato, há indícios de que integrantes do COAUD/COEST participam das reuniões do Conselho de Administração. Contudo, não houve efetiva adaptação do Estatuto Social ao Decreto que regulamenta, no âmbito do Distrito Federal, a Lei Federal nº 13.303/2016, no que diz respeito à presença dos membros do Comitê Estatutário nas reuniões do Conselho de Administração, com direito a voz, mas não a voto. Sobre o argumento de autoaplicabilidade, cumpre salientar que a dicção do Decreto é clara no sentido de que “o estatuto social deverá dispor...”. Logo, reitera-se a posição do Relatório Prévio pelo não atendimento do item.

106. No que diz respeito aos itens 34 e 35, a Estatal entende que a Lei é autoaplicável, não existindo necessidade de previsão expressa de tais mecanismos no Código de Conduta e Integridade.

107. O fato de existir disposição legal não exime a Agência do dever de promover as adaptações necessárias no referido Código, contemplando os mecanismos exigidos. A norma é clara ao dispor que o Código deve conter tais previsões (art. 9º, § 1º). Assim, ratifica-se o exposto na versão prévia do Relatório de Auditoria.

108. No tocante ao item 41, a Terracap esclarece que houve treinamento a diretores e assessores sobre o tema, inclusive do Código de Conduta e Integridade, conforme documentos e material que serviu de base para as oficinas (Peça 21, fls. 93/107 e 56/89). Adicionalmente, informa que houve capacitação voltada à Alta Administração e a outros empregados.

109. Diante da superveniência de documentação comprobatória, considera-se atendido este item.

110. Quanto ao item 44, a Terracap aduz que há previsão no Código de Conduta e Integridade de consulta à Comissão de Ética em caso de dúvidas na sua aplicação, como os itens 6.1.12, 6.1.15, 14.2.4 e 20.4.

111. Com efeito, conforme DA_23, fls. 194/221, são fixados mecanismos de consulta prévia à Comissão de Ética para solução de dúvidas sobre o referido Código. Diante disso, considera-se atendido o item.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

112. Assim, em suma, mantém-se inalterado o posicionamento da Equipe de Auditoria apresentado na versão prévia do Relatório de Auditoria, à exceção dos itens 41 e 44.

Proposições

113. Sugere-se ao Egrégio Plenário:

I. Determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei Federal nº 13.303/2016 e do Decreto Distrital nº 37.967/2017, no tocante às estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno, em especial:

- a. assegurar que a área de conformidade seja efetivamente liderada por diretor estatutário indicado pelo Conselho de Administração;
- b. garantir a realização das atribuições a cargo do Comitê de Auditoria Estatutário;
- c. rever o Código de Conduta e Integridade de forma a:
 - i. prever as instâncias internas responsáveis por atualizá-lo e aplicá-lo, bem como os mecanismos de proteção a denunciante;
 - ii. assegurar a realização de avaliação periódica sobre a aderência das práticas empresariais ao mencionado Código;
- d. alterar o Programa de Integridade de modo que:
 - i. assegure, ao empregado que utilizar o canal de denúncias, a estabilidade no emprego na situação estabelecida no §3º do art. 5º do Decreto Distrital nº 37.967/2017;
 - ii. considere como justa causa, sem prejuízo de sua responsabilização pessoal nas esferas administrativa, civil e penal, os casos previstos no §4º do art. 5º do Decreto Distrital nº 37.967/2017;
- e. alterar o Estatuto da empresa de forma que:
 - i. a área responsável pela verificação de cumprimento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- obrigações e de gestão de riscos seja liderada por diretor estatutário;
- ii. preveja as atribuições da área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos;
 - iii. regulamente a presença dos membros do Comitê Estatutário nas reuniões do Conselho de Administração, com direito a voz, mas não a voto.

Benefícios Esperados

114. Aperfeiçoamento das estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno.
115. Conscientização e engajamento da cultura de integridade na empresa.

2.1.2 Achado 1.2 – Inobservância do limite legal para despesas com publicidade e patrocínio

Critério

116. As despesas com publicidade e patrocínio devem ser realizadas dentro dos limites estabelecidos na Lei das Estatais. Legislação aplicável: Lei nº 13.303/2016, art. 93.

Análises e Evidências

117. Inicialmente, cumpre repisar que a questão em comento (item 14 do *checklist*) constou do cálculo do Índice-Bloco de “Controles Internos”. O item não atendido é o seguinte:

Item não atendido	Fundamentação Legal
(item 14) As despesas com publicidade e patrocínio estão dentro dos limites estabelecidos em lei, observando: *0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior; OU *§ 1º O limite poderá ser ampliado, até o limite de 2% (dois por cento) da receita bruta do exercício anterior, por proposta da diretoria da empresa pública ou da sociedade de economia mista justificada com base em parâmetros de mercado do setor específico de atuação da empresa ou da sociedade e aprovada pelo respectivo Conselho de Administração.	Lei nº 13.303/2016: art. 93, caput e § 1º

118. As empresas públicas e as sociedades de economia mista devem limitar suas despesas com publicidade e patrocínio a 0,5% (cinco décimos por cento) da receita



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

operacional bruta do exercício anterior, salvo se esse teto for ampliado – a um máximo de 2% (dois por cento) – com fulcro em parâmetros de mercado do setor específico de atuação da empresa e aprovação do Conselho de Administração (§ 1º do art. 93).

119. Segundo Ferrari, “*receita operacional bruta*” é o valor referente à venda de produtos ou prestação de serviços contabilizados em um período. Em outras palavras, trata-se do faturamento da empresa sem a incidência de nenhum outro desconto¹⁴.

120. Iudícibus comenta que “*Receita operacional somente deveria englobar a parcela proveniente do produto principal ou dos coprodutos da empresa (ou serviços) (...) Somente os produtos e serviços que constituem a finalidade fundamental da empresa deveriam ser incluídos nesta categoria de receita operacional (...). A receita não operacional (nesta concepção) deveria incluir todos os acréscimos de ativo e de patrimônio líquido derivantes de rendimentos de aplicações financeiras (na prática internacional), rendas patrimoniais etc., exceto ganhos na venda de ativos não sujeitos à negociação normal. As despesas financeiras também entrariam nesta altura da demonstração*”¹⁵.

121. Neste mesmo sentido é o regramento constante da Portaria nº 5.832, de 11/10/2019, da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia. Este normativo estabelece, em seu artigo 3º, que “*(...) a Receita Operacional Bruta será igual ao valor total das vendas de bens ou da prestação de serviços antes de qualquer dedução*”.

122. Dessa forma, a estatal não pode incluir, para os fins de aferição do limite de gastos com publicidade e patrocínio, nenhuma receita além daquela recebida com a venda de bens e serviços no período estipulado, ou seja, relacionada à atividade-fim da empresa.

123. Instada a Terracap a responder sobre seus gastos com publicidade, em resposta ao *checklist* encaminhado pela equipe de auditoria, informou que, para aferição do limite com despesas com publicidade, utilizou, como referência, o resultado de 2017,

¹⁴ “A RECEITA DE VENDAS pode ser bruta ou líquida. No caso da RECEITA BRUTA de vendas, é a receita obtida com a atividade principal da empresa. Assim, por exemplo, a Receita Bruta de uma empresa comercial é aquela com a revenda de suas mercadorias. A Receita Bruta de uma indústria é a obtida com a venda de seus produtos fabricados. No caso de uma empresa prestadora de serviços, é a receita obtida na prestação de serviços aos clientes” (FERRARI, Luiz Ed. **Contabilidade Geral**. Brasil: 15ª. Impetus, 2018. p. 785).

¹⁵ IUDÍCIBUS, Sérgio de. **Teoria da Contabilidade**. 11ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

pois a proposta orçamentária 2019 foi encaminhada ainda em 2018, quando o exercício ainda não estava encerrado (DA_23, fl. 72 e DA_28, fl. 66).

124. Sendo assim, a Terracap esclareceu que as receitas totais foram de R\$ 1.003.533.270,77 (um bilhão três milhões quinhentos e trinta e três mil duzentos e setenta reais e setenta e sete centavos), conforme item 8.2 do Relatório de Gestão 2017, e que o Conselho de Administração aprovou o limite orçamentário de R\$ 13.200.000,00 (treze milhões e duzentos mil reais), dos quais haviam sido gastos, até aquele momento, R\$ 7.584.941,39 (sete milhões quinhentos e oitenta e quatro mil novecentos e quarenta e um reais e trinta e nove centavos) (DA_23, fl. 318 e DA_28, fl. 66). Diante disso, a Agência concluiu que os gastos em foco estariam abaixo do limite legal de 2% da Receita Operacional Bruta (DA_28, fl. 66).

125. Embora a Terracap entenda ter observado o regramento legal, exame da documentação da empresa demonstra o não atendimento ao comando da norma, pelas razões expostas a seguir.

126. Observam-se inconsistências nas informações prestadas pela Estatal, quanto aos limites estabelecidos para as despesas de publicidade.

127. A Estatal informou à equipe de auditoria sobre a previsão de despesas com publicidade e patrocínio para 2019 totalizando o valor de R\$ 13.200.000,00, com execução, até a data de encaminhamento da resposta à Nota de Auditoria, do montante de R\$ 7.584.941,39 (DA_23, fl. 72 e DA_28, fl. 66).

128. Percebe-se um primeiro erro no que concerne ao procedimento da empresa, a qual considera que o limite para essas despesas no exercício de 2019 pode ter por base a receita operacional bruta de 2017. A lei é clara ao dispor que as despesas com publicidade e patrocínio serão limitadas com base na receita operacional bruta do exercício anterior. Nesse sentido, a previsão orçamentária constitui autorização condicional, que toma por base a estimativa da receita; não se arrecadando a receita prevista originalmente, a estatal deve adequar seus gastos nessa rubrica à realidade operacional vigente. Por essa razão, o teto de dispêndios com publicidade e patrocínio de 2019 há de ter por base a receita operacional bruta de 2018, assim como o de 2018 deve se basear na receita de 2017.

129. Outra falha diz respeito aos valores informados sobre a receita para fins de base para os gastos com publicidade. Ao compulsar o Relatório de Gestão 2017 (DA_23, fl. 318), nota-se que o valor de R\$ 1.003.533.270,77 corresponde a Receitas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Totais, não à Receita Operacional Bruta. Veja-se que essas Receitas Totais representam a Receita Operacional Líquida com outros acréscimos, como a Reversão Provisão para Devedores Duvidosos, as Receitas não operacionais e o Resultado Financeiro (DA_23, fl. 318). Tais valores não constituem Receita Operacional Bruta e não podem ser tomados como parâmetro para aferição do limite de despesas com a finalidade sob análise.

130. Uma vez que a Lei das Estatais foi promulgada em meados de 2016 e passou a ser plenamente exigível em meados de 2018 (art. 91), optou-se por analisar as despesas de publicidade de 2018, com base na receita operacional bruta de 2017, obedecendo-se ao critério estipulado no art. 93 do diploma.

131. A fim de obter essa informação, ao examinar o Demonstrativo de Resultado do Exercício 2017 e os Resultados Consolidados constantes do Relatório de Administração 2017 (DA_14, fl. 3 e DA_23, fl. 316), nota-se que o DRE omite a receita bruta, constando apenas a receita líquida de vendas de bens e serviços (R\$ 328.486.172,47). Assim, considerou-se, como receita operacional bruta de 2017, a Receita Bruta de Venda de Bens e Serviços 2017 constante do mencionado Relatório de Administração 2017 (R\$ 380.672.263,57).

132. A partir desses dados, o valor despendido à conta de publicidade e divulgação no exercício de 2018 (R\$ 12.434.500,00, DA_14, fl. 4) representa 3,27% da Receita Operacional Bruta de 2017.

133. Como referido, o §1º do art. 93 da Lei Federal nº 13.303/2016 estabelece que o limite das despesas com publicidade e patrocínio *“poderá ser ampliado, até o limite de 2% (dois por cento) da receita bruta do exercício anterior, por proposta da diretoria da empresa pública ou da sociedade de economia mista justificada com base em parâmetros de mercado do setor específico de atuação da empresa ou da sociedade e aprovada pelo respectivo Conselho de Administração”*.

134. Nesse ponto, cumpre consignar que não foram trazidos aos autos informações sobre proposta da Diretoria ou aprovação do Conselho de Administração na forma da lei. Nada obstante, ainda que houvesse tais documentos, o teto máximo de 2% também teria sido ultrapassado no exercício de 2018.

135. Com relação ao exercício de 2019, ainda que não estivesse encerrado ao final dos trabalhos de auditoria, foi possível extrair conclusões acerca da matéria. Os valores informados sobre despesas com publicidade do exercício de 2019 até aquele



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

momento (R\$ 7.584.941,39) totalizavam 0,99% da Receita Operacional Bruta de 2018 (R\$ 768.322.433,00), considerando-se a Receita Bruta de Venda de Bens e Serviços 2018 constante do mencionado Relatório de Administração 2018 (DA_14, fl. 249, DA_23, fl. 72).

136. Ademais, malgrado a inexistência de proposta da Diretoria devidamente justificada e aprovada pelo Conselho de Administração, não é demais consignar a virtual inaplicabilidade da exceção do § 1º do art. 93 à Terracap. Assim se afirma porque, enquanto agência de desenvolvimento de um ente federado, a estatal não atua em mercado competitivo cujo setor ofereça parâmetros a ensejar a ampliação do limite para 2%.

Causas

137. Adoção de referencial de receita distinto do previsto em lei para aferição do limite com despesas de publicidade e patrocínio.

138. Erro de interpretação quanto ao exercício de referência para aferição do limite com despesas de publicidade e patrocínio.

Efeitos

139. Destinação irregular de recursos públicos à área de publicidade e patrocínio. Priorização de despesas em desacordo com a legislação.

Considerações do Auditado

140. No tocante à utilização cronológica dos orçamentos, a Terracap defende que, caso se considere o posicionamento da equipe de auditoria, haveria insegurança na definição da estimativa de gastos para publicidade quando da elaboração/aprovação do seu orçamento, em meados do ano, visto que, nessa época, ainda não existiria informação consolidada do ano anterior.

141. Com relação ao §1º, do art. 93, da Lei das Estatais, a jurisdicionada sustenta que a base de cálculo para a ampliação do limite de 2% deve ser a receita bruta, não a receita operacional bruta, como interpretado pelo Corpo Técnico. Além disso, aduz que há diferença entre despesa autorizada e a efetivamente executada, nesse sentido, informa que a despesa executada foi de R\$ 11.842.116,04 e R\$ 13.007.733,52, nos exercícios 2018 e 2019, respectivamente.



142. Quanto à falta de documentação, a Terracap informa o envio da Decisão nº 524/2017, da Diretoria Colegiada, que apresentou a proposta orçamentária, e da Decisão nº 21/2017, do Conselho de Administração, que a aprovou.

Posicionamento da equipe de auditoria

143. Em síntese, eis o que a equipe apontou no Relatório Prévio de Auditoria, quanto às falhas nas despesas de publicidade:

- a) o *caput* do art. 93 da Lei das Estatais dispõe que as despesas com publicidade e patrocínio serão limitadas com base na receita operacional bruta do exercício anterior. Assim, o teto de dispêndios com publicidade e patrocínio de 2019 há de ter por base a receita operacional bruta de 2018, assim como o de 2018 deve se basear na receita de 2017. Todavia, a Terracap considerou a receita operacional bruta de 2017, não a de 2018, como limite para essas despesas no exercício de 2019;
- b) a Terracap utilizou a receita total em vez da receita operacional bruta do exercício anterior, como parâmetro para aferição da ampliação do limite de despesas prevista no §1º, do art. 93 da Lei das Estatais;
- c) não foram trazidos aos autos informações sobre proposta da Diretoria ou aprovação do Conselho de Administração para o aumento do limite legal. Nada obstante, ainda que houvesse tais documentos, o teto máximo de 2% também teria sido ultrapassado no exercício de 2018. A Terracap despendeu, à conta de publicidade e divulgação no exercício de 2018, R\$ 12.434.500,00¹⁶, que representa 3,27% da Receita Operacional Bruta de 2017.

144. Pelos fundamentos expostos a seguir, permanece o posicionamento original da equipe técnica no sentido de não atendimento pela Terracap dos limites para despesa com publicidade estatuídos na Lei das Estatais.

145. Da leitura do disposto no art. 93 e respectivos parágrafos, extrai-se que há dois tetos possíveis para a despesa com publicidade e patrocínio:

- a) 0,5% da receita operacional bruta do exercício anterior;

¹⁶ Conforme explicitado a seguir, nos §§ 152 e 153 deste RFA, o valor da despesa executada nessa rubrica, no exercício de 2018, foi corrigida a partir das considerações trazidas pela Terracap, totalizando R\$ 11.842.116,05. Tal correção não implicou alterações nas conclusões do presente achado de auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- b) 2,0% da receita operacional bruta do exercício anterior, por proposta da diretoria **justificada com base em parâmetros de mercado do setor específico de atuação da empresa** ou da sociedade e **aprovada pelo respectivo Conselho de Administração**.

146. Quanto ao uso diverso do exercício anterior sustentado pela jurisdicionada, como mencionado, a lei é clara ao dispor que as despesas com publicidade e patrocínio serão limitadas com base na receita operacional bruta do exercício anterior. Nesse sentido, a previsão orçamentária constitui autorização condicional, que toma por base a estimativa da receita; não se arrecadando a receita prevista originalmente, a estatal deve adequar seus gastos nessa rubrica à realidade operacional vigente.

147. Nesse diapasão, reproduz-se as lições de Jessé Torres Pereira Júnior¹⁷:

O art. 93 da Lei nº 13.303/16 trouxe uma limitação importante no que se refere aos gastos das empresas estatais com publicidade, a fim de tentar coibir eventuais abusos nesse campo. As balizas em relação aos gastos seguem o seguinte cálculo:

a) apura-se qual o montante da **receita operacional bruta do exercício anterior**;

b) assim, **para o exercício presente**, somente pode ser gasto o limite de 0,5% (cinco décimos por cento) daquele montante apurado;

(Grifos nossos.)

148. Da mesma forma, transcreve-se o ensinamento de Gustavo Amorim Antunes¹⁸:

Frisa-se que o teto em valor monetário irá acompanhar a variação anual da receita. Se a receita cair, o gasto com publicidade e patrocínio terá que ser reduzido. Se a receita subir, o gasto poderá ser aplicado.

149. Portanto, reafirma-se que as despesas em tela devem ser limitadas com base na receita operacional bruta do exercício anterior, não de outro exercício, como tem sido a prática da Terracap. Igualmente, não é viável adotar-se como parâmetro a **previsão** de receita constante do orçamento, sendo imperativo tomar por baliza a receita **efetivamente realizada**. O fato de não se saber, no momento de aprovação do orçamento, quanto será esse montante constitui tão somente um reforço ao dever de

¹⁷ PEREIRA JÚNIO, Jessé Torres et. Al. Comentários à Lei das Empresas Estatais: Lei nº 13.303/16. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 698.

¹⁸ ANTUNES, Gustavo Amorim. Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei nº 13.303/16 comentada. Belo Horizonte: Forum, 2017. p. 340.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

cautela e parcimônia na realização de despesas com publicidade e patrocínio – justamente o desiderato do dispositivo legal.

150. Ademais, tendo em conta a necessidade de monitoramento das despesas executadas no exercício corrente, para garantir a disponibilidade de informações tempestivas e a efetividade desta ação, cumpre determinar, com fulcro no art. 78, X, da Lei Orgânica do DF, à jurisdicionada que defina os setores responsáveis pelo acompanhamento e controle desse limite. Como se evidenciou no presente achado, trata-se de providência necessária ao correto cumprimento do art. 93, *caput* e §1º, da Lei das Estatais.

151. Quanto ao §1º, do art. 93, da Lei das Estatais, mantém-se o entendimento de que a base de cálculo para a ampliação do limite de 2% é a receita operacional bruta, e não a receita bruta, como defende a Terracap. A interpretação literal da regra pela Terracap, que levaria à crença de que o parâmetro do § 1º é distinto daquele estipulado no *caput*, não encontra suporte lógico. Leitura integral dos dispositivos permite ver com clareza que a exceção estabelecida no § 1º refere-se ao percentual (de 2% no lugar de 0,5%) e não à base de cálculo (receita bruta no lugar de receita operacional bruta), tratando-se a omissão do termo “operacional”, no parágrafo, de mera atecnia legislativa. Compreensão diversa levaria a uma discrepância absolutamente desproporcional entre a regra geral do *caput* e a exceção prevista em seu § 1º¹⁹.

152. Quanto ao uso no cálculo das despesas executadas em vez de despesas autorizadas, tem razão a jurisdicionada.

153. Com relação ao exercício de 2018, atualizando-se os dados para as despesas executadas informadas, a Terracap dispendeu à conta de publicidade e divulgação no exercício de 2018 (R\$ 11.842.116,05), que representa 3,11% da Receita Operacional Bruta de 2017 (R\$ 380.672.263,57), e não 3,27%, calculado anteriormente. Nada obstante, o novo valor segue acima do teto máximo de 2% da receita operacional bruta do exercício de 2017 – que seria aplicável caso houvesse autorização do Conselho de Administração concedida nos termos do § 1º do art. 93.

¹⁹ Com vista a firmar entendimento no âmbito do TCDF e dar concreção ao princípio da segurança jurídica (art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), sugere-se abaixo a emissão de alerta acerca da questão a todas as empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal, elencadas no art. 10, IV e V, do Decreto Distrital nº 39.610/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

154. Relativamente ao exercício de 2019, atualizando-se os valores informados sobre despesas executadas com publicidade do exercício de 2019 (R\$ 13.007.733,52), totalizam 1,69% da Receita Operacional Bruta de 2018 (R\$ 768.322.433,00), considerando-se a Receita Bruta de Venda de Bens e Serviços 2018 constante do mencionado Relatório de Administração 2018.

155. O quadro abaixo sintetiza os cálculos desses tetos:

Quadro 5 - Limites para despesas com publicidade e patrocínio

ANO REFERÊNCIA	ANO EXERCÍCIO	RECEITA OPERACIONAL BRUTA (R\$) (1)	DESPESAS EXECUTADAS (R\$) (2)	TETO MÁXIMO (PERCENTUAL DESP. EXEC. / REC. OP. BRUTA (%))
2017	2018	380.672.263,57	11.842.116,05	3,11
2018	2019	768.322.433,00	13.007.733,52	1,69

Fonte: (1) Relatório de Administração 2017 e 2018 (DA_23, fl. 316 e DA_14, fl. 249)

(2) Ofício nº 55/2020-TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER, Peça 21

156. Portanto, verifica-se que, no exercício de 2018, a Terracap excedeu o teto de 0,5%, previsto no art. 93 da Lei das Estatais. Ademais, ainda que se considerasse aplicável o limite ampliado de que trata o § 1º do art. 93 (2% da receita operacional bruta), este também teria sido extrapolado pela empresa.

157. Quanto à alegada existência de proposta devidamente justificada pela Diretoria e de aprovação pelo Conselho de Administração para o aumento previsto no § 1º, tal documentação não consta do anexo encaminhado, Peça 21. De todo modo, convém repisar o afirmado na versão prévia do Relatório de Auditoria: considera-se a exceção estipulada na Lei das Estatais virtualmente inaplicável à Terracap, dado que, enquanto agência de desenvolvimento de um ente federado, a estatal não atua em mercado competitivo cujo setor ofereça parâmetros a ensejar a ampliação do limite para 2%.

158. Em razão do exposto, mantém-se inalterado o posicionamento da Equipe de Auditoria apresentado na versão prévia do Relatório de Auditoria.

Proposições

159. Sugere-se ao Egrégio Plenário:

I. Determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei Federal nº 13.303/2016, no sentido de:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- a. restringir as despesas com publicidade e patrocínio, em cada exercício, a 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior, nos termos do art. 93 desse diploma legal;
 - b. abster-se, em qualquer caso, de considerar, para fins de aferição do limite anual com despesas de publicidade e patrocínio, receitas distintas das obtidas no exercício anterior com venda de bens ou prestação de serviços relacionados a sua atividade-fim;
 - c. definir responsáveis pelo monitoramento rotineiro das despesas de publicidade e patrocínio executadas no exercício corrente, de modo a subsidiar a atuação das instâncias decisórias no que concerne à observância do limite legalmente previsto;
- II. Alertar às empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal, elencadas no art. 10, IV e V, do Decreto Distrital nº 39.610/2019, que:
- a. para fins de aumento do limite de despesas com publicidade e patrocínio até 2%, o parâmetro previsto no § 1º do art. 93 da Lei Federal nº 13.303/2016 deve ser entendido como a “receita operacional bruta”;
 - b. a inobservância dos limites e requisitos estabelecidos para despesas com publicidade e patrocínio será levada em consideração no julgamento das contas anuais dos gestores responsáveis.

Benefícios Esperados

160. Priorização das ações de publicidade e patrocínio efetivamente relevantes e necessárias para a atuação da estatal.

161. Destinação de verbas públicas para ações finalísticas da estatal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

2.1.3 Achado 1.3 – Descumprimento parcial de requisitos mínimos de transparência

Critério

162. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar os requisitos mínimos de transparência, bem como divulgar na Internet, de forma permanente e cumulativa, os documentos resultantes.

163. Legislação aplicável: Lei nº 13.303/2016, arts. 8º, 10, 12, 23, 86 e 88; Decreto Distrital nº 37.967/2017, arts. 4º, 9º e 10.

Análises e Evidências

164. No tocante à Dimensão “Requisitos Mínimos de Transparência”²⁰, dos 22 itens avaliados no *checklist* (Itens de 46 a 67), identificou-se o descumprimento de 2, resultando em um Índice-Bloco de 0,9. Os itens considerados não atendidos são os seguintes:

Item não atendido	Fundamentação Legal
(item 49) Houve adaptação do estatuto social à Lei Federal nº 13.303/2016, no que diz respeito à presença dos membros do Comitê Estatutário nas reuniões do Conselho de Administração, com direito a voz, mas não a voto?	Lei nº 13.303/2016: art. 8º, inc. II, c/c Decreto 37967/2017: art. 4º, I e § 3º
(item 62) O Conselho de Administração publicou e informou à Câmara Legislativa do DF e ao Tribunal de Contas do DF a análise de atendimento das metas e resultados do plano de negócios e da estratégia de longo prazo?	Lei nº 13.303/2016: art. 23, § 2º

165. No tocante ao item 49, embora a Terracap tenha afirmado que cumpre a exigência legal, não houve adaptação do estatuto social à Lei Federal nº 13.303/2016, no que diz respeito à presença dos membros do Comitê Estatutário nas reuniões do Conselho de Administração, com direito a voz, mas não a voto (DA_23, fls. 91/140 e DA_PT_25).

166. Quanto ao item 62, apesar de a Terracap ter asseverado a observância da norma, os documentos enviados (Ofícios nº 48 e 49/2019) restringem-se a indicar o caminho na internet para acesso aos documentos que compõem a prestação de contas anual (DA_23, fls. 76/79 e DA_28, fls. 66/69 e 88/89). Ainda, ao se acessar o sítio aludido

²⁰ A Dimensão “Requisitos Mínimos de Transparência” é composta por um único Bloco de mesma denominação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

pela empresa, não consta a efetiva análise de atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo.

167. Corrobora a conclusão expendida o fato de o Comitê Estatutário (COEST) alegar a existência de óbice ao cumprimento do art. 13, III, c, da Lei das Estatais²¹, sob o argumento de que, como a Terracap foi constituída antes da novel legislação, não foram previstas na lei de criação diretrizes relativas aos objetivos estabelecidos no plano de negócios e à estratégia de longo prazo (DA_28, fls. 88/89, DA_23, fls. 345/353 e DA_PT_25).

Causas

168. Início tardio de procedimentos relativos ao cumprimento da Lei das Estatais. Lentidão no trâmite dos processos administrativos correspondentes, inclusive em função da mudança de gestão na Terracap.

Efeitos

169. Comprometimento da transparência das ações e resultados da gestão administrativa.

170. Potencial prejuízo à tomada de decisões pelos administradores.

171. Prejuízo na atuação dos órgãos de controle e da sociedade.

Considerações do Auditado e Posicionamento da equipe de auditoria

172. No tocante ao item 49, diz a Terracap que as informações foram prestadas em atenção ao item 31. No aludido item, a Terracap anexou as Atas de reuniões do Conselho de Administração nas quais estavam presentes os membros do COAUD, que são os mesmos integrantes do COEST. E, ainda, diz que o Decreto Distrital que regulamentou a Lei nº 13.303/2016 é autoaplicável não necessitando de previsão estatutária para aplicação imediata.

173. No que se refere ao item 62, a Terracap menciona que as informações

²¹ Art. 13. A lei que autorizar a criação da empresa pública e da sociedade de economia mista deverá dispor sobre as diretrizes e restrições a serem consideradas na elaboração do estatuto da companhia, em especial sobre:

(...);

III - avaliação de desempenho, individual e coletiva, de periodicidade anual, dos administradores e dos membros de comitês, observados os seguintes quesitos mínimos:

(...);

c) consecução dos objetivos estabelecidos no plano de negócios e atendimento à estratégia de longo prazo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

requeridas foram publicadas no DODF de 11/04/2019 e constam da Prestação de Contas do Exercício de 2018. Cita também o Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação, que, no entender da Agência, registra a metodologia adotada para realizar as avaliações de desempenho individual e coletivo²².

174. Sobre o item 49, cujas explicações apresentadas apoiaram-se nas alegações expendidas acerca do item 31, repisam-se os argumentos expostos acima, destacadamente no que concerne à autoaplicabilidade do Decreto Distrital 37.967/2017, cuja dicção é clara no sentido de que “o estatuto social deverá dispor” sobre a questão. Note-se, ainda, que o mencionado Decreto fixou a data de 30 de junho de 2018 para que as empresas estatais do Distrito Federal promovessem a adaptação dos seus estatutos à Lei Federal – e, obviamente, a seus próprios ditames. Assim, ratifica-se a posição da equipe.

175. Em relação ao item 62, na fase de elaboração do Relatório Prévio, a equipe de auditoria, ao analisar as informações constantes da Prestação de Contas do exercício de 2018 da empresa, entendeu que este documento não se prestava ao atendimento da exigência da Lei das Estatais no tocante à análise de atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo.

176. Quanto ao citado Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação, já examinado na fase anterior, não apresenta a avaliação exigida pela Lei das Estatais. Neste documento, aponta-se que a avaliação da gestão é feita no bojo de uma prestação de contas e que os órgãos de controle, ao auditarem-na, individualizam, quando necessário e de acordo com a gravidade dos fatos, as respectivas responsabilidades, por meio da análise e identificação do nexo de causalidade.

177. Ora, a avaliação de uma prestação ou tomada de contas por parte de um órgão de controle tem viés bastante diferente daquele pretendido em uma avaliação interna da própria empresa sobre o alcance das metas e resultados do plano de negócios e da estratégia de longo prazo. A primeira se refere ao controle sobre os aspectos que a Constituição definiu para a ação de órgãos de controle, enquanto a segunda diz respeito à governança da estatal, ou seja, aos mecanismos previstos e utilizados nas esferas de estratégia, liderança e controle da alta administração da empresa. É justamente pela inconfundibilidade dessas avaliações que o legislador exige do Conselho de

²² As informações encaminhadas relacionadas ao desempenho individual serão analisadas no Achado 1.5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Administração a publicação e a comunicação de sua análise ao Tribunal de Contas e ao Poder Legislativo.

178. Em razão do exposto, mantém-se inalterado o posicionamento da Equipe de Auditoria apresentado na versão prévia do Relatório de Auditoria.

Proposições

179. Sugere-se ao Egrégio Plenário:

- I. Determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei Federal nº 13.303/2016, no tocante aos requisitos mínimos de transparência, em especial:
 - a. promover anualmente, por meio do Conselho de Administração, análise de atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, publicando suas conclusões e informando-as à Câmara Legislativa do Distrito Federal e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal;
 - b. adequar o Estatuto Social de modo a regulamentar a presença dos membros do Comitê Estatutário nas reuniões do Conselho de Administração, com direito a voz, mas não a voto.

Benefícios Esperados

180. Maior transparência das ações empreendidas pela Terracap.

181. Possibilidade aos administradores de modificação e ajustes de ações e estratégias com vista ao atendimento dos objetivos da entidade.

182. Viabilidade do pleno exercício do controle externo e social.

2.1.4 Achado 1.4 – Falta de assunção pelos diretores de compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados

Critério

183. As empresas públicas e as sociedades de economia mista devem respeitar as regras de estrutura e de funcionamento dos Conselhos de Administração e Fiscal e das Diretorias. Legislação aplicável: Lei nº 13.303/2016, arts. 13, 17, 18, 19 e 23; Lei nº 6.404/1976, art. 164.



Análises e Evidências

184. Relativamente ao Bloco “Estrutura e Funcionamento dos Conselhos de Administração e Fiscal e das Diretorias”, dos 19 itens avaliados no *checklist* (itens de 75 a 93), identificou-se descumprimento dos de número 76, 84, 90 e 91. O Índice-Bloco resultou, assim, em 0,8. Neste tópico será analisado apenas o não atendimento do item 84, deixando-se os demais para exame em separado, mais à frente.

185. O item não atendido do *checklist* é o seguinte:

Item não atendido	Fundamentação Legal
(item 84) Houve assunção de compromisso pelo diretor à ocasião da investidura com metas e resultados específicos a serem alcançados, com aprovação pelo Conselho de Administração?	Lei nº 13.303/2016: art. 23

186. As empresas públicas e as sociedades de economia mista devem observar as regras de estrutura e funcionamento das diretorias, cabendo aos diretores, no ato de investidura, assumir compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados, conforme previsto no art. 23, da Lei Federal nº 13.303/2016.

187. A administração das empresas estatais e de economia mista teve um avanço inegável com a aprovação da Lei Federal nº 13.303/2016, que estipulou regras mais rigorosas para os gastos e critérios para a escolha de diretores e conselheiros com o objetivo de reduzir a ingerência política em questões que demandam conhecimento técnico.

188. Nesse diapasão, o artigo 17 da aludida Lei estabeleceu requisitos a serem preenchidos por aqueles que pretendem ser gestores de uma empresa pública ou sociedade de economia mista, bem como impõe vedações à ocupação de cargos na diretoria e no Conselho de Administração das empresas estatais.

189. Em seu art. 23, *caput*, a Lei das Estatais passou a exigir que, no ato de investidura, os diretores assumam compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados. Por sua vez, o §1º desse dispositivo requer que os membros da diretoria da estatal apresentem plano de negócios para o exercício anual seguinte e estratégia de longo prazo (no mínimo de cinco anos) até a última reunião ordinária do Conselho de Administração do ano anterior.

190. O intuito dessas disposições é conferir maior profissionalização na gestão pública, de modo a privilegiar o critério técnico na escolha de administradores em



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

prol da efetiva capacidade de condução da administração da entidade, em consonância com o interesse público que justificou a criação da companhia.

191. Ao ser questionada quanto à referida assunção de compromisso, a Terracap informou que os diretores assinam Termos de Posse firmando compromisso com a Terracap e encaminhou Ata do CONAD que aprova o Planejamento e Plano de Negócios para 3 anos (DA_23, fls. 72/74).

192. Ao examinar a citada documentação, não foram encontradas metas e resultados específicos a serem alcançados nos termos de posse nem na Decisão do CONAD, Sessão 1866, Decisão 16, realizada em 13/09/2018 (DA_23, fls. 72/74, 88/89 e 500/509).

193. Conclui-se, portanto, não ter havido a assunção do mencionado compromisso por parte dos diretores, motivo pelo qual se reputa descumprida a exigência do artigo 23 da Lei nº 13.303/2016.

Causas

194. Não adoção de diretrizes e metodologia para fixação de metas e resultados específicos a serem alcançados pelos gestores.

195. Ausência de cultura organizacional de mensuração de performance da cúpula administrativa.

196. Demora na adequação completa do Estatuto da Terracap à Lei Federal nº 13.303/2016.

Efeitos

197. Comprometimento da transparência dos resultados da gestão administrativa.

198. Comprometimento da análise de eficácia e efetividade das ações dos gestores da estatal.

199. Potencial prejuízo na modificação de orientação e de ajustes na tomada de futuras decisões administrativas.

Considerações do Auditado e Posicionamento da equipe de auditoria

200. Em suas alegações a Terracap afirma que os Diretores, nos termos de posse, assumem o compromisso de cumprir com todas as obrigações do Estatuto. Cita o artigo 33, incisos I a XI, do Estatuto Social da Agência, que elenca as atribuições com vistas à administração da empresa por meio de sua Diretoria Colegiada. Sob esse



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

fundamento, entende que “existe a assunção de compromisso por parte dos Diretores às metas e resultados a serem alcançados” (Peça 20, fls. 10).

201. O entendimento da equipe de auditoria diverge do acima exposto. Atenção especial deve ser voltada para o que consta do inciso XIII do artigo 33 do Estatuto Social, que assim reza:

Art. 33. À Diretoria Colegiada, compete, além de outras atribuições permitidas neste Estatuto:
(...)

XIII - apresentar, até a última reunião do exercício, ao Conselho de Administração:

a) Plano de negócios para exercício seguinte;

b) Estratégia de longo prazo atualizada com análise de riscos e oportunidades para, no mínimo, os próximos 5 (cinco) anos."

202. Todavia, após exame dos termos de posse dos dirigentes, da Ata do CONAD que aprova o Planejamento e o Plano de Negócios para 3 anos, e da Decisão 16 do CONAD proferida na Sessão 1866, realizada em 13/09/2018 (DA_23, fls. 72/74, 88/89 e 500/509), conclui-se não ter havido assunção de compromisso pelos diretores na forma legalmente estipulada. Repise-se que a legislação de regência exige o compromisso com metas e resultados **específicos** a serem alcançados, **com aprovação pelo Conselho de Administração**.

203. Em razão do exposto, mantém-se inalterado o posicionamento da Equipe de Auditoria apresentado na versão prévia do Relatório de Auditoria.

Proposições

204. Sugere-se ao Egrégio Plenário:

- I. Determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei Federal nº 13.303/2016, exigindo, para a investidura em cargo de Diretoria, a assunção de compromisso, devidamente aprovado pelo Conselho de Administração, com metas e resultados específicos a serem alcançados;
- II. Recomendar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que estabeleça diretrizes e metodologia para a fixação de metas e resultados específicos a serem alcançados por seus Diretores, com vista a viabilizar a análise e aprovação dos respectivos compromissos pelo Conselho de Administração.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Benefícios Esperados

205. Aprimoramento da transparência dos resultados da administração.
206. Produção de informações necessárias à identificação de problemas de gestão e das respectivas soluções.
207. Melhoria de eficácia e efetividade das ações dos administradores.

2.1.5 Achado 1.5 – Inexistência de avaliação individual de desempenho dos administradores e dos membros de comitês

Critério

208. As empresas públicas e as sociedades de economia mista devem respeitar as regras de estrutura e de funcionamento dos Conselhos de Administração e Fiscal e das Diretorias.
209. Legislação aplicável: Lei nº 13.303/2016, arts. 13, 17, 18 19 e 23; Lei nº 6.404/1976, art. 164.

Análises e Evidências

210. Conforme registrado no achado anterior, o Índice-Bloco para “Estrutura e Funcionamento dos Conselhos de Administração e Fiscal e das Diretorias” foi de 0,8. Neste Achado serão abordados os itens 90 e 91.
211. São os seguintes os itens não atendidos, trazidos do *checklist*:

Item não atendido	Fundamentação Legal
(item 90) O Conselho de Administração avalia os diretores da Estatal?	Lei nº 13.303/2016: art. 18, IV, c/c art. 13, III.
(item 91) A empresa realiza avaliação de desempenho, individual e coletiva, de periodicidade anual, dos administradores e dos membros de comitês, observando: a) exposição dos atos de gestão praticados, quanto à licitude e à eficácia da ação administrativa; b) contribuição para o resultado do exercício; c) consecução dos objetivos estabelecidos no plano de negócios e atendimento à estratégia de longo prazo;	Lei nº 13.303/2016: art. 13, III

212. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar as regras de estrutura e funcionamento do conselho fiscal e das diretorias, no tocante à avaliação de desempenho, individual e coletiva, com periodicidade anual, dos administradores e dos membros de comitês, consoante fixado no art. 18, IV, c/c art. 13,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

III, da Lei Federal nº 13.303/2016.

213. A Lei das Estatais estabeleceu diversas obrigações aos diretores de estatais, cujo desempenho está sujeito a avaliação de periodicidade anual. Além dos diretores, o desempenho dos membros dos comitês também deve ser avaliado.

214. É essencial a avaliação da gestão, com o intuito de examinar a adequação da estratégia e da política adotadas para a geração de resultados positivos e para o alcance dos objetivos da estatal.

215. Assim, além de trazer efetividade ao planejamento, essa vinculação aos resultados visados enseja a adoção de medidas, nas esferas administrativa e controladora, em face dos dirigentes responsáveis.

216. Referida exigência está prevista no art. 13, III, da Lei Federal nº 13.303/2016, abaixo reproduzido:

Art. 13. A lei que autorizar a criação da empresa pública e da sociedade de economia mista deverá dispor sobre as diretrizes e restrições a serem consideradas na elaboração do estatuto da companhia, em especial sobre:

(...)

III - avaliação de desempenho, individual e coletiva, de periodicidade anual, dos administradores e dos membros de comitês, observados os seguintes quesitos mínimos:

- a) exposição dos atos de gestão praticados, quanto à licitude e à eficácia da ação administrativa;
- b) contribuição para o resultado do exercício;
- c) consecução dos objetivos estabelecidos no plano de negócios e atendimento à estratégia de longo prazo;

217. O artigo 18, IV, da mesma Lei estabelece que compete ao Conselho de Administração a avaliação dos membros da Diretoria, nos termos do inciso III do art. 13, podendo contar com apoio metodológico do comitê estatutário.

218. Verificou-se, contudo, que essa avaliação foi apenas parcialmente realizada, como explicado abaixo.

219. Instada a manifestar-se sobre o atendimento desses itens, a Terracap informou que o art. 61 do Estatuto prevê que a empresa disporá de Comitê de Elegibilidade Estatutário que auxiliará os acionistas na verificação da conformidade do processo de indicação e de avaliação dos administradores e conselheiros fiscais. Esclareceu também que, no tocante ao exercício de 2018, o COEST emitiu, em caráter precário, Relatório Técnico de Avaliação em subsídio a avaliação de resultados e da prestação de contas (DA_23, fls. 72/74).

220. Em consulta ao Relatório Técnico de Monitoramento e Avaliação SEI-



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

GDF nº 1/2019-TERRACAP/PRESI/ASSOC (DA_23, fls. 345/353), observa-se que o COEST manifestou-se, em síntese, da seguinte forma a respeito do exercício de 2018:

- a) o desempenho individual dos administradores e conselheiros fiscais restou “*prejudicado o auxílio deste Comitê (...) haja vista os elementos acima expostos²³, bem como o fato de não haver metodologia e diretrizes estabelecidas as quais, nos termos do art. 13, devem ser definidas na lei de criação da Estatal*”;
- b) quanto ao desempenho coletivo dos administradores e conselheiros fiscais, embora o desempenho operacional tenha melhorado em relação a 2017, “*o nível de desempenho do Planejamento Estratégico em 2018 ficou em 60,53% do previsto*”, motivo pelo qual o Comitê sugeriu atenção da “*atual Administração no sentido de proceder um diagnóstico adequado dos fatores que levaram a este resultado e, se for oportuno, proceder a revisão do Planejamento Estratégico e a adoção de medidas de melhoria da Gestão de Projetos no âmbito da Terracap*”.

221. Em razão do exposto, conclui-se que não foi feita a avaliação do desempenho individual dos administradores e conselheiros fiscais. De outra banda, o desempenho coletivo merece atenção pois atingiu pouco acima de 60% do previsto no Planejamento Estratégico.

222. Por derradeiro, registre-se que não foram encaminhados documentos que indiquem a avaliação dos diretores pelo Conselho de Administração, na forma legal prevista.

Causas

223. Início tardio de procedimentos relativos ao cumprimento da Lei das Estatais. Lentidão no trâmite dos processos administrativos correspondentes, inclusive em função da mudança de gestão na Terracap.

224. Não adoção de diretrizes e metodologia para fixação de metas e resultados específicos a serem alcançados pelos gestores.

225. Ausência de cultura organizacional de mensuração de performance da cúpula administrativa.

226. Demora na adequação completa do Estatuto da Terracap à Lei Federal nº 13.303/2016.

Efeitos

227. Comprometimento da transparência dos resultados da gestão administrativa.

228. Comprometimento da análise de eficácia e efetividade das ações dos

²³ “Neste aspecto, cabe observar a limitação existente no cumprimento deste artigo na medida em que a Terracap é uma empresa já constituída, antes da Lei nº 13.303/2016, portanto, sua Lei de criação não prevê tais diretrizes.”



gestores da estatal.

229. Dificuldade para identificação dos problemas gerenciais e das respectivas soluções.

230. Potencial prejuízo na modificação de orientação e de ajustes na tomada de futuras decisões administrativas.

Considerações do Auditado e Posicionamento da equipe de auditoria

231. O Ofício nº 55/2020 – TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER não contém em sua estrutura um tópico específico relativo ao Achado 1.5 - *Inexistência de avaliação individual de desempenho dos administradores e dos membros de comitês*.

232. Todavia, no bojo deste documento, no item 62, sobre a realização anual de avaliação de desempenho individual e coletiva, dos administradores e membros de comitês, a Agência esclarece que foi constituído um Grupo de Trabalho (Processo SEI 00111-00008708/2019-15) e que formulários estão sendo apreciados pela Alta Administração (Processo SEI nº 00111-00012968/2019-95). Ressalta que a implementação da avaliação deve ser tratada com razoabilidade, já que a lei de criação da Terracap, anterior à Lei das Estatais, não dispôs sobre quais seriam os critérios.

233. Em outro documento (Peça 21, fls. 109/110), vê-se trecho do Relatório do COEST no qual se aponta a competência desta Unidade no que tange à avaliação dos Administradores e Membros de Comitês.

234. Este documento destacou a limitação existente no cumprimento das exigências da Lei das Estatais, no que tange à aludida avaliação. Argumenta-se que a Terracap é uma empresa já constituída, antes da Lei nº 13.303/2016, e em sua Lei de Criação não há previsão de diretrizes de avaliação de desempenho de seus administradores. O COEST afirmou, ainda, que (Peça 21, fl. 111):

ao analisar as previsões da Lei nº 13.303/2016 e do Estatuto da Terracap, manifesta-se no sentido de que resta prejudicado o auxílio deste Comitê no que se refere à avaliação individual de desempenho, haja vista os elementos acima expostos, bem como o fato de não haver metodologia e diretrizes estabelecidas, as quais, nos termos do art. 13, devem ser definidas na lei de criação da Estatal.

235. No que se relaciona à avaliação de desempenho coletivo, o COEST assim se manifestou (Peça 21, fls. 111 e 115):

O processo de prestação de contas constitui-se de documentos e informações que têm por objetivo evidenciar os resultados alcançados, o nível de desempenho atingido e a aderência aos princípios, regras e normas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

estabelecidas que norteiam a gestão.

Nesse aspecto, é relevante que o processo de avaliação seja precedido de metodologia específica que leve em consideração todos os aspectos observados pela Lei nº 13.303/2016.

Na ausência desta metodologia, o COEST, de forma precária e no intuito de contribuir com o amadurecimento e melhoria na implementação do modelo de governança proposto pela Lei nº 13.303/2016, vale-se das informações e opiniões constantes do processo de prestação de contas para ressaltar aspectos relevantes no desempenho de 2018, sem a pretensão de esgotar o tema e atribuir tal esforço como um processo de “Avaliação de Desempenho” nos termos propostos pelo Lei.

(...)

De maneira geral, apoiado nas informações apresentadas no processo e nas manifestações das unidades internas de controle e Auditoria Independente, o desempenho operacional da Companhia apresentou melhoria, principalmente quando comparado a 2017. Entretanto, o nível de desempenho do Planejamento Estratégico em 2018 ficou em 60,53% do previsto. Este aspecto deve ser objeto de atenção pela atual Administração no sentido de proceder um diagnóstico adequado dos fatores que levaram a este resultado e, se for oportuno, proceder a revisão do Planejamento Estratégico e a adoção de medidas de melhoria da Gestão de Projetos no âmbito da Terracap.

236. Verifica-se que, até o presente momento, a Agência não realiza a avaliação individual de seus Administradores. Quanto à avaliação Coletiva, adotou a metodologia acima descrita que, apesar de empreendida com reconhecido esforço, os próprios avaliadores destacam como precária. Embora, com a constituição de um Grupo de Trabalho, a jurisdicionada tenha dado um primeiro passo rumo à realização da atividade imposta pela Lei das Estatais, não se pode entendê-lo suficiente para atender à determinação legal.

237. Não se vislumbram razões para acolher a justificativa de que a criação da empresa anterior à Lei das Estatais seja um óbice para que se opere a avaliação de desempenho de seus Administradores. É de se notar que virtualmente todas as estatais federais e estaduais foram criadas anteriormente à lei em comento, cuja edição visa justamente remover aspectos de gestão ultrapassados e implantar um modelo mais transparente e responsivo. Nesse contexto, a avaliação de seus Administradores é fundamental – e o argumento cronológico, desprovido de juridicidade ou razoabilidade.

238. Em razão do exposto, mantém-se inalterado o posicionamento da Equipe de Auditoria apresentado na versão prévia do Relatório de Auditoria.

Proposições

239. Sugere-se ao Egrégio Plenário:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- I. Determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei Federal nº 13.303/2016, de modo a realizar anualmente avaliação de desempenho, individual e coletiva, dos administradores e membros de comitês;
- II. Recomendar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que estabeleça diretrizes e metodologia para avaliação de desempenho individual e coletiva de administradores e membros de comitês.

Benefícios Esperados

240. Aprimoramento da transparência dos resultados da administração.
241. Produção de informações necessárias à identificação de problemas de gestão e das respectivas soluções.
242. Melhoria de eficácia e efetividade das ações dos administradores.

2.1.6 Achado 1.6 – Ausência de implementação da obrigatoriedade de comparecimento regular de membros do Conselho Fiscal às reuniões da Assembleia-Geral

Critério

243. As empresas públicas e as sociedades de economia mista devem respeitar as regras de estrutura e de funcionamento dos Conselhos de Administração e Fiscal e das Diretorias.
244. Legislação aplicável: Lei nº 13.303/2016, arts. 13, 17, 18 19 e 23; Lei nº 6.404/1976, art. 164.

Análises e Evidências

245. Conforme consignado no achado 1.4, o Índice-Bloco calculado para “Estrutura e Funcionamento dos Conselhos de Administração e Fiscal e das Diretorias” foi de 0,8. Neste Achado será abordado o item 76 do *checklist*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Item não atendido	Fundamentação Legal
(item 76) Os membros do conselho fiscal, ou ao menos um deles, comparecem às reuniões da assembleia-geral e respondem aos pedidos de informações formulados pelos acionistas?	Lei nº 6.404/1976: art. 164

246. O artigo 164 da Lei Federal nº 6.404/76 prevê o seguinte:

Art. 164 Os membros do conselho fiscal, ou ao menos um deles, deverão comparecer às reuniões da assembleia-geral e responder aos pedidos de informações formulados pelos acionistas.

247. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar as regras de estrutura e funcionamento do conselho fiscal, quanto à obrigatoriedade de ao menos um membro deste comparecer às reuniões da assembleia-geral, consoante art. 164, da Lei Federal nº 6.404/1976.

248. Convém registrar que é da competência do Conselho Fiscal, entre outras, fiscalizar, por qualquer de seus membros, os atos dos administradores e verificar o cumprimento dos seus deveres legais e estatutários, opinar sobre as propostas dos órgãos da administração a serem submetidas à assembleia-geral, relativas a planos de investimento ou orçamentos de capital, distribuição de dividendos, examinar as demonstrações financeiras do exercício social e sobre elas opinar (Lei Federal nº 6.404/1976, art. 163, I, III, VII)

249. A documentação encaminhada pela Terracap permite concluir que a aludida exigência legal não vem sendo cumprida pelos membros do Conselho Fiscal da Companhia (DA_23_fls. 3/24 e DA_28, fls. 66/69). Das atas enviadas pela estatal, constam assinaturas apenas dos Representantes de Acionistas e Secretário da Assembleia.

250. Diante dessa situação, é necessário regularizar a situação concernente ao comparecimento de ao menos um membro do Conselho Fiscal às reuniões da assembleia-geral.

Causas

251. Inércia da estatal em face da ausência de membros do Conselho Fiscal nas reuniões de assembleia-geral.

Efeitos

252. Comprometimento da fiscalização das ações praticadas pelos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

administradores.

Considerações do Auditado e Posicionamento da equipe de auditoria

253. A Terracap não se manifestou sobre o Achado 1.6 – *Ausência de implementação da obrigatoriedade de comparecimento regular de membros do Conselho Fiscal às reuniões da Assembleia-Geral.*

254. Não havendo fatos novos, reitera-se o posicionamento constante do Relatório Prévio.

Proposições

255. Sugere-se ao Egrégio Plenário:

- I. Recomendar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que adote medidas com vista a exigir o comparecimento de ao menos um membro do Conselho Fiscal nas reuniões da Assembleia-Geral.

Benefícios Esperados

256. Maior fiscalização das ações praticadas pelos administradores.

2.2 QA 2 – A Estatal editou regulamento de licitações e contratos e demais normativos relacionados respeitando as disposições contidas no Estatuto Jurídico das Estatais?

Parcialmente. De forma geral, o Regulamento Interno de Licitações e Contratações da Terracap atende aos requisitos exigidos pela Lei das Estatais; contudo, há alterações que devem ser feitas com vista à plena compatibilidade da regulamentação da empresa pública com a legislação de regência.

2.2.1 Achado 2.1 – Descumprimento parcial das diretrizes legais para regulamentação das licitações na empresa pública

Critério

257. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos compatível com as diretrizes previstas na Lei nº 13.303/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Análises e Evidências

258. Verificou-se a existência de dispositivos do Regulamento de Licitações e Contratações da estatal – RILC –, atinentes aos certames, incompatíveis com a Lei das Estatais. Igualmente foram identificadas situações em que o RILC não traz normas exigidas pela legislação de referência, conforme pode ser observado abaixo (DA_23, fls. 354/492):

Item não atendido	Observações
(item 6) Há previsão de que o orçamento de referência do custo global de obras e serviços de engenharia deve ser obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), no caso de construção civil em geral, ou no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), no caso de obras e serviços rodoviários, com observância das peculiaridades geográficas?	Ausência de previsão no RILC de que o orçamento de referência do custo global de obras e serviços de engenharia deve ser obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), no caso de construção civil em geral, ou no Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), no caso de obras e serviços rodoviários, com observância das peculiaridades geográficas.
(item 18) A estatal informa os dados relativos às sanções por ela aplicadas, nos termos definidos no art. 83, que impactem no cadastro de empresas inidôneas de que trata o art. 23 da Lei nº 12.846/2013 (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS), de forma a mantê-lo atualizado?	Embora a Terracap tenha afirmado que atende a essa exigência, não respondeu objetivamente se informa os dados relativos às sanções aplicadas e não apresentou os respectivos documentos comprobatórios (DA_23, fls. 76/79).
(item 28) O regulamento prevê que, nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pela contratante deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos?	Não há previsão no RILC de que, nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pela contratante deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.
(item 50) O regulamento estabelece as condições para que a estatal possa restringir a participação em suas licitações a fornecedores ou produtos pré-qualificados?	Embora a Terracap tenha afirmado que atende a essa exigência (DA_28, fl. 68), não há no RILC condições objetivas sobre essa restrição, constando apenas menção à possibilidade de restrição (art. 97, § 4º, do RILC).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

<p>(item 52) A estatal cumpre a divulgação obrigatória dos produtos e dos interessados pré-qualificados?</p>	<p>Apesar de a Terracap ter declarado que há divulgação (DA_28, fl. 68), não foi encontrado no site informado. Não havendo qualquer comprovação, considera-se não atendido o item.</p>
--	--

Causas

259. Início tardio de procedimentos relativos ao cumprimento da Lei das Estatais. Lentidão no trâmite dos processos administrativos correspondentes, inclusive em função da mudança de gestão na Terracap.

Efeitos

260. Exposição a riscos nas contratações da estatal.

261. Risco de insegurança jurídica e de violação ao princípio da impessoalidade em função da ausência de condições objetivas para restrição a participação em suas licitações a fornecedores ou produtos pré-qualificados.

Considerações do Auditado e Posicionamento da equipe de auditoria

262. A Terracap não se manifestou sobre o *Achado 2.1 - Descumprimento parcial das diretrizes legais para regulamentação das licitações na empresa pública*.

263. Não havendo fatos novos que alterem as conclusões da análise anterior, reitera-se o posicionamento da equipe de auditoria.

Proposições

264. Sugere-se ao Egrégio Plenário:

- I. Determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei Federal nº 13.303/2016, adequando as normas internas de licitação ao disposto nos artigos 31, § 2º, 37, 42, § 3º, e 64, §§ 2º e 7º do referido diploma legal.

Benefícios Esperados

265. Mitigação dos riscos na realização de licitações pela Terracap



2.2.2 Achado 2.2 – Descumprimento parcial das diretrizes legais para regulamentação dos contratos na empresa pública

Critério

266. As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos compatível com as diretrizes previstas na Lei nº 13.303/2016.

Análises e Evidências

267. Constatou-se a existência de dispositivos do Regulamento de Licitações e Contratações da estatal – RILC –, atinentes a contratações, incompatíveis com a Lei das Estatais. Igualmente foram identificadas situações em que o RILC não traz normas exigidas pela legislação de referência, conforme pode ser observado abaixo (DA_23, fls. 354/492):

Item não atendido	Observações
(item 62) O regulamento dispõe que, nos contratos decorrentes de licitações de obras ou serviços de engenharia em que tenha sido adotado o modo de disputa aberto, o contratado deverá reelaborar e apresentar à estatal, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como o detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao lance vencedor?	Apesar da resposta da Terracap (DA_23, fls. 76/79), não há previsão de que, nos contratos decorrentes de licitações de obras ou serviços de engenharia em que tenha sido adotado o modo de disputa aberto, o contratado deverá reelaborar e apresentar à estatal, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como o detalhamento das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao lance vencedor.
(item 64) O regulamento interno prevê que a duração dos contratos não excederá a 5 (cinco) anos, contados a partir de sua celebração, exceto nas hipóteses abaixo? I - para projetos contemplados no plano de negócios e investimentos da empresa pública ou da sociedade de economia mista; II - nos casos em que a pactuação por prazo superior a 5 (cinco) anos seja prática rotineira de mercado e a imposição desse prazo inviabilize ou onere excessivamente a realização do negócio, vedado o contrato por prazo indeterminado.	Embora a Terracap tenha afirmado que atende a essa exigência, da leitura do art. 123, <i>caput</i> e respectivos §§, do RILC, observa-se uma previsão genérica que permite a não observância do prazo de 5 (cinco) anos e se distancia das estritas exceções fixadas nos incisos I e II do art. 71 da Lei das Estatais.
(item 66) O regulamento prevê que, ao convocar o licitante vencedor ou o destinatário de contratação com dispensa ou inexigibilidade de licitação para assinar o termo de contrato, a empresa pública ou sociedade de economia mista observará o prazo e as condições estabelecidos, sob pena de decadência do direito à contratação, podendo o prazo de convocação ser prorrogado 1 (uma) vez, por igual período?	Ausência de previsão de prorrogação de prazo uma vez, por igual período, quando o convocado para assinar o termo de contrato não comparecer para tanto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

<p>(item 73) O regulamento prevê que os direitos patrimoniais e autorais de projetos ou serviços técnicos especializados desenvolvidos por profissionais autônomos ou por empresas contratadas passam a ser propriedade da empresa pública ou sociedade de economia mista que os tenha contratado, sem prejuízo da preservação da identificação dos respectivos autores e da responsabilidade técnica a eles atribuída?</p>	<p>Previsão de exceções não previstas na Lei das Estatais quanto à cessão de direitos patrimoniais e autorais de projetos ou serviços técnicos especializados desenvolvidos por profissionais autônomos ou por empresas contratadas.</p>
<p>(item 74) O regulamento interno estabelece que os contratos destinados à execução de obras e serviços de engenharia contarão com cláusula que estabeleça a possibilidade de alteração, por acordo entre as partes, nos seguintes casos: (...) IV - quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;</p>	<p>Ausência de previsão de possibilidade de alteração contratual por acordo entre as partes no caso de necessidade do regime de execução ou do modo de fornecimento, em face de verificação técnica de inaplicabilidade dos termos contratuais.</p>
<p>(item 78) O regulamento prevê que a variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato e as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do contrato e podem ser registrados por simples apostila, dispensada a celebração de aditamento?</p>	<p>Atende parcialmente. Não há previsão no RILC a respeito do empenho de dotações orçamentárias suplementares. (DA_23, fls. 360, 455, DA_28, fls. 69)</p>
<p>(item 81) O regulamento prevê que a multa de mora, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado e que, <u>na hipótese de a multa superar o valor da garantia</u>, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista ou, ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente?</p>	<p>Atende parcialmente. Não há previsão no RILC sobre a multa superar o valor da garantia.</p>
<p>(item 83) O regulamento prevê que, se a multa pela inexecução total ou parcial do contrato for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Estatal ou cobrada judicialmente?</p>	<p>Ausência de previsão no RILC.</p>
<p>(item 84) O regulamento prevê que as sanções de advertência e de suspensão (incisos I e III do caput do art. 83) poderão ser aplicadas juntamente com a multa (inciso II), devendo a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, ser apresentada no prazo de 10 (dez) dias úteis?</p>	<p>Ausência de previsão no RILC. Não há previsão sobre a aplicação cumulativa de sanção de advertência e suspensão de participação em licitação juntamente com multa. Também não há previsão de prazo de dez dias úteis para defesa prévia. (DA_23, fls. 470, DA_28, fls. 69)</p>

Causas

268. Início tardio de procedimentos relativos ao cumprimento da Lei das Estatais. Lentidão no trâmite dos processos administrativos correspondentes, inclusive em função da mudança de gestão na Terracap.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Efeitos

269. Risco de insegurança jurídica, em função da inobservância completa da lei de regência. Exposição a riscos nas contratações que a Lei das Estatais buscou evitar com seu regramento.

Considerações do Auditado e Posicionamento da equipe de auditoria

270. A Terracap não se manifestou sobre o Achado 2.2 - *Descumprimento parcial das diretrizes legais para regulamentação dos contratos na empresa pública.*

271. Não havendo fatos novos que alterem as conclusões da análise anterior, reitera-se o posicionamento original da equipe.

Proposições

272. Sugere-se ao Egrégio Plenário:

- I. Determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei Federal nº 13.303/2016, adequando as normas internas de contratações ao disposto nos artigos 69, § 2º, 71, 75, *caput* e § 1º, 80, 81, IV e § 7º, 82, §§ 2º e 3º, e 83, §§ 1º e 2º do referido diploma legal.

Benefícios Esperados

273. Mitigação dos riscos oriundos de contratações pela Terracap.

3 Conclusões

274. A partir da aplicação da metodologia adotada, foram identificados descumprimentos de diversos requisitos previstos pela Lei das Estatais. O DA_PT_34 consolida os itens do *checklist* considerados não atendidos, o Índice de Aderência por Bloco e os respectivos achados de auditoria.

275. Na Dimensão I - “*Gestão, Controle e Auditoria*”, foram calculados os seguintes Índices-Bloco:

- “*Gestão de Riscos*” (itens 2 a 7): 0,6;
- “*Controles Internos*” (itens 8 a 14): 0,5;
- “*Auditoria Interna*” (itens 15 a 32): 0,8;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- “*Código de Conduta e Integridade*” (itens 33 a 44): 0,8²⁴.

276. Os “*Controles Internos*” tiveram baixa avaliação em razão da falta de previsão de proteção e responsabilização no Programa de Integridade e da realização de despesas com publicidade e patrocínio acima do limite estabelecido legalmente.

277. Quanto à “*Auditoria Interna*” e ao “*Código de Conduta e Integridade*”, assinala-se a ausência de avaliações a cargo do Comitê de Auditoria Estatutário e a necessidade de alguns ajustes e procedimentos relativos ao Código de Conduta e Integridade.

278. Na Dimensão II - “*Requisitos Mínimos de Transparência*”, foi calculado o seguinte Índice-Bloco:

- “*Requisitos Mínimos de Transparência*” (itens 46 a 67): 0,9.

279. Neste bloco, destaca-se a falta de análise de atendimento de metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo.

280. Na Dimensão III - “*Conselhos, Comitês e Diretorias*”, foram calculados os seguintes Índices-Bloco:

- “*Indicação e Composição do Comitê Estatutário e do Comitê de Auditoria Estatutário*” (itens 68 a 74): 1,0.
- “*Estrutura e Funcionamento dos Conselhos de Administração e Fiscal e das Diretorias*” (itens 75 a 93): 0,8.

281. No bloco “*Estrutura e Funcionamento dos Conselhos de Administração e Fiscal e das Diretorias*”, destaca-se a falta de assunção pelos diretores de compromisso com metas e resultados específicos a serem alcançados, bem como a ausência de avaliação de desempenho individual dos administradores e dos membros de comitês.

282. Por fim, considerando a metodologia do IALE, cujo resultado é uma nota que varia entre 0 e 10, a Terracap alcançou um Índice de Aderência de 7,7, Nível 2 (DA_PT_50). Os Níveis variam de 1 a 4, sendo 1 o grau mais alto de atendimento ao previsto na Lei das Estatais. Repise-se que o IALE não abrange disposições relacionadas ao regulamento de licitações e contratos e que não foram examinados procedimentos da jurisdicionada, mas apenas questões estruturais. A situação da Terracap pode ser visualizada no quadro abaixo:

²⁴ Índice-Bloco alterado em função do acolhimento parcial das considerações da Terracap.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

NOTA	NÍVEL DE GOVERNANÇA
10	NÍVEL 1
9	
8	NÍVEL 2
7	
6	
5	NÍVEL 3
4	
3	
2	NÍVEL 4
1	
0	

Terracap →

283. Conclui-se que a Terracap tem buscado se adequar às exigências estabelecidas na Lei Federal nº 13.303/2016 e no Decreto Distrital nº 37.967/2017, fato que refletiu no resultado galgado pela jurisdicionada.

284. Ainda que se reconheçam os esforços da jurisdicionada nessa adequação, entendem-se necessárias as adequações apontadas nos achados de auditoria, consubstanciadas nas proposições sugeridas ao Plenário do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Considera-se que as medidas a serem adotadas pela Terracap permitirão aprimoramento das estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno, melhoria da transparência dos resultados da administração e dos gastos públicos relativos a publicidade e patrocínios, maior conscientização e engajamento da cultura de integridade na empresa e melhoria da eficácia e efetividade das ações dos gestores da estatal.

285. Embora a Lei Federal nº 13.303/2016 represente um marco na consolidação do modelo de governança corporativa, considera-se que a mera implementação de mecanismos, estruturas e documentos jurídicos previstos na legislação, conquanto indispensável, não trará, por si só, os resultados almejados de redução de atos de corrupção e melhoria da eficiência e qualidade da gestão.

286. Em nossa ótica, o mais importante é que essas modificações sirvam de inspiração para verdadeiras transformações nas estruturas de governança corporativa e promoção de mecanismos de controle, transparência e prestação de contas, sob pena de a mudança empreendida representar apenas mais papéis, estruturas e cargos.

287. Nesse contexto, uma vez ultrapassada a fase do exame da aderência à Lei Federal, é necessário, futuramente, analisar a *efetividade* dos procedimentos adotados. Contudo, esse trabalho deve ser feito após prazo suficiente para que as



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

estatais implementem e ajustem integralmente as regras e estruturas de governança e de licitações e contratos.

4 Proposições

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

I. tomar conhecimento:

- a. do presente Relatório Final de Auditoria;
- b. do Ofício nº 55/2020-TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER e anexo, Peças 20/21, encaminhados em atendimento ao Despacho Singular nº 3/2020 – GCMA;

II. determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei Federal nº 13.303/2016 e do Decreto Distrital nº 37.967/2017, com vista a:

- a. assegurar que a área de conformidade seja efetivamente liderada por diretor estatutário indicado pelo Conselho de Administração (Achado 1.1);
- b. garantir a realização das atribuições a cargo do Comitê de Auditoria Estatutário (Achado 1.1);
- c. alterar o Código de Conduta e Integridade de modo a:
 - i. prever as instâncias internas responsáveis por atualizá-lo e aplicá-lo, bem como os mecanismos de proteção a denunciante (Achado 1.1);
 - ii. assegurar a realização de avaliação periódica sobre a aderência das práticas empresariais ao mencionado Código (Achado 1.1);
- d. alterar o Programa de Integridade de modo que:
 - i. assegure, ao empregado que utilizar o canal de denúncias, a estabilidade no emprego na situação estabelecida no §3º do art. 5º do Decreto Distrital nº 37.967/2017 (Achado 1.1);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

- ii. considere como justa causa, sem prejuízo de sua responsabilização pessoal nas esferas administrativa, civil e penal, os casos previstos no §4º do art. 5º do Decreto Distrital nº 37.967/2017 (Achado 1.1);
- e. alterar o Estatuto da empresa de modo que:
 - i. a área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos seja liderada por diretor estatutário (Achado 1.1);
 - ii. preveja as atribuições da área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos (Achado 1.1);
 - iii. regulamente a presença dos membros do Comitê Estatutário nas reuniões do Conselho de Administração, com direito a voz, mas não a voto (Achados 1.1 e 1.3);
- f. restringir as despesas com publicidade e patrocínio, em cada exercício, a 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior, nos termos do art. 93 desse diploma legal (Achado 1.2);
- g. abster-se, em qualquer caso, de considerar, para fins de aferição do limite anual com despesas de publicidade e patrocínio, receitas distintas das obtidas no exercício anterior com venda de bens ou prestação de serviços relacionados a sua atividade-fim (Achado 1.2);
- h. definir responsáveis pelo monitoramento rotineiro das despesas com publicidade e patrocínio executadas no exercício, de modo a subsidiar a atuação das instâncias decisórias no que concerne à observância do limite legalmente previsto (Achado 1.2);
- i. promover anualmente, por meio do Conselho de Administração, análise de atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, publicando suas conclusões e informando-as à Câmara



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Legislativa do Distrito Federal e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (Achado 1.3);

- j. exigir, para a investidura em cargo de Diretoria, a assunção de compromisso, devidamente aprovado pelo Conselho de Administração, com metas e resultados específicos a serem alcançados (Achado 1.4);
- k. realizar anualmente avaliação de desempenho, individual e coletivo, dos administradores e membros de comitês (Achado 1.5);

III. determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap), ainda, que:

- a. adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei Federal nº 13.303/2016, no tocante a licitações e contratos, adequando as normas internas ao disposto nos artigos 31, § 2º, 37, 42, § 3º, e 64, §§ 2º e 7º, 69, § 2º, 71, 75, caput e § 1º, 80, 81, IV e § 7º, 82, §§ 2º e 3º, e 83, §§ 1º e 2º, do referido diploma legal (Achados 2.1 e 2.2);
- b. em 180 (cento e oitenta) dias, apresente documentação comprobatória do atendimento às determinações e recomendações exaradas pelo Plenário;

IV. recomendar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que:

- a. estabeleça diretrizes e metodologia para fixação de metas e resultados específicos a serem alcançados por seus diretores, com vista a viabilizar a análise e aprovação dos respectivos compromissos pelo Conselho de Administração (Achado 1.4);
- b. estabeleça diretrizes e metodologia para avaliação de desempenho individual e coletiva de administradores e membros de comitês (Achado 1.5);
- c. adote medidas com vista a exigir o comparecimento de ao menos um membro do Conselho Fiscal nas reuniões da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Assembleia-Geral (Achado 1.6);

V. alertar às empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal, elencadas no art. 10, IV e V, do Decreto Distrital nº 39.610/2019 que:

- a. para fins de aumento do limite de despesas com publicidade e patrocínio até 2% (dois por cento), o parâmetro previsto no §1º do art. 93 da Lei Federal nº 13.303/2016 deve ser entendido como a “receita operacional bruta” (Achado 1.2);
- b. a inobservância dos limites e requisitos estabelecidos para despesas com publicidade e patrocínio será levada em consideração no julgamento das contas anuais dos gestores responsáveis;

VI. autorizar:

- a. a remessa de cópia do presente Relatório Final de Auditoria, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida:
 - i. à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap);
 - ii. aos membros do Conselho de Administração da Terracap;
 - iii. à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, com vistas ao Comitê de Governança das Empresas Públicas;
 - iv. à Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- b. a remessa de cópia da Decisão que vier a ser proferida às empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal, elencadas no art. 10, IV e V, do Decreto Distrital nº 39.610/2019, para ciência dos alertas veiculados no item V acima;
- c. o retorno dos autos à Segem para continuidade das ações de sua responsabilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE
3ª DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE

Brasília (DF), 05 de março de 2020.

Cezar Villarinho

Auditor de Controle Externo – 475-8
Coordenador

Lúcia Taeko Watanabe

Auditor de Controle Externo – 564-9



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5208, de 13/05/2020

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: 15022/2019-e
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 15022/2019-e

RELATOR : CONSELHEIRO MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO

EMENTA : Auditoria Operacional realizada na Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - TERRACAP, tendo como objeto de avaliação as ações, programas, controles e instrumentos implementados pela jurisdicionada para cumprimento do estatuto jurídico das estatais.

DECISÃO Nº 1535/2020

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Relatório Final de Auditoria nº DA_54/2020 - DIGEM3; b) do Ofício nº 55/2020-TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER e anexo, peças 20/21, encaminhados em atendimento ao Despacho Singular nº 3/2020 - GCMA; II - determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei Federal nº 13.303/2016 e do Decreto Distrital nº 37.967/2017, com vista a: a) assegurar que a área de conformidade seja efetivamente liderada por diretor estatutário indicado pelo Conselho de Administração (Achado 1.1); b) garantir a realização das atribuições a cargo do Comitê de Auditoria Estatutário (Achado 1.1); c) alterar o Código de Conduta e Integridade de modo a: i) prever as instâncias internas responsáveis por atualizá-lo e aplicá-lo, bem como os mecanismos de proteção a denunciante (Achado 1.1); ii) assegurar a realização de avaliação periódica sobre a aderência das práticas empresariais ao mencionado Código (Achado 1.1); d) alterar o Programa de Integridade de modo que: i) assegure, ao empregado que utilizar o canal de denúncias, a estabilidade no emprego na situação estabelecida no §3º do art. 5º do Decreto Distrital nº 37.967/2017 (Achado 1.1); ii) considere como justa causa, sem prejuízo de sua responsabilização pessoal nas esferas administrativa, civil e penal, os casos previstos no §4º do art. 5º do Decreto Distrital nº 37.967/2017 (Achado 1.1); e) alterar o Estatuto da empresa de modo que: i) a área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos seja liderada por diretor estatutário (Achado 1.1); ii) preveja as atribuições da área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos (Achado 1.1); iii) regulamente a presença dos membros do Comitê Estatutário nas reuniões do Conselho de Administração, com direito a voz, mas não a voto (Achados 1.1 e 1.3); f) restringir as despesas com publicidade e patrocínio, em cada exercício, a 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior, nos termos do art. 93 desse diploma legal (Achado 1.2); g) abster-se, em qualquer caso, de considerar, para fins de aferição do limite anual com despesas de publicidade e patrocínio, receitas distintas das obtidas no exercício anterior com venda de bens ou prestação de serviços relacionados a sua atividade-fim (Achado 1.2); h) definir responsáveis pelo monitoramento rotineiro das despesas com publicidade e patrocínio executadas no exercício, de modo a subsidiar a atuação das instâncias decisórias no que concerne à observância do limite legalmente previsto (Achado 1.2); i) promover anualmente, por meio do Conselho de Administração, análise de atendimento das metas e resultados na execução do plano de negócios e da estratégia de longo prazo, publicando suas conclusões e informando-as à Câmara Legislativa do Distrito Federal e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal (Achado 1.3); j) exigir, para a investidura em cargo de Diretoria, a assunção de compromisso, devidamente aprovado pelo Conselho de

Administração, com metas e resultados específicos a serem alcançados (Achado 1.4); k) realizar anualmente avaliação de desempenho, individual e coletivo, dos administradores e membros de comitês (Achado 1.5); III - determinar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap), ainda, que: a) adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei Federal nº 13.303/2016, no tocante a licitações e contratos, adequando as normas internas ao disposto nos artigos 31, § 2º, 37, 42, § 3º, e 64, §§ 2º e 7º, 69, § 2º, 71, 75, caput e § 1º, 80, 81, IV e § 7º, 82, §§ 2º e 3º, e 83, §§ 1º e 2º, do referido diploma legal (Achados 2.1 e 2.2); b) em 180 (cento e oitenta) dias, apresente documentação comprobatória do atendimento às determinações e recomendações exaradas pelo Plenário; IV - recomendar à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap) que: a) estabeleça diretrizes e metodologia para fixação de metas e resultados específicos a serem alcançados por seus diretores, com vista a viabilizar a análise e aprovação dos respectivos compromissos pelo Conselho de Administração (Achado 1.4); b) estabeleça diretrizes e metodologia para avaliação de desempenho individual e coletiva de administradores e membros de comitês (Achado 1.5); c) adote medidas com vista a exigir o comparecimento de ao menos um membro do Conselho Fiscal nas reuniões da Assembleia-Geral (Achado 1.6); V - alertar as empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal, elencadas no art. 10, IV e V, do Decreto Distrital nº 39.610/2019 que: a) para fins de aumento do limite de despesas com publicidade e patrocínio até 2% (dois por cento), o parâmetro previsto no §1º do art. 93 da Lei Federal nº 13.303/2016 deve ser entendido como a "receita operacional bruta" (Achado 1.2); b) a inobservância dos limites e requisitos estabelecidos para despesas com publicidade e patrocínio será levada em consideração no julgamento das contas anuais dos gestores responsáveis; VI - autorizar: a) a remessa de cópia do Relatório Final de Auditoria, do relatório/voto do Relator e desta decisão: i) à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal (Terracap); ii) aos membros do Conselho de Administração da Terracap; iii) à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, com vistas ao Comitê de Governança das Empresas Públicas; iv) à Câmara Legislativa do Distrito Federal; b) a remessa de cópia deste "decisum" às empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pelo Distrito Federal, elencadas no art. 10, IV e V, do Decreto Distrital nº 39.610/2019, para ciência dos alertas veiculados no item V acima; c) o retorno dos autos à Segem para continuidade das ações de sua responsabilidade.

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF, Procurador-Geral MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA.

SALA DAS SESSÕES, 13 de Maio de 2020



Sandro Cunha Coelho
Secretário das Sessões Substituto



Anilcéia Luzia Machado
Presidente