



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

AUDITORIA INTEGRADA

Programas de Desenvolvimento Econômico (PRÓ-DF II e IDEAS Industrial)

Processo nº 5018/2015-e



Brasília, 2016



LISTA DE SIGLAS

ADE	Área de Desenvolvimento Econômico
AGEFIS	Agência de Fiscalização do Distrito Federal
AGEMP	Agência Empresarial da Receita
AID	Atestado de Implantação Definitiva
AJL	Assessoria Jurídico Legislativa
BRB	Banco de Brasília
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CDE	Conselho de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal
CDI	Comitê de Desenvolvimento Industrial
CF/DF	Cadastro Fiscal do Distrito Federal
CFOP	Código Fiscal de Operações e Prestações
CGDF	Corregedoria-Geral do Distrito Federal, atualmente Controladoria-Geral do Distrito Federal
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
COGOV	Coordenação de Governança / SEDS
COPEP	Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal
COSO 2	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DA	Documento de Auditoria
DIAMP	Diretoria de Acompanhamento de Metas e Projetos / SEDS
DICOM	Diretoria de Desenvolvimento e Comercialização / TERRACAP
DIGOP	Diretoria de Governo e Produtos / BRB
DIRCO	Diretoria de Controle Interno / BRB
DIVIS	Diretoria de Áreas Econômicas e Vistorias / SEDS
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIDE	Financiamento Especial para o Desenvolvimento
FUNDEFE	Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal
FUNGER/DF	Fundo para a Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal
GDF	Governo do Distrito Federal
GEAMP	Gerência de Acompanhamento de Metas e Implantação de Projetos / SEDS
GEAPI	Gerência de Acompanhamento de Projetos e Incentivos Fiscais / SEDS
GECIN	Gerência de Controle Interno / BRB
GEDES	Gerência de Desenvolvimento Econômico / TERRACAP
GEPEA	Gerência de Pesquisa e Avaliação / TERRACAP
GESOG	Gerência de Produtos Sociais de Governo / BRB
GESUG	Gerência de Suporte à Gestão / SEF



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

GFIP	Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEAS Industrial	Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável
IDECON/DF	Índice de Desempenho Econômico do Distrito Federal
IGP/DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IMB	Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LC	Lei Complementar
LOA	Lei Orçamentária Anual
LPA	Levantamento Preliminar de Auditoria
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NA	Nota de Auditoria
PADES	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social do Distrito Federal
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PGA	Plano Geral de Ação
PIB	Produto Interno Bruto
PRODECON	Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal
PRÓ-DF	Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal
PRÓ-DF II	Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal
PRODUZIR	Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás
PROIN	Programa de Desenvolvimento Industrial do Distrito Federal
PVTEF	Projeto de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RI/TCDF	Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
ROE	Return on Equity – Retorno sobre o Patrimônio
SDE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal, atualmente SEDES
SEDES	Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal
SEDS	Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal, atualmente SEDES
SEDST	Secretaria de Estado de Economia, Desenvolvimento Sustentável e Turismo do Distrito Federal, atualmente SEDES
SEF/DF	Secretaria de Estado da Fazenda do Distrito Federal



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

SEFIP	Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social
SEGPLAN	Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento de Goiás
SIGGo	Sistema Integrado de Gestão Governamental
SOF Norte	Setor de Oficinas Norte
SUBAN	Subsecretaria de Atração de Negócios e Investimentos / SEDS
SUBPRO	Subsecretaria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável / SEDS
SUGOV	Superintendência de Governo / BRB
SUPCO	Superintendência de Controladoria e Controle Interno / BRB
SUTES	Subsecretária do Tesouro / SEF
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico



Resumo Executivo

Trata o presente trabalho de auditoria integrada realizada no âmbito da então Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável – SEDS, tendo como objeto os programas de desenvolvimento econômico atualmente vigentes no Distrito Federal, quais sejam, o Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRÓ-DF II e o Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável – IDEAS Industrial.

A gestão desses programas está centralizada na SEDES. Todavia, vários de seus aspectos operacionais extrapolam o âmbito dessa Secretaria, alcançando também a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF e o Banco de Brasília – BRB.

O que o Tribunal buscou avaliar?

O Tribunal buscou avaliar a regularidade e os resultados das ações de desenvolvimento econômico empreendidas no Distrito Federal. Para alcançar esse objetivo, foram propostas três questões de auditoria:

1. A gestão dos programas de desenvolvimento econômico locais atende à legislação aplicável e se mostra eficiente, eficaz e voltada ao interesse público?
2. Os programas PRÓ-DF II e IDEAS Industrial contribuem efetivamente para o desenvolvimento econômico local?
3. Os resultados alcançados pelos programas PRÓ-DF II e IDEAS Industrial são compatíveis com os custos suportados pelo GDF?

O que o Tribunal encontrou?

Verificou-se a inexistência de planejamento estratégico e da definição de diretrizes e objetivos de curto, médio e longo prazos para nortear a implantação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico local. Também se constatou que, embora a Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDES seja responsável pela administração dos programas PRÓ-DF II e IDEAS Industrial, a pasta não dispõe de instrumentos de gestão confiáveis e hábeis para aferição de resultados, avaliação e aprimoramento sistemático desses programas. No caso do PRÓ-DF II, as metas estabelecidas para as empresas beneficiadas com



incentivo econômico não expressam todos os objetivos do programa, não sendo fixadas, por exemplo, metas de arrecadação tributária e de geração de renda.

Observou-se que a seleção de Projetos de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira – PVTEF é desvinculada de critérios técnicos e objetivos que permitam a escolha dos empreendimentos mais vantajosos para o desenvolvimento econômico do DF. Por exemplo, no âmbito do IDEAS Industrial, o único critério utilizado para comparação entre projetos é a data de requerimento do benefício financeiro à SEDES.

Verificou-se que o monitoramento realizado pela SEDES é precário. No caso do PRÓ-DF II, as fiscalizações *in loco* são pouco efetivas e, ao contrário do que dispõe a legislação que disciplina o programa e as recomendações dos órgãos de Controle Externo e Interno, não há acompanhamento após a assinatura das escrituras de venda dos terrenos públicos cedidos via incentivo econômico. Como resultado, sem conhecimento da SEDES, muitas empresas beneficiadas vendem ou alugam os imóveis após escriturados, alterando os projetos apresentados à SEDES e descumprindo as normas urbanísticas locais, o que contribui para o desvirtuamento das Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADEs.

Todas as análises realizadas nesta fiscalização ocorreram com base em duas amostras selecionadas de acordo com o ano em que os empreendimentos receberam os respectivos Atestados de Implantação Definitiva – AID. Após o recebimento do AID, as empresas tornam-se aptas a assinar com a TERRACAP as respectivas escrituras definitivas dos terrenos.

No caso do PRÓ-DF II, as amostras evidenciam o não cumprimento dos seus objetivos. A geração de empregos das empresas beneficiadas é baixa e não se sustenta. Além disso, os empreendimentos não apresentam incremento significativo no seu faturamento e na arrecadação tributária, parâmetros que apresentam tendência de queda no médio e longo prazos.

O PRÓ-DF II não se mostra sustentável. Na Amostra 1, de empresas com AID emitidos de 2004 a 2007, **42%** das empresas se encontram baixadas no cadastro fiscal da SEF/DF e/ou **79%** estavam fechadas ou haviam alugado os lotes para terceiros quando das vistorias realizadas *in loco* nesta fiscalização. Apenas **12%** estavam funcionando nos moldes previstos pelo programa, enquanto na Amostra 2, cujos AID foram emitidos entre 2010 e 2014, este percentual foi de **42%**.



Quanto ao custo-benefício do PRÓ-DF II, pode-se dizer que os custos com o programa são elevados e desproporcionais em relação aos resultados alcançados. O valor total envolvido, entre 2004 e 2014, ultrapassou **R\$ 5,2 bilhões** (valor dos terrenos + financiamentos + benefícios creditícios). Todavia, os benefícios foram concedidos e os resultados dos empreendimentos são surpreendentemente menores que o resultado geral da economia distrital, indicando a falta de efetividade do programa.

O número de empregados, a arrecadação tributária e o faturamento das empresas que receberam incentivos econômicos diminuíram nos anos seguintes à emissão dos respectivos AID, sendo que, no mesmo período, a economia do DF vivenciou incremento nos três aspectos citados. Nesse sentido, para cada real investido via incentivo econômico e fiscal, houve retorno de apenas R\$ 0,51 em arrecadação tributária. Ademais, o custo para o GDF de cada emprego mantido por 4 anos foi mensurado em mais de R\$ 160 mil, o que seria suficiente para manter um empregado com salário mínimo por mais de 11 anos. Entretanto, antes de completado esse período, observou-se que houve queda no número de empregados das empresas beneficiadas. Evidenciou-se, para o conjunto da Amostra 1, que o número de empregos em dezembro de 2014 era menor do que quando as empresas ingressaram no programa.

O que a fiscalização concluiu?

Os números apurados na auditoria denotam o pleno fracasso do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal - PRÓ-DF II. Tendo por objetivo *“ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária e promover o desenvolvimento econômico e social, sustentável e integrado do Distrito Federal”*, esse programa não foi efetivo em nenhuma das frentes que se propôs incrementar.

Tomando-se por base a Amostra 1 que, em razão do seu foco no grupo de empresas que receberam o Atestado de Implantação Definitiva entre 8 e 11 anos atrás, melhor evidencia os resultados de médio e longo prazo do programa, conclui-se que:

- apenas 12% das empresas estão funcionando nos moldes previstos no PVTEF (§ 362 e Figura 22);
- 71% dos imóveis estão destinados a locação (§ 353 e Figura 18);



- o número dos postos de trabalho remanescentes em dezembro de 2014 foi inferior àquele anterior ao ingresso dessas empresas no programa (§ 295 e Figura 8);
- para cada R\$ 1 investido no programa, houve apenas R\$ 0,51 de incremento na arrecadação tributária (§ 388 e Quadro 11);
- o desempenho das empresas beneficiadas pelo programa, nos quesitos geração de emprego e crescimento do faturamento e da arrecadação tributária, foi inferior ao das demais empresas do Distrito Federal (Quadro 13, 14 e 15 e Figura 10 e 11).

Nesse contexto, depreende-se que o investimento feito entre 2004 e 2014 no programa não proporcionou retorno social/econômico que o justificasse (§ 402).

Em que pese as informações ora apresentadas estivessem ao alcance dos gestores do programa, o PRÓ-DF II teve continuidade alheio a uma visão crítica acerca dos seus resultados que pudesse implicar no seu aprimoramento com vistas ao alcance dos objetivos previstos, agravado pelo fato de fiscalizações anteriores desta Corte terem indicado falhas na gestão do programa, que não foram corrigidas.

A exemplo do PRÓ-DF II, o programa IDEAS Industrial, em que pese ser recente e, em razão disso, não poder ter os seus resultados avaliados, apresenta falhas assemelhadas:

- ausência de chamamento público e de critérios técnicos e objetivos para a classificação de projetos a serem incentivados;
- concessão do benefício sem o comprometimento do seu destinatário com metas de resultado;
- uso de recursos públicos sem o estabelecimento de mecanismos que resguardem a eficiência de sua aplicação.

Além disso, esse programa possui condições de financiamento sem paralelo no mercado, implicando elevado subsídio estatal e, por consequência, necessitando maiores cuidados na seleção de propostas que possam fazer retornar o investimento público na forma de benefícios para a sociedade.

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?

Entre as proposições formuladas à SEDES, destacam-se:



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

- Determinar ao Governador do Distrito Federal que ordene o sobrestamento de todos os processos administrativos relacionados à concessão de novos benefícios decorrentes do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial até a completa reformulação desses programas, avaliando a conveniência de estender a medida aos demais programas congêneres, caso padeçam dos mesmos vícios;
- Estabelecer diretrizes e objetivos estratégicos de curto, médio e longo prazos para o PRÓ-DF II, o IDEAS Industrial e demais programas de desenvolvimento econômico local vigentes no DF;
- Fixar metas, elaborar indicadores de desempenho e implementar sistemática de monitoramento e avaliação dos programas PRÓ-DF II e IDEAS Industrial, a fim de mensurar seus resultados, eficiência, eficácia e efetividade;
- Realizar análise de mérito das cartas-consulta, a fim de pontuá-las, ranqueá-las e selecionar os empreendimentos com maior potencial para o desenvolvimento econômico sustentável do DF;
- Vincular a emissão dos Atestados de Implantação Definitiva à concretização dos empreendimentos e metas financeiras previstas nos Projetos de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira – PVTEF;
- Determinar que, identificadas irregularidades em vistorias de monitoramento, a SEDES faça gestões junto à AGEFIS e às Administrações Regionais nas quais se tenha implantado ADE, com vistas à adoção de providências para garantir a utilização dos imóveis em consonância com as normas de gabarito locais e com os projetos aprovados, impedindo o uso predominantemente residencial em imóveis com destinação comercial.

Quais os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, os recursos públicos destinados à promoção do desenvolvimento econômico do DF sejam alocados de forma eficiente, proporcionando efetivo fomento à economia distrital, com a geração de emprego, renda e arrecadação tributária.



Sumário

1	Introdução	11
1.1	Apresentação	11
1.2	Identificação do Objeto.....	11
1.2.1	PRÓ-DF II.....	13
1.2.2	IDEAS INDUSTRIAL.....	14
1.3	Contextualização.....	15
1.4	Objetivos	20
1.4.1	Objetivo Geral.....	20
1.4.2	Objetivos Específicos	20
1.5	Escopo	20
1.6	Montante Fiscalizado	20
1.7	Metodologia.....	21
1.8	Critérios de auditoria	22
1.9	Avaliação de Controle Interno	23
2	Resultados da Auditoria	25
2.1	QA 1 – A gestão dos programas de desenvolvimento econômico locais atende à legislação aplicável e se mostra eficiente, eficaz e voltada ao interesse público? 25	
2.1.1	Achado 1 – Planejamento e gestão deficientes.....	25
2.1.2	Achado 2 – Seleção de projetos desvinculada de critérios técnicos e objetivos.....	51
2.1.3	Achado 3 – Monitoramento e fiscalização insuficientes.....	64
2.2	QA 2 – Os programas PRÓ-DF II e IDEAS Industrial contribuem efetivamente para o desenvolvimento econômico local?	82
2.2.1	Achado 4 – Não alcance dos objetivos do PRÓ-DF II.	83
2.2.2	Achado 5 – Ausência de sustentabilidade dos programas de desenvolvimento econômico.....	95
2.3	QA 3 – Os resultados alcançados pelos programas PRÓ-DF II e IDEAS Industrial são compatíveis com os custos suportados pelo GDF?	105
2.3.1	Achado 6 – Custo desproporcional ao resultado alcançado.....	105
3	Conclusão	119
4	Proposições	121
	ANEXO I - PLANO DE AÇÃO: SEDES	128



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria Integrada realizada na Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDES¹, na Secretaria de Estado da Fazenda – SEF, na Companhia Imobiliária do Distrito Federal – TERRACAP e no Banco de Brasília – BRB, em cumprimento ao PGA 2015, aprovado pelas Decisões nº 6160/2014 e 380/2015. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 28/04 a 04/09/2015.

1.2 Identificação do Objeto

2. O objeto da auditoria abrangeu os programas de desenvolvimento econômico vigentes no Distrito Federal, quais sejam, o Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRÓ-DF II e o Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável – IDEAS Industrial.

3. A gestão desses programas está centralizada na Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDES. Todavia, vários de seus aspectos operacionais extrapolam o âmbito desta Secretaria, alcançando também a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF/DF e o Banco de Brasília – BRB.

4. A SEDES possui atribuição de promover o desenvolvimento econômico local e dispõe de instrumentos de curto e longo prazos para fomentar a economia do DF e da RIDE. A Secretaria tem atuação e competência nas seguintes áreas:

I - desenvolvimento econômico; II - indústria, comércio e serviços; III - comunicações; IV - áreas, polos e parques de desenvolvimento econômico; V - políticas de fomentos; VI - políticas de incentivos ao desenvolvimento econômico; VII - empreendedorismo; VIII - integração e gestão de políticas públicas sociais e de infraestrutura da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE e desenvolvimento sustentável do polo econômico da mesma; IX - economia criativa e solidária; X - microempresa e empresas de pequeno porte; XI - Parcerias Público Privadas;²

5. A TERRACAP, dentre outras atribuições, exerce a função de Agência de

¹ Esta Auditoria Integrada foi realizada na então Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDS, a qual, por meio do Decreto nº 36.826/2015, incorporou a então Secretaria de Estado de Turismo do Distrito Federal, passando a denominar-se Secretaria de Estado de Economia, Desenvolvimento Sustentável e Turismo do Distrito Federal – SEDST. Por meio do Decreto nº 37.141/2016, por sua vez, a Secretaria Adjunta de Turismo deixou de fazer parte da estrutura da SEDST, a qual voltou a se chamar Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal, com a sigla SEDES. Sendo assim, a forma SEDES será usada neste Relatório de Auditoria para fazer referência tanto à antiga SEDS, quanto à SEDST e à atual SEDES.

² Site da SEDES: www.sde.df.gov.br.



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

Desenvolvimento do Distrito Federal. De acordo com a Lei nº 4.586/2011, esse papel deve ser realizado *por intermédio da proposição, da operacionalização e da implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal, podendo, para tanto, executar as seguintes ações:*

...

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

...

b) desenvolvimento econômico, social, industrial e agrícola;

c) desenvolvimento do setor de serviços;

d) desenvolvimento tecnológico e de estímulo à inovação;

...

6. A SEF, que tem por missão institucional prover e gerir os recursos financeiros do Distrito Federal, atua indiretamente, em apoio à SEDES, na promoção do desenvolvimento econômico do DF, por meio da operacionalização dos incentivos fiscais concedidos aos beneficiários do programa PRÓ-DF II³.

7. O BRB é o agente financeiro dos financiamentos concedidos, tanto no PRÓ-DF II, quanto no IDEAS Industrial, cujos recursos provêm do Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal – FUNDEFE⁴.

8. Elencam-se a seguir os gestores das principais unidades relacionadas ao objeto da presente auditoria:

Quadro 1 – Titulares das pastas relacionadas ao objeto da auditoria

CARGO/FUNÇÃO	GESTOR
Secretário de Estado de Economia, Desenvolvimento Sustentável e Turismo do Distrito Federal	Arthur Bernardes de Miranda
Secretário de Estado de Fazenda do Distrito Federal	Pedro Meneguetti ⁵
Presidente da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP	Alexandre Navarro Garcia
Presidente do Banco de Brasília - BRB	Vasco da Cunha Gonçalves

³ Com a publicação do Decreto nº 36.236, de 1/1/2015, o Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal – FUNDEFE deixou de ser parte da estrutura da SEF e passou a integrar a SEDES. Com isso, a operacionalização dos incentivos creditícios e financiamentos do PRÓ-DF II e dos financiamentos do IDEAS Industrial, realizados com recursos do FUNDEFE, deixou de ter a participação direta da SEF.

⁴ A concessão dos financiamentos implica na obrigatoriedade de depósito, a favor do FUNDEFE, de 0,5% do valor da parcela a ser liberada. O Fundo se constitui (art. 209 do Decreto-lei nº 82/1966):

I - dos recursos orçamentários que lhe forem destinados;

II - dos dividendos recebidos pelo Distrito Federal das empresas de cujo capital participe;

III - das receitas auferidas com as aplicações dos recursos que o constituem.

⁵ Até o dia 31/08/2015, o titular da pasta era o Sr. Leonardo Maurício Columbini Lima, o qual foi sucedido pelo Sr. Pedro Meneguetti. A partir de 1º/2/2016, por sua vez, assumiu a Secretaria o Sr. João Antônio Fleury Teixeira.



1.2.1 PRÓ-DF II

9. O Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRÓ-DF II é regido pelas Leis nº 3.196 e 3.266/2003. Surgiu como evolução do Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal – PRÓ-DF, instituído pela Lei nº 2.427/1999, mas também recepcionou diversos empreendimentos beneficiados por programas anteriores (PROIN, PRODECON, PADES e PRÓ-DF)⁶.

10. A intenção do PRÓ-DF II foi estabelecida no art. 2º da Lei nº 3.196/2003:

Art. 2º O programa PRÓ-DF II tem por objetivo ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária e promover o desenvolvimento econômico e social, sustentável e integrado do Distrito Federal.

11. Para alcançar esse objetivo, as leis que instituíram o PRÓ-DF II conceberam os seguintes benefícios: crédito; financiamento especial para o desenvolvimento; fiscal; econômico; infraestrutura; regime compensatório de competitividade; capacitação empresarial e profissional; apoio para a recuperação ou preservação ambiental; apoio para o desenvolvimento de programas de responsabilidade social.

12. No entanto, somente foram efetivamente implementados os seguintes incentivos: crédito; financiamento especial para o desenvolvimento; fiscal; e econômico. À exceção do crédito, revogado pela Lei nº 5.236/2013, todos os demais permaneciam em vigor durante a realização desta fiscalização.

13. No PRÓ-DF II, o benefício que se destaca é o econômico, na forma de concessão de terrenos de propriedade da TERRACAP para a instalação de empresas, que têm opção de adquiri-los com descontos de 60 a 95% no caso de cumprirem as exigências do programa⁷. Esses imóveis estão localizados nas Áreas de

⁶ São eles:

- Programa de Desenvolvimento Industrial do Distrito Federal – PROIN (Lei nº 6, de 29/12/1988);
- Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – PRODECON (Lei nº 289, de 3/7/1992);
- Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social do Distrito Federal – PADES (Lei nº 1.314, de 19/12/1996);
- Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal – PRÓ-DF (Lei nº 2.427/99).

⁷ Conforme o art. 5º da Lei nº 3.266/2003, os critérios para concessão de desconto dependem do prazo de implantação do projeto. Se a implantação for efetivada no prazo de 24 a 36 meses, haverá desconto de:

- i. Até 90% e 70%, respectivamente, para microempresas e empresas de pequeno porte;
- ii. Até 80% e 60%, respectivamente, para médias e grandes empresas.
- iii. Até 95% e 75%, respectivamente, para empresas enquadradas como de relevante interesse econômico.



Desenvolvimento Econômico – ADEs, que se encontram distribuídas pelo Distrito Federal.

14. Juntamente com o PRÓ-DF II, foi criado o Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo – COPEP, órgão responsável pelas deliberações acerca da execução das políticas e prioridades para o desenvolvimento do Distrito Federal e por promover a implementação, o funcionamento, a operacionalização e o acompanhamento da execução do Programa, entre outras funções (art. 19 da Lei nº 3.266/2003).

15. Além desse colegiado, os órgãos que operacionalizam o PRÓ-DF II são⁸: a Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDES, a Secretaria de Estado de Fazenda – SEF e a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP. No aspecto de gestão, o art. 33 da Lei nº 3.266/2003 definiu que o gerenciamento técnico, administrativo e operacional do Programa seria prestado pela SEDES.

16. De forma resumida, a SEDES e o COPEP são responsáveis pela seleção dos projetos, monitoramento da implantação e da continuidade dos empreendimentos incentivados e pela concessão do Atestado de Implantação Definitiva – AID. A SEDES se incumbe da parte técnica, mas as decisões cabem ao COPEP. A TERRACAP disponibiliza terrenos e efetiva a concessão do incentivo econômico a eles vinculados. A SEF operacionaliza a concessão dos incentivos fiscais.

1.2.2 IDEAS INDUSTRIAL

17. O programa IDEAS Industrial, criado pela Lei nº 5.017/2013, busca fomentar o desenvolvimento econômico local por meio de financiamentos concedidos a atividades industriais e de logística.

18. O objetivo do programa é *promover o desenvolvimento econômico de atividades produtivas do Distrito Federal por meio da ampliação da capacidade da economia local na produção e na distribuição de bens e serviços e na efetiva geração de emprego e renda* (art. 2º da Lei nº 5.017/2013).

19. No IDEAS Industrial, os recursos concedidos são proporcionais ao faturamento das empresas selecionadas (limitados a 13% do faturamento bruto mensal) e destinados a financiar instalações, capital de giro ou produção.

20. O acompanhamento dos projetos e a avaliação dos resultados das empresas financiadas cabe à SEDES, com o apoio da Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN. O Banco de Brasília – BRB é responsável pela operacionalização do IDEAS na concessão do financiamento.

⁸ Conforme previsto no Decreto nº 36.494, de 13 de maio de 2015, que revogou o Decreto nº 24.430/2004, o qual regulamentou o PRÓ-DF II.



1.3 Contextualização

21. Desde 1988, com o estabelecimento do Programa de Desenvolvimento Industrial do Distrito Federal – PROIN-DF, o GDF tem mantido programas de desenvolvimento econômico com benefícios fiscais, creditícios, econômicos, financiamentos, entre outros. Atualmente, estão vigentes as leis que instituíram os programas PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e IDEAS Comércio e Serviços⁹.

22. Nesse período, várias foram as ações dos órgãos de controle no sentido de fiscalizar o emprego dos recursos públicos no fomento à economia distrital e muitas foram as irregularidades encontradas na condução desses programas.

23. Eles também já foram destaque na imprensa diversas vezes, por denúncias de irregularidades. Cita-se, por exemplo, a série de reportagens veiculada na última semana de março de 2013 pelo jornal Correio Braziliense, apontando várias distorções nas Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADEs.

24. Nos últimos anos pode-se citar, por exemplo, o Relatório de Inspeção nº 02/2010¹⁰, produzido pela CGDF, em decorrência de denúncias recebidas, que resultou em diversas recomendações à então Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo.

25. Em 2011 e 2012, o PRÓ-DF e o PRÓ-DF II foram objeto de ações de controle da Câmara Legislativa do DF, por meio da CPI do PRÓ-DF¹¹. Novamente, várias foram as sugestões recomendadas à então Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

26. Registre-se que, na fase de planejamento desta auditoria, o titular da SEDES remeteu dois expedientes¹² semelhantes à Corte pleiteando, na essência, o aprofundamento da fiscalização prevista no PGA/2015, aprovado pelas Decisões nº 6160/2014 e 380/2015.

27. A contribuição da jurisdicionada foi aproveitada no aprimoramento da matriz de planejamento. Assim, preservando-se o escopo e os critérios inicialmente vislumbrados pela equipe de auditoria, aos procedimentos destinados ao exame de caráter operacional, foram acrescentados alguns elementos fiscalizatórios com o objetivo de também avaliar a regularidade das principais atividades administrativas realizadas no âmbito do PRÓ-DF II e do IDEAS Industrial. Em consequência, o prazo de execução da presente auditoria foi ampliado.

Fiscalizações anteriores

28. A seguir, estão relacionados os processos e as decisões mais relevantes

⁹ O programa IDEAS Comércio e Serviços, criado pela Lei nº 5.018/2013, não faz parte do escopo desta auditoria, uma vez que depende de regulamentação para produzir efeitos.

¹⁰ O documento consta como associado no Sistema de Protocolo Eletrônico e-TCDF (e-DOC E585C870).

¹¹ O documento consta como associado no Sistema de Protocolo Eletrônico e-TCDF (e-DOC 8EEE0D67).

¹² Os documentos constam como associados no Sistema de Protocolo Eletrônico e-TCDF (e-DOC 9CE3ABB2 e F7886EA5).



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

decorrentes de fiscalizações anteriores desta Corte no âmbito dos programas de desenvolvimento econômico do Distrito Federal:

Processo nº 1750/2000 – Auditoria operacional realizada no Programa de Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal – PRÓ-DF, no exercício de 2001, em cumprimento ao item III da Decisão nº 3.283/2000.

Andamento: Matéria sobrestada, por meio das Decisões nº 4383/2004 e 5715/2007, até o deslinde da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2549, em curso no Supremo Tribunal Federal, e da de nº 2003.002.006.863-3, que tramita no TJDF.

DECISÃO Nº 1803/2005

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a informação da Divisão de Auditoria da 2ª ICE e o parecer do Ministério Público, decidiu: (...) V. determinar à Secretaria de Desenvolvimento Econômico que: a) implante, no prazo de seis meses, sistema de controle dos processos do Pró-DF, em substituição ao Olho Público, contemplando: a.1) relatórios gerenciais de acompanhamento e de avaliação do Projeto; a.2) conjunto mínimo de dados obrigatórios a serem digitados quando do cadastramento da Carta-Consulta; a.3) função de transferência de carga dos processos, entre os diversos setores e órgãos colegiados que participam do PRÓ-DF, e entre os colegiados e seus membros; a.4) informações nos relatórios gerenciais acerca das quantidades e percentuais de empresas de outros estados e internacionais; a.5) manuais de sistema e de usuário, e definição de procedimentos de entrada de dados; a.6) atendimento das necessidades operacionais dos diversos setores do Programa; a.7) críticas de entrada de dados requeridas pelas características do PRÓ-DF e pela legislação pertinente, e a função de exclusão de processos; a.8) uso de tabelas de códigos e nomes pré-definidos, tais como as de ADE, de modo a padronizar as terminologias e permitir a emissão de relatórios agrupados; a.9) entrada completa das informações da Carta-Consulta no sistema Olho Público, quando da autuação do processo; a.10) arquivos de transações (logs) contendo, para cada operação realizada pelo usuário, o tipo de operação, data e hora, nome do usuário que realizou a operação, e detalhes da operação realizada, de modo que registre as informações necessárias à identificação completa das transações realizadas e dos registros modificados; a.11) incorporação das informações e das funções dos sistemas de cadastro paralelos, tais como o CPE/DF e as planilhas de controle de vistorias; a.12) incorporação aos relatórios gerenciais, informações a respeito de quantidades ou percentuais de empresas internacionais e de outros estados; a.13) controle dos titulares e sócios das empresas; a.14) gestor do sistema, para ser o elemento de ligação entre os analistas e os usuários; b) disponibilize acesso ao Sistema que substituirá o Olho Público às unidades da SEF e TERRACAP envolvidas no Programa, de forma a possibilitar a troca de informações atualizadas a respeito das empresas e dos imóveis do PRÓ-DF, visando ao comportamento cooperativo entre os mesmos; c) adote providências para suprir, com esteio na legislação aplicável, a ausência, na Gerência de Informática, de servidores da carreira do GDF qualificados para desempenharem funções vinculadas à informática, a fim de assegurar a independência técnica com relação a empregados oriundos de entidade diversa; d) conclua, no prazo de 3 meses, o levantamento de informações acerca dos processos do PRÓ-DF, necessários à correção, atualização, consistência e integridade do cadastro informatizado



do Programa; e) coíba o desenvolvimento de sistemas paralelos ao Olho Público nos diversos setores executivos e gerenciais do PRÓ-DF, buscando, sempre que haja insuficiência de informações ou de relatórios, a inclusão no Olho Público de informações corretas e fidedignas, e, no caso de falta de confiabilidade, o seu saneamento; f) estabeleça procedimentos de solicitação formal, por parte das chefias, de cadastramento e alteração de perfil dos usuários, de acordo com as suas atribuições, por constituir importante instrumento de segurança e segregação de funções no uso do cadastro do PRÓ-DF; g) suspenda procedimentos do PRÓ-DF concernentes ao recebimento de Cartas-Consultas, Termo de Indicação de Área e Resoluções do CDE, para aprovação de projetos, a fim de que sejam corrigidas as falhas apontadas no Relatório de Auditoria n.º 2.0020.00 e neste Relatório de Inspeção, tendo em vista a precariedade do controle cadastral; h) inclua nos procedimentos de triagem e concessão de benefícios, bem como nas ações referentes às Áreas de Desenvolvimento Econômico, a verificação dos critérios e disposições para a seleção dos empreendimentos e concessão dos benefícios, constantes do artigo 5º das Leis nºs 2.427/99 e 3.196/03 e a sua integração e sustentabilidade, conforme previsto no artigo 2º dos mesmos diplomas, sob pena de serem considerados ilegais; i) examine, nas vistorias, os comprovantes de realização dos investimentos propostos, especialmente quanto às construções, a fim de que haja o controle do real investimento realizado, o que serve de parâmetro para avaliações do Programa; j) abstenha-se de utilizar pessoas estranhas ao serviço público na execução de atividades de vistoria de implantação de projetos do Pró-DF, como é o caso de contratados pelo Instituto Candango de Solidariedade – ICS, o que pode caracterizar burla ao Concurso Público e torna os atos inválidos, devido à ausência de poder jurídico ou competência legal para praticá-los; (...); l) instrua a Câmara de Projetos Estratégicos que apresente justificativas fundamentadas nos seus pareceres de encaminhamento de projetos considerados de relevante interesse social e econômico, ou estratégico; m) não indique lotes que não estejam regularizados no Cartório de Registro de Imóveis; n) adote procedimentos no sentido de coibir invasões dos terrenos destinados ao PRÓ-DF, mediante fiscalizações periódicas; VI. determinar ao Conselho de Desenvolvimento Econômico que: a) reavalie a participação do SEBRAE/DF, em face da necessária segregação de funções, uma vez que essa entidade participa tanto da realização de projetos, por meio de terceirização, como da análise e aprovação deles, na estrutura do Conselho, sem olvidar a importância dessa Instituição no processo; b) formalize a atuação das Administrações Regionais no PRÓ-DF e sua interação com as demais Unidades do Programa; c) envide esforços junto aos órgãos competentes visando ao registro dos lotes da ADE de São Sebastião (Bairro Bonsucesso), e de outros que estejam em situação similar; d) regulamente a avaliação do PRÓ-DF com vistas a possibilitar, no mínimo: d.1) a confrontação entre o projetado e o realizado; d.2) o relacionamento dos objetivos e metas alcançadas com os insumos e recursos gastos; d.3) a avaliação numa perspectiva temporal, levando em conta o cumprimento de prazos e projetos; d.4) a avaliação dos resultados do ponto de vista de eficiência, eficácia e efetividade; d.5) a avaliação da qualidade do produto; d.6) a avaliação dos impactos, efeitos e repercussões do Programa e da sustentabilidade dos resultados; d.7) a análise da integração e a sustentabilidade do Programa; e) regulamente as fiscalizações dos empreendimentos, as penalidades nos casos de descumprimento total ou parcial do contrato e dos compromissos assumidos pelos beneficiários, bem como as restrições de uso total ou parcial do imóvel; VII. ordenar à Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP que: a) comunique a existência de



construções irregulares na ADE de São Sebastião, sem a necessária concessão do Direito Real de Uso, com opção de compra; b) determine que somente aliene os imóveis de sua propriedade mediante licitação, nos termos da Lei n.º 8.666/93; c) determine que disponha nos novos contratos as restrições de uso da área objeto do benefício; d) determine que realize vistorias periódicas para verificar possível existência de construções nas áreas que, apesar de não terem registro, foram destinadas ao PRÓ-DF e tiveram procedimentos iniciados na SDE; e) determine que não reserve, no seu cadastro, em nome do PRÓ-DF ou de empresas, lotes que não estejam regularizados em cartório; f) alerte para que nas desapropriações de imóveis urbanos a indenização ao proprietário não mais seja feita mediante dação em pagamento, por ser medida que viola o § 3º do art. 182 da Constituição Federal e art. 46 da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); VIII. solicitar à Superintendência das Administrações Regionais que: a) comunique que, em visita realizada à Administração de São Sebastião, foram constatados procedimentos irregulares na condução das ações referentes ao PRÓ-DF, tal como o fato de que, apesar de não terem sido assinados os contratos de concessão com a TERRACAP, foram realizadas demarcações de área por topógrafo da Administração Regional, com base apenas na publicação de Resolução do CPDI e a Administração Regional formalizou esses atos mediante autuação de processo, em desacordo com a legislação aplicável (artigo 51, § 1º, da Lei n.º 2.105/98 e artigo 34, inciso II, do Decreto n.º 19.915/98); b) determinar que instrua as Administrações Regionais para que modifiquem o procedimento em relação à demarcação dos lotes, a fim de evitar a construção irregular em lotes com contratos não assinados; IX. informar ao Chefe do Poder Executivo local que não é realizada, pela SDE, a avaliação do Pró-DF, limitando-se a Secretaria a fazer um acompanhamento precário e insatisfatório do Programa; (...).

Processo nº 11380/2008 – Auditoria de Regularidade realizada na então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo do Distrito Federal, nos exercícios de 2008/2009, com a finalidade de examinar os incentivos econômicos previstos nos programas PRÓ-DF e PRÓ-DF II, em cumprimento ao Plano Geral de Ação para o exercício de 2008.

Andamento: Exame de alegações de defesa.

DECISÃO Nº 2360/2013

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) II - orientar a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico no sentido de que: a) observe, ao definir a localização das ADEs, as normas de gabarito de uso das áreas, as quais somente deverão ser disponibilizadas após a conclusão das obras de infraestrutura a cargo do Governo do Distrito Federal, de modo a evitar o insucesso do programa, materializado no descumprimento dos prazos contratuais inicialmente estabelecidos; b) sejam realizados estudos prévios para a adequada definição das atividades econômicas a serem desenvolvidas prioritariamente na ADE, no sentido de evitar que segmentos econômicos inadequados para o local venham a inviabilizar-se; c) procure selecionar projetos compatíveis com a vocação econômica de cada Área de Desenvolvimento Econômico, bem assim limitar a concessão de imóveis somente às ADEs, dando preferência aos empreendimentos com maior retorno de número de empregos e de faturamento; d) realize análise consistente das cartas-consulta e dos projetos de viabilidade econômico-financeira, com o



objetivo de mitigar os pedidos de redução de meta de geração de empregos propostos originalmente, bem como reduzir o número de projetos cancelados; e) defina critérios objetivos para inscrição no programa de incentivo econômico, e adicionalmente promova a elaboração prévia de edital, para a publicidade adequada, com informações básicas sobre as características de cada ADE, as atividades passíveis de exploração, o perfil das empresas que o programa pretende atrair para aquela área, entre outras; f) busque maior integração com as Administrações Regionais (item VI, “b”, da Decisão 1803/05) e com os órgãos de fiscalização para inibir o uso irregular do imóvel concedido por meio de incentivo econômico; g) exija o cumprimento dos prazos previstos para implantação dos empreendimentos econômicos; h) restrinja a emissão dos Atestados de Implantação Definitivos à comprovação do alcance das metas e dos dados econômicos indicados nos projetos de viabilidade econômico-financeira; i) defina, em norma própria, critérios objetivos para realização das vistorias, no período de implantação dos empreendimentos, com observância dos dados constantes dos projetos de viabilidade econômico-financeira; j) juntamente com a Agência de Fiscalização - AGEFIS e com as Administrações Regionais, na circunscrição das quais se tenha implantado área de desenvolvimento econômico, adote providências no sentido de garantir a utilização dos imóveis objeto do incentivo econômico em consonância com as normas de gabarito, bem assim impedir a exploração de atividades estranhas aos interesses da ADE; k) promova uma avaliação do incentivo econômico patrocinado pelo PRÓ-DF que contemple, entre outros aspectos relacionados à operacionalização do programa, os procedimentos utilizados para seleção dos projetos, o modelo existente, especificamente no tocante às diretrizes para criação e localização das ADEs, bem como a indicação e a distribuição das atividades econômicas que serão incentivadas; III - no mesmo sentido, orientar: a) as Administrações Regionais e a Agência de Fiscalização – AGEFIS para que observem, na aprovação de projetos, na emissão de alvarás e na respectiva fiscalização, relativamente a imóveis contemplados nos programas de desenvolvimento econômico do DF, a devida compatibilização com os objetivos do programa, de modo a evitar edificações tendentes a exploração de atividades diversas das incentivadas; b) a Terracap para que: b.1) adote medidas para realização de vistoria para avaliação do imóvel somente após a concessão do Atestado de Implantação Definitivo, para apurar o valor atualizado do imóvel, para efeito de alienação; b.2) aprimore os mecanismos de fiscalização da execução dos contratos de concessão de direito real de uso, especialmente no tocante ao recolhimento das taxas de ocupação; c) o Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – COPEP/DF para que se abstenha de prorrogar de forma coletiva, por ADEs, os prazos de implantação dos empreendimentos econômicos vinculados ao PRÓ-DF II, bem como crie mecanismos objetivos para respaldar as decisões que visem à redução de meta de geração de emprego, o restabelecimento de incentivo cancelado e os descontos para empreendimentos implantados fora do prazo contratual, no sentido de dotar essas ações de maior transparência; (...).

DECISÃO Nº 3005/2014

O Tribunal, por maioria, acolhendo voto do Conselheiro RENATO RAINHA, fundamentado em sua declaração de voto, elaborada nos termos do art. 71 do RI/TCDF, decidiu: (...) III - determinar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP que, doravante, evitem a inclusão de imóveis localizados



em áreas urbanas nobres e com toda a infraestrutura consolidada e distintas das ADE's nos programas de incentivo econômico, uma vez que a prática não encontra abrigo nos objetivos previstos nos programas, devendo os imóveis serem comercializados por meio de licitação; IV – ordenar à Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP que, doravante, se ainda não o fez, adote providências para que sejam registradas as justificativas e os critérios utilizados para alterar as avaliações promovidas pela Gerência de Pesquisa e Avaliação - GEPEA, notadamente quando houver a evolução temporal do valor, variação dos valores de mercado ou decorrer da faculdade de arbítrio do avaliador, a fim de resguardar os interesses da Companhia e fornecer subsídios ao controle interno e externo; (...).

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

29. Avaliar a regularidade e os resultados das ações de desenvolvimento econômico empreendidas no Distrito Federal.

1.4.2 Objetivos Específicos

30. As questões de auditoria estão assim definidas¹³:

1. A gestão dos programas de desenvolvimento econômico locais atende à legislação aplicável e se mostra eficiente, eficaz e voltada ao interesse público?
2. Os programas PRÓ-DF II e IDEAS Industrial contribuem efetivamente para o desenvolvimento econômico local?
3. Os resultados alcançados pelos programas PRÓ-DF II e IDEAS Industrial são compatíveis com os custos suportados pelo GDF?

1.5 Escopo

31. A fiscalização abrangeu os programas PRÓ-DF II e IDEAS Industrial. Foram auditados os procedimentos de controle da SEDES, SEF/DF e TERRACAP na execução e acompanhamento desses programas.

32. O período de exame compreendeu de 2004 a 2007 e de 2010 a 2014¹⁴.

1.6 Montante Fiscalizado

33. O montante empregado nos Programas de Desenvolvimento do DF no período acima será um dos produtos desta auditoria. Por isso, apresentamos como referência de aplicação do GDF no objeto da auditoria os recursos do FUNDEF – Fundo

¹³ Durante a elaboração do Relatório Prévio de Auditoria, optou-se por alterar a ordem das questões de auditoria em relação ao LPA com o objetivo de facilitar a compreensão dos fatos. Não houve alteração do conteúdo.

¹⁴ O período de 2010 a 2014 foi selecionado para permitir uma avaliação do contexto atual dos programas de desenvolvimento econômico do Distrito Federal. No entanto, com vistas a aferir alguns aspectos da efetividade do PRÓ-DF II a médio e longo prazos, foi selecionado também o período de 2004 a 2007.



de Desenvolvimento do Distrito Federal. O montante empenhado, de acordo com o SIGGo, consta da tabela abaixo:

Tabela 1 - Referência do Montante Fiscalizado

ANO	EMPENHADO
2004	118.568.538,60
2005	89.164.793,13
2006	76.776.043,02
2007	73.676.339,22
2010	110.482.975,22
2011	168.893.445,77
2012	103.529.455,51
2013	223.607.719,84
2014	236.280.022,61
TOTAL	1.200.979.332,92

1.7 Metodologia

34. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (DA 1, e-DOC 95B9B7E8), merecendo destaque: o exame de documentos, a revisão analítica, o exame físico e a correlação das informações obtidas.

35. Como meio auxiliar para medir os resultados do PRÓ-DF II, foram selecionadas duas Amostras que se diferenciam pelo período de emissão do Atestado de Implantação Definitiva – AID¹⁵.

36. A população foi definida com base nos Relatórios de Atestados de Implantações por Período, obtidos junto à TERRACAP (DAs 3.1 a 3.3, e-DOCs 02A91DE8, BFA34F11 e BAF3080F). No cálculo do tamanho de cada Amostra foi considerado grau de confiança de 95%, erro máximo de estimativa de 10% e variância máxima¹⁶. Com o número de elementos definidos, as empresas que compõem as Amostras foram escolhidas aleatoriamente.

37. A Amostra 1 foi composta por empresas que receberam o Atestado de Implantação Definitiva de 2004 a 2007. Da população de 1180 empresas, foram selecionadas 89. A Amostra permite verificar, a longo prazo, a efetividade dos investimentos realizados no PRÓ-DF II. Foi possível observar os resultados que perduraram de oito a onze anos após o AID.

¹⁵ Marco que, no PRÓ-DF II, atesta que as empresas estão implantadas e as habilita à lavratura da escritura de transmissão de propriedade do imóvel alienado com incentivo econômico pela TERRACAP.

¹⁶ p e q, respectivamente a proporção de indivíduos que pertencem e não pertencem às categorias em estudo (empresas abertas/fechadas; alugadas/próprias; com CNPJ compatível/incompatível com o da empresa aprovada; entre outros), foram considerados iguais (p = q = 0,5) para maximizar a variância (DAs 3.4 e 3.5, e-DOCs BF1452D0 e D12FD0D9).



38. A Amostra 2 foi composta por empresas que receberam o AID de 2010 a 2014. Da população de 618 empresas, foram selecionadas 83. Ela permite verificar, a curto e médio prazos, o desempenho geral das empresas no programa. Foram observados os resultados alcançados em até cinco anos após a emissão do AID.

1.8 Critérios de auditoria

39. Os critérios utilizados na presente auditoria foram extraídos da Constituição Federal de 1988, art. 37; das Leis nº 2.384/2001, 3.196/2003, 3.266/2003 e 4.169/2008; da Lei Federal nº 9784/1999; dos Decretos nº 34.607/2013 e 24.430/2004; e das Decisões nº 2360/2013 e 3005/2014. Operacionalmente, obtiveram a seguinte redação:

- O planejamento estratégico deve orientar a definição de políticas públicas e de seus objetivos, os quais devem ser traduzidos em metas que permitam o acompanhamento, a medição de desempenho e o eventual aperfeiçoamento da gestão.
- A gestão do PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de desenvolvimento econômico deve observar os princípios da eficiência e da continuidade; o COPEP deve promover a implementação, o funcionamento, a operacionalização e o acompanhamento da execução do PRÓ-DF II; e o FUNDEFE deve ter continuidade em sua gestão¹⁷.
- A análise e seleção dos projetos que receberão incentivos previstos no PRÓ-DF II e IDEAS Industrial deve se dar por meio de critérios técnicos e objetivos que privilegiem a isonomia e priorizem os empreendimentos com maior potencial para o desenvolvimento econômico do Distrito Federal.
- O monitoramento e a fiscalização da execução dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local devem dotar os gestores de informações que possibilitem a realização de ajustes com vistas ao efetivo cumprimento das metas e objetivos estabelecidos no PRÓ-DF II e IDEAS Industrial.
- O monitoramento e a fiscalização das empresas beneficiadas com incentivo econômico devem incluir os cinco anos posteriores à emissão dos respectivos Atestados de Implantação Definitiva – AID.
- As empresas que não mantiverem a meta de geração de empregos durante os cinco anos posteriores à emissão do AID devem perder total ou parcialmente os benefícios a elas concedidos.
- Os beneficiários do programa PRÓ-DF II devem gerar e manter os

¹⁷ Vide §§ 7 e 14 para mais informações sobre o FUNDEFE e o COPEP, respectivamente.



empregos com os quais se comprometeram no Projeto de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira – PVTEF.

- Os empreendimentos incentivados pelo programa PRÓ-DF II devem promover o incremento do seu faturamento e da arrecadação tributária local.
- O investimento de recursos públicos para o desenvolvimento econômico distrital deve buscar resultados sustentáveis no médio e longo prazos.
- O quociente obtido entre os benefícios concedidos (fiscais, creditícios, econômicos e/ou financiamentos) e os seus resultados deve demonstrar a eficiência dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal. Por outro lado, a manutenção de resultados positivos no médio e longo prazos deve evidenciar a sua eficácia.

1.9 Avaliação de Controle Interno

40. Com o objetivo de orientar a extensão dos testes realizados durante a elaboração do LPA procedeu-se à Avaliação do Controle Interno. Optou-se pelo exame da Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDES, por ser o principal órgão responsável pela gestão do PRÓ-DF II, do IDEAS Industrial e dos demais Programas de Desenvolvimento Econômico do DF. Além disso, os processos analisados passaram necessariamente pelo exame da SEDES.

41. Para aferir o Risco Inerente, decorrente da própria natureza do objeto auditado, consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade¹⁸, urgência¹⁹, tendência²⁰, complexidade²¹, relevância²² e materialidade²³, relativas ao jurisdicionado e à matéria a ser auditada, conforme quadro abaixo:

¹⁸ Representa o impacto, a médio e longo prazos, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos, tais como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações, entre outros.

¹⁹ 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. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se propor soluções a fim melhorar a gestão da/do referida matéria/órgão.

²⁰ Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: "Se esse problema não for resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?"

²¹ Pode-se medir a complexidade 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 e incertezas.

²² A 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.

²³ A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício.


Quadro 2 – Matriz de Risco Inerente

	SEDS	Prog. Desenv. Econômico
Gravidade		
Urgência		
Tendência		
Complexidade		
Relevância		
Materialidade		
TOTAL		
Média		
Risco inerente (percentual)	45%	

Legenda:

- Gravidade baixa
- Gravidade média
- Gravidade alta
- Não aplicável

42. Conforme descrito nos parágrafos anteriores, as auditorias efetuadas pelo TCDF e outros órgãos de controle evidenciaram uma série de falhas na condução dos Programas de Desenvolvimento. Aliados à materialidade do objeto, avaliou-se o Risco Inerente como moderado²⁴.

43. No que se refere aos controles do órgão, foram realizadas entrevistas na SEDES, as quais subsidiaram o preenchimento do Questionário de Avaliação de Controles Internos (DA 4, e-DOC 6C04BB9A2), elaborado considerando as componentes definidas na metodologia do COSO 2 – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*. Obteve-se Risco de Controle médio.

Quadro 3 – Risco de Controle com Base nos Componentes do COSO 2

Ambiente Interno		50%
Definição de Objetivos		100%
Identificação de Eventos		67%
Avaliação de Risco		100%
Resposta ao Risco		50%
Atividades de Controle		30%
Informação e Comunicação		40%
Monitoramento		50%
RISCO DE CONTROLE		60,83%

²⁴ Considerando que o Risco Inerente seria baixo se inferior a 33%, moderado se entre 33% e 66%, e elevado se superior a 66%.



2 Resultados da Auditoria

2.1 QA 1 – A gestão dos programas de desenvolvimento econômico locais atende à legislação aplicável e se mostra eficiente, eficaz e voltada ao interesse público?

Não. Inexiste planejamento estratégico e definição de diretrizes e objetivos de curto, médio e longo prazos para nortear as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico local. Soma-se a isso a constatação de que não há na SEDES instrumentos de gestão hábeis a permitir a aferição de custos e resultados, a avaliação e o aprimoramento sistemático dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico distritais. A seleção de projetos é desvinculada de critérios técnicos e objetivos que permitam a escolha dos empreendimentos com maior potencial de retorno. As metas estabelecidas para as empresas beneficiadas não expressam todos os objetivos do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial. O monitoramento realizado pela SEDES é precário. As fiscalizações in loco são pouco efetivas e, ao contrário do que dispõe a legislação, não há acompanhamento após a escrituração dos terrenos alienados com incentivo econômico. Além disso, foram identificadas atuações do COPEP, órgão deliberativo do PRÓ-DF II, em oposição aos objetivos do programa.

2.1.1 Achado 1 – Planejamento e gestão deficientes.

Critérios

44. O planejamento estratégico deve orientar a definição de políticas públicas e de seus objetivos, os quais devem ser traduzidos em metas que permitam o acompanhamento, a medição de desempenho e o eventual aperfeiçoamento da gestão.

45. Nesse sentido, a gestão do PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de desenvolvimento econômico deve observar os princípios da eficiência e da continuidade; o COPEP deve promover a implementação, o funcionamento, a operacionalização e o acompanhamento da execução do PRÓ-DF II; e o FUNDEFE deve ter continuidade em sua gestão²⁵.

Análises e Evidências

Irregularidade 1: Inexistência de planejamento estratégico

46. A eficiência da Administração Pública pressupõe uma gestão comprometida com resultados. Nesse sentido, Makón²⁶ afirma que o processo de

²⁵ Vide §§ 7 e 14 para mais informações sobre o FUNDEFE e o COPEP, respectivamente.

²⁶ MAKÓN, Marcos Pedro. La gestión por resultados, ¿es sinónimo de presupuesto por resultados? Revista Internacional de Orçamento Público, ano 36, edição n. 66, Mar/Abr. 2008. Disponível em: <http://asip.org.ar/la-gestion-por-resultados-es-sinonimo-de-presupuesto-por-resultados/>. Acesso em 28 jul. 2015. Tradução livre.



implantação de uma gestão por resultados envolve, entre outros:

- a. *O desenvolvimento de processos sistemáticos de planejamento estratégico; e*
- b. *A implantação de sistemas efetivos de monitoramento, prestação de contas e avaliação da gestão que permitam o acompanhamento de resultados e processos por meio do desenvolvimento de indicadores que possibilitem medir o impacto da gestão pública e identificar os desvios e suas causas, a fim de introduzir medidas corretivas tempestivas.*

47. Ademais, o planejamento estratégico deve orientar a definição de políticas públicas e seus objetivos. Estes devem ser traduzidos em programas com metas que permitam o acompanhamento, a medição do desempenho e o eventual aperfeiçoamento da gestão.

48. Como a Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDES é responsável pelo gerenciamento do PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de desenvolvimento econômico local, a ela foi solicitado²⁷ que apresentasse um planejamento estratégico setorial, contendo diretrizes e prioridades setoriais.

49. Como resposta, informou²⁸ que, a partir de janeiro de 2015, iniciou estudos estratégicos para definição de política pública e programas, com vistas a nortear os projetos estruturantes necessários ao desenvolvimento sustentável do Distrito Federal. Acrescentou que estão sendo definidas diretrizes estratégicas e prioridades, e que, *“até então, as iniciativas de governo eram restritas a programas de incentivos fiscais, tributários, creditícios e econômicos, como foi o caso do PRÓ-DF e do IDEAS”*.

50. A manifestação da SEDES evidencia a inexistência de um planejamento estratégico setorial que lastreie o desenvolvimento econômico do DF de maneira estruturada e sustentável, bem como que conduza a gestão dos programas PRÓ-DF II e IDEAS Industrial.

51. Ressalte-se que em 1988 houve a criação do primeiro programa de desenvolvimento econômico do DF, o PROIN, cujo nome foi posteriormente alterado para PRODECON e que foi sucedido, nesta ordem, pelo PADES, PRÓ-DF e, atualmente, PRÓ-DF II e IDEAS Industrial²⁹.

²⁷ Por meio da Nota de Auditoria nº 25/5018/2015-e, de 27/5/2015 (e-DOC 12AA9B4B).

²⁸ Síntese do Plano Estratégico – SUBAN/SEDS (e-DOC E4E28DB9), anexo ao Ofício nº 33/2015-SUBPRO/SEDS, de 9/6/2015 (e-DOC 35860215).

²⁹

- PROIN – Programa de Desenvolvimento Industrial do Distrito Federal (Lei nº 6/1988);
- PRODECON – Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (Lei nº 289/1992);
- PADES – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social do Distrito Federal – PADES (Lei nº 1.314/1996);
- PRÓ-DF – Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito



52. Em 26 anos jamais houve a elaboração de um planejamento estratégico para a política de Estado que visa o desenvolvimento econômico distrital, com diretrizes de curto, médio e longo prazos. A consequência da omissão do Governo do Distrito Federal é que os programas surgiram e têm sido executados como um fim em si mesmos, sem preocupação com os resultados efetivamente alcançados e os custos suportados pelo erário distrital.

53. No caso do PRÓ-DF II, seu objetivo legal consiste em *“ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária e promover o desenvolvimento econômico e social, sustentável e integrado do Distrito Federal”*. No entanto, além de não existir planejamento estratégico para apoiar a gestão do programa, não foram projetados os custos que seriam suportados pelo poder público distrital com o programa, nem os benefícios esperados.

54. Verificou-se a ausência de definição de diretrizes e objetivos estratégicos para o PRÓ-DF II. sequer foram estabelecidas metas globais, como número de empregos que se esperava gerar ou incremento de arrecadação tributária e renda almejados. Da mesma forma, não houve previsão de métodos de mensuração de resultados e de indicadores de desempenho capazes de aferir o custo-benefício, a eficiência e a efetividade do citado programa.

55. Também não foi concebido um plano de ação que especificasse, por exemplo, o número total de terrenos e o montante de recursos financeiros disponíveis, a quantidade de empresas a serem incentivadas e o cronograma de ações a ser seguido no curto, médio e longo prazos.

56. No que diz respeito às metas estabelecidas individualmente para as empresas incentivadas, por exemplo, as mesmas não expressam os objetivos propostos pelo PRÓ-DF II. Isso ocorre, porque apenas um indicador econômico é acompanhado junto aos seus beneficiários: o número de empregos gerados. Não há exigência quanto à efetiva geração de renda ou de arrecadação tributária.

57. Ressalte-se que, embora as empresas apresentem em seus Projetos de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira – PVTEFs informações como a previsão de investimento, de rentabilidade, de lucratividade e de arrecadação tributária, nenhum desses aspectos é acompanhado pela SEDES, na gestão do programa, como meta que deva ser perseguida.

58. Nesse sentido, observa-se que, ainda que as metas de geração de empregos fossem cumpridas, elas, por si sós, estariam distantes de representar o

Federal – PRÓ-DF (Lei nº 2.427/1999).

- Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal, criado pela Lei nº 2.427/1999;
- PRÓ-DF II – Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo no Distrito Federal, criado pela Lei nº 3.196/2003;
- IDEAS Industrial – Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável, criado pela Lei nº 5.017/2013.



alcance do objetivo principal do PRÓ-DF II, qual seja, de promover o desenvolvimento econômico sustentável do DF.

59. Em relação ao programa IDEAS Industrial, mais recente mecanismo de fomento ao desenvolvimento econômico do DF, seu objetivo foi definido como *“promover o desenvolvimento econômico de atividades produtivas do Distrito Federal por meio da ampliação da capacidade da economia local na produção e na distribuição de bens e serviços e na efetiva geração de emprego e renda”*.

60. O programa consiste basicamente na concessão, a empreendimentos industriais e de logística, de financiamentos destinados à produção, capital de giro ou instalações³⁰. Nele observou-se que, a exemplo do PRÓ-DF II, não foram estabelecidas metas globais para o programa, nem plano de ação ou prazos para o alcance de resultados esperados.

61. No que diz respeito às metas estabelecidas individualmente para os beneficiários do IDEAS Industrial, elas se limitam à geração ou manutenção de empregos³¹. Não foram previstas metas de ampliação da capacidade produtiva ou de geração de renda. Em outras palavras, o poder público concebeu um programa que permite o financiamento de empresas sem que elas se comprometam com crescimento, mesmo que o cenário local e nacional fosse à época de expansão econômica.

62. Essa deficiência no planejamento e na normatização do IDEAS Industrial, no sentido de estabelecer metas para as empresas beneficiadas, acaba por comprometer inclusive o monitoramento a ser realizado pela SEDES, uma vez que não há resultados relevantes a serem acompanhados.

63. Soma-se a isso, a previsão legal de que os financiamentos do IDEAS Industrial sejam concedidos mensalmente, a juros subsidiados inferiores aos praticados pelo mercado³², durante até 30 anos, com carência de mais 30 anos. Isso significa que o pagamento dos valores recebidos poderia começar apenas a partir do 31º ano, com possibilidade de parcelamento até o ano 60 após o início da fruição do benefício.

64. Assim, uma empresa que começou a usufruir do financiamento em 2014, receberia valores mensalmente até 2043, começaria a pagar em 2044, em parcelas que se estenderiam até 2073. E a lei permite que a única exigência feita para as empresas beneficiadas seja que elas mantenham por 30 anos o número de empregos que já possuíam antes de receber o incentivo³³.

³⁰ Lei nº 5.017/2013, artigo 7º.

³¹ Lei nº 5.017/2013, artigo 8º, inciso VI.

³² Juros de 0,1% ao mês, incidente sobre o valor principal, devido anualmente, com atualização monetária de 25% da variação do IGP/DI, sendo que não há correção se a variação anual do índice for inferior a 25% (Lei nº 5.017/2013, artigo 10, alínea c, incisos II e III).

³³ Ressalte-se que, na prática, todos os benefícios concedidos até então no âmbito do programa IDEAS Industrial, o foram com prazos máximos de fruição e de carência e para financiar a produção das empresas, buscando apenas a manutenção dos empregos existentes.



65. Para efeito de comparação, cita-se o Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás – PRODUZIR³⁴, criado em 2000 e que, assim como o IDEAS Industrial, tem como foco principal o financiamento a empreendimentos industriais³⁵. Ele foi concebido com prazo máximo de fruição de 15 anos ou, no caso de micro e pequenas empresas, de 5 anos³⁶. O prazo de carência para pagamento das parcelas foi estabelecido em até 12 meses³⁷. Além disso, a legislação prescreve que as empresas pleiteantes de benefício do PRODUZIR recebam pontuação para vários aspectos³⁸, incluindo a geração de empregos, o que não ocorre para o IDEAS Industrial. Aquelas que recebem incentivo à produção devem ainda comprovar o aumento de sua produção em, no mínimo, 30%³⁹.

66. Em resumo, o conjunto das condições planejadas para o IDEAS Industrial permite a concessão de amplos benefícios sem a exigência de um retorno efetivo dos seus beneficiários, o que se mostra injustificável diante do volume de recursos públicos envolvidos. A título de ilustração, em 2014, foram aprovados e estão vigentes 14 financiamentos do IDEAS Industrial, num montante de mais de três bilhões de reais⁴⁰. No mesmo ano, de fevereiro a dezembro, já foram liberados quase 50 milhões⁴¹ de reais a apenas 11 empresas.

67. Ademais, a relevante quantidade de recursos envolvidos pressupunha a existência de uma avaliação de sustentabilidade financeira e orçamentária que projetasse os impactos do programa a curto, médio e longo prazos. Todavia, não foi realizado estudo com vistas a prever os impactos do IDEAS Industrial e a estabelecer uma sistemática para controle dos mesmos. Tampouco houve planejamento para a concessão dos benefícios, com estabelecimento de prioridades e metas, tendo em vista que os recursos públicos, além de escassos, são limitados.

³⁴ Lei Estadual de Goiás nº 13.591, de 18/1/2000, art. 2º.

³⁵ De acordo com o Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – IMB da Secretaria de Gestão e Planejamento – SEGPLAN de Goiás, o programa PRODUZIR contribuiu para resultados expressivos no fortalecimento e expansão industrial de Goiás nos últimos 15 anos. Disponível em: <http://www.imb.go.gov.br/down/programa_fomentar_produzir_informacoes_e_analises_para_o_estado.pdf>. Acesso em 21/09/2015).

³⁶ Redação original do inciso III do artigo 20 da Lei Estadual de Goiás nº 13.591, de 18/1/2000.

³⁷ Da maneira como está disposto no Decreto Estadual de Goiás nº 5.265, de 31/7/2000, art. 24, §§ 1º e 1º-A, a empresa poderia começar a pagar em até 2 anos, embora a carência seja estabelecida em 12 meses.

³⁸ Anexo I do Decreto Estadual de Goiás nº 5.265, de 31/7/2000.

³⁹ Decreto Estadual de Goiás nº 5.265, de 31/7/2000, o qual aprovou o regulamento do PRODUZIR, art. 7º, inciso I e § 4º.

⁴⁰ R\$ 3.369.043.062,18 (três bilhões, trezentos e sessenta e nove milhões, quarenta e três mil e sessenta e dois reais e dezoito centavos). De acordo com informação do BRB, por meio do Ofício DIRCO/SUPCO/GECIN – 2015/001 (e-DOC 829BC311), dado em resposta à NA nº 17 (e-DOC 39772011).

⁴¹ R\$ 49.817.676,71 (quarenta e nove milhões, oitocentos e dezessete mil, seiscentos e setenta e seis reais e setenta e um centavos) (DA 8, associado eletronicamente ao processo).



68. A falta de planejamento foi evidenciada também na definição e implantação de Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADEs, dispostas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT e que contêm a maior parte dos imóveis reservados e alienados via PRÓ-DF e PRÓ-DF II.

69. Conforme informações prestadas pela TERRACAP⁴², foram assinados contratos de concessão referentes a mais de 1.800 terrenos no âmbito do PRÓ-DF II. Apesar do número expressivo, não foi definido um plano estratégico para a gestão deste estoque de imóveis. Uma vez que a quantidade de lotes disponíveis é uma variável limitada, a medida seria primordial para racionalizar a sua distribuição, além de agregar valor às Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADEs, por exemplo, indicando empreendimentos estratégicos capazes de impulsionar o desenvolvimento setorial e regional.

70. O exame dos processos administrativos (DA 22.1, associado eletronicamente aos autos), indica que, no âmbito do PRÓ-DF II, os terrenos foram concedidos pela SEDES e TERRACAP sem considerar aspectos elementares, tais como:

- quantidade de imóveis que seriam disponibilizados, por período, em conformidade com a capacidade operacional da SEDES;
- atividades econômicas apropriadas para cada imóvel, considerando sua localização; tamanho; vocação; estágio de desenvolvimento e necessidades da ADE em que se encontra, entre outros;
- ordem de concessão dos imóveis em cada ADE, considerando a localização dos empreendimentos âncora⁴³ com contratos já assinados⁴⁴ e as prioridades definidas para o desenvolvimento de cada ADE.

71. Verificou-se ainda que a maioria das ADEs analisadas⁴⁵ não possui um planejamento voltado para o desenvolvimento e uma vocação prévia estabelecida. Pelo contrário, a definição das atividades econômicas permitidas em geral é genérica, não havendo uma estratégia para priorizar setores econômicos específicos⁴⁶.

⁴² Em resposta à NA nº 45 (e-DOC E7A510ED), dada por meio do Ofício nº 24/2015 – COINT c/c Despacho nº 704/2015 – GEDES/DICOM (e-DOC 19309A8F).

⁴³ Considerados aqueles com potencial de gerar demanda a outros empreendimentos e atrair consumidores à ADE.

⁴⁴ Atualmente, o artigo 2º da Portaria nº 65, de 19/6/2015, estabelece que a pré-indicação de áreas deve ocorrer, para cada ADE, sempre com os lotes disponíveis em ordem crescente de quadra e conjunto, “de forma a garantir o melhor adensamento da região, estimulando o crescimento econômico e sustentável”.

⁴⁵ 16 áreas: ADE Águas Claras, Setor de Materiais de Construção, Setor de Indústria e ADE Centro Norte em Ceilândia, Pólo JK, SCIA, Expansão Econômica Sobradinho, SOF Norte, Pólo de Modas, ADE Núcleo Bandeirante, Setor de Indústria Bernardo Sayão, ADE Recanto das Emas, Quadra de Oficinas Riacho Fundo, ADE Sul Samambaia, SIA Trecho 17, SDE M Norte Taguatinga.

⁴⁶ Indústrias não poluentes, setores de alta tecnologia, comercialização de produtos similares ou



72. As ADEs abrigam micro, pequenas e médias empresas para exercerem atividades industriais, comerciais e de prestação de serviços cujas restrições se limitam a critérios urbanísticos. Nesse aspecto, o fim urbanístico prevaleceu no planejamento de várias ADEs, as quais surgiram para realocar empresas irregulares ou que comprometiam o zoneamento de suas regiões de origem⁴⁷.

73. As limitações de planejamento geraram várias distorções na implantação das ADEs. Por exemplo, foram indicados para oficinas mecânicas lotes em locais em que não há espaço suficiente para comportar a quantidade de veículos que o funcionamento deste tipo de empreendimento costuma atrair. A situação encontrada nas ADEs do Recanto das Emas e Taguatinga ilustra essa impropriedade.

Figura 1 – Carros atendidos por oficina na ADE do Recanto das Emas, parados na rua.



complementares, como por exemplo, verifica-se na “Cidade do Automóvel” ou no “Polo de Modas”.

⁴⁷ Como exemplo, cita-se (DA 5, e-DOC 9CCD6FE6):

- A ADE Centro Norte, em Ceilândia, que surgiu para suprir a demanda por lotes destinados a atividades de oficinas mecânicas, pequenas e microempresas, que, na época, funcionavam em caráter irregular;
- O SOF Norte, que surgiu prioritariamente para atender à demanda de oficinas que funcionavam em locais impróprios e sem recursos operacionais, e ocasionavam transtornos urbanos no Plano Piloto;
- O SDE M Norte, em Taguatinga, criado para desobstruir área onde eram desenvolvidas atividades em conflito com o uso residencial.



Figura 2- Carros atendidos por oficina na ADE de Taguatinga, parados na rua.



74. Outro exemplo é a implantação da ADE do Setor de Indústrias de Ceilândia sem infraestrutura instalada⁴⁸, como se pode observar a seguir.

Figura 3 – Quadra 8 do Setor de Indústrias da Ceilândia



Irregularidade 2: Limitação dos mecanismos de gestão

75. A gestão dos programas de desenvolvimento econômico deve observar os princípios da eficiência e da continuidade. A avaliação de políticas públicas, por sua vez, deve ser abrangente, envolvendo não só o cumprimento dos seus objetivos, como também a eficiência e a efetividade dos resultados alcançados.

76. Nesse sentido, a gestão eficiente do PRÓ-DF II exige o conhecimento mínimo de quantos e quais benefícios foram concedidos e de sua situação passada e atual. Todavia, não há na SEDES instrumentos de gestão confiáveis e hábeis a permitir

⁴⁸ Muitos empreendimentos no PRÓ-DF II e programas anteriores tiveram prazo de implantação dilatado por problemas relacionados à infraestrutura das ADEs. Mesmo em 2015, essa condição permanece. De acordo com informações recebidas da TERRACAP (e-DOC AB7D1C95, em resposta à NA 45, e-DOC E7A510ED), de 1230 lotes reservados para o PRÓ-DF II, 838 podem estar com:

- Pré-indicação de área para alguma empresa, etapa feita na SEDES que antecede a assinatura do Contrato de Concessão;
- Falta de legislação que permita o enquadramento da empresa no local;
- Falta de infraestrutura.



a aferição dos resultados, a avaliação e o aprimoramento sistemático do programa.

77. As deficiências na gestão do PRÓ-DF II foram evidenciadas em várias respostas a Notas de Auditoria, conforme exemplificado a seguir.

Quadro 4 – NAs e respostas que evidenciam deficiências na gestão da SEDES.

INFORMAÇÕES REQUERIDAS	RESPOSTA DA SEDES
Lista de beneficiados pelo incentivo econômico que encerraram suas atividades no DF durante o período de fruição de qualquer incentivo do PRÓ-DF II, entre os anos de 2010 a 2014. ⁴⁹	Noticiou a impossibilidade de prestar a informação, por falta de servidores, o elevado número de processos e a ausência de sistema informatizado.
Para uma lista de 172 processos, o número de: empregos ativos quando a empresa solicitou o benefício; de empregos a gerar (conforme PVTEF); e dos efetivamente gerados. ⁵⁰	Prestou a informação para apenas 1 (um) processo.
a) Valor total das parcelas pagas de benefícios creditícios e financiamentos, valor da inadimplência atual e procedimentos de controle e cobrança; b) Lista de todas as empresas que receberam benefícios creditícios ou financiamentos, desde a criação do PRÓ-DF II. ⁵¹	A Gerência de Acompanhamento de Projetos de Incentivos Fiscais e Creditícios – GEAPI noticiou que os dados solicitados são de controle da SEF/DF e do BRB, não havendo na SEDES "nenhuma informação com relação aos mesmos". Posteriormente, foi encaminhada uma lista incompleta de benefícios creditícios e financiamentos, incluindo apenas os processos que estavam fisicamente na GEAPI. ⁵²
Lista com todos os beneficiários do PRÓ-DF II que receberam incentivos creditícios ou financiamentos, mas não receberam terreno pelo programa. ⁵³	Alegou que não é possível quantificar ou listar a demanda solicitada, uma vez que a SEDES não dispõe de sistema informatizado para controle das demandas do PRÓ-DF II. ⁵⁴
Como é realizada a avaliação de resultados do PRÓ-DF II e quais foram os resultados da última avaliação realizada. ⁵⁵	Indicou que não existem procedimentos administrativos tendentes a avaliar o cumprimento das metas do PRÓ-DF II, nem resultados que possam ser informados. ⁵⁶

78. Observou-se que a SEDES não possui um controle sistêmico do PRÓ-DF II, desconhecendo informações básicas sobre a gestão e resultados gerados pelo

⁴⁹ Nota de Auditoria nº 3/5018/2015-e, item e (e-DOC 2D286F9F). Resposta dada por meio do Memorando nº 072/2015 - SUBPRO/SEDS, de 6/4/2015 (e-DOC 290876E3).

⁵⁰ Nota de Auditoria nº 7/5018/2015-e (e-DOC 8ADF169A). Resposta dada por meio do Memorando nº 001/2015 - GEAMP/DIAMP/SUBPRO/SDE, de 12/5/2015 (e-DOC 8A50FAD9). A equipe de auditoria buscou as demais informações na TERRACAP, em Resoluções do COPEP e nos processos, analisados um a um.

⁵¹ Notas de Auditoria nº 12 e 26/5018/2015-e, item e (e-DOCs D76C9732 e 174DC194).

⁵² Memorando nº 003/2015-GEAPI/DIAMP/SDE, de 12/5/2015 e Memorando nº 030/2015-DIAMP/SUBPRO/SEDS, de 1º/6/2015 (e-DOC E7AB495C, fls. 1 e 7).

⁵³ Nota de Auditoria nº 44/5018/2015-e, item d (e-DOC 89298F25).

⁵⁴ Ofício nº 55/2015-SUBPRO/SEDS, de 12/8/2015 (e-DOC 7DC5AD38).

⁵⁵ Nota de Auditoria nº 43/5018/2015-e (e-DOC 8C79C83B).

⁵⁶ Despacho s/n, de 23/7/2015 (e-DOC 1E299957).



programa. Reforça esta evidência a constatação de que não são gerados pela Secretaria relatórios gerenciais mínimos que forneçam dados sobre:

- cadastro das empresas, análise das cartas consultas e dos PVTEFs, rol de beneficiados e respectivos benefícios concedidos, estoque de terrenos, contratos, vistorias realizadas e seus relatórios;
- quantidade de empregos iniciais, meta estipulada, número alcançado e mantido nos cinco anos após a emissão do Atestado de Implantação Definitiva – AID, para cada empresa beneficiada;
- funcionamento das empresas, conforme aprovado nos PVTEFs, e estatísticas referentes a imóveis vendidos ou alugados indevidamente, empreendimentos fechados ou exercendo atividades econômicas distintas das previstas;
- situação projetada no PVTEF em relação a investimentos e faturamento apurados, bem como situação alcançada nas diversas etapas do programa;
- acompanhamento financeiro dos custos ao erário dos incentivos concedidos no âmbito do PRÓ-DF II.

79. Verificou-se ainda que a SEDES não tem acesso a bases de dados que possibilitem o acompanhamento: do número de empregos, como a RAIS, o CAGED⁵⁷ ou a GFIP/SEFIP⁵⁸; da arrecadação tributária⁵⁹ e do faturamento; ou da situação cadastral das empresas junto à Fazenda Distrital e à Junta Comercial do Distrito Federal. Isso faz com que a SEDES dependa das informações prestadas pelas empresas beneficiadas para o monitoramento da situação das mesmas em cada etapa do programa, o que compromete a sua fidedignidade. A existência de um sistema informatizado para a gestão do PRÓ-DF II seria fundamental, diante do seu alcance, relevância, complexidade e custo.

80. Nesse sentido, cumpre destacar que, em 2001, foi realizada pelo TCDF auditoria operacional no PRÓ-DF⁶⁰. Como resultado dessa fiscalização, foi proferida a Decisão nº 1803/2005, que assim dispõe em seu item V: *“determinar à Secretaria de Desenvolvimento Econômico que: a) implante, no prazo de seis meses, sistema de controle dos processos do Pró-DF, em substituição ao Olho Público (...)”*.

81. Percebe-se que aquela fiscalização identificou a existência de um

⁵⁷ Relação Anual de Informações Sociais e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, ambos geridos pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

⁵⁸ GFIP é a Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social e SEFIP é o Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social.

⁵⁹ Atualmente, o Decreto nº 36.194/2015, art. 15, § 2º, alínea c estabeleceu que a SEF/DF deve, duas vezes ao ano, informar à SEDES sobre a arrecadação tributária dos beneficiários do PRÓ-DF II.

⁶⁰ Programa sucedido pelo PRÓ-DF II.



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

sistema informatizado na então SDE⁶¹, chamado “Olho Público”, o qual foi considerado incipiente, levando a uma determinação no sentido de substituí-lo por outro mais completo, que permitisse uma gestão eficiente do PRÓ-DF II⁶². Em consequência, a Decisão nº 1803/2005 listou ainda uma série de funcionalidades que o novo sistema deveria incluir⁶³.

82. Em 14/7/2006, o Secretário-Adjunto de Desenvolvimento Econômico informou⁶⁴ ao TCDF que desde 2005 aquela Secretaria vinha trabalhando na confecção de um novo sistema informatizado que atenderia a todos os controles determinados pelo Tribunal. Acrescentou que, em fevereiro de 2006, foram iniciados os testes desse novo sistema e que já havia cadastrado cerca de 400 processos de benefícios ativos e 6.900 de programas de desenvolvimento já desativados pelo GDF.

83. Ainda no mesmo expediente, afirmou:

Resumidamente, o que teremos ao final da empreitada, ou seja, do cadastramento de todos os nossos processos, passados e presentes, é:

Um sistema de controle processual eficiente, que substituirá o “Olho Público”;

Um banco de dados confiável, com todas as nossas informações disponíveis aos interessados, sempre atualizado;

Uma ferramenta eficiente e eficaz de avaliação de programas de incentivos governamentais, inclusive com simulações do resultado de novas ações, com seus alcances endógenos e exógenos.

84. No dia 14/11/2006, por sua vez, o mesmo Secretário-Adjunto afirmou⁶⁵:
“Possuímos, hoje, uma poderosa ferramenta de controle e acompanhamento processual

⁶¹ Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, atualmente SEDES.

⁶² Ressalta-se que a Decisão nº 1803/2005 foi proferida após a substituição do PRÓ-DF pelo PRÓ-DF II, criado em 2003.

⁶³ Decisão nº 1803/2005, item V: “(...) a.1) relatórios gerenciais de acompanhamento e de avaliação do Projeto; a.2) conjunto mínimo de dados obrigatórios a serem digitados quando do cadastramento da Carta-Consulta; a.3) função de transferência de carga dos processos, entre os diversos setores e órgãos colegiados que participam do PRÓ-DF, e entre os colegiados e seus membros; a.4) informações nos relatórios gerenciais acerca das quantidades e percentuais de empresas de outros estados e internacionais; a.5) manuais de sistema e de usuário, e definição de procedimentos de entrada de dados; a.6) atendimento das necessidades operacionais dos diversos setores do Programa; a.7) críticas de entrada de dados requeridas pelas características do PRÓ-DF e pela legislação pertinente, e a função de exclusão de processos; a.8) uso de tabelas de códigos e nomes pré-definidos, tais como as de ADE, de modo a padronizar as terminologias e permitir a emissão de relatórios agrupados; a.9) entrada completa das informações da Carta-Consulta no sistema Olho Público, quando da autuação do processo; a.10) arquivos de transações (logs) contendo, para cada operação realizada pelo usuário, o tipo de operação, data e hora, nome do usuário que realizou a operação, e detalhes da operação realizada, de modo que registre as informações necessárias à identificação completa das transações realizadas e dos registros modificados; a.11) incorporação das informações e das funções dos sistemas de cadastro paralelos, tais como o CPE/DF e as planilhas de controle de vistorias; a.12) incorporação aos relatórios gerenciais, informações a respeito de quantidades ou percentuais de empresas internacionais e de outros estados; a.13) controle dos titulares e sócios das empresas; a.14) gestor do sistema, para ser o elemento de ligação entre os analistas e os usuários”.

⁶⁴ Por meio do Ofício nº 354/2006/GAB-SDE, de 14/7/2006 (e-DOC F276AFA2 / Processo nº 1.750/2000).

⁶⁵ Por meio do Ofício nº 520/2006/GAB-SDE, de 14/11/2006 (e-DOC 195CF8B8 / Processo nº 1.750/2000).



e de produção de relatórios gerenciais consistentes, com dados e informações relevantes para um sistema de gestão pública”.

85. Naquela ocasião, a SDE informou que já haviam sido cadastrados no novo sistema, denominado SDE.Net, um total de 10.903 processos. Posteriormente, em 30/10/2007, por meio da Decisão nº 5715/2007, o Tribunal considerou cumpridas as determinações relativas à implantação de um sistema informatizado pela SDE. Todavia, como já exposto no Quadro 4, a SEDES informou, no presente, por mais de uma vez, que não possuía sistema informatizado para gestão do PRÓ-DF II.

86. É de causar surpresa que em 2001 existisse um sistema informatizado, chamado “Olho Público”, o qual foi substituído pelo SDE.Net, em 2006, e que em 2015 não haja sistema informatizado algum. A uma, porque a implantação de um sistema deste porte demanda o dispêndio de muitos recursos públicos, tanto financeiros, quanto humanos, sendo injustificável que tal ferramenta simplesmente desapareça. A duas, porque não é razoável que, ao longo de quase uma década, a gestão da SEDES tenha retrocedido no conteúdo e na forma de administrar os programas de desenvolvimento econômico distritais.

87. O fato é que, ao passo que os incentivos públicos eram concedidos ao longo do tempo, a Secretaria deixava de utilizar uma sistemática informatizada e integrada, que fornecesse relatórios gerenciais sobre cada uma das fases dos processos administrativos referentes ao PRÓ-DF II. Conseqüentemente, na SEDES, os dados sobre o programa e seus beneficiários não estão centralizados ou disponíveis e dependem de iniciativas individuais de servidores para seu controle precário. Nesse sentido, é ilustrativa⁶⁶ a afirmação feita pela Diretora de Acompanhamento de Metas e Projetos da SEDES (e-DOC E7AB495C) em resposta à Nota de Auditoria nº 26/5018/2015-e (e-DOC 174DC194, fl. 1):

Por oportuno, lembramos que esta Secretaria não dispõe de sistema informatizado de controle dos processos e andamentos processuais e que a lista anexa foi elaborada com base no controle realizado pela Gerência de Acompanhamento de Incentivos Fiscais e Crédito - GEAPI/DIAMP/SUBPRO/SEDS em planilha Excel.

88. Impende destacar que alguns dos dados relativos ao PRÓ-DF II estão disponíveis em sistemas da TERRACAP e da SEF/DF, mas o acesso não alcança a SEDES, gestora do programa. O compartilhamento de informações entre os entes públicos envolvidos é, no mínimo, limitado. A existência de um sistema informatizado que englobe todas as fases do programa e tenha seu acesso compartilhado entre SEDES, SEF/DF e TERRACAP é essencial para tornar a sua gestão eficiente e efetiva.

⁶⁶ Mais um exemplo de iniciativa setorializada na SEDES é o caso da Diretoria de Áreas Econômicas e Vistorias, que, segundo afirmou sua Diretora, por meio do Memorando nº 31/2015-DIVIS/SUBPRO/SEDS, de 8/6/2015 se utiliza de um banco de dados Access, no qual são atualizadas as áreas que se referem ao PRÓ-DF II (e-DOC 30D6450B).



89. Nesse contexto, é relevante ressaltar que, em 2006, a então SDE afirmou⁶⁷, na mesma ocasião em que informou a implantação do sistema SDE.Net, que o mesmo estava disponibilizado em toda a rede do GDF⁶⁸, enfatizando que a SEF/DF e a TERRACAP tinham acesso a esta plataforma e precisavam apenas solicitar acesso ao SDE.Net.

Irregularidade 3: Atuação do COPEP com prejuízo aos objetivos do programa

90. O Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo – COPEP é o órgão de deliberação do PRÓ-DF II. De acordo com o artigo 19 da Lei nº 3.266/2003, compete ao COPEP promover a implementação, o funcionamento, a operacionalização e o acompanhamento da execução do programa.

91. A normatização das ações desse colegiado, entretanto, não estabeleceu rotinas e critérios técnicos e objetivos para sua atuação nas diversas etapas do PRÓ-DF II. A ausência de limites à atuação do COPEP possibilita que o Conselho tome decisões que comprometem a efetividade da gestão do programa.

92. Contribui para isso o fato de que, em geral, as decisões do Conselho e de suas Câmaras Setoriais⁶⁹ não são motivadas e, quando são, a fundamentação é precária, em oposição ao art. 50 da Lei nº 9.784/1999⁷⁰. Apesar disso, as atas referentes ao segundo semestre do ano de 2014, por exemplo, registraram um total de 692 deliberações, todas por unanimidade, acompanhando o voto do respectivo relator, sem indicativo de discussão sobre as deliberações.

93. Ademais, os artigos 25 a 30 da Lei nº 3.266/2003 estabelecem que as Câmaras Setoriais deveriam “*produzir relatórios periódicos sobre a sua área de atuação para informação do Conselho*”. Tais relatórios poderiam subsidiar decisões técnicas e

⁶⁷ Por meio de documento anexo ao Ofício nº 520/2006/GAB-SDE, de 14/11/2006 (e-DOC 195CF8B8), intitulado “*Relação de funcionalidades que atendem cada uma das necessidades solicitadas no DODF nº 93 de 19 de maio de 2005 – seção 1 – páginas 34 e 35*”.

⁶⁸ Rede Corporativa Privada do GDF, denominada “GDFNET”, composta de uma Infraestrutura que permite conexão entre os Órgãos e o Datacenter Corporativo do GDF e à Internet.

⁶⁹ A Lei nº 3.266/2003 dotou o COPEP de seis Câmaras Setoriais: da Agricultura e Indústria; do Comércio; dos Serviços, Turismo e Hospitalidade; de Capacitação Gerencial e Profissional; de Acompanhamento, Avaliação de Empreendimentos e Infraestrutura; e de Tecnologia e Logística.

⁷⁰ Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

...

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

...

§ 3º A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.



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

contribuir para o aperfeiçoamento da gestão do programa. Todavia, verificou-se que os mesmos jamais foram produzidos e disponibilizados à SEDES.

94. Na análise dos processos, identificaram-se casos de deliberações do Colegiado em desacordo com as conclusões dos respectivos pareceres técnicos, sem argumentação que justificasse o entendimento contrário. Percebe-se, portanto, a existência de decisões do COPEP que carecem de fundamentação técnica e de motivação consistente, como exemplificado a seguir:

A) *Exemplo 1: Processo nº 370.000.751/2010 – (DA 22.3, fls. 1/28, e-DOC OFF297E9)*

Quadro 5 – Benefício concedido sem a anuência da SEDES

DATA	FATOS ADMINISTRATIVOS RELEVANTES
24/12/2010	Assinatura do contrato de concessão (área de 40.000 m ² no Pólo JK).
23/12/2012 e 23/12/2013	Datas limites para comprovar efetivo funcionamento a fim de receber desconto de 80% e 60% na compra do lote, respectivamente.
28/01/2013	Vistoria que constatou que a empresa não estava em atividade.
19/11/2014	A empresa comprovou que estava em efetivo funcionamento desde maio do mesmo ano (em condições de receber o Atestado de Implantação Definitiva – AID).
19/11/2014	A Diretoria de Acompanhamento de Metas e Projetos – DIAMP solicitou a apresentação de comprovantes de funcionamento <u>anteriores a 23/12/2013</u> , a fim de verificar a aptidão da empresa ao recebimento do desconto de 60%.
21/11/2014	A empresa apresentou notas fiscais e comprovantes da existência de funcionários em novembro de 2012. Afirmou que o empreendimento estava em funcionamento desde então.
28/11/2014	A DIAMP desconsiderou as colocações da empresa tendo em vista a vistoria de 28/01/2013 e reiterou a solicitação de 19/11/2014.
4/12/2014	A empresa insistiu que estava em funcionamento em novembro de 2012 e requereu reconsideração da DIAMP. Mas, se o entendimento não fosse alterado, solicitou que o caso fosse remetido ao COPEP para deliberação sobre a emissão do AID com desconto de 80%.
9/12/2014	A questão foi encaminhada ao COPEP.
10/12/2014	O relator do processo votou pelo deferimento do AID com 80% de desconto, sem apresentação de argumentos contra o posicionamento da DIAMP. O COPEP seguiu o voto do relator.



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

DATA	FATOS ADMINISTRATIVOS RELEVANTES
19/12/2014	A SEDES emitiu o Parecer Técnico nº 112/2014, enfatizando que, segundo as cláusulas do Contrato de Concessão, a beneficiada não teria direito a qualquer desconto, mas que, em decorrência da decisão do COPEP, a mesma estava apta a receber o AID com desconto máximo, de 80%.
19/12/2014	Emissão do AID.

95. Observa-se que a atuação do COPEP nesses termos compromete a eficiência até mesmo dos resultados das ações fiscalizatórias realizadas pela SEDES. É de causar surpresa que um órgão colegiado ignore uma recomendação técnica, embasada em uma vistoria *in loco*, sem, para tanto, realizar qualquer procedimento no sentido de trazer aos autos documentação probatória que pudesse ratificar a situação posta pela empresa beneficiária.

B) Exemplo 2: Processo nº 160.000.943/2001 – (DA 22.3, fls. 29/49, e-DOC 0FF297E9)

Quadro 6 – Redução de meta sem impacto no desconto concedido

DATA	FATOS ADMINISTRATIVOS RELEVANTES
31/3/2010	Aprovação de PVTEF em que a empresa se comprometeu a edificar 213 m ² em um terreno de 540m ² .
3/9/2013	O COPEP indeferiu pedido de redimensionamento, não autorizando que a área construída fosse menor que a prevista (a empresa havia construído 175,98 m ² ; ou seja uma redução de 17,38%).
10/3/2014	Considerando que a área construída foi inferior à projetada e que a área sem edificação não era utilizada para fins produtivos, a Gerência de Acompanhamento de Projetos de Incentivo Econômico emitiu o Parecer Diverso nº 26/2014, sugerindo que o desconto a ser concedido fosse reduzido de 80% para 66%.
11/6/2014	Em seu parecer, o relator posicionou-se a favor da empresa indicando que a construção a menor provavelmente se dera por erro de projeto e não deveria implicar na redução do desconto, uma vez que o normal no âmbito do Programa era a situação diversa, de beneficiários que pretendiam ampliar as áreas construídas. Propôs, portanto, manutenção do desconto de 80%, com a anuência do colegiado.

96. A motivação apresentada para tolerar a diminuição da área construída não tem o condão de justificar a falha da empresa. Ademais, é incoerente que o indeferimento da diminuição da área construída não enseje a redução do desconto na aquisição do imóvel, porque o regramento do PRÓ-DF II caminha em sentido contrário.



Irregularidade 4: Inatividade do FUNDEFE

97. O Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal – FUNDEFE é a fonte de recursos para o benefício creditício⁷¹ e para o financiamento especial para o desenvolvimento – FIDE⁷², ambos vinculados ao PRÓ-DF II e ao IDEAS Industrial. Segundo informações prestadas pelo BRB⁷³, os valores totais liberados com recursos do FUNDEFE no âmbito do PRÓ-DF II, incluindo FIDE e benefícios creditícios, para o período de 2004 a 2014, somam mais de 1,2 bilhão de reais, conforme discriminados na tabela a seguir:

Tabela 2 – Valores liberados pelo FUNDEFE para o PRÓ-DF II.

ANO	VALORES LIBERADOS PRÓ-DF II (R\$)
2004	96.391.200,32
2005	65.527.791,69
2006	68.629.143,60
2007	72.648.010,35
2008	101.815.065,97
2009	93.974.378,01
2010	84.503.008,93
2011	151.170.672,88
2012	97.581.024,04
2013	223.444.385,36
2014	190.121.682,80
TOTAL	1.245.806.363,95

98. O IDEAS Industrial, por outro lado, foi criado pela Lei nº 5.017, de 18/1/2013. Também segundo o BRB⁷⁴, o montante já liberado na esfera do programa foi de R\$ 49.817.676,71 e a previsão de desembolso anual é de R\$ 115.330.659,17⁷⁵.

99. Considerando o relevante volume de recursos do FUNDEFE destinados

⁷¹ O incentivo creditício foi revogado por intermédio da Lei nº 5.236/2003 e, conforme informado no Memorando nº 037/2015 – DIAMP/SUBPRO/SEDS (e-DOC AF8423AA), de 19/6/2015, desde então, não houve novas concessões, sendo que as liberações de recursos referentes a beneficiados que já haviam sido contemplados foram interrompidas.

⁷² O FIDE foi suspenso pela Resolução Normativa nº 01/09 – COPEP/DF, de 29/1/2009, a qual foi revogada em 19/12/2013, pela Resolução Normativa nº 06N/2013 – COPEP/DF. Os benefícios que já haviam sido deferidos não foram interrompidos durante a suspensão do financiamento.

⁷³ Por meio do Ofício DIRCO/SUPCO/GECIN – 2015/001, de 15/5/2015 (e-DOC 829BC311), em resposta à Nota de Auditoria nº 17/5018/2015-e (e-DOC 39772011).

⁷⁴ Por meio do Ofício DIGOP/SUGOV/GESOG – 2015/316, de 17 de junho de 2015 (e-DOC B17F056B), em resposta à Nota de Auditoria nº 31/5018/2015-e (e-DOC 65598FF2).

⁷⁵ Conforme informado por meio do Ofício DIRCO/SUPCO/GECIN – 2015/001, de 15/5/2015 (e-DOC 829BC311), em resposta à Nota de Auditoria nº 17/5018/2015-e (e-DOC 39772011).



ao PRÓ-DF II e ao IDEAS Industrial, torna-se evidente a sua importância para a execução desses programas. Nesse sentido, à luz da segurança jurídica, é fundamental que o Fundo tenha continuidade em sua gestão, no mínimo, para honrar os benefícios já deferidos.

100. Ressalta-se que, até a publicação do Decreto nº 36.236, de 1º/1/2015, o FUNDEFE era parte da estrutura da SEF/DF. O parágrafo 4º do artigo 22 dessa norma, no entanto, transferiu sua gestão para a SEDES. Em decorrência, em 28/1/2015, o Decreto nº 36.314 excluiu da SEF/DF a estrutura administrativa do FUNDEFE⁷⁶. Consequentemente, a equipe responsável pela gestão do Fundo na SEF/DF foi extinta⁷⁷.

101. A SEDES, por sua vez, informou⁷⁸, em expediente datado de 26/6/2015, que não possui condições técnicas para a execução do FUNDEFE, uma vez que não recebeu os cargos que integravam a estrutura da SEF/DF relacionados à gestão, ao acompanhamento e à execução do Fundo, bem como o orçamento e recursos financeiros a ele vinculados. Afirmou, ainda, que houve várias reuniões entre os gestores das duas Secretarias, no sentido de discutir o retorno da gestão do Fundo à SEF/DF, e que, inclusive, enviou ofícios ao Secretário de Fazenda e ao Governador do DF, com minuta de decreto, visando tornar sem efeito o dispositivo que atribuiu à SEDES a competência por gerir o FUNDEFE. Ademais, externou a preocupação quanto à possível paralisação e sobrestamento de ações e atividades importantes relacionadas à sua gestão.

102. Percebe-se, portanto, que, até o momento, transcorridos mais de 6 (seis) meses da alteração normativa, não foi estabelecida na SEDES estrutura para a gestão do FUNDEFE, inexistindo qualquer ação da pasta relacionada à execução e ao acompanhamento orçamentário e financeiro do Fundo. Nesse sentido, o BRB informou⁷⁹, em 22/6/2015, que não havia ocorrido, em 2015, qualquer liberação de recursos do FUNDEFE no âmbito dos PRÓ-DF II e IDEAS Industrial.

103. Sobre a liberação de recursos do FUNDEFE em 2015, cabe citar o Decreto nº 36.244⁸⁰, de 2 de janeiro de 2015, que adiou, por 90 dias, todos os

⁷⁶ Decreto nº 36.314/2015, artigo 4º, *caput*.

Art. 4º Ficam extintas a Coordenação de Acompanhamento dos Haveres e do Fundo do Desenvolvimento do Distrito Federal, da Subsecretaria do Tesouro, da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal e as Unidades a ela subordinadas.

⁷⁷ Conforme informado pelo executor do FUNDEFE por meio do Ofício nº 02/2015 – GESUG/COGOV/SUTES/SEF, de 15 de maio de 2015 (e-DOC 058006D1).

⁷⁸ Por meio do Ofício nº 371/2015-GAB/SEDS-DF, de 23/6/2015 (e-DOC D594D71F).

⁷⁹ Por meio da CARTA DIPOG/SUGOV/GESOG – 2015/106, de 22/6/2015, anexa ao Ofício DIRCO/SUPCO/GECIN – 2015/008, de mesma data (e-DOC AA0D42F7).

⁸⁰ Art. 1º Ficam adiados, por 90 (noventa) dias, todos os procedimentos administrativos em andamento para a concessão de benefícios fiscais e de distribuição de terrenos pelo Distrito Federal, e suspensas, pelo prazo de 120 (cento e vinte dias) dias, novas concessões de benefícios fiscais e distribuição de terrenos de que tratam os seguintes programas:



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

procedimentos administrativos em andamento para a concessão de benefícios fiscais e de distribuição de imóveis no âmbito do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial. O prazo exauriu no dia 1º de abril de 2015. Embora o referido dispositivo não tenha feito qualquer menção à suspensão de pagamentos de parcelas de benefícios já concedidos e em fruição, o antigo executor do Fundo afirmou⁸¹ que o Decreto nº 36.244/2015 também suspendeu o pagamento dos benefícios do Fundo por 90 dias.

104. Ademais, destaca-se que, por meio da Lei Complementar nº 894, de 2/3/2015, os recursos do FUNDEFE previstos para o exercício 2015 foram transferidos para a conta única do Tesouro do DF com a finalidade de auxiliar na quitação da folha de pessoal.

105. Esse cenário levou à interrupção da execução e da gestão do FUNDEFE, o que compromete diretamente a continuidade dos programas de desenvolvimento econômico distritais, especialmente no que diz respeito aos incentivos financeiros. Além disso, a interrupção das liberações de recursos para beneficiários do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial que estavam com incentivos em fruição compromete a segurança jurídica e a credibilidade desses programas de desenvolvimento econômico.

106. Sobre esse aspecto, relevante citar o posicionamento da Confederação Nacional da Indústria⁸², que afirma:

A falta de confiança de que as instituições garantirão o direito vigente geram dúvidas sobre a estabilidade das relações jurídicas e incertezas sobre as consequências dos atos baseados nas normas jurídicas vigentes, i. e., insegurança jurídica. Esse ambiente é pouco favorável ao desenvolvimento da atividade econômica, o que limita a competitividade das empresas.

Irregularidade 5: Reduzida implementação das recomendações dos órgãos de Controle

107. Conforme acima indicado, variados são os problemas relacionados à gestão do PRÓ-DF e PRÓ-DF II, muitos deles já conhecidos e combatidos pelos órgãos de controle interno e externo há longa data⁸³. Todavia, as recomendações dirigidas à SEDES e à TERRACAP no intuito de aprimorar a administração desses programas (seleção, acompanhamento e aferição de resultados) têm experimentado baixa

I – de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal – PRÓ/DF;

II – de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRÓ/DF II;

III – Habitacionais do Distrito Federal; (inciso revogado pelo Decreto nº 36.401, de 17/3/2015)

IV - Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável – IDEAS.

⁸¹ Por meio do Ofício nº 02/2015 – GESUG/COGOV/SUTES/SEF, de 15 de maio de 2015 (e-DOC 058006D1).

⁸² Mapa estratégico da indústria 2013-2022. 2. ed. – Brasília: CNI, 2013, p. 47. Disponível em <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/o-que-a-cni-faz/mapa-estrategico-da-industria/2013/05/1,13421/mapa-estrategico-da-industria-2013-2022.html>, acesso em 29/09/2015.

⁸³ Por exemplo, Processos nº 1750/2000 e 11380/2008 do TCDF, Inspeção no PRÓ-DF realizada pela então Corregedoria-Geral do Distrito Federal (CEC69DE8) e Comissão Parlamentar de Inquérito do PRÓ-DF (A51A453E).



implementação, como pode ser observado resumidamente no quadro abaixo.

Quadro 7 – Seleção de deliberações dos órgãos de controle acerca do PRÓ-DF.

ORGÃO DE CONTROLE	ORIENTAÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL
SELEÇÃO DE PROJETOS		
CLDF. Relatório Final da CPI do PRÓ-DF, 22.4.2012	Elaborar Plano Estratégico de Desenvolvimento do Distrito Federal, priorizando áreas com menor desenvolvimento econômico.	Ainda não existe um Plano Estratégico para o desenvolvimento econômico sustentável do DF (e-DOC E4E28DB9).
	Dar publicidade às áreas disponíveis nas ADEs.	As áreas disponíveis nas ADEs ainda não foram alvo de divulgação pública (Achado de Auditoria nº 2, A).
CGDF. Relatório de Inspeção nº 02-2010, 25.8.2010	Motivar os atos em todos os Processos Administrativos (art. 50 da Lei nº 9.784/1999).	As decisões do COPEP permanecem sem a devida motivação (DA 22.3, fls. 1/49, e-DOC OFF297E9).
TCDF. Decisão nº 2360/2013 (Processo nº 11380/2008)	<p>II – orientar a SDE para que: II.b) sejam realizados estudos prévios para definição das atividades econômicas a serem desenvolvidas prioritariamente na ADE;</p> <p>II.c) procure selecionar projetos compatíveis com a vocação econômica de cada ADE e limite a concessão de imóveis às ADEs, selecionando preferencialmente empreendimentos com maior retorno em número de empregos e faturamento;</p> <p>II.e) promova a elaboração prévia de edital, para a publicidade adequada, com informações básicas sobre as ADEs, as atividades passíveis de exploração e o perfil das empresas que o programa pretende atrair.</p>	<p>II.b) Não foi concluído estudo a esse respeito. Por meio do Memorando nº 11/2015-AOC/SEDS (e-DOC 32D3C97D), foi informado que se encontra em andamento no governo do DF grupo de trabalho para definição das ZEEs do DF cujos resultados se propõem definir os perfis de investimento das ADEs do DF.</p> <p>II.c) Ainda é possível observar concessão de imóveis fora das ADEs (Achado de Auditoria nº 7); não há comparação de projetos a fim de selecionar aqueles com maior retorno para o DF (Achado de Auditoria nº 2, A).</p> <p>II.e) O PRÓ-DF II não divulga edital previamente à avaliação das cartas consulta das empresas interessadas nos incentivos do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial (Achado de Auditoria nº 2, A).</p>
MONITORAMENTO		
CLDF. Relatório Final da CPI do PRÓ-DF, 22.4.2012	Inserir nos contratos da TERRACAP cláusula resolutiva no caso de descumprimento de quaisquer das condições do programa.	Os contratos da TERRACAP ainda não contemplam cláusula resolutiva nesse sentido, exceto para locação e venda (DA 10, e-DOC D2214C33). ⁸⁴
	Implantar sistema informatizado que permita o controle dos pleitos ao Pró-DF e dos processos em todas as suas fases.	Não há sistema informatizado institucional para controle dos benefícios econômicos e fiscais geridos pela SEDES. Eventuais planilhas eletrônicas existentes não são de conhecimento sistêmico, mas dos gestores individualmente (Quadro 4).

⁸⁴ Refere-se aos contratos assinados durante a vigência do Decreto nº 24.430/2004, revogado pelo Decreto nº 36.494, de 13/05/2015. A minuta que se adequará ao novo decreto ainda não foi elaborada.



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

ORGÃO DE CONTROLE	ORIENTAÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL
	Implantar instrumentos de controle informatizado no gerenciamento interno de gestão do PRÓ-DF, de forma que seja possível a emissão de relatórios, acompanhamentos e avaliações que auxiliem os gestores na tomada de decisão.	A SEDES não gera relatórios gerenciais sobre o PRÓ-DF II e IDEAS Industrial (e-DOC 1E299957, em resposta à NA nº 43).
CGDF. Relatório de Inspeção nº 02-2010	o) Criar um sistema integrado de informática que forneça relatórios gerenciais sobre o PRÓ-DF.	A SEDES não possui um sistema integrado de informática. Os dados do PRÓ-DF II não estão lançados e disponíveis em sistema institucional (Quadro 4).
TCDF. Decisão nº 2360/2013 (Processo nº 11380/2008)	II – orientar a SDE no sentido de que: j) juntamente com a Agência de Fiscalização - AGEFIS e com as Administrações Regionais, adote providências no sentido de garantir a utilização dos imóveis objeto do incentivo econômico conforme as normas de gabarito e os interesses da ADE.	Em várias ADEs há proliferação de residências em localidades exclusivamente destinadas a atividade comercial ou industrial (Achado de Auditoria nº 5).
	III – no mesmo sentido, orientar: b) a Terracap para que: b.1) adote medidas para realização de vistoria para avaliação do imóvel somente após a concessão do Atestado de Implantação Definitiva, para apurar o valor atualizado do imóvel, para efeito de alienação.	Os imóveis vendidos por meio do PRÓ-DF e PRÓ-DF II não têm seu valor de mercado atualizado após a emissão do AID. O que ocorre é atualização financeira dos valores, conforme disposto em cláusula própria do Contrato de Concessão (DA 10, e-DOC D2214C33).
RESULTADOS DO PROGRAMA		
CLDF. Relatório Final da CPI do PRÓ-DF, 22.4.2012	Que o Governo do DF defina o órgão responsável pela aferição dos custos e benefícios do Programa de concessão de Incentivos Fiscais.	Não está disponível análise acerca dos custos e benefícios dos programas de desenvolvimento atuais (Achado de Auditoria nº 6).
TCDF. Decisão nº 1803/2005 (Processo nº 1750/2000)	VI. determinar ao Conselho de Desenvolvimento Econômico que: d) regulamente a avaliação do PRÓ-DF.	Não existe avaliação sistêmica dos resultados do PRÓ-DF, PRÓ-DF II e IDEAS Industrial (Achado de Auditoria nº 4).

108. De significativo para aprimoramento da gestão do PRÓ-DF II, cumpre registrar que recentemente foi publicado o Decreto nº 36.494/2015 que, no art. 15, § 2º⁸⁵,

⁸⁵ Art. 15. São órgãos necessários ao Programa a que se refere as Leis 3.196, de 29 de setembro de 2003 e Lei nº 3.266, de 30 de dezembro de 2003: a Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável – SEDS, a Secretaria de Estado de Fazenda – SEF e a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP.

§ 2º A Secretaria de Estado de Fazenda - SEF terá como atribuições:

c) encaminhar à Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável, relatório contendo o montante dos tributos recolhidos ao erário do Distrito Federal, pelas empresas integrantes do PRÓ-DF II, visando avaliar o cumprimento das metas dessas empresas, nas seguintes datas:

I – até 15/07 os valores recolhidos de 01/01 a 30/06, e;



estabeleceu que a SEF/DF deve, duas vezes ao ano, informar à SEDES sobre a arrecadação tributária das empresas incentivadas. No entanto, ainda não foi estabelecida rotina para transferência desses dados entre as jurisdicionadas.

109. Esse cenário evidencia a necessidade de uma atuação incisiva das unidades de controle interno das jurisdicionadas no monitoramento da elaboração e implementação das inúmeras medidas corretivas a serem adotadas para eliminar as falhas identificadas pelos órgãos de controle na gestão dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal.

Causas

110. Atuação incipiente da SEDES na formulação de políticas e programas de desenvolvimento econômico, em que pese possua setor específico com essa finalidade na sua estrutura organizacional.

111. Priorização da execução econômico-financeira do PRÓ-DF II e do IDEAS Industrial, em detrimento da implementação de meios eficazes para sua gestão e monitoramento.

112. Ausência continuada de controle sistêmico e falta de avaliação abrangente do PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de desenvolvimento econômico, envolvendo não só o cumprimento dos seus objetivos, como também a eficiência e efetividade dos resultados alcançados.

113. Ausência de utilização de um sistema informatizado e integrado para processar todas as etapas da concessão dos benefícios econômicos, financeiros e fiscais e que forneça relatórios gerenciais abrangentes e consistentes.

114. Baixa implementação das recomendações dos órgãos de controle interno e externo que visam o aprimoramento da gestão dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal.

115. Normatização inconsistente que extraiu do FUNDEFE os recursos humanos, orçamentários e financeiros necessários à sua execução e continuidade.

116. Transferência dos recursos do FUNDEFE, no exercício de 2015, para a conta única do DF para custeio de despesas com pessoal, por meio da LC nº 894/2015.

Efeitos

117. Inexistência de efetivo monitoramento do alcance dos objetivos e consequente desconhecimento dos resultados dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico distrital.

118. Fomento público a empreendimentos que não representam a melhor contribuição para o desenvolvimento econômico do Distrito Federal.

119. Instabilidade na execução de benefícios financeiros do PRÓ-DF II e do

II – até 15/01 os valores recolhidos de 01/07 a 31/12 do ano anterior.



IDEAS Industrial e incerteza quanto ao alcance dos objetivos e à continuidade desses programas, o que tende a inibir novos investimentos privados.

Considerações do Auditado

TERRACAP

120. A TERRACAP se manifestou por meio do Ofício nº 802/2015-PRESI⁸⁶, de 17/12/2015. Acerca do presente Achado de Auditoria, afirmou considerar de extrema importância que haja planejamento estratégico visando definir políticas públicas e objetivos, com metas a serem definidas e mensuradas, cabendo à gestora do programa - SEDES implementá-las.

121. Ademais, dado o estoque reduzido de imóveis disponíveis, afirmou ser imprescindível que haja seleção, pela SEDES, de projetos que traduzam maior retorno econômico e social para o DF. Por fim, declarou julgar os achados, critérios, dados estatísticos e proposições desta Auditoria Integrada de suma importância para o aprimoramento do PRÓ-DF II.

SEF/DF

122. A SEF/DF, por sua vez, se manifestou por meio do Ofício nº 950/2015-GAB/SEF⁸⁷, de 28/12/2015. Acerca do presente Achado de Auditoria, afirmou que, de acordo com o § 40 do art. 22 do Decreto nº 36.236, de 1º de janeiro de 2015, cabe à SEDES a gestão do fundo que provê recursos para os programas de que tratam esta Auditoria Integrada, qual seja, o FUNDEFE.

123. Ademais, indicou que a Coordenação de Acompanhamento dos Haveres e do Fundo do Desenvolvimento do Distrito Federal, da Subsecretaria do Tesouro da SEF/DF, unidade competente para tratar do assunto em tela até a edição do decreto supra, foi extinta por meio do Decreto nº 36.314, de 27 de janeiro de 2015. Desse modo, alegou indispor de autonomia e de recursos humanos para emitir manifestação acerca da matéria.

SEDES

124. A SEDES, por seu turno, se manifestou, intempestivamente, por meio do Ofício nº 257/2016-GAB/SEDS, de 3/3/2016. Informou que, em 18/1/2016, foi autuado o Processo nº 370.000.047/2016 na Secretaria, referente à solicitação, junto à Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, da criação de indicadores econômicos para acompanhamento e mensuração das empresas beneficiadas com incentivos dos programas de desenvolvimento do Distrito Federal.

125. No que diz respeito ao FUNDEFE, disse que, com a publicação do Decreto nº 36.826/2015⁸⁸, de 22/10/2015, o qual dispôs sobre a estrutura administrativa da SEDES, foi criada a Coordenação do Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal

⁸⁶ O documento consta como juntado no Sistema de Protocolo Eletrônico e-TCDF (e-DOC 875C65F2-c).

⁸⁷ O documento consta como juntado no Sistema de Protocolo Eletrônico e-TCDF (e-DOC 2340DADA-c).

⁸⁸ Publicado no DODF nº 205, de 23/10/2015.



e de Incentivos Econômicos e Creditícios - COFUNDEFE, a qual terá, entre outras atribuições, a de administrar e acompanhar os processos referentes ao Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal - FUNDEFE.

126. Ademais, reconhecendo a necessidade de implantar um Sistema Gerenciador de Banco de Dados, afirmou que foram desenvolvidos estudos visando implementar melhorias no gerenciamento dos programas de desenvolvimento econômico, dentre os quais citou a “Implementação de recursos tecnológicos, de controle interno e de gestão que permitam a realização das atribuições e competências da Secretaria referentes à concessão de incentivo econômico”.

127. Ressaltou ainda que parte dos recursos a serem disponibilizados por meio de convênio estabelecido entre a SEDES e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID serão destinados à implantação de um sistema informatizado que atenda às propostas de determinações constantes do Relatório Prévio de Auditoria e possibilite maior eficiência e transparência, permitindo melhorias na gestão dos processos administrativos.

128. Quanto aos sistemas informatizados anunciados ao Tribunal por meio do Ofício nº 520/2006/GAB-SDE, em resposta à Decisão nº 1803/2005, item V, a SEDES informou que, uma vez que a Decisão foi direcionada aos gestores de 11 anos atrás, não foram localizadas nos arquivos da Secretaria justificativas para sua descontinuidade ou não utilização.

129. Por outro lado, ressaltou que foi aprovado um Plano Diretor de TI e que a SEDES está em processo de contratação de empresa que irá desenvolver um sistema, a fim de atender a necessidades gerenciais, dentre as quais citou o controle do estoque de imóveis disponibilizados ao PRÓ-DF II, incluindo mapa georreferenciado, com disponibilidade de lotes por ADE, considerando a:

- sua localização e o tamanho;
- atividade econômica exercida em cada imóvel;
- fase em que se encontra cada área, a saber: disponível; indicado; obstruído; contrato de permissão de uso com opção de compra assinado com a TERRACAP; Implantado - AIP (Atestado de Implantação Provisório) ou AID (Atestado de Implantação Definitivo); escritura de promessa de compra emitida; ou escritura definitiva emitida.

130. Adicionalmente, informou que o cargo de chefe da Unidade de Controle Interno da Secretaria está atualmente vago e que foi solicitada à Controladoria Geral do Distrito Federal - CGDF a indicação de Auditor de Controle Interno para ser nomeado no respectivo cargo.

131. Ademais, no âmbito das suas atribuições, a SEDES disse estar trabalhando no sentido de normatizar os procedimentos e atividades do COPEP, adotando critérios técnico-objetivos e vinculantes para suas decisões. Destacou também a publicação do Decreto nº 36.494/2015, que criou a comissão especial de Recursos, e afirmou que, por determinação do Coordenador Executivo do COPEP, as convocações



do Conselho serão realizadas por meio de ofício e de publicação no DODF, bem como será publicada a pauta de cada reunião, apresentando, a título de exemplo, pauta de reunião ocorrida em 10/12/2015⁸⁹.

132. Outrossim, a SEDES destacou que foi estabelecida nova dinâmica de distribuição de processos aos conselheiros do COPEP, agora realizada mediante sorteio. Por fim, a Secretaria citou a edição da Portaria nº 91/2015 - SEDST⁹⁰, a qual definiu fluxos dos atos e procedimentos administrativos para instrução dos processos, a serem adotados no âmbito da SEDES e também pelo COPEP, destacando em especial os artigos 9º, 11 e 17 da norma citada, transcritos a seguir:

Art. 9º O Relator de cada processo deverá motivar a sua manifestação, com indicação dos fatos e fundamentos técnicos e jurídicos, nos termos do art. 50 da Lei Federal nº 9.784/99, a qual foi recepcionada no DF pela Lei nº 2.834, de 7 de dezembro de 2001.

(...)

Art. 11. O voto de todos os membros dos Órgão citados no artigo anterior, deverão ser motivados, com indicação dos fatos e fundamentos técnicos e jurídicos, nos termos art. 50 da Lei Federal nº 9.784/99.

(...)

Art. 17. Todas as decisões dos Órgãos citados no art. 10 desta portaria exaradas no exercício de 2015, deverão ser adequadas, no que couber, aos termos desta portaria, cumprindo a Assessoria Especial de Gabinete a certificação do atendimento.

BRB

133. O BRB não se manifestou sobre o Achado de Auditoria.

Posicionamento da equipe de auditoria

134. A autuação de processo na SEDES, referente a solicitação, junto à CODEPLAN, de criação de indicadores econômicos para acompanhamento e mensuração das empresas beneficiadas com incentivos dos programas de desenvolvimento do Distrito Federal se alinha ao disposto na Irregularidade 1 deste Achado de Auditoria e não acrescenta informações novas tendentes a alterá-lo.

135. Com relação à publicação do Decreto nº 36.826/2015, por meio do qual foi criada a COFUNDEFE, a medida é consistente com a proposição sugerida pelo Tribunal no Relatório Prévio de Auditoria. Todavia, uma vez que se trata de norma recente e com vistas a permitir o monitoramento por esta Corte de sua efetiva implementação, opta-se por manter a determinação à SEDES de regularizar a gestão do FUNDEFE, de forma a suprir a sua unidade gestora dos recursos humanos, orçamentários e financeiros necessários ao seu funcionamento.

⁸⁹ A SEDES anexou cópias das publicações no DODF citadas, tanto da Convocação Extraordinária para reunião do COPEP marcada para 10/12/2015, quanto da respectiva pauta de reunião.

⁹⁰ Publicada no DODF nº 164, em 25/8/2015.



136. No que se refere à manifestação da SEDES de que está adotando providências para implantar um sistema informatizado na Secretaria e de que não foram encontrados arquivos na pasta que justifiquem a descontinuidade ou não utilização do sistema anunciado a este Tribunal por meio do Ofício nº 520/2006/GAB-SDE, em resposta à Decisão nº 1803/2005, item V, as informações prestadas ratificam a Irregularidade 2 deste Achado, além de evidenciar a necessidade de instauração de sindicância pela SEDES para identificar os eventuais responsáveis e motivos operacionais que levaram à descontinuidade ou não utilização do referido sistema informatizado, noticiado a esta Corte de Contas em 2006.

137. Quanto à necessidade de acompanhamento pela unidade de controle interno do cumprimento das deliberações dos órgãos de controle interno e externo relacionadas aos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, a SEDES informou que atualmente seu cargo de chefe da Unidade de Controle Interno está vago. Esse contexto, todavia, não impede que, quando ocupado o referido cargo, a determinação proposta no Relatório Prévio de Auditoria seja cumprida.

138. Sobre as providências que a SEDES informou estar adotando no sentido de normatizar os procedimentos e atividades do COPEP, em especial com a edição da Portaria nº 91/2015 – SEDST, a qual estabeleceu a necessidade de que os membros deste Conselho fundamentem suas manifestações e votos, as ações adotadas e os termos da norma corroboram as constatações da Irregularidade 3 deste Achado de Auditoria e a determinação aos membros do Conselho do PRÓ-DF II proposta pela equipe de auditoria.

139. A manifestação da SEF/DF, por sua vez, apenas reafirmou as análises e evidências apontadas pela equipe de auditoria na Irregularidade 4. Por outro lado, a TERRACAP não ofereceu argumentos contrários a nenhum dos atributos deste Achado, bem como o BRB não apresentou manifestação. Assim, opta-se por manter o Achado de Auditoria na íntegra, conforme formulado no Relatório Prévio de Auditoria.

Proposições

140. Propõe-se ao e. Plenário:

- I. determinar à SEDES, à luz do princípio da eficiência, que:
 - a) estabeleça diretrizes e objetivos estratégicos de curto, médio e longo prazos para o PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local vigentes;
 - b) fixe metas, elabore indicadores de desempenho e implemente sistemática de monitoramento e avaliação do PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de desenvolvimento econômico vigentes a fim de mensurar seus resultados, eficiência, eficácia e efetividade;
 - c) adote providências para regularizar a gestão do FUNDEFE, de forma a suprir a sua unidade gestora dos recursos humanos,



- orçamentários e financeiros necessários ao seu funcionamento;
- d) adote providências para que essa Secretaria passe a utilizar um sistema informatizado na gestão dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local que permita, no mínimo:
1. atender os requisitos previstos no item V da Decisão nº 1803/2005;
 2. consultar todos os benefícios já concedidos (lotes, financiamentos, incentivos creditícios e fiscais), seus respectivos beneficiários e sua situação atual;
 3. controlar o cumprimento e manutenção das metas globais do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial, inclusive com o uso das informações produzidas pela SEF e TERRACAP;
- e) implemente sistemática informatizada para gestão do estoque de imóveis disponibilizados ao PRÓ-DF II que inclua, no mínimo, as seguintes informações:
1. disponibilidade por ADE, considerando a sua localização e o tamanho;
 2. atividade econômica apropriada, por imóvel e ADE, considerando a sua vocação, estágio de implementação da infraestrutura básica e atividades circunvizinhas aprovadas ou instaladas;
- f) elabore e remeta a esta Corte um Plano de Ação com o objetivo de implantar as medidas dos itens acima, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução;
- g) instaure sindicância para identificar os eventuais responsáveis e motivos operacionais que levaram à descontinuidade ou não utilização dos sistemas informatizados anunciados ao Tribunal por meio do Ofício nº 520/2006/GAB-SDE, em resposta à Decisão nº 1803/2005, item V;
- II. determinar à SEDES e à TERRACAP que estabeleçam uma sistemática de acompanhamento por suas unidades de controle interno do cumprimento das deliberações dos órgãos de controle interno e externo relacionadas aos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, nos termos do art. 3º, inciso V, do Decreto nº 34367/2013;
- III. determinar à Casa Civil do Distrito Federal que, em conjunto com a SEDES, normatize os procedimentos e atividades do COPEP, adotando critérios técnico-objetivos e vinculantes para as decisões relativas a:



- a) concessão de benefícios;
 - b) flexibilização de metas;
 - c) redução de benefícios proporcionalmente ao descumprimento ou diminuição de metas;
 - d) cancelamento de benefícios;
- IV. determinar aos membros do COPEP que fundamentem suas deliberações nos princípios da administração pública e em critérios técnicos, em especial quando houver divergência com o parecer técnico, sob pena de responsabilização pessoal.

Benefícios Esperados

141. Existência de planejamento estratégico para orientar as políticas públicas voltadas ao incentivo ao desenvolvimento econômico do DF, bem como de mecanismo de monitoramento e avaliação.

142. Aprimoramento do processo de seleção/manutenção de empresas no programa, inibindo o fomento público àquelas com baixo potencial de contribuição para o desenvolvimento econômico local.

2.1.2 Achado 2 – Seleção de projetos desvinculada de critérios técnicos e objetivos.

Critérios

143. A análise e seleção dos projetos que receberão incentivos previstos no PRÓ-DF II e IDEAS Industrial deve se dar por meio de critérios técnicos e objetivos que privilegiem a isonomia e priorizem os empreendimentos com maior potencial para o desenvolvimento econômico do Distrito Federal.

Análises e Evidências

PRÓ-DF e PRÓ-DF II

144. De acordo com informações prestadas pela TERRACAP, desde a criação do PRÓ-DF e PRÓ-DF II, foram aprovados e tiveram os respectivos Contratos de Concessão assinados projetos referentes a 1.822 terrenos. Atualmente, há 560 imóveis disponíveis aos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico distrital (e-DOC 4DC52591, resposta à NA nº 46).

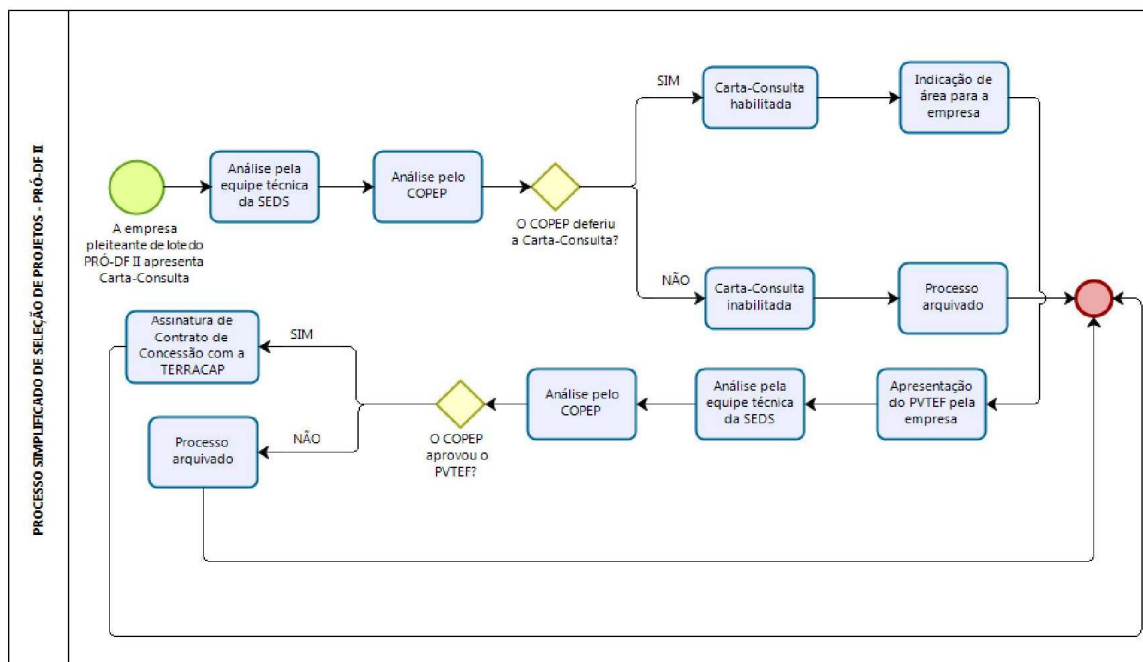
145. De forma simplificada, para que seja elegível ao benefício, a empresa deve apresentar dados básicos sobre o empreendimento atual e defender a necessidade do incentivo econômico para o empreendimento futuro, informações que constam da carta consulta. Se aprovada, a empresa deve apresentar um Projeto de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira – PVTEF.

146. Como a carta-consulta, o PVTEF passa por análise da equipe técnica da



SEDES e por avaliação do COPEP. Se o projeto for aprovado, a empresa parte para a assinatura do Contrato de Concessão com a TERRACAP. Nesse momento inicia sua participação no programa. O fluxo dos processos na fase de seleção de projetos pleiteantes de imóveis via PRÓ-DF II está representado a seguir:

Figura 4 – Fluxo simplificado de Seleção de Processos no PRÓ-DF II



A) Inexistência de classificação de projetos para concessão de terrenos

147. Ao examinar a concessão de descontos para a aquisição de terrenos vinculados ao PRÓ-DF e PRÓ-DF II, observou-se que, até o início de 2015⁹¹, não havia normatização de critérios técnicos e objetivos para definir a ordem de seleção das Cartas-Consulta. Como consequência, a escolha de quais processos seriam analisados passava pela discricionariedade dos gestores públicos, permitindo que a isonomia fosse comprometida. Isso porque a seleção das Cartas-Consulta não seguia a ordem cronológica de protocolo na Secretaria, tampouco qualquer outro critério, sendo comum processos mais novos serem examinados antes dos mais antigos e usufruírem antecipadamente de benefícios em relação àqueles analisados pela SEDES *a posteriori*.

148. Quanto à seleção dos projetos, por sua vez, considerando o limitado estoque de terrenos disponíveis e o objetivo dos programas de incentivo ao desenvolvimento local de ampliar a capacidade da economia, gerando empregos, renda e arrecadação tributária, além de promover o desenvolvimento econômico e social, era de se esperar que a SEDES optasse por projetos com maior potencial de retorno

⁹¹ Atualmente, a Portaria nº 07 da SEDES, de 20/2/2015, artigo 1º, § 1º, assim estabelece: “Deverá ser observada a ordem cronológica de protocolo dos procedimentos administrativos para análise”.



econômico e social.

149. No entanto, verificou-se a ausência de normatização e procedimento estabelecendo pontuações para os projetos pleiteantes de imóveis, incluindo aspectos como geração de empregos, arrecadação tributária, faturamento, tempo de implantação do negócio, investimentos previstos, entre outros. Consequentemente, as Cartas-Consulta e os PVTEF apresentados à SEDES não recebem pontuação, nem são comparados uns com os outros, ou seja, ranqueados⁹².

150. Como resultado, a análise realizada pela SEDES das Cartas-Consulta se restringe à conferência da entrega da documentação exigida para a habilitação ao programa, por meio de *check list*. Uma vez que a empresa é habilitada, a etapa seguinte é a indicação de um terreno, o que, na prática, significa que o terreno foi reservado para a mesma. Em seguida, a empresa apresenta seu PVTEF e, caso aprovado, o próximo passo é a assinatura do respectivo Contrato de Concessão com a TERRACAP.

151. Sendo assim, como não há comparação entre projetos de empresas distintas, não se pode garantir que aqueles empresários que apresentarem as melhores propostas serão os contemplados com o terreno. Sequer há marcos temporais com vistas a comparar projetos apresentados em períodos delimitados.

152. Nesse contexto, cumpre citar o item II.e da Decisão nº 2360/2013 deste Tribunal de Contas, dirigido à então SDE, que assim dispôs:

II.e defina critérios objetivos para inscrição no programa de incentivo econômico, e adicionalmente promova a elaboração prévia de edital, para a publicidade adequada, com informações básicas sobre as características de cada ADE, as atividades passíveis de exploração, o perfil das empresas que o programa pretende atrair para aquela área, entre outras;

153. A elaboração de edital prévio às concessões de benefícios seria instrumento relevante no sentido de conferir publicidade a aspectos básicos do procedimento de seleção, tais como:

- I. benefícios disponíveis;
- II. atividades econômicas prioritárias para as ADEs consideradas;
- III. critérios de classificação e julgamento das propostas;
- IV. prazo para apresentação do documento de habilitação ao incentivo.

154. Entretanto, a concessão de benefícios não é precedida de prévia elaboração de editais, contrariando a deliberação supracitada do TCDF, além de comprometer a publicidade e a transparência do programa.

⁹² Sobre o assunto, é relevante citar que a Resolução nº 99 do Conselho de Desenvolvimento Econômico do DF, de 29/10/1993, fixava pontuações para classificação de projetos no âmbito do programa PRODECON/DF. Todavia, a previsão não foi mantida nos programas que o sucederam: PRÓ-DF, PRÓ-DF II e IDEAS Industrial.



B) Falta de proporcionalidade entre os projetos aprovados e os terrenos concedidos

155. Também não há critérios técnicos e objetivos fixando exigências mínimas de contrapartida por parte das empresas com vistas a concorrerem ao recebimento de terrenos, estabelecidas proporcionalmente ao valor do mesmo. É dizer, quanto mais valioso o imóvel, maior o retorno que deveria ser exigido da empresa para pleiteá-lo ou adquiri-lo com subsídio público.

156. O Processo nº 370.000.808/2010 (DA 22.1, associado eletronicamente aos autos) exemplifica a constatação de que o valor do terreno não guarda relação direta ou indireta com os compromissos assumidos pelos beneficiários dos programas de incentivo ao desenvolvimento local.

Quadro 8 – Descrição de fatos do Processo nº 370.000.808/2010

DATA	FATOS DO PROCESSO
3/11/2010	Apresentação da Carta-consulta. Solicitação de 510 m ² .
18/11/2010	Carta-consulta aprovada, nos termos da solicitação.
10/6/2013	Apresentação de requerimento solicitando área maior, de 700 m ² .
13/6/2013	Alteração de área aprovada.

157. Vale dizer que o requerimento não se fez acompanhar de qualquer alteração no projeto inicial, seja na previsão de geração de empregos, seja na área que a empresa se comprometeu a edificar. Apesar disso, a solicitação de acréscimo de área foi aceita sem qualquer questionamento da então SDE.

158. Além disso, verificou-se que não há parâmetros formalizados que permitam, por ocasião da seleção de projetos, a avaliação da compatibilidade entre as atividades econômicas previstas e as prioridades estabelecidas para cada ADE, seja em conformidade com a legislação urbanística local, seja com o seu atual estágio de ocupação e desenvolvimento.

159. Ressalta-se que a maioria das ADEs foram criadas sem o estabelecimento de uma atividade econômica prioritária e específica, razão pela qual admitem empreendimentos de diversos ramos econômicos, lado a lado, sem qualquer regra de alocação temporal ou espacial (DA 5, e-DOC 9CCD6FE6). Sendo assim, é imprescindível que a SEDES realize estudos para identificar a vocação e as prioridades de ocupação de cada ADE, a fim de direcionar a concessão dos terrenos remanescentes nestas áreas.

160. Nesse sentido, impende destacar os itens II.b e II.c da já mencionada Decisão nº 2360/2013, direcionada à então SDE:

II.b sejam realizados estudos prévios para a adequada definição das atividades econômicas a serem desenvolvidas prioritariamente na ADE, no sentido de evitar que segmentos econômicos inadequados para o local venham a inviabilizar-se;



II.c procure selecionar projetos compatíveis com a vocação econômica de cada Área de Desenvolvimento Econômico, bem assim limitar a concessão de imóveis somente às ADEs, dando preferência aos empreendimentos com maior retorno de número de empregos e de faturamento;

161. Todavia, a despeito do que estabeleceu o Tribunal, nos processos examinados pela equipe de auditoria não há menção a estudos prévios que embasem a escolha de empreendimentos mais adequados a cada Área de Desenvolvimento Econômico.

162. Soma-se a isso a constatação de que a falta de estabelecimento de prioridades e de critérios técnicos e objetivos claros faz com que o PRÓ-DF II contemple atividades econômicas que, *a priori*, não necessitariam de benefícios públicos para se estabelecerem. Por exemplo, foram incentivados empreendimentos como padarias e salão de cabeleireiros⁹³, os quais são naturalmente atraídos pela existência de demanda por seus produtos ou serviços, não necessitando do impulso estatal para se estabelecerem. Bastaria aguardar que a ADE alcançasse um nível de ocupação em que houvesse demanda pelos serviços desses estabelecimentos. Assim, em vez de concedido, o terreno seria alienado via licitação.

IDEAS Industrial

163. Analisando os processos que tratam da concessão de benefícios, verificou-se que, no âmbito do IDEAS Industrial, foram aprovados e estão vigentes 14 financiamentos, sendo que 11 destes receberam recursos provenientes do programa. A soma dos benefícios aprovados ultrapassa três bilhões de reais⁹⁴, sendo que, de fevereiro a dezembro de 2014, foram liberados quase 50 milhões⁹⁵. Segundo informações do BRB, a previsão de desembolso anual com benefícios do IDEAS Industrial é de mais de 115 milhões de reais⁹⁶, por cerca de 30 anos⁹⁷ (e-DOC 829BC311, em resposta à NA nº 17).

164. Na seleção para o programa, a empresa deve apresentar um projeto de viabilidade pleiteando o benefício. Se passar pelos critérios mínimos para habilitação, o projeto é avaliado pela equipe técnica da SEDES e em seguida pelo Comitê de Desenvolvimento Industrial, que decide pela aprovação ou não do financiamento. A

⁹³ Considerando apenas a Amostra 2, de empresas que receberam AID entre 2010 e 2014, observa-se que foram concedidos benefícios a uma padaria (Processo nº 160.000.334/2004) e a um salão de beleza (Processo nº 160.000.657/2000), o qual funcionava na Asa Sul e recebeu incentivo para realocação no Recanto das Emas (DA 22.2, associado eletronicamente ao processo).

⁹⁴ R\$3.369.043.062,18 (três bilhões, trezentos e sessenta e nove milhões, quarenta e três mil e sessenta e dois reais e dezoito centavos).

⁹⁵ R\$49.817.676,71 (quarenta e nove milhões, oitocentos e dezessete mil, seiscentos e setenta e seis reais e setenta e um centavos).

⁹⁶ R\$115.330.659,17 (cento e quinze milhões, trezentos e trinta mil, seiscentos e cinquenta e nove reais e dezessete centavos).

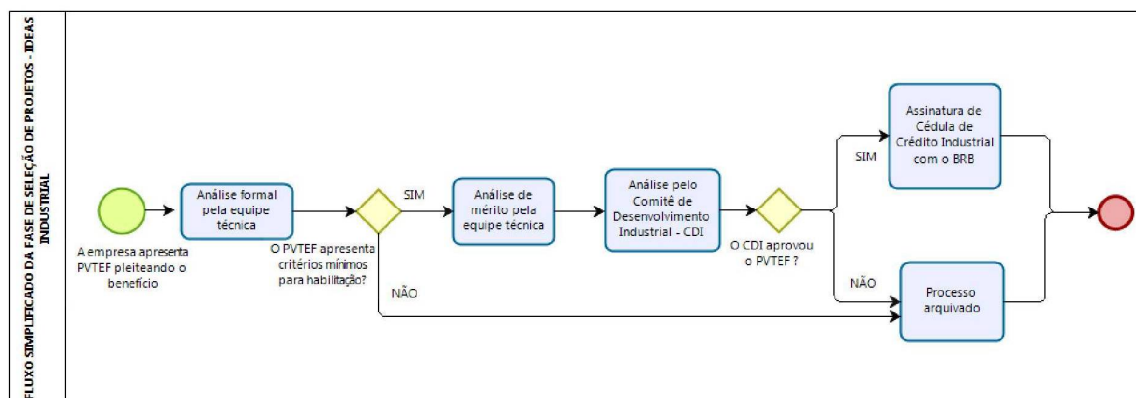
⁹⁷ Todos os financiamentos do IDEAS Industrial foram aprovados com prazos de 30 anos de fruição e 30 de carência.



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

figura a seguir representa o processo simplificado de seleção de projetos, no âmbito do IDEAS Industrial:

Figura 5 – Fluxo simplificado de Seleção de Processos no IDEAS Industrial



A) Falta de critérios técnicos e objetivos para a classificação de projetos

165. Constatou-se, assim como no PRÓ-DF e PRÓ-DF II, a ausência de normatização de critérios técnicos e objetivos para a seleção e classificação dos respectivos PVTEF, por meio do seu ranqueamento e comparação de resultados potenciais. Nesse sentido, ressalta-se que o artigo 14 e o § 2º do artigo 12 do Decreto nº 34.607/2013, que regulamentou o IDEAS Industrial, preveem pontuações para os seguintes aspectos:

- I. a contribuição direta para o desenvolvimento socioeconômico do Distrito Federal;
- II. a localização do empreendimento;
- III. o investimento próprio em infraestrutura para implantação;
- IV. o prazo de implantação do projeto;
- V. o potencial econômico de mercado do empreendimento;
- VI. a geração ou a manutenção de empregos.

166. Em conformidade com o decreto supracitado, estas pontuações deveriam ser definidas por ato da SEDES⁹⁸. Todavia, isso não ocorreu até a conclusão da fase de execução desta fiscalização (4/9/2015). O único critério de diferenciação entre os PVTEFs utilizados pela SEDES foi a ordem de apresentação no protocolo na Secretaria. Assim, não houve comparação entre projetos, nem ranqueamento dos mesmos para identificar aqueles com maior potencial de retorno à economia local, em que pese mais de 3 bilhões de reais terem sido aprovados em financiamentos no exercício de 2014.

167. A título de ilustração, seria como se o único critério de diferenciação

⁹⁸ A redação do artigo 14 do Decreto nº 34.607/2013 exclui o aspecto de geração e manutenção de empregos do rol de pontuações que a então SDE deveria definir.



entre candidatos a um determinado concurso público para seleção de servidores efetivos fosse a ordem de inscrição dos mesmos no certame. Sendo assim, caso houvesse 30 vagas disponíveis, desde que preenchessem os requisitos mínimos para o cargo, os primeiros 30 candidatos a se inscreverem estariam selecionados.

168. Ressalta-se que não se mostra razoável inexistirem critérios de mérito que permitam classificar as empresas de modo a priorizar os melhores projetos para o desenvolvimento econômico do DF. Ademais, a ordem de protocolo deveria ser levada em conta para a análise de projetos, com vistas a conferir isonomia à seleção para o programa, mas não como quesito único de comparação e seleção.

169. Nesse sentido, a prévia publicação de edital, dando publicidade aos benefícios disponíveis, aos requisitos mínimos para habilitação, aos critérios de classificação e de seleção e aos prazos estabelecidos, seria fundamental para uma seleção eficiente, transparente e isonômica.

B) Concessão de financiamentos e liberação de recursos antes da aprovação dos respectivos PVTEFs⁹⁹

170. Além da seleção inadequada, constatou-se que foram concedidos benefícios e liberados recursos financeiros no âmbito do programa IDEAS Industrial a empresas antes que seus respectivos Projetos de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira – PVTEFs fossem aprovados.

171. Neste caso, observou-se que as empresas haviam apresentado uma versão simplificada ou incompleta do PVTEF quando da solicitação do benefício. Esta não foi aceita pela SEDES, por não conter todas as informações necessárias à análise que deveria ser realizada, devido à ausência de especificação dos itens que seriam financiados ou por incluir alguns não enquadrados no objetivo do benefício escolhido pela empresa, como financiamento da produção, por exemplo.

172. Independentemente, conforme registrado nas Atas das Reuniões do CDI (DA 8.3, e-DOC 4BE1A259), o Comitê aprovou os benefícios antes de receber os PVTEFs definitivos e avaliá-los. Esta situação chegou a ser registrada na Ata da 3ª Reunião Ordinária do CDI, ocorrida em 24/4/2014. Naquela ocasião, um total de seis financiamentos foram aprovados, todos com a seguinte ressalva: “O limite proposto foi aprovado condicionado a entrega do PVEF, no modelo proposto pela SDE até o dia 04/05/2014”.

173. Conforme informações prestadas pelo BRB (DAs 8.1 e 8.4, associados aos autos no sistema e-TCDF), correlacionadas com as informações registradas nas Atas das Reuniões do CDI em 2014 (DA 8.3, e-DOC 4BE1A259), verificou-se que os recursos foram efetivamente liberados às empresas antes da análise das versões finais de seus PVTEFs. A tabela a seguir apresenta os processos e respectivos valores liberados antes da devida validação de seus projetos definitivos pelo Comitê de

⁹⁹ DA 8.1, 8.2 e 8.4, disponíveis como associados no e-TCDF; DA 8.3, e-DOC 4BE1A259 e DA 21.2, e-DOC 5A94CA4A.



Desenvolvimento Industrial – CDI.

Tabela 3 – Programa IDEAS Industrial. Valores liberados antes da aprovação do projeto.

PROCESSO	DATA DE APROVAÇÃO DO PVTEF PELO CDI	VALORES LIBERADOS SEM APROVAÇÃO DO PVTEF
370.000.027/2014	01/10/2014	R\$ 22.373.205,92
370.000.029/2014	18/12/2014	R\$ 1.575.797,60
370.000.024/2014	01/10/2014	R\$ 3.387.892,56
370.000.018/2014	18/12/2014	R\$ 2.925.716,60
370.000.025/2014	18/12/2014	R\$ 1.647.570,71
370.000.022/2014	18/12/2014	R\$ 3.108.676,20
370.000.059/2014	NÃO HOUE APROVAÇÃO DO PVTEF ¹⁰⁰ .	R\$ 107.081,09
370.000.019/2014	18/12/2014	R\$ 298.371,85
370.000.033/2014	18/12/2014	R\$ 3.515.876,50
370.000.017/2014	NÃO HOUE APROVAÇÃO DE PVTEF ¹⁰¹ .	R\$ 1.166.771,05
TOTAL		R\$ 40.106.960,08

174. Destaca-se que a legislação do programa IDEAS Industrial é explícita quanto à necessidade de prévia aprovação do PVTEF para recebimento de incentivos econômicos. Isso porque o *caput* do artigo 7º da Lei nº 5.017/2013 afirma que “o financiamento é concedido ao empreendimento produtivo cujo projeto tenha sido aprovado na forma desta Lei (...)”. Por outro lado, o artigo 9º da mesma Lei, por sua vez, assim dispõe:

A concessão do financiamento à atividade industrial fica condicionada à aprovação do Projeto de Viabilidade Técnico-Econômico-Financeira – PVTEF pelo Comitê de Desenvolvimento Industrial, nos termos do regulamento (...).

C) Inconsistências na análise e seleção de projetos

175. A forma como ocorreu a seleção de benefícios indicados na Tabela 3 acarretou outras inconsistências, além da antecipação do repasse de recursos. Como os projetos não haviam sido entregues, os incentivos foram aprovados sem que os itens a serem financiados tivessem sido minimamente especificados. Com isso, sequer era conhecido o objetivo característico do financiamento, também não havia parâmetro para definir o valor que cada empresa efetivamente necessitaria auferir.

176. Simplificadamente, as pleiteantes informaram que queriam um

¹⁰⁰ Os pagamentos foram suspensos com vistas a comprovar se a empresa realmente exercia atividades industriais no DF ou apenas comerciais. O PVTEF definitivo não chegou a ser aprovado.

¹⁰¹ O benefício foi suspenso em 1º/10/2014, por solicitação da empresa e não houve aprovação de seu PVTEF, apresentado em 5/5/2014, por nenhuma Resolução do CDI.



financiamento para produção, apresentaram informações sobre sua situação financeira e a SEDES determinou qual seria o respectivo valor¹⁰². A metodologia levou a uma situação inusitada no Processo nº 370.000.021/2014. A empresa solicitou o benefício e o CDI aprovou um financiamento de R\$258.453.805,80¹⁰³. Entretanto, em seguida, a beneficiária informou que a política interna da empresa não permitia que ela fizesse um compromisso deste montante e solicitou a diminuição do valor para R\$115.000.000,00¹⁰⁴. Como consequência o CDI reduziu o valor para R\$114.480.000,00¹⁰⁵. Em resumo, o CDI aprovou um financiamento com valor equivalente a 224,74% do que a empresa poderia auferir (DA 8.3, fls. 2 e 15, e-DOC 4BE1A259 e DA 21.2, fls. 12/14, e-DOC 5A94CA4A).

177. É de causar surpresa que a SEDES disponibilize recursos públicos, que são limitados, sem estabelecer mecanismos mínimos de seleção que resguardem a eficiência de sua aplicação. Com efeito, o próprio monitoramento do programa fica comprometido pela forma como foi realizada a seleção das beneficiárias, uma vez que a concessão não foi embasada na definição de itens específicos a serem acompanhados para cada empreendimento incentivado.

178. Outra evidência de que incentivos foram concedidos sem uma análise criteriosa quanto aos seus objetivos foi a aprovação de benefícios que alcançavam mais de uma possibilidade de financiamento, dentre as três normatizadas, o que é vedado pela Lei nº 5.017/2013, conforme transcrito a seguir.

Art. 7º O financiamento é concedido ao empreendimento produtivo cujo projeto tenha sido aprovado na forma desta Lei e seja destinado a:

I – instalações;

II – capital de giro;

III – produção.

Parágrafo único. O mesmo projeto não pode cumular mais de duas das hipóteses de financiamento. (grifou-se)

179. O Processo nº 370.000.019/2014 exemplifica esta situação. Nele, a Resolução nº 09/2014 – CDI, de 24/4/2014, aprovou benefício destinado ao “Financiamento para Instalações e Produção”, contrariando o dispositivo supracitado. Posteriormente, a Retificação nº 12/2014 alterou os termos da citada resolução limitando o incentivo ao “Financiamento para Produção”.

180. A ausência de critérios básicos para a seleção de projetos também foi evidenciada no Processo nº 370.000.059/2014. Nesse caso, a empresa teve o benefício

¹⁰² O financiamento do IDEAS Industrial está limitado a 13% do faturamento mensal bruto. O limite máximo aprovado pela SEDES foi 7% do faturamento apresentado.

¹⁰³ Conforme registrado na Ata da 1º Reunião do CDI, de 4/2/2014.

¹⁰⁴ A solicitação foi realizada por meio de expediente datado de 9/4/2014 e assinado pelo Supervisor Financeiro da empresa.

¹⁰⁵ Conforme se depreende das informações da Ata da 7º Reunião do CDI, de 18/12/2014.



aprovado pelo CDI em 24/4/2014. Entretanto, em 25/9/2014¹⁰⁶, a Agência Empresarial da Receita – AGEMP da SEF/DF, questionou o enquadramento da empresa no programa, uma vez que os seus Códigos Fiscais de Operações e Prestações – CFOPs se referiam a atividades comerciais e não industriais.

181. Em decorrência, a AGEMP, em 5/12/2014, recomendou que a cédula de crédito do financiamento fosse cancelada e que os valores liberados fossem exigidos (DA 21.2, fls. 18/24, e-DOC 5A94CA4A). A empresa chegou a receber inadequadamente recursos financeiros por três meses, num total de R\$107.081,09 (DA 8.4, associado eletronicamente ao processo).

182. Situação semelhante ocorreu no Processo nº 370.000.020/2014, no qual o CDI aprovou¹⁰⁷ financiamento para uma empresa que comercializava produtos de uma matriz industrial localizada no estado de Goiás. Em outras palavras, os recursos beneficiariam uma empresa comercial do DF e, indiretamente, uma indústria localizada em outro Estado da federação. Ambos os casos não se enquadram no objetivo do programa IDEAS Industrial.

183. Neste caso, o Contrato Social da empresa era claro quanto à natureza comercial de suas atividades no DF, mas a situação não foi identificada na análise realizada pela SEDES ou durante o trâmite do incentivo no CDI. O alerta sobre a inconsistência somente ocorreu *a posteriori* pela AGEMP da SEF/DF (DA 21.2, fls. 6/11, e-DOC 5A94CA4A). Como a falha foi percebida antes do o primeiro desembolso, não chegou a haver liberações financeiras para a empresa.

184. O Processo nº 370.000.038/2014, por sua vez, evidencia outra inconsistência na análise de projetos no âmbito do IDEAS Industrial. Em dois momentos distintos, a empresa prestou informações sobre sua situação financeira nos anos anteriores à solicitação do benefício. A tabela a seguir expõe os dados então apresentados para diversos índices.

¹⁰⁶ Por meio do Memorando AGEMP nº 82/2014, de 25/9/2014.

¹⁰⁷ Em 5/6/2014, conforme Ata da 5ª Reunião Extraordinária do CDI (DA 8.3, fls. 10/11, e-DOC 4BE1A259).


Tabela 4 – Dados financeiros enviados pela empresa – Processo nº 370.000.038/2014

ANÁLISES FINANCEIRAS ENVIADAS PELA EMPRESA				
ÍNDICE	ANO DE REFERÊNCIA			
	2012		2013	
	INFORMADO EM 16/1/2014	INFORMADO EM 30/9/2014	INFORMADO EM 16/1/2014	INFORMADO EM 30/9/2014
LIQUIDEZ CORRENTE	1,0*	1,56*	1,6*	1,7*
LIQUIDEZ SECA	0,3*	0,54*	0,4*	0,5*
MARGEM BRUTA	40,7*	46,05*	38,8*	43,8*
MARGEM LÍQUIDA	14,6	14,59	14,5*	13,7*
MARGEM OPERACIONAL (EBIT)	25,1	25,1	23,4*	22,7*
ROE ¹⁰⁸	18.986,9	19,0	17.045,3*	19,4*
ENDIVIDAMENTO BRUTO	0,0*	0,3*	0,0*	0,9*
ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO	0,2	0,2	0,2*	0,3*
SITUAÇÃO DA EMPRESA ¹⁰⁹	MUITO RUIM*	INSATISFATÓRIA*	INSATISFATÓRIA	INSATISFATÓRIA

185. As células marcadas com um asterisco destacam os vários casos em que as informações enviadas nas duas datas divergem, mesmo se tratando de situações pretéritas e consolidadas, ou seja, inalteráveis. Registre-se que a empresa não apresentou justificativas para as discrepâncias entre os dados e, surpreendentemente, não houve qualquer questionamento da então SDE nesse sentido. Essa Pasta se limitou a aceitar os novos dados e a considerá-los satisfatórios na análise do respectivo projeto.

Causas

186. Falta de validação pela SEDES das informações prestadas pelos beneficiários nos projetos a ela apresentados.

187. Inexistência de normativo que preveja e discipline o chamamento público para a seleção de projetos.

188. Negligência da SEDES ao não observar o artigo 9º da Lei nº 5017/2013, que condiciona a concessão de financiamentos do IDEAS Industrial à aprovação dos respectivos PVTEFs.

189. A análise de mérito da SEDES é incipiente e a aferição das informações disponibilizadas pelos interessados apresenta reduzida consistência.

190. Priorização do exame formal dos PVTEFs em detrimento da análise de mérito.

191. Ausência de uma diretriz de desenvolvimento para fundamentar a

¹⁰⁸ Return On Equity - Retorno Sobre o Patrimônio.

¹⁰⁹ Conforme análise Fleuriet: análise da situação financeira sob a perspectiva do capital de giro/análise de liquidez e risco da estrutura financeira da empresa.



seleção de projetos.

192. Ausência de normatização com a definição de critérios técnico-objetivos para a seleção de projetos, com as respectivas pontuações e elementos de ranqueamento em relação ao potencial de contribuição para o desenvolvimento econômico do Distrito Federal.

193. Adoção de critérios frágeis para averiguação da capacidade econômico-financeira das empresas.

194. Falta de validação pela SEDES das informações prestadas pelos beneficiários para certificação do cumprimento das metas pactuadas.

Efeitos

195. Concessão de benefícios a empresas incapazes de alcançar os objetivos gerais previstos no PRÓ-DF II e IDEAS Industrial e que não são sustentáveis no médio e no longo prazos.

196. Falta de isonomia na seleção das empresas que receberam benefícios do PRÓ-DF II ou IDEAS Industrial, em detrimento do interesse público.

Considerações do Auditado

SEDES

197. A SEDES se manifestou, intempestivamente, por meio do Ofício nº 257/2016-GAB/SEDS, de 3/3/2016. Afirmou estar de acordo com as propostas de encaminhamento indicadas no Relatório Prévio de Auditoria sobre este achado.

198. Quanto à concessão de financiamentos do IDEAS Industrial sem a prévia avaliação dos respectivos PVTEF, foi apresentado expediente interno¹¹⁰, do Subsecretário de Desenvolvimento Econômico para o Secretário-Adjunto da pasta, também presidente do Comitê de Desenvolvimento Industrial - CDI, visando tomada de decisão com relação aos procedimentos administrativos a serem adotados acerca das concessões de incentivos sem observância do disposto no art. 90 da Lei no 5.017/2013.

199. Sobre os demais itens das determinações propostas no Relatório Prévio, a SEDES disse estar realizando estudos para adoção da metodologia sugerida.

SEF/DF, TERRACAP E BRB

200. A SEF/DF¹¹¹, a TERRACAP e o BRB não se manifestaram sobre o Achado.

Posicionamento da equipe de auditoria

201. A manifestação da SEDES não contestou o teor do presente Achado de Auditoria, nem trouxe fatos novos tendentes a alterá-lo. Ademais, a SEF/DF, a

¹¹⁰ Memorando nº 367/2015-SUDEC/SAEDS/SEDST (e-DOC CC8DC27B, fl. 111).

¹¹¹ A SEF/DF se manifestou sobre esta Auditoria Integrada, por meio do Ofício nº 950/2015-GAB/SEF, de 28/12/2015 (vide § 122 deste Relatório de Auditoria).



TERRACAP e o BRB não se manifestaram sobre o Achado. Sendo assim, opta-se por mantê-lo na íntegra, conforme formulado no Relatório Prévio de Auditoria.

Proposições

202.

Propõe-se ao e. Plenário:

- I. determinar à SEDES que:
 - a) previamente à concessão de incentivos ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, periodicamente, publique edital de chamamento público para seleção de projetos contendo, no mínimo:
 1. os benefícios disponíveis;
 2. as atividades econômicas prioritárias para as ADEs consideradas, se houver;
 3. o prazo para apresentação do documento de habilitação ao incentivo;
 4. os critérios de julgamento e classificação das propostas (PVTEF), de modo que:
 - a. estabeleça pontuações para, no mínimo, os seguintes itens: geração de empregos, arrecadação tributária, faturamento, tempo de implantação do negócio, investimentos previstos;
 - b. fixe pontuação mínima necessária para habilitação, proporcional ao valor do terreno a ser concedido;
 - c. realize o ranqueamento das propostas habilitadas, antes da concessão dos benefícios, priorizando aquelas com maior potencial de retorno à economia local;
 - b) na análise de mérito das cartas-consulta:
 1. inabilite empresas cujas propostas de atividade econômica não se adequem às necessidades das respectivas ADE;
 2. realize a validação das informações apresentadas pelas empresas na fase de habilitação dos programas de desenvolvimento do Distrito Federal, ao menos, utilizando-se das seguintes informações:
 - d. arrecadação tributária, faturamento e regularidade da inscrição estadual junto à SEF/DF;
 - e. número e situação dos empregados junto ao MTE e registrados na RAIS e/ou CAGED;
 - f. número e situação dos empregados junto à Receita Federal/CEF, disponíveis na GFIP;
 - c) adote um sistema de informação para seleção de projetos no



âmbito dos programas de desenvolvimento econômico que permita, no mínimo:

1. cadastrar, ranquear e selecionar as cartas consulta apresentadas e as respectivas metas propostas;
 2. conciliar as informações do PVTEF com as das respectivas cartas consulta;
 3. registrar as deliberações do COPEP.
- d) elabore e remeta a esta Corte um Plano de Ação com o objetivo de implantar as medidas dos itens acima, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução;
- e) abstenha-se de conceder financiamentos do IDEAS Industrial sem a prévia avaliação dos respectivos PVTEF, observando integralmente o disposto no artigo 9º da Lei nº 5.017/2013 e nos itens II.b e II.c da Decisão nº 2360/2013.

Benefícios Esperados

203. Seleção dos projetos (PVTEF) com maior potencial para o desenvolvimento econômico do Distrito Federal e isonomia na concessão dos benefícios.

2.1.3 Achado 3 – Monitoramento e fiscalização insuficientes.

Critérios

204. O monitoramento e a fiscalização da execução dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local devem dotar os gestores de informações que possibilitem a realização de ajustes com vistas ao efetivo cumprimento das metas e objetivos estabelecidos no PRÓ-DF II e IDEAS Industrial.

205. O monitoramento e a fiscalização das empresas beneficiadas com incentivo econômico devem incluir os cinco anos posteriores à emissão dos respectivos Atestados de Implantação Definitiva – AID.

206. As empresas que não mantiverem a meta de geração de empregos durante os cinco anos posteriores à emissão do AID devem perder total ou parcialmente os benefícios a elas concedidos (art. 25 da Lei nº 3.196/2003 e art. 5º da Lei nº 4.169/2008).

Análises e Evidências

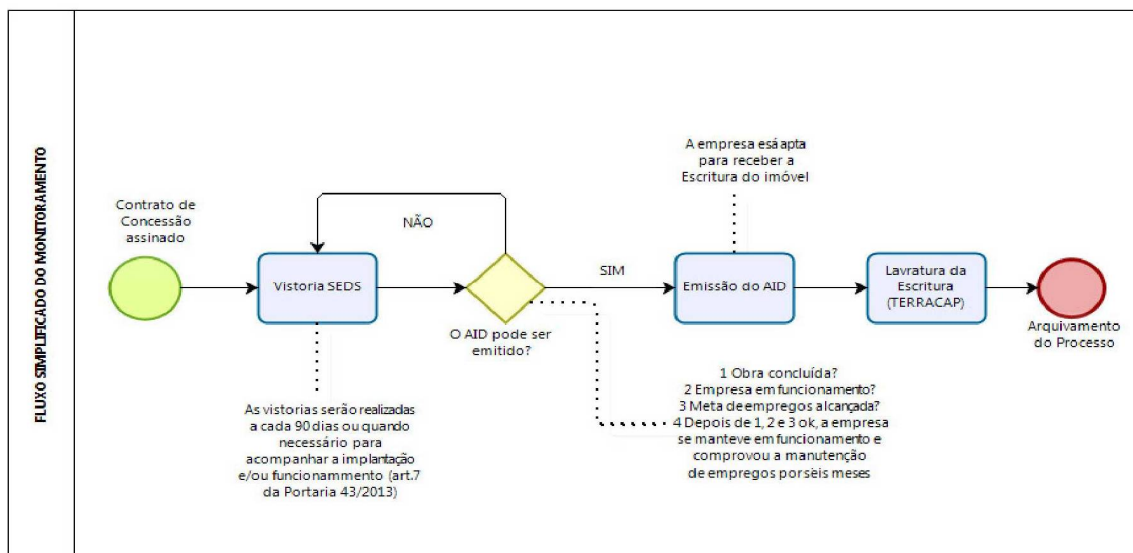
Irregularidade 1: Monitoramento precário do cumprimento das metas pelas empresas

207. Após a assinatura do contrato de concessão de benefício econômico, compete à SEDES desenvolver um conjunto de atividades, conforme resumidamente



demonstrado no fluxo a seguir:

Figura 6 – Fluxo após a assinatura do Contrato de Concessão



208. Após a aprovação do PVTEF e assinatura do Contrato de Concessão, ocorre o ingresso no programa e tem início a fase de monitoramento da SEDES. O beneficiário se compromete a edificar o terreno obtido, implantar a empresa e a gerar empregos, sua contrapartida para o incentivo recebido. Quando comprova que alcançou as exigências dessa etapa, é concedido o Atestado de Implantação Provisória.

209. O acompanhamento do alcance das metas é feito por meio de vistorias *in loco* da SEDES e por comprovações documentais (apresentação de notas fiscais, licença de funcionamento e extratos da Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social – GFIP para cada funcionário, entre outros).

210. Ao comprovar o cumprimento das metas pelo período de 6 (seis) meses ininterruptos, a empresa recebe o Atestado de Implantação Definitiva – AID, documento que autoriza a formalização e o registro da escritura de compra e venda do imóvel. A partir desse momento, o beneficiário deve manter a empresa em funcionamento e a meta de geração de empregos pelo prazo de cinco anos. Assim, o monitoramento das empresas incluídas nos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local deve garantir a implantação do programa de acordo com o projeto aprovado e a manutenção do empreendimento pelo prazo mínimo estabelecido. Isso implica em duas fases de monitoramento: a primeira, antes da emissão do AID, para acompanhamento da implantação; e a segunda, depois do AID, para comprovação do funcionamento dos empreendimentos nos cinco anos seguintes.

A) Falha no monitoramento antes da emissão do AID

211. Por ocasião da análise que ocorre anteriormente à emissão do AID, verificou-se que, embora a função de monitoramento seja prevista no PRÓ-DF II, sua efetividade está comprometida devido aos meios utilizados pela SEDES, que não são suficientes ou efetivos para comprovar o funcionamento das empresas incentivadas.



212. Verificou-se que não existe comparação entre os dados econômicos indicados no PVTEF, estimados pela empresa, e os reais, alcançados após a implantação. A SEDES não verifica se o empreendimento se desenvolveu como previsto, se apresentou um projeto de viabilidade sustentável ou, nos casos de realocação, se a mudança de endereço fomentou seus negócios.

213. Em relação às metas de investimento de cada empresa, por exemplo, constatou-se que o empresário não precisa apresentar qualquer comprovante do investimento realizado. A comprovação limita-se a auto declaração, em desacordo com a Decisão nº 1803/2005, em que o TCDF determinou à então SDE que, nas vistorias, examinasse os comprovantes dos investimentos propostos, como forma de controlar a sua realização.

214. A referida deliberação foi considerada atendida quando foi anunciada pela então SDE a criação de uma Diretoria de Fiscalização. Entretanto, há evidências de que a medida estrutural foi insuficiente e a fragilidade do monitoramento dos investimentos permanece. São exemplo as informações financeiras contidas no PVTEF, como faturamento e arrecadação tributária. A SEDES não compara o faturamento antes e depois da concessão do benefício econômico e não acompanha a evolução da receita tributária das empresas incentivadas. Em consequência, não possui dados suficientes para avaliar elementos importantes do PRÓ-DF II, como custo-benefício, eficiência ou efetividade.

215. A falta de monitoramento desses itens não é compensada com outro tipo de iniciativa visando a ponderação dos resultados do programa. Pelo contrário, as limitações do monitoramento e de dados de que a SEDES dispõe sobre seus programas¹¹² contribuem para que não seja realizada avaliação alguma.

B) Falha no monitoramento após a emissão do AID

216. Se antes da emissão do AID o monitoramento no PRÓ-DF II é precário, após a emissão do atestado de implantação definitiva o acompanhamento é praticamente inexistente. Quando o atestado é concedido, os processos são encaminhados à TERRACAP, que realiza duas vistorias nas empresas beneficiadas, antes de lavrar e registrar a escritura do imóvel.

217. Quando a escritura é concedida, cessa qualquer tipo de monitoramento dos beneficiários, seja pela SEDES, seja pela TERRACAP. Nesse sentido, por meio da NA nº 3 (e-DOC 2D286F9F), questionou-se a SEDES sobre:

Como (rotinas/procedimentos) e com que frequência são monitorados os empreendimentos incentivados com benefício econômico do PRÓ-DF II, quanto ao cumprimento das metas acordadas no programa, antes e após a lavratura da escritura definitiva junto à TERRACAP;

218. A resposta da jurisdicionada, por meio da então Subsecretaria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável – SUBPRO (e-DOC 290876E3) foi:

¹¹² Conforme apontado no Achado de Auditoria nº 1.



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

Com relação ao monitoramento das empresas após a lavratura da escritura definitiva junto à TERRACAP, informamos que, de acordo com a interpretação da Assessoria Jurídico Legislativa - AJL/SEDS exarada em 09/10/2013 (cópia anexa), ao escriturar definitivamente o imóvel objeto do incentivo a empresa encerra sua participação no programa e, por esta razão, não haveria amparo para enquadramento no regramento do art. 25 da Lei nº 3.196/2003. Atualmente o entendimento diverge do anterior, e foi determinado que seja feito o acompanhamento dos imóveis escriturados nos últimos cinco anos.

219. O entendimento da Assessoria Jurídico Legislativa - AJL/SEDS causa surpresa em virtude da clareza do artigo 25 da Lei nº 3.196/2003:

*Art. 25. Durante o período em que estiver participando do programa, fica o beneficiário **obrigado a manter**, no mínimo, **o quantitativo de empregos previsto** para serem gerados pelo empreendimento, **pelo prazo de cinco anos, contado da data de emissão do Atestado de Implantação Definitiva**, salvo ocorrência superveniente aceita pela Câmara competente.*

§ 1º O não cumprimento das metas relativas ao número de empregados, implicará a perda total ou parcial dos benefícios, obedecidas as seguintes condições, ressalvado o disposto no art. 10:

*I - **perda total** quando não houver geração de emprego de pelo menos 70% (setenta por cento) do compromisso assumido no projeto;*

*II - **perda parcial** quando a geração de emprego for inferior a 100% (cem por cento), ressalvado o disposto no inciso anterior; (grifamos)*

220. Ora, se a legislação estipulou uma obrigação para os beneficiários do PRÓ-DF II, o mínimo que a SEDES deveria fazer, como gestora do programa, era cumprir a norma enquanto vigente.

221. A respeito do entendimento atual da lei, pode-se dizer que, de fato, o Decreto nº 36.494/2015¹¹³, em seu art. 7º, reforça que o descumprimento das normas do PRÓ-DF II nos cinco anos seguintes à emissão do AID pode implicar a perda parcial ou total dos benefícios. Por outro lado, o seu art. 8º exige do beneficiário a comprovação do cumprimento integral das metas a cada 180 dias, sob pena de cancelamento do incentivo e impedimento de expedição da escritura definitiva. A norma também institui uma Comissão Especial de Análise de Recursos, responsável por deliberar acerca das

¹¹³ Decreto nº 36.494/2015, art. 7º: “O não atendimento das disposições legais e contratuais a que se referem as Leis 3.196, de 29 de setembro de 2003 e Lei nº 3.266, de 30 de dezembro de 2003, no período entre a data do Atestado de Implantação Provisório e a do Definitivo, bem como, pelo prazo de 5 (cinco) anos, após a emissão do Atestado de Implantação Definitiva, implica a perda parcial ou total dos benefícios, observado o seguinte:

I – identificada a irregularidade citada no caput deste parágrafo, a Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável instruirá cada processo e, segundo a gravidade da ação ou omissão, adotará as medidas cabíveis;

II – as sanções previstas neste artigo serão objeto de deliberação da Comissão Especial de Análise de Recursos, nos termos dos artigos 16 a 23 deste decreto; (...)”



sanções cabíveis se identificado descumprimento dos seus artigos 7º e 8º¹¹⁴.

222. No âmbito da TERRACAP, o Gerente de Desenvolvimento Econômico informou que após a lavratura da Escritura Pública de Compra e Venda do imóvel, a companhia não procede ao acompanhamento das atividades das empresas beneficiadas. Destaque-se, as Leis do PRÓ-DF e PRÓ-DF II não exigem que o acompanhamento do programa seja feito por essa empresa pública, mesmo após a concessão da Escritura¹¹⁵.

223. A falta de monitoramento, entretanto, compromete a eficácia do artigo 25 da Lei nº 3.196/2003. Prejudica também o cumprimento do art. 5º, caput e § 2º, da Lei nº 4.169/2008:

*Art. 5º Os **beneficiados** pelo incentivo econômico **que encerrarem suas atividades no Distrito Federal** durante o período de fruição de qualquer incentivo de que trate a Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003, **ficam obrigados ao pagamento**, em moeda corrente, **do valor de mercado do imóvel**, a ser apurado pela Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap.*

...

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se também aos beneficiários que encerrarem suas atividades no Distrito Federal em até cinco anos após a vigência de qualquer incentivo de que trate a Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003.

224. Diante da legislação existente, por meio da NA nº 4 (e-DOC CAE68494) foi solicitada à TERRACAP a seguinte informação:

Se, em virtude do art. 5º da Lei nº 4.169/2008, algum beneficiado pelo incentivo econômico do PRÓ-DF II ficou obrigado ao pagamento do valor de mercado do imóvel, no período de 2010 a 2015;

225. Em resposta (e-DOC 29BF6B22), a TERRACAP afirmou que a informação não estava disponível, uma vez que ela não acompanha as atividades das empresas beneficiadas após a lavratura da Escritura.

226. Semelhantemente, por meio da NA nº 3 (e-DOC 2D286F9F), foi solicitado à SEDES, entre outras informações:

A lista de beneficiados pelo incentivo econômico que encerraram suas atividades no DF durante o período de fruição de qualquer incentivo de que trate a Lei nº 3.196/2003 (Lei do PRÓ-DF II) entre os anos de 2010 a 2014 (tendo em vista o art. 5º da Lei nº 4.169/2008);

227. A SEDES afirmou ser impossível apresentar a informação, tendo em

¹¹⁴ Todavia, não houve regulamentação nesse sentido e ainda não foi definida como deve ser feita a comprovação do cumprimento das metas pelos beneficiários perante a SEDES, limitações que comprometem a efetividade das inovações trazidas pela norma em destaque.

¹¹⁵ Contudo, é importante registrar que as escrituras lavradas pela TERRACAP não incluem cláusula resolutive que impeça o beneficiário de permanecer com o imóvel ainda que descumpra com os requisitos do programa.



vista a falta de servidores e o elevado número de processos em exame na unidade, além da ausência de um sistema informatizado que permita um melhor controle e dinamismo dos trabalhos (e-DOC 290876E3).

228. As duas respostas acima confirmam a ausência de fiscalização e monitoramento das empresas beneficiadas com terrenos do PRÓ-DF II a partir da lavratura da escritura definitiva e o consequente descumprimento dos dispositivos citados das Leis nº 3.196/2003 e 4.169/2008.

229. Depreende-se da leitura desses dispositivos que:

- I. O descumprimento de metas antes de completados 5 anos após a emissão do AID é causa da perda parcial ou total de benefícios, incluindo o terreno (o qual não foi adquirido por meio de licitação, mas mediante incentivo econômico);
- II. O encerramento das atividades da empresa no período de fruição dos benefícios, ou em até 5 anos de seu término, obriga a beneficiada ao pagamento do valor de mercado do terreno concedido;
- III. Uma vez que o encerramento de atividades também pressupõe o descumprimento das metas de empregos, caso ocorra antes de completados 5 anos após o AID e não haja o pagamento do valor de mercado do lote, aplica-se o art. 25 da Lei nº 3.196/2003, isto é, haverá perda do benefício e, conseqüentemente, do terreno recebido.

230. Com vistas a estimar o impacto da não observância dessas normas, levantaram-se os dados sobre o encerramento de atividades entre as empresas selecionadas nesta fiscalização¹¹⁶. Para isso foram utilizadas as informações do Cadastro Fiscal da SEF/DF (DA 9, associado eletronicamente ao processo).

231. A análise abrangeu apenas os casos extremos, de empresas que tiveram sua inscrição estadual cancelada¹¹⁷ ou baixada¹¹⁸ nos primeiros cinco anos desde a emissão do AID, situações em que, evidentemente, as metas de empregos não foram mantidas pelo prazo legal (conforme o art. 25 da Lei nº 3.196/2003). A tabela abaixo resume a situação encontrada (DA 12, associado eletronicamente ao processo).

¹¹⁶ Na auditoria, foram selecionadas 172 empresas para exame mais detalhado. Trata-se das Amostras 1, com 89 empresas, cujos AID foram emitidos de 2004 a 2007 e da Amostra 2, com 83 empresas, cujos AID foram emitidos de 2010 a 2014 (§§ 36 a 38).

¹¹⁷ Quando a empresa tem sua inscrição estadual cancelada pela Fazenda, não pode exercer atividade econômica regularmente.

¹¹⁸ Significa que a baixa da inscrição estadual no DF foi solicitada pela empresa e deferida pela SEF/DF.



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

Tabela 5 – Empresas com inscrições baixadas ou canceladas nas Amostras 1 e 2

EMPRESA	DATA DO AID	CADASTRO SEF/DF (EVENTO)	DATA DO EVENTO	TEMPO ENTRE AID E EVENTO	DESCONTO ¹¹⁹ [R\$]
AMOSTRA 1					
1	11/01/2005	Baixa de inscrição	03/05/2005	4 meses	73.922,56
2	02/11/2005	Baixa de inscrição	31/03/2005	_ ¹²⁰	65.268,42
3	26/01/2006	Baixa de inscrição	13/03/2007	1 ano e 2 meses	52.206,25
4	22/09/2005	Pedido de baixa de inscrição	29/11/2006	1 ano e 3 meses	117.273,56
5	13/04/2005	Baixa de inscrição	31/07/2006	1 ano e 4 meses	46.006,37
6	02/01/2006	Cancelamento de inscrição	11/05/2007	1 ano e 5 meses	38.526,60
7	08/09/2005	Cancelamento de inscrição	21/06/2007	1 ano e 10 meses	59.553,47
8	23/11/2004	Baixa de inscrição	07/12/2006	2 anos e 1 mês	89.028,11
9	05/11/2007	Cancelamento de inscrição	05/04/2010	2 anos e 5 meses	115.096,05
10	14/06/2005	Baixa de inscrição	21/11/2007	2 anos e 6 meses	29.458,39
11	11/01/2005	Cancelamento de inscrição	21/06/2007	2 anos e 6 meses	70.348,97
12	31/10/2007	Baixa de inscrição	12/05/2010	2 anos e 7 meses	104.451,86
13	22/10/2004	Cancelamento de inscrição	21/06/2007	2 anos e 8 meses	63.400,67
14	22/12/2006	Cancelamento de inscrição	24/08/2009	2 anos e 9 meses	56.325,40
15	31/10/2007	Baixa de inscrição	09/08/2010	2 anos e 10 meses	54.124,74
16	06/09/2006	Baixa de inscrição	30/06/2009	2 anos e 10 meses	71.664,94
17	20/12/2004	Baixa de inscrição	28/12/2007	3 anos e 1 mês	59.638,16
18	11/03/2005	Baixa de inscrição	17/04/2008	3 anos e 2 meses	55.972,58
19	21/02/2005	Baixa de inscrição	13/05/2008	3 anos e 3 meses	117.195,03
20	29/10/2004	Baixa de inscrição	19/05/2008	3 anos e 7 meses	129.758,92
21	12/04/2006	Baixa de inscrição	17/12/2009	3 anos e 9 meses	19.148,49
22	13/09/2007	Baixa de inscrição	24/05/2011	3 anos e 9 meses	54.650,39
23	01/08/2007	Baixa de inscrição	04/05/2011	3 anos e 10 meses	55.106,89
24	21/06/2006	Baixa de inscrição	28/07/2010	4 anos e 2 meses	686.720,87
25	16/11/2005	Baixa de inscrição	17/03/2010	4 anos e 4 meses	80.676,52
26	12/06/2006	Baixa de inscrição	08/02/2011	4 anos e 8 meses	65.254,88
27	28/10/2004	Baixa de inscrição	16/09/2009	4 anos e 11 meses	129.564,34
				SUBTOTAL	2.560.343,43

¹¹⁹ Os valores dos descontos recebidos pelas empresas foram atualizados pela TERRACAP, em resposta à Nota de Auditoria nº 40/5018/2015-e, desde a data das respectivas lavraturas de escrituras até o dia 10/7/2015, utilizando-se o mesmo índice de atualização usado pela empresa pública quando da venda dos lotes do PRÓ-DF II (e-DOCs 8B9C803D e E0758904).

¹²⁰ Neste caso, a empresa foi baixada do Cadastro Fiscal alguns meses antes do recebimento do Atestado de Implantação Definitiva.



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

EMPRESA	DATA DO AID	CADASTRO SEF/DF (EVENTO)	DATA DO EVENTO	TEMPO ENTRE AID E EVENTO	DESCONTO ¹¹⁹ [R\$]
AMOSTRA 2					
28*	26/09/2014	Pedido de baixa de inscrição	08/06/2015	9 meses	210.870,94
29	06/09/2013	Baixa de inscrição	26/05/2014	9 meses	46.516,63
30	14/10/2011	Baixa de inscrição	11/07/2013	1 ano e 9 meses	58.586,38
31	26/06/2012	Baixa de inscrição	27/03/2014	1 ano e 9 meses	38.844,55
32	22/02/2010	Baixa de inscrição	10/02/2012	2 anos	10.431,63
33	02/07/2011	Baixa de inscrição	08/01/2015	3 anos e 7 meses	41.173,83
34	17/09/2010	Baixa de inscrição	14/08/2014	3 anos e 11 meses	-
35	07/10/2010	Baixa de inscrição	02/03/2015	4 anos e 5 meses	46.828,06
				SUBTOTAL	453.252,02
				TOTAL	3.013.595,45

232. É relevante destacar que, por expressa autorização do COPEP, a manutenção das metas poderia ser flexibilizada ou compensada por meio de contribuição ao Fundo para a Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal – FUNGER/DF¹²¹. Em consequência, mediante a NA nº 42 (e-DOC ED6BA553) foi questionado à SEDES se, após a emissão do AID, algum beneficiário do PRÓ-DF II teve suas metas flexibilizadas ou houve autorização para contribuição ao citado Fundo como forma de contrapartida. A jurisdicionada respondeu negativamente, além de listar as resoluções aprovadas pelo COPEP de 2002 a 2014 que tiveram como objeto a redução da meta de empregos de 2002 a 2014 (e-DOC C2E88085). Dentre os dados enviados, foram identificados os processos vinculados às empresas selecionadas e verificou-se que em nenhum dos casos a alteração de metas ocorreu após a emissão do respectivo AID (DA 11, e-DOC F7CB7DE8).

233. Os dados da Tabela 5 permitem concluir que mais de 30% das 89 empresas da Amostra 1 que receberam o AID de 2004 a 2007 encerraram suas atividades nos cinco primeiros anos após a emissão do atestado de implantação definitiva. Em relação à Amostra 2, das 83 empresas que receberam o AID de 2010 a 2014, embora apenas três delas já tivessem completado cinco anos após o AID,

¹²¹ Lei nº 3.196/2003, artigo 25, § 1º, incisos III, e § 2º:

III – a disposição do inciso I acima poderá ser flexibilizada no caso de ocorrência de fator superveniente externo, com influência na atividade econômica determinante e reconhecido pela respectiva câmara técnica e conselho, cuja flexibilização de metas deverá ser mantida por prazo pré-determinado apenas enquanto perdurarem os fatos supervenientes.

§ 2º Caso o beneficiário não tenha cumprido a meta por ele configurada no projeto, referente o número de empregados, poderá em contrapartida propor à Câmara de Capacitação Gerencial e Profissional, ouvido o Conselho do PRÓ-DF II, a contribuição mensal ao Fundo para a Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal – FUNGER/DF, vinculado à Secretaria de Estado de Trabalho, cujos recursos serão destinados ao apoio e financiamento a empreendimentos econômicos produtivos que incrementem os níveis de emprego e renda no Distrito Federal (...).



aproximadamente 10%¹²² já havia encerrado suas atividades antes do cumprimento do prazo determinado pela norma.

234. Como as amostras acima são estatísticas e permitem a generalização do resultado para suas populações, pode-se concluir que:

- I. das 618 empresas que obtiveram o AID entre 2010 e 2014, cerca de 60 já encerraram suas atividades no DF; e
- II. das 1180 empresas que obtiveram o AID entre 2004 e 2007, cerca de 354 encerraram suas atividades no DF antes de completados cinco anos após o AID.

235. Pelas regras do programa, especificamente o artigo 25 da Lei nº 3.196/2003, essas empresas deveriam ter perdido a totalidade do benefício concedido na aquisição do terreno. Se a norma tivesse sido cumprida, as empresas incluídas nas Amostras 1 e 2 e que encerraram suas atividades teriam pagado o valor que receberam em desconto nos respectivos imóveis, um montante que, atualizado, pode ultrapassar três milhões de reais. Contudo, nenhum desses empreendimentos teve seus benefícios cancelados ou sequer reduzidos, situação que, acredita-se, deve prevalecer nos casos assemelhados não incluídos nas amostras.

236. Quanto ao destaque na tabela (em vermelho e com asterisco), trata-se de um caso em que também se aplica o artigo 5º da Lei nº 4.169/2008¹²³. A empresa está obrigada, portanto, ao pagamento do valor de mercado do imóvel adquirido por meio do PRÓ-DF II, sem desconto, sob pena de perder totalmente seus benefícios, incluindo o lote que ocupa.

Irregularidade 2: Falhas junto à TERRACAP no monitoramento da inadimplência financeira

237. Desde a assinatura dos Contratos de Concessão de Direito Real de Uso até a quitação total de todos os valores devidos pelas empresas, a TERRACAP deve monitorar os pagamentos das taxas de ocupação e das parcelas referentes à venda direta dos lotes.

238. O Relatório de Auditoria nº 15/2015 – AUDIT (PRÓ-DF), de 25/5/2015, produzido pela TERRACAP (e-DOC 991DF1E6), apresentou informações sobre a inadimplência de taxas de ocupação e de parcelas referentes à venda direta de imóveis do PRÓ-DF e PRÓ-DF II, conforme resume o quadro a seguir.

¹²² Foram 8 empresas dentre as 83 da amostra, o que equivale a aproximadamente 9,64% delas.

¹²³ Essa empresa assinou o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso com Opção de Compra (nº 221/2010) em 2010, após a edição da Lei nº 4.169/2008, em 9 de julho de 2008.


Quadro 9 – Inadimplência das taxas de ocupação e venda direta do PRÓ-DF e PRÓ-DF II

CARTEIRA DE CRÉDITOS DA TERRACAP REFERENTES AO PRÓ-DF E PRÓ-DF II			
TIPO	ADIMPLENTES	INADIMPLENTES	VALOR DA INADIMPLÊNCIA [R\$]
VENDA	160	140	R\$ 8.736.323,70
CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO	496	1263	R\$ 112.549.092,46
TOTAL	656	1403	R\$ 121.285.416,16
%	31,9%	68,1%	

239. Observa-se que a inadimplência atual total chega a quase 70% e que se concentra nas taxas de ocupação. Segundo o mesmo relatório supracitado, foi identificada ineficiência na cobrança dessas taxas, em decorrência de vários fatores.

240. Um deles diz respeito à inexistência de processo específico na TERRACAP para acompanhamento do pagamento de taxas de ocupação, dificultando as cobranças administrativas quando os autos correspondentes se encontram fisicamente em outros lugares, o que ocorre frequentemente. A título de ilustração, o relatório indicou que, à época, dos 1.606 processos com contratos de concessão em vigor, 1.261 se encontravam em outras entidades públicas, sendo 1.258 na SEDES. Ressalte-se que a instauração de processo específico para acompanhamento financeiro é uma iniciativa de simples implementação.

241. Outro aspecto que favorece a inadimplência das taxas de ocupação é o teor da Resolução nº 219, de 18/10/2007, do Conselho de Administração da TERRACAP, artigo 12, § 2º, que permite a inclusão de débitos relativos a essas taxas no valor da venda direta subsidiada, quando de sua concretização, com parcelamento em até 36 meses. Este dispositivo contraria a Lei nº 3.196/2003, a qual assim dispõe em seu em seu artigo 6º, VI e § 4º:

Art. 6º Os benefícios previstos nesta Lei se aplicam à pessoa jurídica ou à firma individual que:

(...)

VI - esteja adimplente com as suas obrigações com a Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP;

§ 4º O descumprimento desta Lei ou de quaisquer normas regulamentares ou contratuais dela decorrentes, bem como a inscrição da empresa ou cooperativa beneficiada na dívida ativa do Distrito Federal, ensejará o cancelamento dos incentivos previstos nesta Lei, assegurado o contencioso administrativo e observado o disposto nos §§ 9º e 10.

242. Cumpre ainda citar a Resolução Normativa nº 08/2012 – COPEP/DF, a qual dispõe que a TERRACAP deve se abster de rescindir os Contratos de Concessão de Direito Real de Uso das empresas sem que haja o prévio cancelamento do incentivo



econômico pelo COPEP. Tal norma tem impedido providências tempestivas na cobrança de empreendimentos inadimplentes. Nos termos do Relatório de Auditoria 15/2015 – AUDIT da TERRACAP:

Em suma, a Resolução Normativa n.º 08/2012 – COPEP/DF vem ocasionando a impossibilidade de rescisão de contratos de concessão de direito real uso com 3 parcelas consecutivas ou 6 parcelas alternadas, em que pese a existência de cláusula contratual que prevê taxativamente a possibilidade de rescisão dos contratos nessas condições, quando, por imposição legal, a adimplência das obrigações perante a TERRACAP é também condição para manutenção dos incentivos, caso contrário o beneficiário deve ter seus incentivos cancelados.

243. Como se pode observar, o precário monitoramento financeiro efetuado pela TERRACAP sobre o pagamento de taxas de ocupação tem contribuído para a manutenção da inadimplência elevada e a determinação do COPEP para que não ocorra a rescisão dos contratos de concessão com parcelas vencidas e devidas favorece a permanência de beneficiários no programa que deixaram de cumprir os requisitos legais para percepção de incentivos do PRÓ-DF II.

Irregularidade 3: Fiscalização in loco deficiente para comprovar o funcionamento da atividade.

244. A legislação¹²⁴ do PRÓ-DF II estabelece que os empreendimentos incentivados com benefício econômico devem ser monitorados a cada 90 dias. Dentre os processos examinados, a falta de vistorias não foi o problema principal, mas a sua ausência de efetividade.

245. Dois exemplos foram selecionados para ilustrar os problemas encontrados. Eles evidenciam o efeito limitado das vistorias, pois são insuficientes para comprovar o funcionamento das atividades conforme compromisso firmado no PVTEF ou o alcance dos objetivos do PRÓ-DF II. As providências adotadas pela SEDES após a sua realização não foram eficazes no sentido de solucionar as falhas constatadas.

246. A fiscalizações realizadas pela SEDES são, em si, restritas, por não contarem com meios efetivos para verificar o funcionamento dos empreendimentos incentivados (como uma análise mínima da saúde financeira da empresa). Além disso, não existe um sistema informatizado para registro e tratamento das informações obtidas *in loco* por meio dessas fiscalizações.

247. Os desvios porventura identificados nas vistorias não são suficientes e definitivos para determinar os rumos das empresas incentivadas no programa.

¹²⁴ Portaria nº 292/2005:

...

Art. 3º - As vistorias para acompanhamento de implantação de projeto, no imóvel objeto do contrato de concessão de direito real de uso com opção de compra, serão realizadas a cada 90 (noventa) dias, contados a partir da data de assinatura do citado contrato.

...



A) Exemplo 1: Processo nº 370.000.229/2010 (DA 22.3, fls. 50/58, e-DOC 0FF297E9)

248. Na carta-consulta, a empresa pleiteou a cessão de um terreno de 20.000 m² para realocação de atividade produtiva no Polo JK, forneceu como endereço comercial um imóvel no SIA e solicitou que a vistoria fosse realizada no Polo JK, no que foi atendida sem nenhum questionamento da SEDES.

249. Em princípio, a situação se mostra atípica. Primeiro, porque o local da vistoria não correspondia àquele em que a empresa estava formalmente sediada. Segundo, por serem coincidentes o local de interesse e o de vistoria. Todavia, em momento algum houve questionamento da SEDES sobre tais circunstâncias.

250. Concluída a vistoria e apresentado o relatório, também não houve menção a respeito da alteração do endereço da visita ou comparação da situação informada pela empresa na carta-consulta com a realmente encontrada na fiscalização *in loco*. Além disso, o parecer técnico prévio à sua aprovação tratou a vistoria como se tivesse sido realizada no SIA, a despeito das informações trazidas no relatório de vistoria. Por fim, a carta consulta foi aprovada e publicada com a indicação da área que correspondia exatamente ao endereço em que houve a vistoria no Polo JK.

251. A fiscalização *in loco*, nesse caso, teve um papel irrelevante. Com todas as condições de ao menos sugerir a investigação do caso com maior cuidado, nenhuma ação de controle foi realizada. Ressalte-se que, como gestora do estoque de terrenos, a então SDE tinha acesso aos lotes reservados para o PRÓ-DF II e desde o requerimento da vistoria em local diferente já poderia ter identificado a situação indevida: ocupação do imóvel antes da concessão do benefício, em desacordo com a legislação vigente¹²⁵.

B) Exemplo 2: Processo nº 160.001.371/2010 (DA 22.3, fls. 59/75, e-DOC 0FF297E9)

252. Trata-se de um empreendimento cujo projeto inicial era de uma escola infantil, mas acabou se tornando uma revendedora de produtos eletrônicos.

253. A empresa assinou o contrato de concessão em 2003, mas a situação exemplificativa está concentrada nos fatos ocorridos a partir da Vistoria nº 556/2011 efetuada pela SEDES em 23/5/2011¹²⁶. Nessa, foi relatado que havia uma loja de

¹²⁵ Os benefícios do PRÓ-DF II não serão concedidos a empreendimentos localizados em área pública ou objeto de invasão. À época, a norma constava no art. 3, § 5º do Decreto nº 24.430/2004. Atualmente, no art. 2º, § 2º do Decreto nº 36.494/2015.

¹²⁶ Os problemas associados à falta de efetividade das vistorias nesse processo ficam muito claros. Todavia, como se trata de um processo antigo, o enfoque do exemplo será nas vistorias realizadas a partir de 2011. Mas, para conhecimento, seguem algumas informações:

- O contrato de concessão foi assinado em 2003;
- Entre 2005 e 2006 foram realizadas quatro vistorias, sendo que em três delas a obra estava parada. O incentivo econômico foi cancelado. Posteriormente, um recurso contra o cancelamento foi deferido;
- Entre 2007 e 2009, foram realizadas cinco vistorias. Na primeira, a equipe constatou que a obra estava concluída, mas não em funcionamento. Nas demais, em apenas uma a empresa estava em atividade.



eletrônicos em funcionamento. As três seguintes, realizadas em 2012 e 2013, também constataram que a empresa desenvolvia a referida atividade comercial.

254. Observando os relatórios de cada vistoria, o que chama a atenção são os registros fotográficos do local, que indicam uma loja simples, com quantidade limitada de produtos, espaço subutilizado e sem funcionários, exceto o proprietário da loja (apenas uma das fiscalizações registrou a presença de um único funcionário no local).

255. Nenhuma das vistorias realizadas pela SEDES questionou o efetivo funcionamento da empresa ou as condições de manutenção do negócio, se era ou não uma empresa efetiva ou “de fachada”. Todavia, na vistoria feita para atestar a sua implantação definitiva foi incluída no relatório técnico a seguinte observação: *A vistoria não demonstra máquinas e equipamentos em efetivo uso.*

256. Paralelamente, não houve exigência de que as notas fiscais apresentadas pela empresa representassem um percentual mínimo em relação às receitas estimadas no PVTEF. Por exemplo, das seis notas fiscais apresentadas para comprovar seu funcionamento nos seis meses subsequentes (requisito para obtenção do Atestado de Implantação Definitiva), três eram sequenciais, indicando que foram as únicas emitidas no período. Segue abaixo um resumo dos referidos documentos:

Tabela 6 – Notas fiscais apresentadas para obtenção do AID.

NF Nº	DATA	SERVIÇOS/VENDAS	VALOR
213	1º/11/2012	Serviços	270,00
214	12/12/2012	Serviços	120,00
215	07/01/2013	Serviços	1380,00

257. Os dados indicam, pelo menos, duas hipóteses: 1) a empresa se manteve com apenas R\$ 390,00 de faturamento bruto em novembro e dezembro (improvável, uma vez que os custos médios mensais previstos no PVTEF superavam R\$ 2.500,00 e a receita estimada era de R\$ 5.000,00); 2) a empresa prestou serviços sem emissão de documentação fiscal (prática contrária ao menos a um dos objetivos do programa: a ampliação da arrecadação tributária).

258. Todavia, apesar dos registros fotográficos e dos documentos apresentados pela empresa, nenhum questionamento lhe foi dirigido pela SEDES. Isso porque, basicamente, o que as vistorias buscam verificar é se a empresa está de portas abertas, o que não é suficiente para comprovar o seu efetivo funcionamento, bem como fortalecer a economia distrital com a atuação de empreendimentos sustentáveis.

259. A situação acima indicada não obsteu que a empresa recebesse o atestado de implantação definitiva no dia 6/9/2013. Todavia, menos de 7 meses após a emissão do AID, no dia 1º/4/2014, a beneficiária entrou com um pedido de baixa da inscrição estadual na SEF/DF. O pedido foi deferido no dia 26/5/2014, ou seja, um ano após ter recebido o atestado de implantação definitiva já não estava apta a exercer atividade econômica. A situação atual, com a empresa fechada, é demonstrada a seguir:



Figura 7 – A construção foi erguida para o funcionamento de uma empresa do PRÓ-DF II



Causas

260. Não utilização do PVTEF como parâmetro para a realização de vistorias.
261. Falta de sistemática de controle das vistorias realizadas pela SEDES e de seus resultados.
262. Não aderência às recomendações dos órgãos de controle interno e externo em relação à realização de vistorias de monitoramento.
263. Regulamentação insuficiente da fiscalização e do monitoramento dos empreendimentos incentivados.
264. Utilização nas vistorias de parâmetros insuficientes para comprovar o funcionamento efetivo das empresas beneficiadas e da execução das atividades empresariais previstas no PVTEF.
265. Ausência de cláusula resolutiva nas escrituras e contratos de concessão de direito real de uso prevendo a perda dos benefícios em caso de locação ou venda do imóvel comercial a terceiros ou em caso de descumprimento total ou parcial de metas pactuadas.

Efeitos

266. Comprometimento do alcance dos objetivos dos programas de desenvolvimento do DF.
267. Manutenção de benefícios que não alcançam os objetivos dos programas de desenvolvimento econômico e em desacordo com as normas vigentes.
268. Limitação da relevância da emissão de Atestados de Implantação Definitiva, uma vez que eles não atestam o estabelecimento de empreendimentos consistentes.

Considerações do Auditado

TERRACAP

269. A Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP se manifestou por



meio do Ofício nº 802/2015-PRESI¹²⁷, de 17/12/2015. Acerca do presente Achado de Auditoria, afirmou que a aplicação do artigo 8º do Decreto nº 36.494/2015 proporcionou medidas importantes para o PRÓ-DF II, no âmbito da Companhia, quais sejam:

- a outorga de Escritura Pública de Compra e Venda, após transcorridos o prazo de 05 (cinco) anos da emissão do AID do PRÓ-DF, somente se dará se todas as metas constantes do PVTEF forem mantidas, sob pena do cancelamento do incentivo econômico pela SEDES;
- a emissão de certidão de quitação de imóveis do PRÓ-DF pela TERRACAP, ficou condicionada ao atestado fornecido pelo órgão gestor sobre a regularidade no programa;
- a rescisão de contratos de concessão de direito real de uso com opção de compra, em caso de atraso no pagamento de taxas, independente do disposto na Resolução Normativa nº 08/2012—COPEP;
- a realização de vistorias, nas diversas ADEs, em empresas ocupantes de lotes de forma irregular, visando arrolá-los em editais de licitação.

270. A TERRACAP noticiou ainda sobre a edição do Decreto nº 36.821/2015 (o qual sobresta por 120 dias todos os processos administrativos, bem como suspende prazos e obrigações, relativos às concessões dos incentivos econômicos das microempresas, empresas de pequeno porte e empreendedores individuais, a fim de lhes dar tratamento simplificado, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006) que trata-se de medida imprescindível e que contemplará resultados mais auspiciosos. Por fim, declarou julgar os achados de auditoria, critérios, dados estatísticos e proposições desta Auditoria Integrada de suma importância para o aprimoramento do PRÓ-DF.

SEDES

271. A SEDES se manifestou, intempestivamente, por meio do Ofício nº 257/2016-GAB/SEDS, de 3/3/2016. Afirmou que, com a publicação do Decreto nº 36.494/2015¹²⁸, a eficácia das Resoluções Normativas exaradas pelo COPEP/DF até 31/12/2014 foi suspensa, cabendo à Assessoria Jurídico Legislativa - AJL/SEDST a análise e convalidação das mesmas, quando demonstrado em suas disposições o atendimento à legislação, ao interesse público e aos objetivos do PRÓ-DF II. Nesse sentido, disse que a Resolução Normativa nº 8/2012 não será convalidada.

272. Disse também que há prognóstico para que parte do recurso a ser disponibilizado por meio de convênio estabelecido entre a SEDES e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID seja destinado à implantação de um sistema informatizado que tenha as funcionalidades mínimas indicadas nas proposições

¹²⁷ O documento consta como juntado no Sistema de Protocolo Eletrônico e-TCDF (e-DOC 875C65F2-c).

¹²⁸ Publicado no DODF nº 96, em 20/5/2015.



constantes do Relatório Prévio de Auditoria, no que se refere ao Achado 3.

273. A SEDES acrescentou ainda que vem adotando os procedimentos necessários para dar cumprimento ao disposto no art. 25 da Lei nº 3.196/2003, tendo inclusive realizado consulta à Procuradoria Geral do Distrito Federal - PGDF, a qual, por meio do Parecer nº 1.137/2015 - PROCON/PGDF, manifestou-se pela ilicitude da lavratura de escritura definitiva de compra e venda de imóvel, no âmbito do PRÓ-DF II, sem transcurso do prazo de 5 anos após o AID, a que se refere a norma supracitada. No mesmo sentido, a Secretaria afirmou estar adotando providências com vistas a cumprir o art. 5º da Lei nº 4.169/2008.

274. Ademais, citou o § 2º do art. 15 do Decreto nº 36.494/2015¹²⁹, afirmando que este dispositivo determina à SEF/DF o envio das informações propostas nas alíneas III-c¹³⁰ e III-d¹³¹ das proposições constantes do Achado 3 do Relatório Prévio de Auditoria e nas orientações presentes na Decisão nº 2.360/2013 desta Corte.

275. Por fim, a SEDES disse estar trabalhando na adoção de medidas visando exigir dos beneficiados do PRÓ-DF II comprovação dos investimentos realizados nos empreendimentos incentivados.

SEF/DF E BRB

276. A SEF/DF e o BRB não se manifestaram sobre o Achado.

Posicionamento da equipe de auditoria

277. O conteúdo do artigo 8º do Decreto nº 36.494/2015, bem como suas decorrências apontadas pela TERRACAP, se alinham com o encaminhamento proposto pela equipe de auditoria.

¹²⁹ Decreto nº 36.494/2015, artigo 15, § 2º: "A Secretaria de Estado de Fazenda - SEF terá como atribuições:

a) propor normas e disciplinar a operacionalização da concessão dos incentivos fiscais;

b) encaminhar à SEDS, até o mês de dezembro de cada ano, a análise da execução dos empreendimentos beneficiados com os incentivos, para que a SEDS estabeleça os incentivos para o ano seguinte;

c) encaminhar à Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável, relatório contendo o montante dos tributos recolhidos ao erário do Distrito Federal, pelas empresas integrantes do PRÓ-DF II, visando avaliar o cumprimento das metas dessas empresas, nas seguintes datas:

I – Até 15/07 os valores recolhidos de 01/01 a 30/06, e;

II – até 15/01 os valores recolhidos de 01/07 a 31/12 do ano anterior."

¹³⁰ "(...) vincule a emissão dos Atestados de Implantação Definitiva à concretização das projeções e metas previstas nos respectivos PVTEF, inclusive as financeiras, nos termos do art. 4º, § 10, da Lei nº 3266/2003".

¹³¹ "(...)edite normativo que: 1. amplie e discipline os meios utilizados nas fiscalizações (documental e in loco) dos empreendimentos incentivados, para efeito de comprovação do funcionamento das empresas beneficiadas e da execução das atividades empresariais previstas no PVTEF, incluindo avaliação dos seguintes requisitos: faturamento, funcionamento, arrecadação tributária, situação cadastral na SEF; 2. estabeleça critérios, procedimentos e rotinas para o monitoramento dos beneficiados pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal".



278. Por outro lado, as informações da SEDES de que a Resolução Normativa nº 8/2012 do COPEP/DF não será convalidada; de que há prognóstico de implantação de um sistema informatizado na Secretaria; e de que vem adotando providências para dar cumprimento ao disposto no art. 25 da Lei nº 3.196/2003 e no art. 5º da Lei nº 4.169/2008 e para exigir dos beneficiados do PRÓ-DF II comprovação dos investimentos realizados nos empreendimentos incentivados, corroboram as análises e evidências deste Achado de Auditoria e não acrescentam fatos novos tendentes a alterá-lo.

279. No que se refere à afirmação da SEDES de que o § 2º do art. 15 do Decreto nº 36.494/2015 determina à SEF/DF o envio das informações propostas nas alíneas III-c e III-d das proposições constantes no Achado 3 do Relatório Prévio de Auditoria e nas orientações presentes na Decisão nº 2.360/2013 desta Corte, cumpre destacar que a alínea III-d citada diz que a fiscalização dos beneficiados do PRÓ-DF II deve incluir a avaliação dos seguintes requisitos: faturamento, funcionamento, arrecadação tributária e situação cadastral na SEF. A alínea III-c, por sua vez, no mesmo sentido da Decisão nº 2360/2013¹³² deste Tribunal, estabelece que a SEDES vincule a emissão de AID à concretização das projeções e metas previstas nos respectivos PVTEFs, inclusive as financeiras.

280. No entanto, o § 2º do art. 15 do Decreto nº 36.494/2015 dispõe que a SEF/DF deve encaminhar à SEDES, anualmente, a análise da execução dos empreendimentos beneficiados com os incentivos e, duas vezes ao ano, relatório contendo o montante dos tributos recolhidos ao erário do DF pelas empresas integrantes do PRÓ-DF II. Percebe-se que o normativo não é explícito quanto à necessidade de encaminhamento de dados sobre faturamento, funcionamento e situação cadastral na SEF/DF dos beneficiários do programa. Além disso, considerando que a emissão de AID possui prazos individualizados para cada empreendimento e que as vistorias devem ocorrer a cada 90 dias¹³³, a periodicidade anual ou semestral da remessa de informações prevista no Decreto citado tende a dificultar o monitoramento tempestivo das empresas.

281. Diante do exposto e da ausência de manifestação por parte da SEF/DF e do BRB sobre este Achado de Auditoria, opta-se por mantê-lo na íntegra, conforme formulado no Relatório Prévio de Auditoria.

¹³² “(...) II- orientar a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico no sentido de que: (...) h) restrinja a emissão dos Atestados de Implantação Definitivos à comprovação do alcance das metas e dos dados econômicos indicados nos projetos de viabilidade econômico-financeira (...)”.

¹³³ Portaria nº 292/2005:

...

Art. 3º - As vistorias para acompanhamento de implantação de projeto, no imóvel objeto do contrato de concessão de direito real de uso com opção de compra, serão realizadas a cada 90 (noventa) dias, contados a partir da data de assinatura do citado contrato.

...



Proposições

282.

Propõe-se ao e. Plenário:

- I. determinar à TERRACAP que:
 - a) inclua nas escrituras e contratos de concessão de uso de terrenos vinculados ao PRÓ-DF II cláusula resolutiva ou medida similar que vise resguardar o patrimônio público, nos casos de descumprimento por parte dos beneficiários dos dispositivos que regem o programa, em atenção aos artigos 25 da Lei nº 3.196/2003; 4º, § 9º da Lei nº 3.266/2003, 5º da Lei nº 4169/2008 e 7º do Decreto nº 36494/2015, especialmente no que tange:
 1. ao descumprimento das metas previstas nas cartas consulta;
 2. à locação, venda ou cessão do imóvel a terceiros;
 - b) reveja o entendimento da sua Resolução nº 219/2007, art. 12, § 2º, no que contraria a Lei nº 3.196/2003, art. 6º, VI e § 4º;
- II. determinar ao COPEP que revogue a Resolução Normativa nº 8/2012, tendo em vista que a mesma contraria a Lei nº 3.196/2003, art. 6º, VI e § 4º;
- III. determinar à SEDES que:
 - a) passe a utilizar um sistema informatizado na gestão dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local que permita, no mínimo:
 1. vincular as vistorias às metas previstas nas cartas consulta;
 2. monitorar:
 - a. as falhas identificadas nas vistorias, as respectivas providências adotadas e eventuais justificativas para ausência de medidas saneadoras;
 - b. a situação atual e individual dos benefícios concedidos;
 - c. o pagamento das taxas de ocupação devidas pelas empresas beneficiadas com imóveis;
 - d. os prazos e requisitos, por empreendimento, relativos à emissão dos atestados de implantação provisória e definitiva; bem como a manutenção das metas pactuadas e diligências da SEDES durante a fruição dos benefícios econômicos;
 - b) vincule a emissão dos Atestados de Implantação Definitiva à concretização das projeções e metas previstas nos respectivos PVTEF, inclusive as financeiras, nos termos do art. 4º, § 10, da Lei nº 3266/2003;
 - c) edite normativo que:



1. amplie e discipline os meios utilizados nas fiscalizações (documental e *in loco*) dos empreendimentos incentivados, para efeito de comprovação do funcionamento das empresas beneficiadas e da execução das atividades empresariais previstas no PVTEF, incluindo avaliação dos seguintes requisitos: faturamento, funcionamento, arrecadação tributária, situação cadastral na SEF;
 2. estabeleça critérios, procedimentos e rotinas para o monitoramento dos beneficiados pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal;
 - d) exija dos beneficiados do PRÓ-DF II comprovação dos investimentos realizados nos empreendimentos incentivados;
 - e) elabore e remeta a esta Corte um Plano de Ação com o objetivo de implantar as medidas dos itens acima, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução.
- IV. determinar à SEDES e à PGDF que, conjuntamente, façam levantamento de todos os casos em que houve manutenção irregular de benefícios, em descumprimento ao art. 25 da Lei nº 3.196/2003 e ao art. 5º da Lei nº 4.169/2008, adotando medidas para resguardar o interesse público.

Benefícios Esperados

283. Acompanhamento sistemático das iniciativas de fomento ao desenvolvimento econômico do DF.

284. Cumprimento do art. 25 da Lei nº 3.196/2003 e do art. 5º da Lei nº 4.169/2008, com pagamento dos valores decorrentes de seu descumprimento.

2.2 QA 2 – Os programas PRÓ-DF II e IDEAS Industrial contribuem efetivamente para o desenvolvimento econômico local?

Não. No PRÓ-DF II, as amostras estatísticas analisadas evidenciam o não cumprimento de seus objetivos. A geração de empregos das empresas beneficiadas é baixa e inconsistente. Os empreendimentos apresentam reduzido incremento em seu faturamento e arrecadação tributária, os quais, além disso, apresentam nítida tendência de queda nos últimos anos. Ademais, o programa não é sustentável, na medida em que um percentual relevante das empresas, quando das visitas realizadas in loco, se encontravam baixadas no cadastro fiscal da SEF/DF, estavam fechadas ou haviam alugado os lotes para terceiros. Na Amostra 1, apenas 12% das empresas estão funcionando nos moldes previstos no PVTEF. Na Amostra 2, este percentual foi de 39%. O IDEAS Industrial, cuja execução se iniciou no final de 2014, ainda não permite uma



avaliação de sua contribuição para o desenvolvimento local. Todavia, há evidências de que seus resultados serão semelhantes aos alcançados pelo PRÓ-DF II, uma vez que possui características operacionais e limitações gerenciais similares.

2.2.1 Achado 4 – Não alcance dos objetivos do PRÓ-DF II.

Critério

285. Os beneficiários do programa PRÓ-DF II devem gerar e manter os empregos com os quais se comprometeram no Projeto de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira – PVTEF (art. 25 da Lei nº 3.196/2003 e art. 4º, § 10 da Lei nº 3.266/2003).

286. Os empreendimentos incentivados pelo programa PRÓ-DF II devem promover o incremento do seu faturamento e da arrecadação tributária local.

Análises e Evidências

287. Por meio da NA nº 43 (8C79C83B), requereu-se à SEDES a avaliação de resultados do PRÓ-DF II com relação à efetiva geração de emprego, renda e receita tributária¹³⁴. Em resposta, a jurisdicionada indicou que (1E299957):

... ao assumir os trabalhos junto à SUBPRO verificamos a ausência de procedimentos administrativos tendentes à avaliação do cumprimento das metas do programa PRÓ-DF II, inexistindo portanto resultados que possam ser informados.

288. Tendo em vista que a gestora do programa não dispunha dos resultados referentes ao PRÓ-DF II, optou-se por buscar em outras fontes (TERRACAP e SEF/DF, principalmente) os dados necessários para o exame dos resultados alcançados pelo referido programa. Para isso, foram selecionadas as Amostras 1 e 2 (DAs 3.4 e 3.5, e-DOCs BF1452D0 e D12FD0D9), de empresas que receberam o AID de 2004 a 2007 e de 2010 a 2014, respectivamente. As principais informações requeridas de cada amostra foram arrecadação tributária, faturamento e número de empregados mantidos antes e depois dos incentivos econômicos estatais.

289. Os dados sobre empregos foram buscados em relatórios da TERRACAP, na RAIS e no CAGED, e nos processos físicos das empresas. Eles estão individualizados por empreendimento. Já os montantes de arrecadação tributária e faturamento estão dispostos globalmente. Ademais, solicitou-se à SEF o valor total e o número de contribuintes (arrecadação) e declarantes (do faturamento) para cada valor informado.

290. A respeito da medição do impacto na renda, esse acompanhamento também não é feito pela SEDES, que sequer estabeleceu critérios e meios para sua

¹³⁴ Esses são os objetivos do programa. A Lei nº 3.196/2003, em seu artigo 2º estabelece que o PRÓ-DF II tem por objetivo ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na **efetiva geração de emprego, renda, receita tributária** e promover o desenvolvimento econômico e social, sustentável e integrado do Distrito Federal.



aferição no âmbito das empresas incentivadas. Tais limitações operacionais inviabilizaram a sua aferição no âmbito desta fiscalização.

Irregularidade 1: Geração e manutenção de empregos insuficiente

291. Para investigar a geração e manutenção de empregos, inicialmente buscou-se junto à SEDES, a respeito das Amostras 1 e 2, o número de empregos¹³⁵:

- I. ativos quando a empresa solicitou os benefícios econômico-financeiros ao GDF;
- II. a gerar, conforme compromisso firmado no PVTEF;
- III. efetivamente gerados, quando da emissão do AID;
- IV. mantidos nos cinco anos seguintes ao AID.

292. Em seguida, para suprir a limitação dos dados disponíveis na SEDES, consultou-se as seguintes fontes de informação:

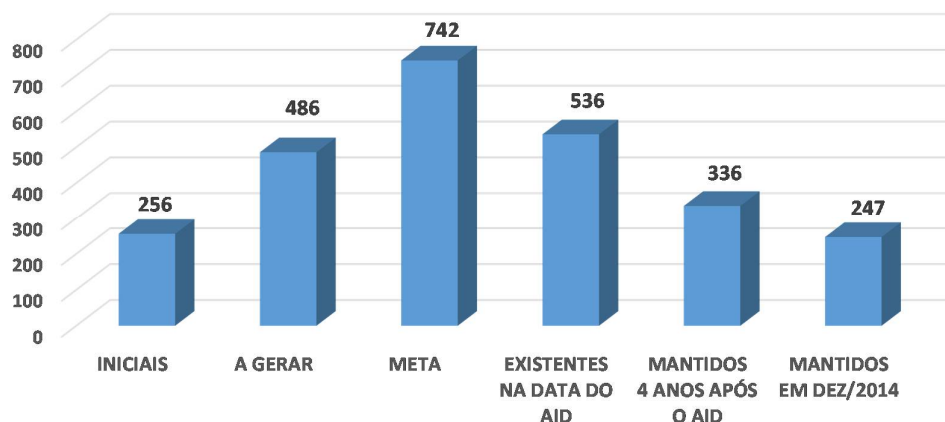
- I. relatórios de contratos de concessão e atestados de implantação emitidos, obtidos da TERRACAP;
- II. resoluções do COPEP, disponibilizadas pela própria SEDES;
- III. processos físicos das empresas beneficiadas;
- IV. bases de dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, ambos do MTE.

293. Os dados obtidos foram condensados no DA 13 (associado eletronicamente ao processo) e fundamentaram a análise da geração e manutenção de empregos, a seguir.

A) AMOSTRA 1 - AID de 2004 a 2007 (DA 13.2, associado eletronicamente ao processo)

294. Na Amostra 1, verificou-se uma queda acentuada do número de empregos após a emissão do AID. Da meta de 742 empregos (256 iniciais + 486 a gerar) constantes nos PVTEF, havia 536 quando foi deferida a implantação definitiva. No entanto, em dezembro do 4º ano seguinte à emissão do atestado, existiam apenas 336 empregos, ou seja, houve uma queda de 37,31% no período, conforme indicado no gráfico abaixo.

¹³⁵ Por meio da Nota de Auditoria nº 7, de 30/4/2015 (e-DOC 8ADF169A).


Figura 8 – Gráfico da involução de empregos após a emissão do AID.


295. Isso significa que uma parcela expressiva dos postos de trabalho gerados não foi mantida no médio e longo prazos. Das 89 empresas pesquisadas, 78 (88%) não mantiveram as metas de geração de emprego previstas no PVTEF nem mesmo por 4 anos após a emissão do Atestado de Implantação Definitiva – AID. Por outro lado, o número de postos de trabalho remanescente em dezembro de 2014 foi de 247, ou seja, inferior à situação anterior ao ingresso no programa (256).

296. Assim, há duas formas de interpretar essa situação: primeiro, houve comprovação dos empregos gerados e as pessoas contratadas foram demitidas logo depois da emissão do AID¹³⁶. Segundo, houve falha na comprovação dos empregos gerados perante a SEDES. Isso porque, de 7 a 10 anos após a implantação definitiva das empresas, já não havia sinal de qualquer influência do PRÓ-DF e PRÓ-DF II – no quesito geração de empregos – para a economia local. A conclusão lógica é que, nesse aspecto, o objetivo do programa não foi alcançado, ou seja, faltou-lhe eficácia.

297. Evidenciou-se também que a maioria das empresas incentivadas se comprometeu com metas pouco significativas para o desenvolvimento econômico do Distrito Federal, como mostra a tabela abaixo, em que 89% se comprometeram a gerar de 0 a 10 empregos, enquanto 11% se comprometeram com a geração de 11 a 40.

¹³⁶ Da comprovação dos empregos até a emissão do AID há alguns procedimentos administrativos que podem levar algumas semanas, o que explica o número de empregos comprovado para obtenção do AID ser diferente do número existente na emissão do AID. Entretanto, não há justificativa para a queda acentuada de empregos num período tão curto.


Tabela 7 – Distribuição dos empregos a gerar

EMPREGOS A GERAR	Nº DE EMPRESAS	% DA AMOSTRA
0 a 4	55	62%
5 a 10	24	27%
11 a 20	7	8%
21 a 40	3	3%
486	89	100%

298. As metas de geração de empregos para 62% das empresas da Amostra 1 eram irrisórias diante do percentual de desconto concedido para a aquisição dos terrenos que lhes foram destinados (geração de 0 a 4 empregos)¹³⁷. Ademais, a média de empregos gerados mostrou-se bastante reduzida, cerca de 5 postos de trabalho por empresa.

299. Registre-se que, por limitação da legislação que disciplina o PRÓ-DF II, uma empresa que firmou compromisso de gerar, por exemplo, apenas um emprego recebeu igual ou maior benefício econômico que outra que se comprometeu a gerar duzentos empregos. Isso porque foi exigido delas apenas o cumprimento dos prazos de implantação dos projetos.

300. Nesse sentido, o art. 5º da Lei nº 3.266/2003 apenas disciplina que o desconto na aquisição de imóveis vincula-se ao prazo de implantação do PVTEF. Assim, se a implantação for efetivada no prazo de 24 e 36 meses, há desconto de:

- Até 90% e 70%, respectivamente, para microempresas e empresas de pequeno porte;
- Até 80% e 60%, respectivamente, para médias e grandes empresas.
- Até 95% e 75%, respectivamente, para empresas enquadradas como de relevante interesse econômico.

301. Ademais, a meta de geração de empregos é quantitativa e desconsidera a qualidade dos postos gerados. No PRÓ-DF II não há distinção qualitativa de empregos; a geração de um posto de trabalho que exige nível fundamental com baixa remuneração é tão valiosa quanto a de um posto que exige curso superior com alta geração de renda.

302. Igualmente concorreu para a reduzida meta de geração de empregos observada nos empreendimentos beneficiados com incentivos econômicos do PRÓ-DF II, no período analisado, a seleção de projetos desvinculada de critérios técnicos e objetivos realizada pela SEDES, em que o potencial de retorno dos projetos foi completamente preterido, conforme indicado no Achado de Auditoria nº 2.

303. Por outro lado, a partir da concessão da implantação definitiva, teve início uma redução contínua dos empregos gerados, devido, principalmente, à

¹³⁷ No PRÓ-DF II, os percentuais de desconto concedidos para a compra do lote não se vinculam à representatividade da meta de geração ou manutenção de empregos.

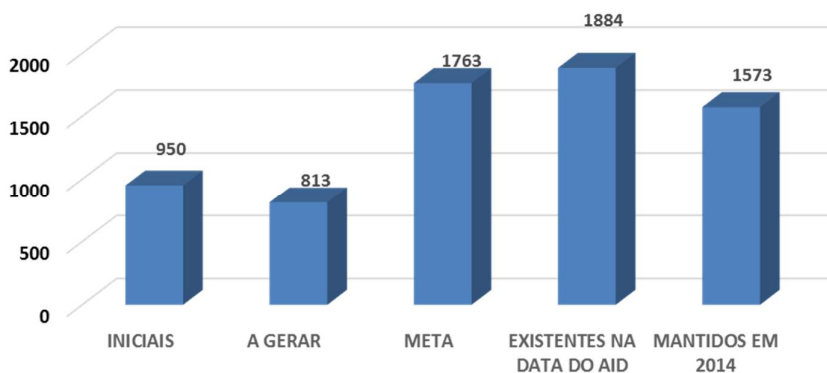


inexistência de monitoramento das empresas após a lavratura da escritura, assunto já abordado no Achado de Auditoria nº 3.

B) AMOSTRA 2¹³⁸ - AID emitidos de 2010 a 2014 (DA 13.3, associado eletronicamente ao processo)

304. Verificou-se que, assim como na Amostra 1, houve queda na quantidade de empregos gerados após a emissão do AID. Da meta de 1763 postos de trabalho (950 iniciais + 813 a gerar), havia 1884 quando foi emitido o atestado de implantação definitiva, uma ampliação de quase 7%. Entretanto, ao final de 2014¹³⁹, o número de empregos gerados havia decrescido para 1573 postos, conforme indicado no gráfico abaixo.

Figura 9 – Gráfico de empregos mantidos



305. Os dados indicam que as empresas alcançaram a meta do AID, mas pouco depois, ao final de 2014, houve redução de 190 empregos, 11% em relação à meta de 1763. Considerando como referência o número existente na data do AID, houve redução de 17%, equivalente a 311 empregos para a amostra examinada.

306. Das 81 empresas analisadas, 48 (58%) não mantiveram as metas até 2014. O índice de descumprimento de metas é bastante alto, uma vez que deveria ser mantida, pelo menos, até 5 (cinco) anos após a emissão do AID.

307. Quanto ao número de empregos a gerar, mais uma vez os dados evidenciam que a concentração dos benefícios está em empresas que geram poucos postos de trabalho, como indicado a seguir. Das 81 empresas amostradas, 79% deveria gerar de 0 a 10 empregos. Apenas 21% se comprometeu a gerar mais de 10 postos de trabalho. Nesta Amostra 2, a média de empregos por empresa também foi bastante reduzida, 6 por empreendimento.

¹³⁸ Para manter homogênea a Amostra 2 indicada no DA 3.5 (e-DOC D12FD0D9) foram excluídas 2 empresas que apresentavam elevado coeficiente de variação.

¹³⁹ Na Amostra 2 só seria possível avaliar a geração de empregos nos quatro anos seguintes à emissão do AID para as empresas que receberam o atestado em 2010. Por isso, foi estabelecido como marco a manutenção de empregos até 2014.



Tabela 8 – Distribuição dos empregos a gerar

EMPREGOS A GERAR	Nº DE EMPRESAS	% DA AMOSTRA
0 a 4	39	48%
5 a 10	25	31%
11 a 20	11	14%
> 20	6	7%
488	81	100%

Irregularidade 2: Incremento insustentável no faturamento e na arrecadação tributária (DA 14, associado eletronicamente ao processo)

308. Uma vez que a SEDES não acompanha a evolução do faturamento e da arrecadação tributária das empresas beneficiadas pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, embora estas variáveis componham os objetivos principais desses programas e estejam diretamente relacionadas ao sucesso deles, nesta fiscalização foram utilizadas as informações disponíveis na SEF/DF.

309. Nesse sentido, verificou-se que, embora conste dos PVTEFs a previsão de incremento na arrecadação tributária e no faturamento para os anos seguintes à implantação do projeto, esses dados não são utilizados pela SEDES para monitorar o desempenho das empresas beneficiadas, em que pese tais informações estejam disponíveis na SEF/DF¹⁴⁰. Ressalta-se que tais parâmetros deveriam ser convertidos em metas, de modo que seu descumprimento acarretasse a redução do percentual do desconto concedido às empresas na aquisição de terrenos.

310. Os dados para as Amostras 1 (89 empresas com AID emitido de 2004 a 2007) e 2¹⁴¹ (16 empresas com AID emitido em 2010) foram obtidos junto à SEF/DF e constam nas tabelas abaixo a partir do ano anterior ao ingresso no programa¹⁴².

A) Amostra 1 (AID de 2004 a 2007)

311. As informações a seguir representam os incrementos em relação à primeira arrecadação tributária ou à primeira declaração de faturamento realizados pelas

¹⁴⁰ Atualmente, o Decreto nº 36.194/2015, art. 15, § 2º, alínea c estabeleceu que a SEF/DF deve, duas vezes ao ano, informar à SEDES sobre a arrecadação tributária dos beneficiários do PRÓ-DF II. No entanto, não houve normatização definindo como a SEDES usará estes dados no monitoramento das empresas.

¹⁴¹ Dentro da Amostra 2, composta por 83 empreendimentos, foram selecionadas apenas 16, devido as demais empresas:

- i. Terem recebido o AID entre 2011 e 2014, o que impossibilitava o exame de um mesmo período igual ou maior que 48 meses;
- ii. Não apresentarem uma situação consolidada perante a SEDES, por não terem recebido a escritura dos terrenos.

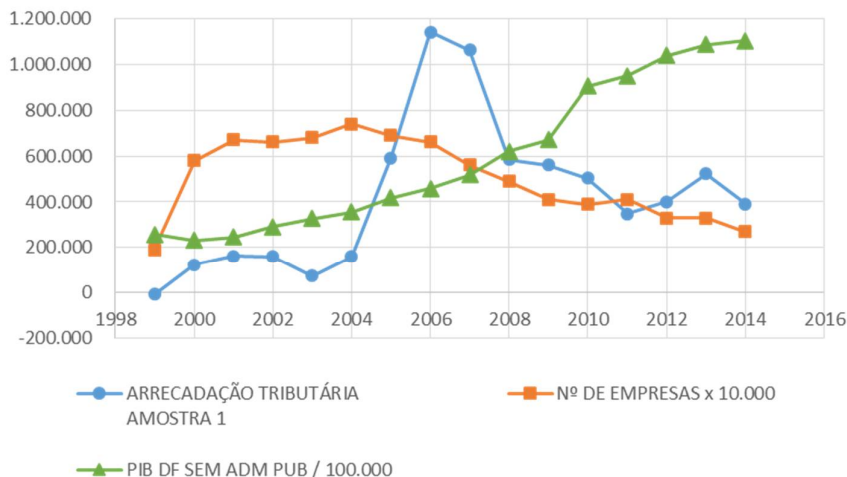
¹⁴² Ou seja, do ano anterior ao da assinatura do contrato de concessão até 2014. Se uma empresa assinou contrato de concessão do PRÓ-DF II em 2000, por exemplo, deve aparecer na tabela desde 1999. Se outra assinou em 2004, deve aparecer apenas em 2003.



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

empresas após o recebimento do benefício econômico.

Figura 10 – Curva de arrecadação tributária e de empresas contribuintes.¹⁴³



312. A curva indica que a arrecadação tributária aumenta enquanto as empresas ingressam nos programas de incentivo econômico. De 1999 a 2002, o incremento tributário é modesto, mas contínuo, uma vez que o funcionamento incentivado dos empreendimentos se dá de forma gradual no período. No ano de 2003, com a redefinição do programa PRÓ-DF e o lançamento do PRÓ-DF II, o ritmo de análise de cartas consulta e distribuição de benefícios econômicos foi reduzido por alguns meses, o que pode ter influenciado negativamente o desempenho dos empreendimentos incentivados no Distrito Federal. De 2004 a 2006 foi concluída a implantação definitiva da maioria das empresas que compõem a Amostra 1, momento em que também houve a entrega das escrituras dos imóveis pela TERRACAP e que coincide com a grande elevação dos créditos tributários por elas recolhidos aos cofres distritais.

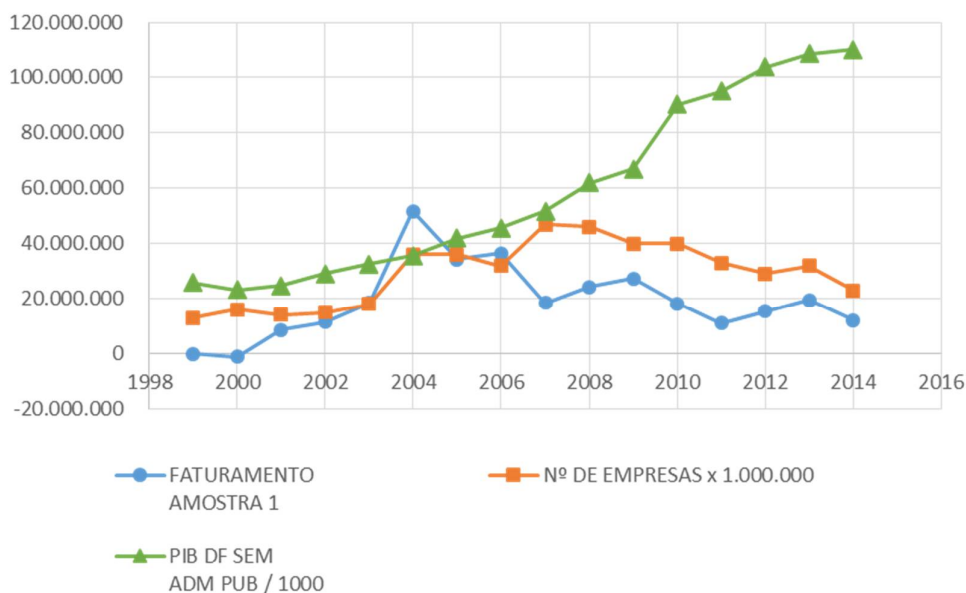
313. A partir de 2007, esperava-se que, ao menos, a arrecadação tributária mantivesse desempenho semelhante ao de 2006, pois todos os empreendimentos estavam definitivamente implantados. Todavia, no período de 2007 a 2014 houve expressiva redução dos recolhimentos tributários pelas empresas incentivadas. Neste caso, o desempenho dos empreendimentos constantes da Amostra 1 não encontra justificativa na variação do PIB do Distrito Federal (sem a Administração Pública), uma vez que, enquanto esta variável apresentava forte expansão, aquele experimentava elevada retração.

¹⁴³ Observe que o número de empresas foi inserido na curva em escala, para possibilitar a comparação da arrecadação com o número de empresas.



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

Figura 11 – Curva de faturamento e de empresas que o declararam.



314. Esperava-se que no período de implantação dos empreendimentos (1998 a 2006) houvesse contínuo aumento do faturamento declarado à SEF pelas empresas incluídas nos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local. O que de fato restou evidenciado acima, com destaque para o exercício de 2004 em que houve expressivo incremento.

315. A partir de 2007 (quando todas as empresas já tinham recebido o atestado de implantação definitiva), o faturamento das empresas incentivadas deveria ao menos manter o desempenho observado em 2006. Todavia, no período de 2007 a 2014 houve expressiva redução, ainda que tenha havido períodos de ligeira recuperação. Todavia, a tendência da curva sempre foi de queda, ao contrário da variação do PIB do Distrito Federal (sem a Administração Pública), que apresentou contínua e vigorosa variação positiva no período.

316. Em ambos os gráficos, verifica-se que o número de empresas que contribuíram com a arrecadação tributária distrital ou declararam faturamento após a implantação definitiva dos empreendimentos incentivados declinou acentuadamente de 2007 a 2014, embora a SEDES tenha mantido no período a política de distribuição de benefícios econômicos a novas empresas.

317. Importa destacar que em nenhum momento todas as empresas integrantes dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local contribuíram simultaneamente com a arrecadação tributária ou declararam faturamento à SEF. Assim, das 89 empresas que compunham a Amostra 1, em relação à arrecadação aos cofres públicos, houve o máximo de 74 empreendimentos em 2004 e o mínimo de 27 em 2014; enquanto que o faturamento conteve máximo de 47 empresas em 2007 e o mínimo de 23 em 2014.

318. Portanto, no que tange à arrecadação tributária e ao faturamento, o



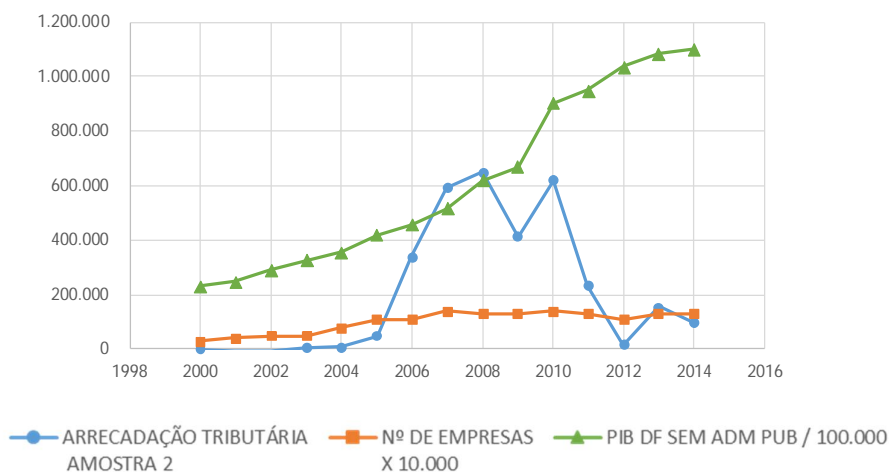
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

desempenho dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico, no período e amostra analisados, demonstra que os seus objetivos não foram alcançados.

B) Amostra 2 (AID de 2010)

319. No mesmo padrão da Amostra 1, os dados a seguir representam os incrementos da arrecadação tributária ou faturamento em relação ao primeiro ano de contribuição ou declaração de faturamento à SEF pelas empresas incentivadas.

Figura 12 – Curva de arrecadação tributária e de empresas contribuintes.



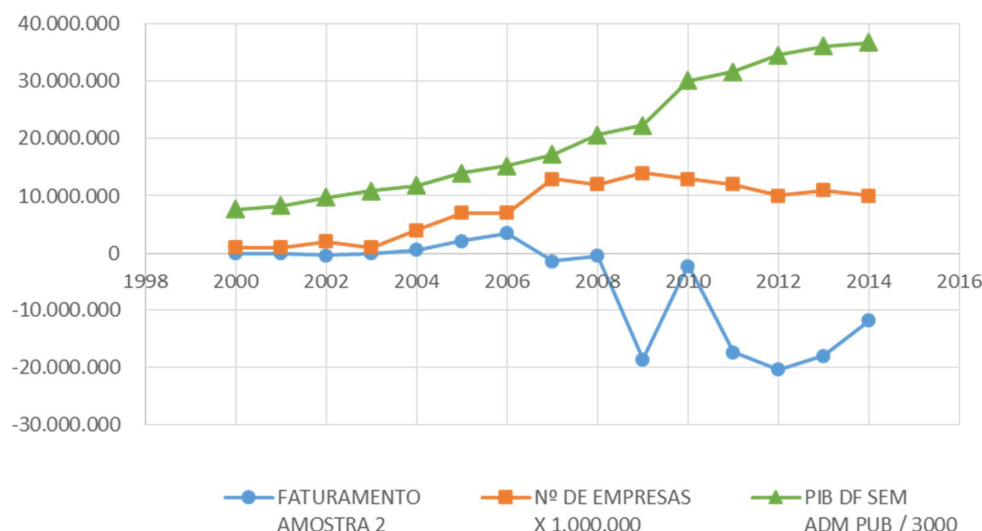
320. Semelhante ao observado na Amostra 1, a curva indica que a arrecadação tributária aumenta enquanto as empresas ingressam no PRÓ-DF e PRÓDF-II. De 2000 a 2004, o incremento tributário é reduzido, mas contínuo, uma vez que o funcionamento incentivado das empresas se dá de forma lenta e gradual no período. De 2005 a 2008 houve uma elevada expansão. No ano de 2009, houve migração de empreendimentos incentivados pelos programas PROIN, PRODECON, PADES e PRÓ-DF para o PRÓ-DF II, por força da Lei nº 4.269/2008, o que pode ter influenciado negativamente a arrecadação tributária das empresas integrantes desses programas no Distrito Federal. Em 2010 foi concluída a implantação definitiva das empresas que compõem a Amostra 2, momento em que também houve a entrega das escrituras dos imóveis pela TERRACAP.

321. A partir de 2010, esperava-se que a arrecadação tributária mantivesse desempenho no mínimo constante, pois todas as empreendimentos estavam definitivamente implantados. Todavia, no período de 2010 a 2014 houve expressiva redução dos recolhimentos tributários pelas empresas incentivadas. Neste caso, o desempenho dos empreendimentos constantes da Amostra 2 não encontra justificativa na variação do PIB do Distrito Federal (sem a Administração Pública), uma vez que, enquanto esta variável expandia com vigor, aquela experimentava expressiva retração. A situação negativa é a mesma da observada na Amostra 1.



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

Figura 13 – Curva de faturamento e de empresas que declararam esse valor na Amostra 2.



322. Relativamente ao faturamento declarado pelos empreendimentos incentivados, no período de 2000 a 2006, seu desempenho guarda estreita vinculação com a variação do PIB do Distrito Federal (sem a Administração Pública). Todavia, a partir de 2007, houve o completo deslocamento, seja pelo comportamento antagônico, seja pela intensidade de variação. Independentemente, a evidência principal é que entre 2007 e 2014 a curva de desempenho do faturamento declarado apresenta tendência de queda, embora no período as empresas estivessem usufruindo de expressivos benefícios econômicos.

323. Portanto, no que tange à arrecadação tributária e ao faturamento declarado, o desempenho dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico, no período e amostra analisados, demonstra que os seus objetivos não foram alcançados.

Causas

324. Definição inadequada pela SEDES de metas e instrumentos que permitam a efetiva mensuração e acompanhamento de resultados alcançados pelas empresas beneficiadas pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local.

325. Ausência de avaliação com critérios técnicos e objetivos dos potenciais de retorno dos projetos apresentados pleiteando benefícios econômicos no âmbito do PRÓ-DF II.

326. Inexistência de norma e previsão contratual que estabeleça metas de incremento de faturamento e de arrecadação tributária para os empreendimentos alcançados pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local e que vincule os benefícios ao percentual de cumprimento das metas pactuadas.

327. Ausência de efetivo monitoramento do desempenho das empresas



beneficiadas no âmbito do PRÓ-DF e PRÓ-DF II por parte da SEDES e da TERRACAP a partir da lavratura da escritura dos terrenos.

328. Desvinculação do desconto concedido na aquisição dos imóveis com o quantitativo de empregos gerados pelos beneficiários dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local.

Efeitos

329. Perda potencial de arrecadação decorrente do baixo retorno dos investimentos públicos realizados via incentivos econômicos e fiscais.

330. Inibição do desenvolvimento que poderia amenizar a dependência da economia local em relação à Administração Pública.

Considerações do Auditado

SEDES

331. A SEDES se manifestou, intempestivamente, por meio do Ofício nº 257/2016-GAB/SEDS, de 3/3/2016.

332. Com relação à proposição constante do Relatório Prévio de Auditoria no sentido de regulamentar e incrementar o monitoramento e avaliação do PRÓ-DF II, contemplando nas análises as metas relacionadas às previsões de crescimento das empresas (por exemplo, o acréscimo anual de faturamento) fundamentadas nos dados dos PVTEF, a Secretaria afirmou que vem envidando esforços para adotar as providências necessárias à adequação da legislação, acompanhando as recomendações propostas pelo TCDF.

333. Acrescentou que esse monitoramento terá maior efetividade, principalmente devido à reestruturação da Diretoria de Acompanhamento de Metas e Projetos - DIAMP/SUDEC, ocorrida por meio do Decreto nº 36.826/2015, a qual ficou responsável pelo acompanhamento somente dos incentivos econômicos, tendo sido retirado de sua responsabilidade o acompanhamento de incentivos fiscais, creditícios e FIDE.

334. Disse também que, em consonância com Decreto nº 36.494/2015, a SEDES já vem adotando os procedimentos necessários ao atendimento da proposição de monitorar, por meios diretos e indiretos, as empresas beneficiadas pelo PRÓ-DF II nos cinco anos seguintes à concessão do AID.

335. Quanto à regulamentação, por meio da Comissão Especial de Análise de Recursos, da aplicação das sanções previstas no inciso II do art. 7º do Decreto nº 36.494/2015, a SEDES declarou que, dentro dos parâmetros estabelecidos pela lei, haverá análise caso a caso.

TERRACAP, SEF/DF E BRB

336. A TERRACAP, a SEF/DF e o BRB não se manifestaram sobre o Achado de Auditoria.



Posicionamento da equipe de auditoria

337. Quanto à regulamentação e incremento do monitoramento e avaliação do PRÓ-DF II, incluindo os cinco anos seguintes à concessão do AID, por meios diretos e indiretos, as declarações da SEDES não contestaram o teor do presente Achado de Auditoria, nem acrescentaram fatos novos tendentes a alterá-lo.

338. Sobre a afirmação da Secretaria, por sua vez, de que o monitoramento do PRÓ-DF II terá maior efetividade principalmente em decorrência da reestruturação ocorrida na Diretoria de Acompanhamento de Metas e Projetos - DIAMP/SUDEDEC, a qual ficou responsável pelo acompanhamento somente dos incentivos econômicos, e não mais dos benefícios fiscais, creditícios e FIDE, cumpre destacar que, em 12/5/2015¹⁴⁴, a Gerência de Acompanhamento de Projetos de Incentivos Fiscais e Creditícios – GEAPI, da então SEDS, afirmou que os dados relativos a benefícios creditícios e FIDE eram de controle da SEF/DF e do BRB e que não havia naquela Secretaria "*nenhuma informação com relação aos mesmos*". (Quadro 4, § 77 deste Relatório de Auditoria).

339. Considerando, portanto, que a SEDES já não monitorava os incentivos creditícios e FIDE e que o número de benefícios fiscais concedidos é muito inferior ao de lotes (benefício econômico)¹⁴⁵, o aspecto da reestruturação ocorrida¹⁴⁶ enfatizado pela Secretaria não aparenta representar mudança operacional significativa quanto ao monitoramento do programa.

340. Por outro lado, no que se refere à afirmação da SEDES de que, dentro dos parâmetros estabelecidos pela lei, haverá análise caso a caso para aplicação das sanções previstas no inciso II do art. 7º do Decreto nº 36.494/2015, ressalta-se a necessidade de que a Comissão Especial de Análise de Recursos regulamente a aplicação das sanções de perda parcial ou total dos benefícios prevista na norma supracitada, estabelecendo critérios técnicos e objetivos para definição do grau das penalidades.

341. Diante do exposto e da ausência de manifestação por parte da TERRACAP, da SEF/DF e do BRB sobre este Achado de Auditoria, opta-se por mantê-lo na íntegra, conforme formulado no Relatório Prévio de Auditoria.

Proposições

342. Propõe-se ao e. Plenário:

- I. determinar à SEDES, à luz do princípio da eficiência, que:
 - a) regulamente e incremente o monitoramento e avaliação do PRÓ-DF II contemplando nas análises as metas relacionadas às previsões de crescimento das empresas (por exemplo, o

¹⁴⁴ Em resposta à Nota de Auditoria nº 7/5018/2015-e (e-DOC 8ADF169A), dada por meio do Memorando nº 001/2015 - GEAMP/DIAMP/SUBPRO/SDE, de 12/5/2015 (e-DOC 8A50FAD9).

¹⁴⁵ Vide § 364 deste Relatório de Auditoria.

¹⁴⁶ Por meio do Decreto nº 36.826/2015.



acréscimo anual de faturamento) fundamentadas nos dados dos PVTEF;

- b) monitore, por meios diretos (vistorias *in loco* e análise da documentação fornecida pelos beneficiários – art. 8º do Decreto nº 36.494/2015, por exemplo) e indiretos (consulta a RAIS e cadastro fiscal da SEF, por exemplo) as empresas beneficiadas nos cinco anos seguintes à concessão do AID, dando efetividade ao disposto no art. 7º do Decreto nº 36.494/2015, no que concerne à perda total ou parcial do desconto para aquisição de terreno;
- c) regulamente, por meio da Comissão Especial de Análise de Recursos, a aplicação das sanções previstas no inciso II do art. 7º do Decreto nº 36.494/2015, estabelecendo critérios técnicos e objetivos para definição do grau das penalidades;
- d) elabore e remeta a esta Corte um Plano de Ação com o objetivo de implantar as medidas dos itens acima, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução.

Benefícios Esperados

343. Efetiva geração de empregos nos estabelecimentos alcançados pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal.

344. Aumento do faturamento e arrecadação tributária dos beneficiários dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local.

2.2.2 Achado 5 – Ausência de sustentabilidade dos programas de desenvolvimento econômico.

Critério

345. O investimento de recursos públicos para o desenvolvimento econômico distrital deve buscar resultados sustentáveis no médio e longo prazos.

Análises e Evidências

346. Como parte da análise do impacto do PRÓ-DF e PRÓ-DF II no desenvolvimento econômico do DF, realizaram-se pesquisas na SEF/DF e na Junta Comercial do DF para apurar a situação cadastral das empresas incentivadas, em especial se estavam ativas. O levantamento foi feito para todas as empresas das Amostras 1 e 2 (DA 9). Em seguida, foram realizadas visitas *in loco* aos imóveis



integrantes das Amostras 1 e 2¹⁴⁷ (DA 6) com o objetivo de confirmar o efetivo funcionamento dos empreendimentos incentivados¹⁴⁸. Os dados obtidos foram compilados no DA 7 (que, junto com os DAs 6 e 9, foram associados eletronicamente aos autos), conforme análise a seguir.

A) Elevado número de empresas em situação cadastral “não ativa” (DA 9, associado eletronicamente ao processo)

347. A atividade dos empreendimentos beneficiados foi atestada por meio de consulta ao Cadastro Fiscal do Distrito Federal – CF/DF da Secretaria de Fazenda do DF¹⁴⁹ e ratificada com os dados disponíveis na Junta Comercial do DF. Todas as empresas que possuem inscrição estadual no DF estão inseridas nesse cadastro¹⁵⁰, cujas situações possíveis são as seguintes:

Quadro 10 – Situações possíveis no Cadastro Fiscal do DF

SITUAÇÃO CADASTRAL	DESCRIÇÃO
Ativa	O empreendimento está apto a exercer atividade econômica.
Suspensa	O empreendimento não está apto a exercer atividade econômica, mas a sua situação cadastral pode ser regularizada, pois os indícios da inatividade são limitados.
Cancelada	O empreendimento não pode mais exercer atividades empresariais, havendo robustos indícios da sua inatividade.
Paralisação de Atividades	O empreendimento solicitou a paralisação temporária de atividades, cujo prazo máximo é de 24 meses.
Pedido de Baixa	O contribuinte solicitou a baixa da inscrição no CF/DF, mas a SEF não concluiu o procedimento administrativo para deferir o pedido.
Baixada	A baixa da inscrição foi deferida pela SEF/DF.

348. A partir do Cadastro Fiscal do DF, foram encontradas várias empresas que não estavam com a inscrição estadual ativa. Os dados obtidos estão condensados nos gráficos abaixo:

¹⁴⁷ As visitas foram feitas entre 8h e 12h e 14h e 18h.

¹⁴⁸ Os dados buscados nas visitas foram: infraestrutura mínima (luz e asfalto), uso residencial dos imóveis (existência e eventual predominância), atividade econômica desenvolvida, CNPJ da empresa, propriedade (imóvel próprio ou alugado).

¹⁴⁹ Levantamento feito em junho de 2015.

¹⁵⁰ Lei nº 3196/2003, art. 6º: “Os benefícios previstos nesta Lei se aplicam à pessoa jurídica ou à firma individual que:

I – esteja regularmente inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ e no Cadastro Fiscal do Distrito Federal – CF/DF; (...).”



Figura 14 – Situação cadastral das empresas da Amostra 1 (AID de 2004 a 2007).

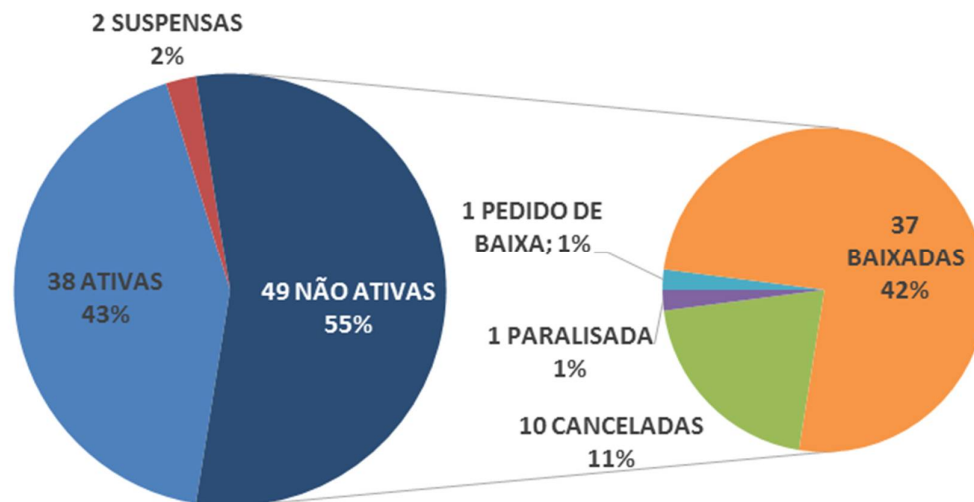
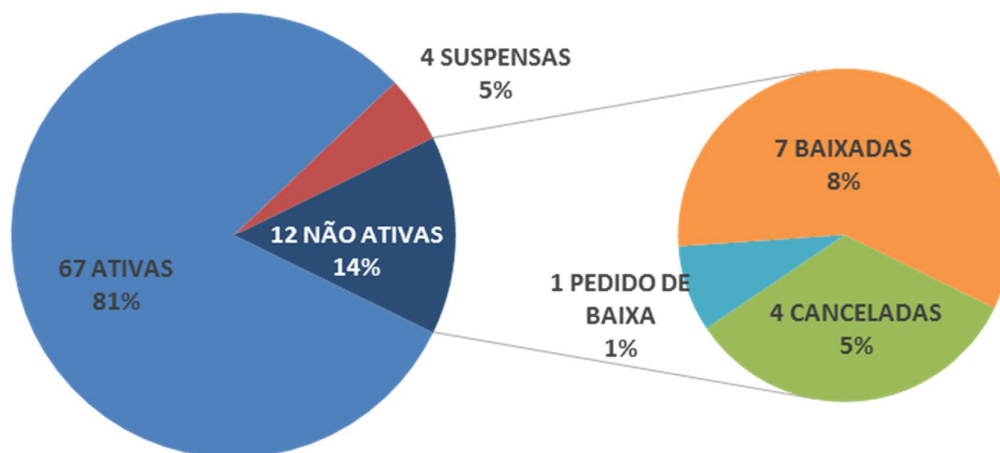


Figura 15 – Situação cadastral das empresas da Amostra 2 (AID de 2010 a 2014).



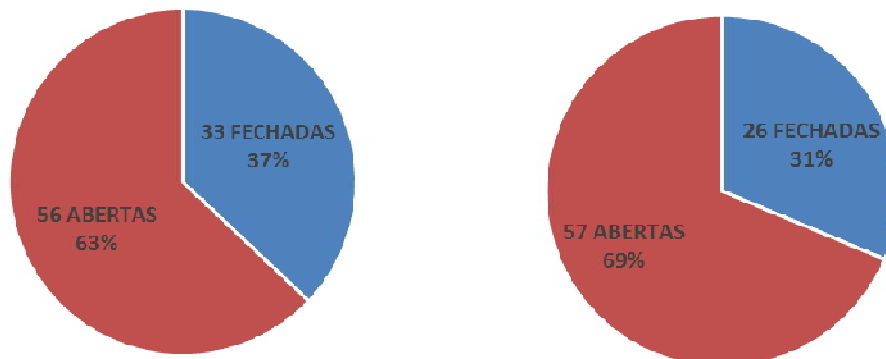
349. Dos dados obtidos, destaca-se o elevado número de empresas não ativas: 49 (55%) e 12 (14%), nas Amostras 1 e 2, respectivamente. Mais da metade das empresas da Amostra 1 já não exercem atividade econômica, enquanto que a Amostra 2, mais recente, parece seguir o mesmo caminho. Essa situação difere da prevista pelas normas dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local que determinam que as empresas incentivadas deveriam manter as metas pactuadas com a SEDES por cinco anos, pressupondo a continuidade dos negócios incentivados e uma efetiva contribuição para a economia local.

B) Elevado número de empresas fechadas e/ou com os respectivos lotes alugados para terceiros (DA 7, associado eletronicamente ao processo)

350. Nas visitas realizadas para atestar o funcionamento das empresas e a propriedade dos imóveis, foram encontrados diversos estabelecimentos fechados, como

representado a seguir.

Figura 16 –Empresas abertas ou fechadas nas Amostras 1 e 2, respectivamente.



351. Destaca-se o expressivo contingente de empreendimentos fechados em horário comercial: 37% dos empreendimentos da primeira Amostra e 31% dos da Amostra 2. Essa situação é indício de que nenhuma atividade econômica está sendo realizada no local, mesmo porque vários desses imóveis apresentavam placas com anúncios de locação, como mostram as figuras abaixo.

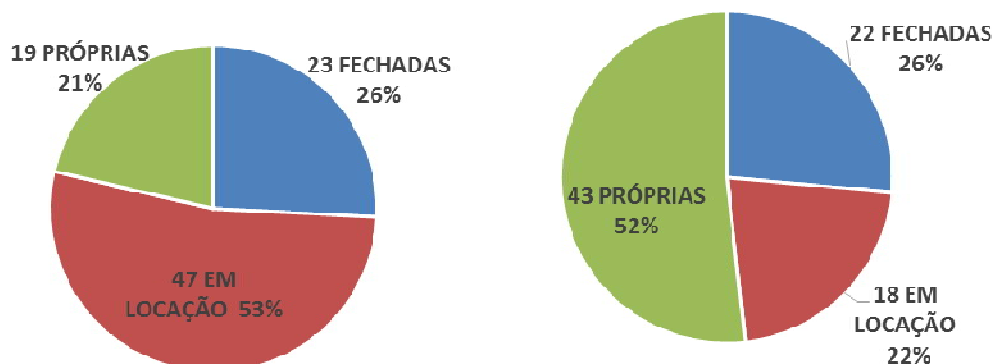
Figura 17 – Imóveis fechados no setor Placa da Mercedes e no SCIA.



352. Mesmo entre as empresas abertas, foram identificados muitos lotes cedidos a terceiros via contrato de locação, como demonstrado no gráfico abaixo:



Figura 18 – Gráfico dos imóveis em locação nas Amostras 1 e 2, respectivamente.



353. Registre-se que o número de empresas fechadas nesse caso (23 e 22) difere do apresentado na Figura 16 (33 e 26), uma vez que se considerou como “em locação” os empreendimentos com placas de “Aluga-se”. Assim, excluindo-se as empresas fechadas (23 e 22), conclui-se que 71% dos imóveis da Amostra 1 estavam destinados para locação. Na Amostra 2 o percentual é de 29%.

354. O alto percentual de imóveis em locação indica que os programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal não têm alcançado os objetivos previstos na legislação de regência do PRÓ-DF e PRÓ-DF II, bem como que fomentaram a especulação imobiliária com geração individual de renda aos proprietários, em vez de propiciar o desenvolvimento de empreendimentos empresariais, o que beneficiaria toda a coletividade.

355. Em vários casos, à renda do aluguel de estabelecimentos comerciais foi acrescida a de unidades residenciais. Assim, áreas econômicas destinadas a atividades comerciais, industriais ou de prestação de serviços foram desvirtuadas para áreas residenciais. Isso ocorreu, principalmente, por falhas no monitoramento realizado pela então SDE, AGEFIS e Administrações Regionais, que não garantiram a aplicação das normas urbanísticas locais em vigor¹⁵¹.

356. As consequências vão além da limitação ao desenvolvimento empresarial, comprometendo os projetos urbanísticos elaborados e a gestão local dos serviços públicos essenciais; afinal, os projetos de distribuição de energia e água e as exigências de estacionamento, para citar alguns exemplos, levam em consideração os

¹⁵¹ Por exemplo:

1. LC nº 90/1998 (PDL de Taguatinga)

Art. 63. Nas Áreas de Desenvolvimento Econômico - ADE, os lotes corresponderão:

I - à categoria de Lotes com Restrição a Residência - L3, na ADE Águas Claras e na parte da ADE Estrutural localizada ao norte da EPCL;

2. NGB 10/1998 (ADE Recanto das Emas), que restringiu os lotes da ADE a uso industrial, comercial de bens e serviços e coletivo. O uso residencial foi permitido para os lotes com área superior a 500 m², mas somente destinado a zeladoria (com área máxima de 68 m²).



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

tipos de usos previstos em lei, não aqueles evidenciados nesta fiscalização.

357. As fotos abaixo ilustram o uso de terrenos vinculados aos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal para locação a estabelecimentos comerciais e a condomínios residenciais.

Figura 19 – Prédios construídos para locação comercial e residencial no Polo de Modas



Figura 20 – Predominância de residências em lotes do PRÓ-DF II nas ADEs do Recanto das Emas e de Águas Claras



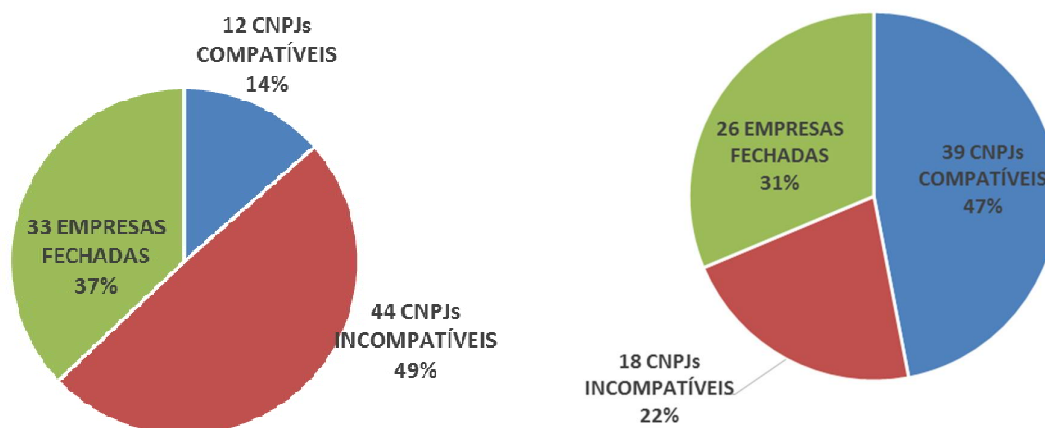
C) Transferência do lote subsidiado para terceiros (DA 7, associado eletronicamente ao processo)

358. Outra análise realizada a partir dos dados das visitas *in loco* foi a comparação entre os CNPJs das empresas incentivadas com os CNPJs das empresas que efetivamente ocupavam os imóveis examinados. Nas duas amostras, o número de CNPJs incompatíveis mostrou-se elevado:



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

Figura 21 – Gráfico resultado da comparação entre CNPJs das empresas incentivadas e das ocupantes dos imóveis nas Amostras 1 e 2, respectivamente.



359. Desconsiderando as empresas fechadas, temos que 79% das empresas visitadas da Amostra 1 (44 empresas) não correspondiam às empresas incentivadas. Na Amostra 2, o percentual correspondente é de 32% (18 empresas). Aparentemente, os incentivos do programa são vantajosos a ponto de atrair não somente empresários, mas interessados na aquisição de imóveis altamente subsidiados, sem perfil para a atividade empresarial ou interesse nela. Para estes, os benefícios do programa são um fim em si mesmos, sendo o desenvolvimento da atividade empresarial apenas um meio para alcançá-los.

D) Quantitativo reduzido de empresas funcionando conforme aprovado pelo PRÓ-DF II

360. Até aqui os dados foram apresentados com enfoques variados e independentes (situação cadastral, funcionamento e propriedade). Nos próximos parágrafos, o enfoque será concentrado no intuito de obter, por amostra, o número de empresas que mantêm os empreendimentos incentivados conforme previstos no PVTEF.

361. Assim, foram consideradas as empresas ativas no Cadastro Fiscal da SEF/DF; encontradas abertas, em horário comercial; cujos CNPJs são compatíveis com os das empresas beneficiadas para o imóvel ocupado; e que exercem a atividade econômica aprovada no PVTEF.



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

Figura 22 – Panorama dos 89 empreendimentos incentivados. Amostra 1.

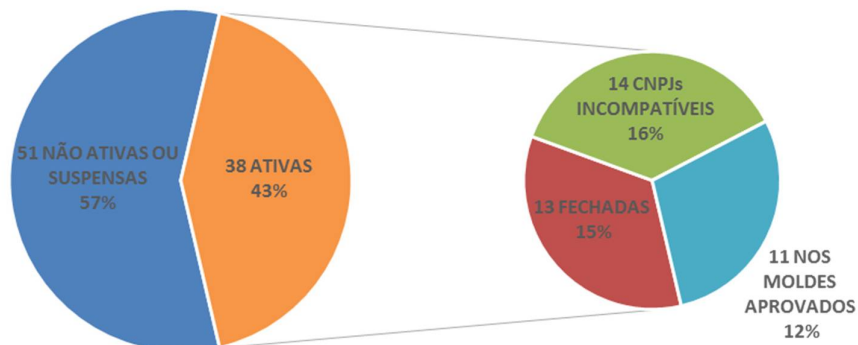
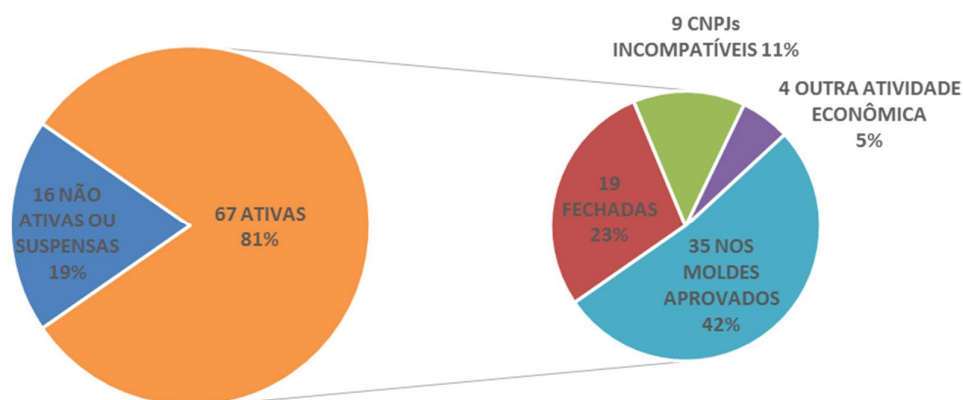


Figura 23 – Panorama dos 83 empreendimentos incentivados. Amostra 2.



362. Na Amostra 1 restaram 11 empresas (12%) e na Amostra 2, 35 (42%) funcionando nos moldes aprovados pelo PRÓ-DF II. Esse cenário atesta que os benefícios eventualmente conquistados quando é concedido o AID não se sustentam a médio e longo prazos. Pela magnitude do resultado negativo, uma revisão dos processos de seleção e monitoramento e do modelo de incentivo é imperativa, uma vez que os atuais são incapazes de levar aos resultados esperados para os programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal.

363. Generalizando os resultados para a população, pode-se inferir que das 1180 empresas que receberam o AID de 2004 a 2007, 1038 já não utilizam os imóveis adquiridos no programa para realização regular de atividade econômica. Tais empresas devem estar inativas junto à SEF, com os respectivos lotes locados para terceiros ou fechadas. Das 618 que receberam o AID de 2010 a 2014, 377 podem estar nessa situação.

364. Apesar disso, depois de 12 anos, **a concessão de terrenos ainda é o ramo principal do programa**. Um total de 1822¹⁵² lotes tiveram contratos de concessão assinados (apenas no PRÓ-DF II). A quantidade de outros benefícios foi bem inferior.

¹⁵² 883 escriturados.



375 empresas receberam benefícios fiscais; 62, benefícios creditícios; e 93, financiamentos. Vale ressaltar que a normatização do PRÓ-DF II previa outros benefícios, que não foram concedidos pela SEDES (regime compensatório de competitividade, capacitação empresarial e profissional, apoio para a recuperação ou preservação ambiental, apoio para desenvolvimento de programas de responsabilidade social).

Causas

365. Seleção de empresas incompatível com os resultados almejados pelo PRÓ-DF e PRÓ-DF II e incapaz de priorizar empreendimentos viáveis e financeiramente consistentes.

366. Concessão de incentivos a beneficiários que não possuíam efetiva capacidade financeira de suportar os custos do investimento deles exigido (construção do imóvel e pagamento das taxas de ocupação, por exemplo).

367. Insuficiência de fiscalização do Poder Público (SEDES, AGEFIS e Administrações Regionais) com vistas ao atendimento das normas urbanísticas locais.

Efeitos

368. Insucesso e desvirtuamento do PRÓ-DF e PRÓ-DF II.

369. Proliferação de residências em áreas previstas para instalação de empresas, contribuindo para o crescimento urbano desordenado e comprometendo a qualidade dos Serviços Públicos prestados nas ADEs e do planejamento urbano no Distrito Federal.

370. Redução do estoque de terrenos comercializáveis pela TERRACAP, com contrapartida reduzida do ingresso de recursos nos cofres públicos.

Considerações do Auditado

SEDES

371. A SEDES se manifestou, intempestivamente, por meio do Ofício nº 257/2016-GAB/SEDS, de 3/3/2016.

372. No que se refere à proposição “I-a”¹⁵³, referente ao Achado 5 do Relatório Prévio de Auditoria, a Secretaria disse que, embora atualmente a proposta venha sendo adotada, visando o aprimoramento do serviço, a pasta vem desenvolvendo estudos e estabelecendo nova sistemática para recebimento de Cartas-Consulta. Nesse sentido, citou a Portaria nº 119/2015, que suspendeu a entrega de novas Cartas-Consulta até a conclusão da nova metodologia a ser adotada, com critérios mais objetivos, transparentes e eficientes.

¹⁵³ “(...) na fase de seleção, verifique a capacidade econômica dos pleiteantes a incentivo econômico, analisando suas condições de suportarem os seguintes encargos: investimento, capital de giro e pagamento das obrigações referentes ao lote (taxas de ocupação e valor não incentivado do terreno)”.



373. Quanto à proposição “I-b”¹⁵⁴, por sua vez, a SEDES afirmou que acolhe tal proposta e que vem trabalhando na adoção de medidas de monitoramento da utilização dos imóveis do PRÓ-DF II, ressaltando que, ao constatar empreendimentos que não obedecem às Normas de Gabarito Local, a pasta sugere o cancelamento de seus incentivos.

TERRACAP, SEF/DF E BRB

374. A TERRACAP, a SEF/DF e o BRB não se manifestaram sobre o Achado de Auditoria.

Posicionamento da equipe de auditoria

375. Quanto à observação feita pela SEDES de que, ao constatar empreendimentos que não obedecem às Normas de Gabarito Local, a pasta sugere o cancelamento de seus incentivos, ressalta-se que, independentemente dos procedimentos internos da Secretaria tendentes a cancelar benefícios irregulares, faz-se necessário que sejam feitas, de imediato, gestões junto à AGEFIS e às Administrações Regionais nas quais se tenha implantado ADE, com vistas à adoção de providências para, no âmbito de suas respectivas competências, garantir a utilização dos imóveis em consonância com as normas de gabarito locais e com os projetos aprovados, impedindo o uso predominantemente residencial em imóveis com destinação comercial.

376. Ademais, a manifestação da SEDES não contestou o teor deste Achado de Auditoria, nem acrescentou fatos novos tendentes a alterá-lo. Diante do exposto e da ausência de manifestação por parte da TERRACAP, da SEF/DF e do BRB sobre este Achado, opta-se por mantê-lo na íntegra, conforme formulado no Relatório Prévio de Auditoria.

Proposições

377. Propõe-se ao e. Plenário:

- I. determinar à SEDES, à luz do princípio da eficiência, que:
 - a) verifique, na fase de seleção, a capacidade econômica dos pleiteantes a incentivo econômico, analisando suas condições de suportarem os seguintes encargos: investimento, capital de giro e pagamento das obrigações referentes ao lote (taxas de ocupação e valor não incentivado do terreno);
 - b) identificadas irregularidades em vistorias de monitoramento, faça gestões junto à AGEFIS e às Administrações Regionais nas quais se tenha implantado ADE, com vistas à adoção de providências para garantir a utilização dos imóveis em consonância com as normas de gabarito locais e com os projetos

¹⁵⁴ “(...) identificadas irregularidades em vistorias de monitoramento, faça gestões junto à AGEFIS e às Administrações Regionais nas quais se tenha implantado ADE, com vistas à adoção de providências para garantir a utilização dos imóveis em consonância com as normas de gabarito locais e com os projetos aprovados, impedindo o uso predominantemente residencial em imóveis com destinação comercial”.



aprovados, impedindo o uso predominantemente residencial em imóveis com destinação comercial.

Benefícios Esperados

378. Efetiva implantação e desenvolvimento do PVTEF apresentado pelas empresas incentivadas no âmbito dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal.

2.3 QA 3 – Os resultados alcançados pelos programas PRÓ-DF II e IDEAS Industrial são compatíveis com os custos suportados pelo GDF?

Não. No caso do PRÓ-DF II, para a Amostra 1, os custos com o programa são evidentemente desproporcionais em relação a seus resultados. O desempenho das empresas beneficiadas foi muito inferior ao experimentado pela economia distrital, em todas as perspectivas avaliadas. O número de empregados, a arrecadação tributária e o faturamento dos empreendimentos diminuíram nos últimos anos, sendo que, no mesmo período, a economia local vivenciou incremento nesses três aspectos. Ademais, o custo de cada emprego gerado e mantido mostrou-se injustificável no médio prazo e houve redução do número inicial de empregados das empresas no longo prazo. Por outro lado, num período de 8 a 11 anos após a emissão dos Atestados de Implantação Definitiva, para cada um real investido, houve retorno de apenas R\$ 0,51 em arrecadação tributária. Quanto ao IDEAS Industrial, cuja execução se iniciou no final de 2014, ainda não há elementos para uma avaliação de sua contribuição para o desenvolvimento local. Todavia, há evidências de que seus resultados serão semelhantes aos alcançados pelo PRÓ-DF II, uma vez que possui características operacionais e limitações gerenciais similares.

2.3.1 Achado 6 – Custo desproporcional ao resultado alcançado.

Critério

379. O quociente obtido entre os benefícios concedidos (fiscais, creditícios, econômicos e/ou financiamentos) e os seus resultados devem demonstrar a eficiência dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal. Por outro lado, a manutenção de resultados positivos no médio e longo prazos deve evidenciar a sua eficácia.

Análises e Evidências

380. Com vistas à avaliação da eficiência e eficácia do PRÓ-DF e PRÓ-DF II utilizou-se a Amostra 1 (DA 3.4, e-DOC BF1452D0), contendo 89 empresas cujos Atestados de Implantação Definitiva – AID foram emitidos entre 2004 e 2007¹⁵⁵. No total,

¹⁵⁵ Destaca-se que a Amostra 2, com AID de 2010 a 2014, ainda não permite uma avaliação de custo-benefício, uma vez que grande parte das empresas sequer completou 4 anos após a emissão do respectivo atestado, período considerado reduzido e cujos dados espelham apenas o curto prazo.



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

1.180 empreendimentos receberam AID durante esse período. Selecionada estatisticamente, essa amostra permite uma avaliação de resultados no médio e no longo prazos, uma vez que as empresas que a compõem receberam seus respectivos AID entre 8 e 11 anos atrás.

381. Os custos do PRÓ-DF e PRÓ-DF II considerados na avaliação realizada a seguir foram:

- os descontos concedidos na venda de terrenos;
- as reduções de bases de cálculo de tributos;
- os benefícios creditícios e Financiamentos Especiais para o Desenvolvimento – FIDE.

382. Por outro lado, foram mensurados os seguintes benefícios diretos decorrentes dos programas:

- geração e manutenção de empregos; e
- incremento da arrecadação tributária.

383. Ressalta-se que o cálculo realizado foi conservador, não incluindo o custo administrativo do PRÓ-DF e PRÓ-DF II, por exemplo, o qual envolveria parte dos orçamentos da SEDES¹⁵⁶, da TERRACAP e da SEF/DF. Tais valores não foram considerados, uma vez que não são detalhadas nas Leis Orçamentárias Anuais – LOAs as rubricas destinadas especificamente ao programa, como os gastos com pessoal alocado na gestão dos programas e demais despesas administrativas.

384. Dito isso, no quadro a seguir traz-se um resumo dos resultados obtidos na comparação entre custos e benefícios relacionados aos programas PRÓ-DF e PRÓ-DF II, para a Amostra 1.

Quadro 11 – Comparação Custos x Benefícios

AMOSTRA 1 – AID DE 2004 A 2007					
CUSTO	DESCONTOS CONCEDIDOS NA AQUISIÇÃO DOS TERRENOS	RENÚNCIA FISCAL ATÉ 2014	BENEFÍCIOS CREDITÍCIOS	FINANCIAMENTO CONCEDIDOS - FIDE	TOTAL
	R\$ 12.883.188,85	R\$ 291.559,25	-	-	R\$ 13.174.748,10
BENEFÍCIO	ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA ATÉ 2014	META DE GERAÇÃO DE EMPREGOS	EMPREGOS GERADOS E MANTIDOS NA DATA DO AID	EMPREGOS GERADOS E MANTIDOS APÓS 4 ANOS DA EMISSÃO DO AID	EMPREGOS GERADOS E MANTIDOS ATÉ 2014
	R\$ 6.771.946,06	486	280	80	-9
CUSTO-BENEFÍCIO	ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA ATÉ 2014 / CUSTO				R\$ 0,51
	CUSTO/EMPREGO (COM BASE NA META)				R\$ 27.108,54
	CUSTO/EMPREGO (DATA DO AID)				R\$ 47.052,67
	CUSTO/EMPREGO (4 ANOS APÓS AID)				R\$ 164.684,35
	CUSTO/EMPREGO (EM 2014) ¹⁵⁷				R\$ 13.174.748,10

¹⁵⁶ A título exemplificativo, no período de 2010 a 2014, o orçamento da SEDS, voltado quase que exclusivamente à gestão do PRÓ-DF II, foi de mais de R\$ 118 milhões (DA 17, associado eletronicamente ao processo e e-DOC 430A96FA).

¹⁵⁷ Como não houve geração e manutenção de empregos nessa amostra, o custo real por emprego é



385. Para o cálculo dos descontos concedidos na aquisição dos terrenos, foram considerados os valores atualizados¹⁵⁸ de avaliação dos imóveis quando da lavratura das respectivas escrituras, utilizando-se o mesmo índice de atualização adotado pela TERRACAP¹⁵⁹.

386. O valor de renúncia fiscal, por sua vez, refere-se às reduções da base de cálculo de tributos, decorrentes do PRÓ-DF e PRÓ-DF II, concedidas às empresas da Amostra 1, atualizadas¹⁶⁰ pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC.

387. Destaca-se que as empresas que compõem a Amostra 1 não receberam benefícios creditícios ou financiamentos. Assim, o custo total refere-se à soma dos valores de descontos e de renúncias fiscais. Por outro lado, o resultado foi considerado tanto em termos de geração e manutenção de empregos, quanto de arrecadação tributária das empresas incentivadas.

388. O valor de arrecadação disposto no quadro diz respeito à soma dos incrementos anuais de arrecadação tributária das empresas, calculados sempre em relação ao ano anterior àquele em que foram assinados os respectivos contratos de concessão¹⁶¹. Os valores foram atualizados pelo INPC. Como resultado, em síntese, observa-se que, após um período de 8 a 11 anos, para cada R\$ 1,00 (um real) investido nas empresas, houve apenas R\$ 0,51 (cinquenta e um centavos) de retorno para os cofres distritais em incremento na arrecadação tributária.

389. O número de empregados de cada empreendimento incentivado foi extraído da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, produzida pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. Neste caso, conforme explicitado no gráfico a seguir, observou-se que o custo por emprego gerado e mantido aumentou expressivamente com o passar dos anos, uma vez que o número de empregados das empresas incentivadas reduziu progressivamente. Cumpre ressaltar que a legislação do programa prevê que os empreendimentos mantenham a meta de geração de empregos, com a qual se comprometeram, por 5 anos após a emissão do AID¹⁶², o que não foi seguido.

infinito (divisão por zero). Tendo em vista essa condição e o intuito de estimar o custo por emprego, considerou-se que houve geração de um emprego.

¹⁵⁸ A atualização foi feita da data da respectiva escritura até o dia 10/7/2015.

¹⁵⁹ A TERRACAP utiliza, para atualizar o valor dos imóveis antes de sua escrituração, a média aritmética entre o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC e o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna - IDG-DI.

¹⁶⁰ A atualização foi realizada sobre o montante anual de incentivos fiscais, desde o primeiro dia útil do ano posterior ao recebimento de cada benefício até o dia 10/7/2015.

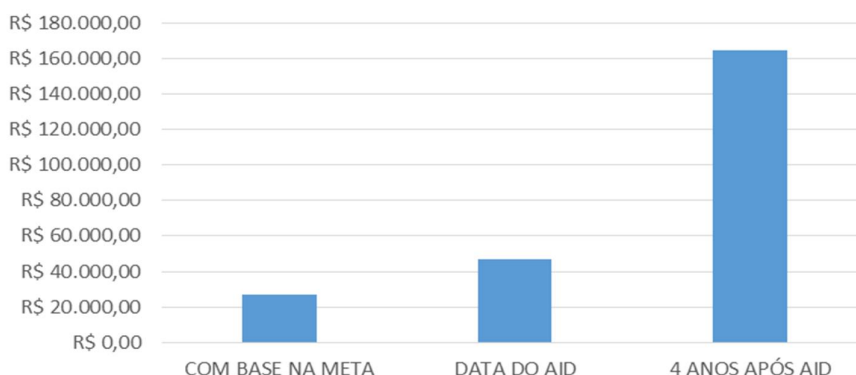
¹⁶¹ Foi considerada a arrecadação relativa ao ICMS e ao ISS das empresas.

¹⁶² Decreto nº 36.494/2015, artigo 7º.



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

Quadro 12 – Custo médio por emprego – Amostra 1



390. Sendo assim, considerando-se a quantidade de postos de trabalho que as empresas incentivadas se comprometeram a gerar no PVTEF, o custo médio de cada emprego foi de R\$ 27.108,54. Este deveria ao menos se manter no médio e longo prazos, na medida em que o incentivo econômico objetivou impulsionar ou alavancar a atividade empresarial. Todavia, ocorreu o contrário. Já na data de emissão dos respectivos AID este custo passou a ser de R\$ 47.052,67 e quatro anos após alcançou R\$ 164.684,35.

391. Esse aumento crescente de custos indica que os programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal analisados não se mostram eficientes no médio e longo prazos. A título de comparação, o custo de R\$ 164.684,35 seria suficiente para o GDF manter diretamente, com um salário mínimo, os 80¹⁶³ empregos gerados, por mais de 11 anos.¹⁶⁴

392. Além disso, observou-se que em 2014, antes de completarem 11 anos de atividade, as empresas passaram a ter menos 9 (nove) empregos em relação ao que tinham quando apresentaram o PVTEF, ou seja, antes de serem beneficiadas com os incentivos do PRÓ-DF e PRÓ-DF II. É dizer que, no longo prazo, não houve geração de empregos, mas sim redução de postos de trabalho nas empresas incentivadas. Logo, esses programas também não se mostraram eficazes, ainda que tenham sido investidos mais de R\$ 13 milhões de recursos públicos para estimular o desenvolvimento das empresas da Amostra 1.

393. A situação encontrada mostra-se ainda mais negativa quando se compara o desempenho das empresas beneficiadas com o da economia do Distrito Federal, excluindo-se a Administração Pública. O mesmo também se observa quando há comparação com o desempenho das empresas de pequeno porte e microempresas optantes pelo SIMPLES¹⁶⁵, conforme indicado no gráfico a seguir.

¹⁶³ Vide Quadro 11.

¹⁶⁴ Considerando-se que um empregado com salário mínimo (valor vigente em julho de 2015) custe para o empregador R\$ 1.204,76, incluindo valores referentes a férias, 13º salário, FGTS e INSS (DA 18.7, associado eletronicamente ao processo).

¹⁶⁵ Realizou-se essa comparação devido a diversas empresas incentivadas pelo DF serem optantes desse

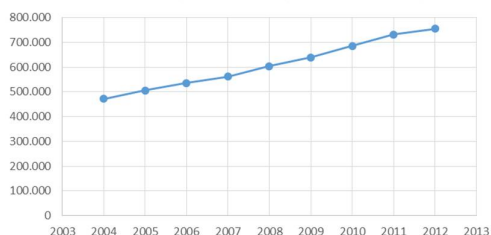


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

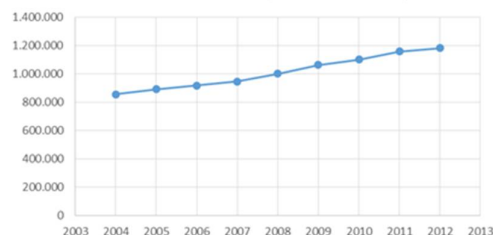
Quadro 13 – Evolução de empregos nas empresas incentivadas.



EVOLUÇÃO DE EMPREGOS NO DF SEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Fonte: RAIS - MTE)



EVOLUÇÃO DE EMPREGOS DAS EMPRESAS OPTANTES PELO SIMPLES NO DF (Fonte: RAIS - MTE)



394. Com a concessão do incentivo econômico para implantação e desenvolvimento dos empreendimentos privados, o resultado esperado era que o número de empregos aumentasse nestes estabelecimentos durante o período avaliado, o que diminuiria o custo médio por emprego gradualmente a longo prazo. Entretanto, o resultado observado foi justamente o contrário. Isso porque a comparação entre os gráficos revela que o número de empregos nas empresas incentivadas reduziu 27,7% no mesmo período em que houve aumento de 59,9% nos empregos privados no DF¹⁶⁶. Caso sejam consideradas somente as empresas optantes pelo SIMPLES Nacional, o incremento observado na economia local foi de 38,3%.

395. Por outro lado, os gráficos a seguir apresentam a evolução da arrecadação tributária dos empreendimentos constantes da Amostra 1 em comparação com o desempenho tributário das demais empresas no Distrito Federal, em especial os contribuintes do ICMS¹⁶⁷.

sistema de tributação simplificada voltada para esse perfil de empreendimentos.

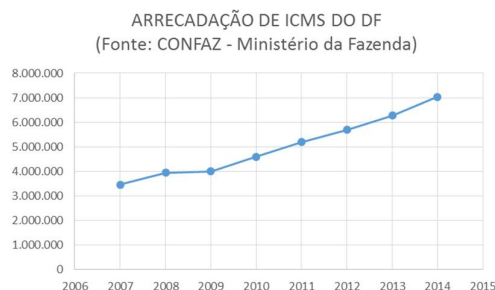
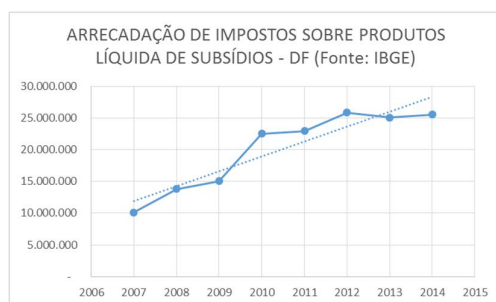
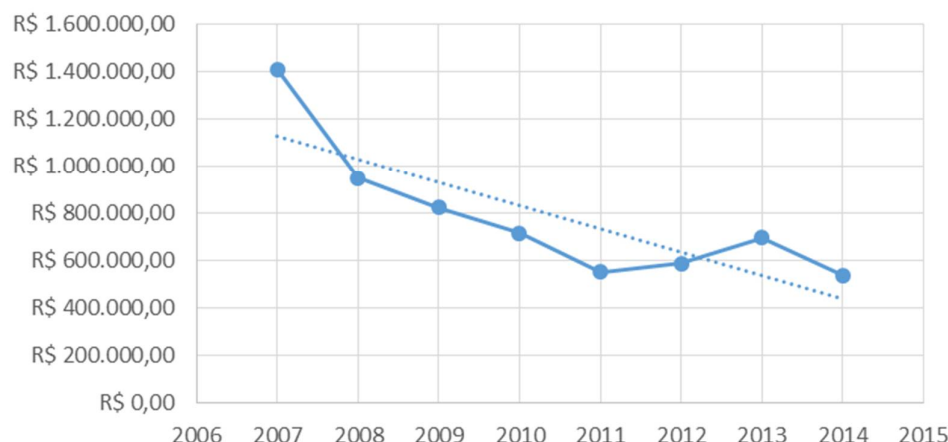
¹⁶⁶ Durante o período de 2004 a 2012, excluindo-se a Administração Pública.

¹⁶⁷ Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação e Serviços de Comunicações.



Quadro 14 – Crescimento da arrecadação tributária no DF¹⁶⁸ e queda no PRÓ-DF II.

**ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA BRUTA
AMOSTRA 1 - AID DE 2004 A 2007**



396. Verifica-se que o desempenho das empresas beneficiadas foi bastante inferior ao do setor privado do Distrito Federal no período analisado, conforme evidenciado na linha pontilhada do gráfico¹⁶⁹ em destaque, que demonstra a tendência de queda de arrecadação tributária dos empreendimentos incentivados no médio e longo prazos, ainda que tenham existido momentos pontuais de incremento, os quais sempre se mostraram inferiores ao início da série histórica.

397. O resultado esperado era justamente o contrário, na medida em que ao final de 2007 todas as empresas da Amostra 1 tinham recebido seus AID e, portanto,

¹⁶⁸ Os dados referentes à arrecadação de impostos sobre produtos sem subsídios referentes a 2014 foram obtidos aplicando-se ao valor de 2013 os índices anuais de crescimento da atividade econômica no DF observados pelo Índice de Desempenho Econômico do Distrito Federal – IDECON/DF, publicado pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN (DA 19, associado eletronicamente ao processo). Tal metodologia foi utilizada, uma vez que esses dados guardam estreita correlação com o desempenho do PIB do DF, o qual não foi divulgado pelo IBGE até a conclusão desta fiscalização para o referido ano. Ressalta-se ainda que os dados disponibilizados pelo IBGE referentes aos anos de 2010 a 2013 foram elaborados com base no Sistema de Contas Nacionais – Referência 2010 (SCN-2010), que trouxe alterações de metodologia de cálculo em relação ao sistema utilizado para os anos de 1999 a 2009.

¹⁶⁹ Linha de tendência linear.

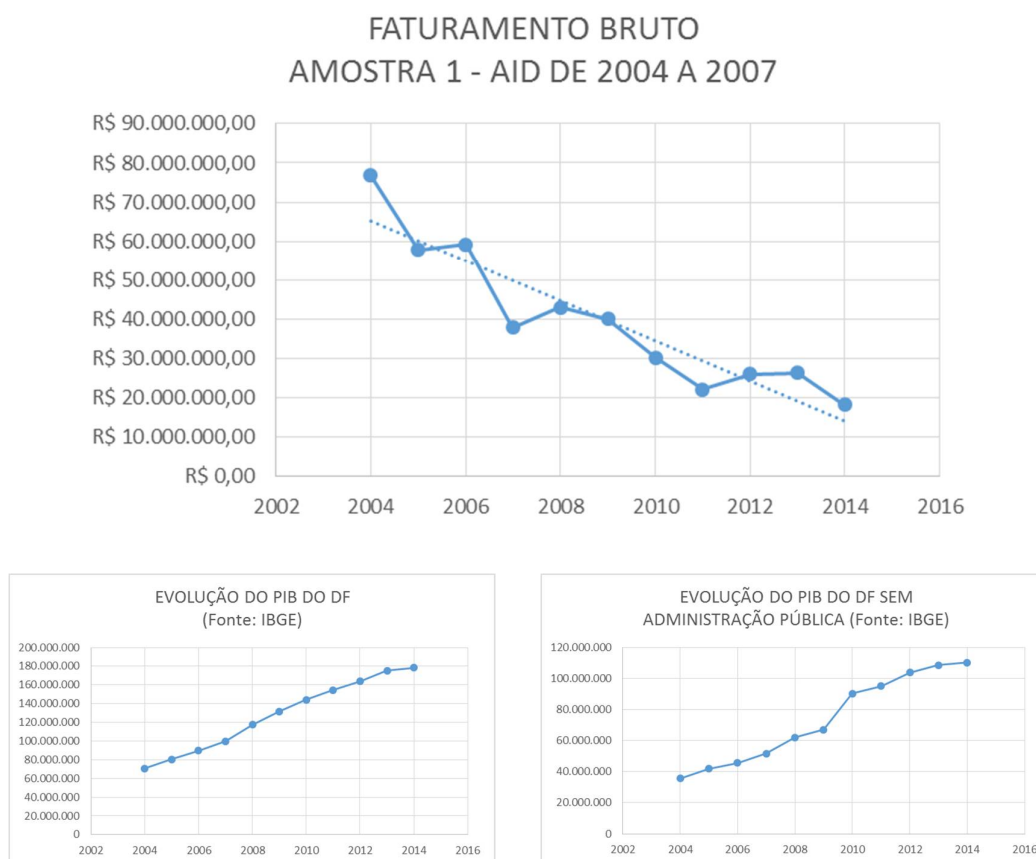


TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

estavam implantadas. Se não crescente, a partir deste ano, as respectivas arrecadações tributárias ao menos deveriam se manter no mesmo patamar alcançado em 2006. Todavia, comparados os resultados de 2014 e 2007, observa-se uma redução de 43,7%. Por outro lado, no mesmo período, o valor arrecadado como tributos pelas demais empresas cresceu 151,8%. O montante relativo apenas ao ICMS que ingressou nos cofres distritais, por sua vez, foi ampliado em 103,3%.

398. Igualmente, é negativo o desempenho do faturamento das empresas incentivadas constantes da Amostra 1 em relação à evolução do Produto Interno Bruto – PIB do DF, no período analisado, conforme demonstrado nos gráficos a seguir.

Quadro 15 – Faturamento bruto – AID de 2004 a 2007¹⁷⁰.



¹⁷⁰ Os dados referentes ao PIB do DF, com e sem a Administração Pública, para 2014, foram obtidos aplicando-se ao valor de 2013 os índices de crescimento da atividade econômica no DF dados pelo Índice de Desempenho Econômico do Distrito Federal – IDECON/DF, publicado pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN (DA 19, associado eletronicamente ao processo). Tal metodologia foi utilizada, uma vez que os dados do IBGE para este ano não haviam sido divulgados até a conclusão deste Relatório de Auditoria. Ressalta-se ainda que os dados disponibilizados pelo IBGE referentes aos anos de 2010 a 2013 foram elaborados com base no Sistema de Contas Nacionais – Referência 2010 (SCN-2010), que trouxe alterações de metodologia de cálculo em relação ao sistema utilizado para os anos de 1999 a 2009.



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

399. Observa-se que, também sob a ótica do faturamento, o desempenho dos empreendimentos beneficiados pelo PRÓ-DF e PRÓ-DF II ficou muito aquém do experimentado pela economia local para um intervalo temporal correspondente, conforme evidenciado na linha pontilhada do gráfico em destaque acima¹⁷¹. Olhando-se os extremos, 2004 e 2014, verifica-se que o faturamento bruto das empresas incentivadas reduziu 59,8%, enquanto o PIB do DF cresceu 152,4%, incluindo-se a Administração Pública, e 210,0%, sem ela.

400. Por fim, realizou-se uma estimativa do custo de oportunidade dos programas PRÓ-DF e PRÓ-DF II, a qual consiste, simplificada, em uma comparação entre os benefícios resultantes de uma determinada escolha, em relação aos resultados que se poderia alcançar caso se decidisse por uma alternativa diferente. A tabela a seguir contém as variáveis de custo examinadas.

Quadro 16 – Cenários para Avaliar o Custo de Oportunidade do PRÓ-DF e PRÓ-DF II.

AMOSTRA 1 - AID DE 2004 A 2007					
CUSTO	DESCONTOS CONCEDIDOS NA AQUISIÇÃO DOS TERRENOS	RENÚNCIA FISCAL	BENEFÍCIOS CREDITÍCIOS	FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS - FIDE	TOTAL
COM PRÓ-DF II	R\$ 12.883.188,85	R\$ 291.559,25	-	-	R\$ 13.174.748,10
SEM PRÓ-DF II	-	-	-	-	R\$ 0,00

BENEFÍCIO	VALOR	DESCRIÇÃO
COM PRÓ-DF II	R\$ 6.771.946,06	ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA
SEM PRÓ-DF II	R\$ 12.883.188,85	VALOR EQUIVALENTE AOS DESCONTOS CONCEDIDOS NOS LOTES

R\$ 6.111.242,79	DIFERENÇA ENTRE OS RESULTADOS DOS BENEFÍCIOS SEM E COM O PRÓ-DF II
-------------------------	---

401. O quadro demonstra que, apenas em relação à Amostra 1, o PRÓ-DF e o PRÓ-DF II representaram para o DF um retorno líquido de cerca de R\$ 6,8 milhões; enquanto que, caso não tivesse concedido os terrenos como incentivo econômico, o patrimônio público distrital não teria sido subtraído em quase R\$ 13 milhões oferecidos em descontos na aquisição dos lotes. Em outras palavras, para receber aproximadamente 6,7 milhões, o DF renunciou a montante próximo a 13 milhões, o que representa uma perda de R\$ 6,1 milhões somente para as 89 empresas amostradas, que receberam da TERRACAP 104 imóveis¹⁷².

402. Ocorre que, entre 2004 e 2014, foram concedidos 1.822 terrenos no âmbito do programa PRÓ-DF II, dos quais 883 já tiveram as escrituras correspondentes lavradas¹⁷³. Com base nas avaliações da TERRACAP¹⁷⁴ quando da assinatura dos

¹⁷¹ Linha de tendência linear.

¹⁷² DA 18.1, associado eletronicamente ao processo.

¹⁷³ Segundo a TERRACAP, por meio do Ofício nº 24/2015 (e-DOC 19309A8F), em resposta à NA nº 45 (e-DOC E7A510ED).

¹⁷⁴ Atualizada até 10/7/2015 (DA 18.2, associado eletronicamente ao processo).



contratos de concessão ou lavratura das escrituras, em conjunto, esses imóveis foram valorados em R\$ 3,5 bilhões¹⁷⁵. Por outro lado, o montante atualizado de financiamentos e benefícios creditícios concedidos no período foi superior a R\$ 1,7 bilhão¹⁷⁶. Ou seja, o valor envolvido no PRÓ-DF e no PRÓ-DF II, considerando os incentivos governamentais e as contrapartidas dos empresários, chegou a R\$ 5,2 bilhões¹⁷⁷ no período. Entretanto, caso o resultado tenha sido equivalente ao observado para a Amostra 1, não houve nenhum ganho real em relação aos objetivos do citado programa.

403. Diversos aspectos contribuíram para o baixo desempenho do PRÓ-DF e PRÓ-DF II, conforme evidenciado nos Achados de Auditoria n^{os} 1 a 3, principalmente.

Causas

404. Concessão de benefícios sem fixação de metas de arrecadação tributária e faturamento para os empreendimentos incentivados.

405. Fixação e repactuação de metas de geração de emprego dissociadas dos custos dos benefícios concedidos pelo Poder Público.

406. Ausência de definição de um limite máximo de custo por emprego incentivado no âmbito dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal.

407. Ausência de normativo regulamentando o vínculo entre os descontos concedidos e os resultados projetados pelas empresas no PVTEF, bem como em relação aos custos suportados pelo GDF.

408. Inexistência de monitoramento do desempenho e dos custos com vistas a aferir a eficiência e a eficácia dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local.

Efeitos

409. Alocação inadequada dos recursos públicos que poderiam contribuir efetivamente para o desenvolvimento econômico do DF, mas não alcançaram esse resultado.

410. Os programas PRÓ-DF e PRÓ-DF II não cumpriram seu objetivo de incentivar o desenvolvimento econômico do DF, se assemelhando a programas de distribuição de benefícios sociais.

Considerações do Auditado

SEDES

411. A SEDES se manifestou, intempestivamente, por meio do Ofício n^o

¹⁷⁵ R\$ 3.484.129.205,50 (DA 18.6, associado eletronicamente ao processo).

¹⁷⁶ R\$ 1.704.725.126,40. Os valores foram informados pelo BRB, por meio do OFÍCIO DIRCO /SUPCO /GECIN - 2015/001, de 15/5/2015, e atualizados pelo INPC (DA 18.5, associado eletronicamente ao processo).

¹⁷⁷ R\$ 5.188.854.331,90.



257/2016-GAB/SEDS, de 3/3/2016.

412. Com relação ao IDEAS Industrial, foi apresentado expediente interno, do Subsecretário de Desenvolvimento Econômico para o Secretário-Adjunto da pasta, também Presidente do Comitê de Desenvolvimento Industrial - CDI, visando tomada de decisão com relação aos procedimentos administrativos a serem adotados acerca das concessões de incentivos sem observância do disposto no art. 90 da Lei nº 5.017/2013.

413. No tocante à continuidade do PRO-DF II, a SEDES disse que a questão perpassa pelo custo de oportunidade, no sentido de que o Estado opta pelo desenvolvimento das ADE em detrimento de se obter naquele momento os recursos de venda dos imóveis ao preço de mercado, com o intuito do fortalecimento das atividades já realizadas no DF ou da capitalização das novas atividades econômicas para fomentar sua receita. Citou ainda, como exemplo, a política que o Estado de Goiás vem praticando, inclusive atraindo várias indústrias e empresas do DF.

414. No que se refere à proposição “II-b-1”¹⁷⁸, referente ao Achado 6 do Relatório Prévio de Auditoria, a Secretaria afirmou que, apesar da proposta, a pasta se baseia no que está previsto na lei, isto é, o cálculo dos descontos obedece ao cumprimento de prazos.

415. Quanto ao item “II-b-2”¹⁷⁹, a SEDES declarou estar realizando o acompanhamento das metas já aprovadas, enfatizando que, quando o empreendimento não atende aos requisitos propostos pelo programa, não ocorre a implantação. Informou ainda que, quando há previsão legal que permita/exija a revisão e a consequente repactuação, ela ocorre, a exemplo das empresas que migraram para o Programa PRÓ-DF II, nos termos da Lei 4.269/2008, as quais apresentaram novo PVTEF.

416. Sobre a proposição “II-c”¹⁸⁰, a Secretaria disse que, atualmente, o artigo 25 da Lei nº 3.196/2003 determina a manutenção apenas das metas de geração de emprego e que, quanto a arrecadação tributária, se faz necessária nova legislação que ampare tal cobrança.

TERRACAP, SEF/DF E BRB

417. A TERRACAP, a SEF/DF e o BRB não se manifestaram sobre o Achado de Auditoria.

¹⁷⁸ “(...) *normatize e implante: 1. na concessão de benefícios, a vinculação dos descontos concedidos: a) diretamente proporcional aos resultados projetados pelas empresas (geração de empregos, arrecadação tributária, faturamento, tempo de implantação do negócio, investimentos previstos); b) inversamente proporcional à atratividade e localização da ADE e outros custos que podem ser suportados pelo GDF*”.

¹⁷⁹ “(...) *a revisão e repactuação das metas firmadas com os empreendimentos beneficiados pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, cujos incentivos econômicos-fiscais estejam em curso, realizando a consequente compensação financeira a favor do erário distrital, se for o caso*”.

¹⁸⁰ “(...) *nos 5 anos após a emissão do AID, atualize as metas de faturamento e arrecadação tributária previstos no PVTEF utilizando como parâmetro o índice econômico utilizado pelo DF para atualização dos seus créditos tributários, ou outro que, justificadamente, entender cabível*”.



Posicionamento da equipe de auditoria

418. Com relação ao IDEAS Industrial, as informações apresentadas não questionaram o teor do presente Achado, nem do encaminhamento proposto, tampouco indicaram fatos novos tendentes a alterá-lo.

419. Sobre o argumento da SEDES pela continuidade do PRÓ-DF II, no sentido de optar pelo desenvolvimento das ADE em detrimento da venda dos imóveis ao preço de mercado, com o intuito do fortalecimento das atividades já realizadas no DF ou da capitalização das novas atividades econômicas para fomentar sua receita, trata-se de argumentação congruente com os objetivos legais do programa. Todavia, restou evidenciado nesta auditoria, para a Amostra 1, a qual permitiu uma avaliação de longo prazo do PRÓ-DF II, que os seus custos são evidentemente desproporcionais em relação a seus resultados.

420. Conforme já explanado na resposta à Questão 3 desta auditoria (fl. 105):

O desempenho das empresas beneficiadas foi muito inferior ao experimentado pela economia distrital, em todas as perspectivas avaliadas. O número de empregados, a arrecadação tributária e o faturamento dos empreendimentos diminuíram nos últimos anos, sendo que, no mesmo período, a economia local vivenciou incremento nesses três aspectos. Ademais, o custo de cada emprego gerado e mantido mostrou-se injustificável no médio prazo e houve redução do número inicial de empregados das empresas no longo prazo. Por outro lado, num período de 8 a 11 anos após a emissão dos Atestados de Implantação Definitiva, para cada um real investido, houve retorno de apenas R\$ 0,51 em arrecadação tributária.

421. Sendo assim, não há evidência de êxito do programa em qualquer de seus objetivos, tornando injustificável sua continuidade nos moldes atuais.

422. Nesse sentido, relevante citar trecho do Parecer nº 1137 – PROCON/PGDF¹⁸¹, no qual a PGDF cita as seguintes considerações da Assessoria Jurídico-Legislativa da SEDES:

A Interpretação sistemática da Lei permite a certeza que o Poder Público se dispôs a renunciar parte de seu patrimônio imobiliário (...) para incentivar o desenvolvimento econômico, exigindo, em contrapartida, a geração de empregos e renda, o que em tese garante a recomposição do patrimônio público por meio da arrecadação de impostos, e desenvolvimento social com a geração de postos de trabalho.

(...)

*Sem a compensação da renúncia econômica, por meio da geração de emprego e renda, **a concessão do desconto representaria na verdade doação do imóvel ao setor produtivo, além de permitir a aquisição de bem público sem concorrência pública, o que caracteriza clara violação à Lei de***

¹⁸¹ e-DOC CD1A6E4D-c.



Licitação. (grifou-se)

423. Por conseguinte, mostra-se fundamental que a SEDES realize estudos com o objetivo de avaliar a conveniência e oportunidade da manutenção do PRÓ-DF II, tendo em vista que os resultados por ele alcançados não justificam os elevados investimentos públicos realizados, e do IDEAS Industrial, considerando que há evidências de que seus resultados serão semelhantes aos alcançados pelo PRÓ-DF II, uma vez que possui características operacionais e limitações gerenciais similares.

424. Quanto à normatização e implantação de vinculação dos descontos concedidos, diretamente proporcionais aos resultados projetados pelas empresas (geração de empregos, arrecadação tributária, faturamento, tempo de implantação do negócio, investimentos previstos) e inversamente proporcionais à atratividade e localização da ADE e outros custos que podem ser suportados pelo GDF, a SEDS argumentou que não o faria, uma vez que a pasta se baseia no que está previsto na lei, isto é, o cálculo dos descontos obedece ao cumprimento de prazos.

425. Sobre o tema, cumpre destacar que o artigo 5º da Lei nº 3.266/2003, ao estabelecer limites máximos de descontos para determinados tipos de empreendimento e prazos de implantação, atribuiu ao COPEP/DF a fixação de parâmetros para a determinação dos percentuais de desconto a serem efetivamente aplicados, apresentando aspectos mínimos que deverão ser levados em consideração para o estabelecimento desta parametrização, conforme os parágrafos 4º e 5º do referido artigo, transcritos a seguir:

(...)

§ 4º O Conselho do PRÓ-DF II fixará os parâmetros para a determinação dos prazos de contrato, dos prazos de carência, dos percentuais de descontos e dos critérios para a definição de interesse relevante, a serem aplicados pelas Câmaras.

§ 5º Os parâmetros a serem fixados considerarão:

I – quantidade de empregos a serem gerados, constante do projeto;

II – cronograma físico das obras;

III – ramo da atividade.

426. Ressalta-se que, diante do arcabouço legal que rege o programa e da amplitude de seu objetivo, de “*ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária e promover o desenvolvimento econômico e social, sustentável e integrado do Distrito Federal*”¹⁸², o pequeno rol trazido pelo § 5º do artigo 5º da Lei nº 3.266/2003, transcrito acima, é exemplificativo, sendo insuficiente para abarcar a finalidade legal do PRÓ-DF II.

427. De toda sorte, caso a SEDES entenda o rol supracitado como taxativo, nada impede que, juntamente com a Casa Civil, tome providências no sentido de aperfeiçoar a legislação do programa, de forma a permitir o cumprimento de seus objetivos legais, os quais pressupõem que, além da geração de empregos, a

¹⁸² Lei 3.196/2003, artigo 2º.



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

arrecadação tributária, o faturamento, o tempo de implantação do negócio, os investimentos previstos, a atratividade e localização da ADE e outros custos que podem ser suportados pelo GDF sejam levados em consideração quando da definição do percentual de desconto que se concederá como incentivo à empresa beneficiada com lote do programa.

428. Inclusive, corrobora esse entendimento o que declara a Carta de Serviços da SEDES¹⁸³, disponível no endereço eletrônico do Governo de Brasília¹⁸⁴, se referindo aos contratos de concessão do PRÓ-DF II, nos seguintes termos:

*Nessa modalidade contratual, serão assegurados ao beneficiário, descontos de até 95% (noventa e cinco por cento) do valor de avaliação do imóvel objeto do contrato, **dependendo do porte da empresa, do prazo de implantação e da relevância econômica para o Distrito Federal.** (grifou-se)*

429. No que diz respeito à revisão e repactuação de metas firmadas com os empreendimentos beneficiados pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, impende destacar o que estabeleceu o artigo 37 da Lei nº 3.266/2003:

Art. 37. Fica assegurada a revisão das metas constantes no projeto de viabilidade econômica dos empreendimentos, na forma que dispuser o Regulamento ou o Conselho do PRÓ-DF II.

430. Sendo assim, embora a Secretaria tenha afirmado que quando o empreendimento não atende aos requisitos propostos pelo programa, não ocorre a sua implantação, observa-se que existe previsão legal que permite a revisão e a consequente repactuação de metas. Mostra-se, portanto, necessário que seja normatizada esta revisão, para incentivos econômicos-fiscais em curso, estabelecendo a consequente compensação financeira a favor do erário distrital, se for o caso, com vistas a resguardar o interesse e o patrimônio públicos.

431. Por outro lado, com relação à proposta de que a SEDES, nos 5 anos após a emissão do AID, atualize as metas de faturamento e arrecadação tributária previstos no PVTEF, a Secretaria afirmou que o seu cumprimento depende de nova legislação que ampare tal cobrança, uma vez que o artigo 25 da Lei nº 3.196/2003 determina a manutenção apenas das metas de geração de emprego durante o período mencionado. Todavia, o artigo 43 da Lei nº 3.266/2003 dispõe que:

Art. 43. As disposições contidas no art. 25, parágrafos e incisos, da Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003, poderão ser alteradas a critério do Conselho do PRÓ-DF II, instituído por esta Lei.

432. Considerando que o titular da SEDES é o Coordenador Executivo do

¹⁸³ Página 18 da Carta de Serviços ao Cidadão da SEDST, atual SEDES.

¹⁸⁴ <http://www.brasilia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2015/10/Carta-de-Servi%C3%A7os-Turismo.pdf> (acesso realizado em 11/3/2016 às 16:00).



Conselho do PRÓ-DF II – COPEP¹⁸⁵; que, como tal, uma de suas competências legais é “*propor o estabelecimento de normas, instruções e critérios para análise, aprovação e acompanhamento de projetos*”¹⁸⁶; e, ainda, que cabe à SEDES “*propor sanções e normas ao COPEP – DF que julgar necessárias à operacionalização do Programa*”¹⁸⁷, além de “*estabelecer critérios para o cumprimento das obrigações regulamentares*”¹⁸⁸, a implementação da atualização das metas de faturamento e arrecadação tributária durante os 5 anos após o AID é iniciativa perfeitamente aplicável e legal, independentemente de qualquer alteração legislativa.

433. De qualquer forma, tendo em vista a prerrogativa dada ao Conselho do PRÓ-DF II pelo artigo 43 da Lei nº 3.266/2003, será proposto que a determinação em questão seja direcionada ao COPEP/DF.

434. Diante do exposto, opta-se por manter o Achado de Auditoria na íntegra, conforme formulado no Relatório Prévio de Auditoria.

Proposições

435. Propõe-se ao e. Plenário:

- I. determinar ao Governador do Distrito Federal que, no âmbito de suas competências conferidas pelo art. 100, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, ordene o sobrestamento de todos os processos administrativos relacionados à concessão de novos benefícios decorrentes do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial até a completa reformulação desses programas, avaliando a conveniência de estender a medida aos demais programas congêneres, caso padeçam dos mesmos vícios;
- II. determinar à SEDES, à luz do princípio da eficiência no serviço público, que:
 - a) realize estudos com o objetivo de avaliar a conveniência e oportunidade da manutenção do:
 1. PRÓ-DF II, tendo em vista que os resultados por ele alcançados não justificam os elevados investimentos públicos realizados;
 2. IDEAS Industrial, tendo em vista que há evidências de que seus resultados serão semelhantes aos alcançados pelo PRÓ-DF II, uma vez que possui características operacionais

¹⁸⁵ Lei nº 3.266/2003, art. 21, Parágrafo único: “*Na ausência do Presidente, este será substituído pelo Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, que exercerá cumulativamente as funções de Coordenador Executivo do Conselho e das Câmaras Setoriais*”.

¹⁸⁶ Lei nº 3.266/2003, art. 22, II.

¹⁸⁷ Decreto nº 36.494, art. 15, § 1º, alínea b.

¹⁸⁸ Decreto nº 36.494, art. 15, § 1º, alínea e.



- e limitações gerenciais similares;
- b) normatize e implante:
1. na concessão de benefícios, a vinculação dos descontos concedidos:
 - a. diretamente proporcionais aos resultados projetados pelas empresas (geração de empregos, arrecadação tributária, faturamento, tempo de implantação do negócio, investimentos previstos);
 - b. inversamente proporcionais à atratividade e localização da ADE e outros custos que podem ser suportados pelo GDF;
 2. os critérios para revisão e repactuação das metas firmadas com os empreendimentos beneficiados pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, cujos incentivos econômicos-fiscais estejam em curso, ordenando a consequente compensação financeira a favor do erário distrital, se for o caso;
- c) elabore e remeta a esta Corte um Plano de Ação com o objetivo de implantar as medidas dos itens acima, contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução;
- III. determinar ao COPEP que, com fulcro no art. 43 da Lei nº 3.266/2003, normatize a atualização, nos 5 anos após a emissão do AID, das metas de faturamento e arrecadação tributária previstas no PVTEF, estabelecendo como parâmetro o índice econômico utilizado pelo DF para atualização dos seus créditos tributários, ou outro que, justificadamente, entender cabível.

Benefícios Esperados

436. Aprimorar a aplicação dos recursos públicos distritais, permitindo sua melhor alocação, com vistas à eficiente promoção do desenvolvimento econômico do Distrito Federal.

3 Conclusão

437. A presente auditoria visou avaliar a regularidade e os resultados das ações de desenvolvimento econômico empreendidas no Distrito Federal, havendo o trabalho se desdobrado em três questões de auditoria.

438. Na primeira questão, avaliou-se que inexistente planejamento estratégico e definição de diretrizes e objetivos de curto, médio e longo prazos para nortear as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico local. Soma-se a isso a constatação



de que não há na SEDES instrumentos de gestão hábeis a permitir a aferição de custos e resultados, a avaliação e o aprimoramento sistemático dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico distritais.

439. A seleção de projetos é desvinculada de critérios técnicos e objetivos que permitam a escolha dos empreendimentos com maior potencial de retorno. As metas estabelecidas para as empresas beneficiadas não expressam todos os objetivos do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial. O monitoramento realizado pela SEDES é precário. As fiscalizações *in loco* são pouco efetivas e, ao contrário do que dispõe a legislação, não há acompanhamento após a escrituração dos terrenos alienados com incentivo econômico. Além disso, foram identificadas atuações do COPEP, órgão deliberativo do PRÓ-DF II, em oposição aos objetivos do programa.

440. No que diz respeito à segunda questão, verificou-se que, no PRÓ-DF II, as amostras estatísticas analisadas evidenciam o não cumprimento de seus objetivos. A geração de empregos das empresas beneficiadas é baixa e inconsistente. Os empreendimentos apresentam reduzido incremento em seu faturamento e arrecadação tributária, os quais, além disso, apresentam nítida tendência de queda nos últimos anos.

441. Ademais, o programa não é sustentável, na medida em que um percentual relevante das empresas, quando das visitas realizadas *in loco*, se encontravam baixadas no cadastro fiscal da SEF/DF, estavam fechadas ou haviam alugado os lotes para terceiros. Na Amostra 1, apenas 12% das empresas estão funcionando nos moldes previstos no PVTEF. Na Amostra 2, este percentual foi de 39%.

442. O IDEAS Industrial, cuja execução se iniciou no final de 2014, ainda não permite uma avaliação de sua contribuição para o desenvolvimento local. Todavia, há evidências de que seus resultados serão semelhantes aos alcançados pelo PRÓ-DF II, uma vez que possui características operacionais e limitações gerenciais similares.

443. Em relação à terceira questão, entendeu-se que, no caso do PRÓ-DF II, para a Amostra 1, os custos com o programa são evidentemente desproporcionais em relação a seus resultados. O desempenho das empresas beneficiadas foi muito inferior ao experimentado pela economia distrital, em todas as perspectivas avaliadas. O número de empregados, a arrecadação tributária e o faturamento dos empreendimentos diminuíram nos últimos anos, sendo que, no mesmo período, a economia local vivenciou incremento nesses três aspectos.

444. Ademais, o custo de cada emprego gerado e mantido mostrou-se injustificável no médio prazo e houve redução do número inicial de empregados das empresas no longo prazo. Por outro lado, num período de 8 a 11 anos após a emissão dos Atestados de Implantação Definitiva, para cada um real investido, houve retorno de apenas R\$ 0,51 em arrecadação tributária. Quanto ao IDEAS Industrial, embora seja um programa recente, suas características operacionais e limitações gerenciais indicam que seus resultados serão semelhantes aos do PRÓ-DF II.

445. Conclui-se, portanto, que os números apurados na auditoria denotam o pleno fracasso do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal



- PRÓ-DF II. Tendo por objetivo “ampliar a capacidade da economia local na produção de bens e serviços e na efetiva geração de emprego, renda, receita tributária e promover o desenvolvimento econômico e social, sustentável e integrado do Distrito Federal”, esse programa não foi efetivo em nenhuma das frentes que se propôs incrementar. A exemplo do PRÓ-DF II, o programa IDEAS Industrial, em que pese ser recente e, em razão disso, não poder ter os seus resultados avaliados, apresenta falhas assemelhadas.

4 Proposições

446.

Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

- I. tomar conhecimento:
 - a) do presente Relatório de Auditoria;
 - b) do Ofício nº 802/2015-PRESI, e-DOC 875C65F2-c;
 - c) do Ofício nº 950/2015-GAB/SEF, e-DOC 2340DADA-c;
- II. determinar ao Governador do Distrito Federal que, no âmbito de suas competências conferidas pelo art. 100, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, ordene o sobrestamento de todos os processos administrativos relacionados à concessão de novos benefícios decorrentes do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial até a completa reformulação desses programas, avaliando a conveniência de estender a medida aos demais programas congêneres, caso padeçam dos mesmos vícios (Achado 6);
- III. determinar à SEDES, à luz do princípio da eficiência, que:
 - a) realize estudos com o objetivo de avaliar a conveniência e oportunidade da manutenção do (Achado 6):
 1. PRÓ-DF II, tendo em vista que os resultados por ele alcançados não justificam os elevados investimentos públicos realizados;
 2. IDEAS Industrial, tendo em vista que há evidências de que seus resultados serão semelhantes aos alcançados pelo PRÓ-DF II, uma vez que possui características operacionais e limitações gerenciais similares;
 - b) estabeleça diretrizes e objetivos estratégicos de curto, médio e longo prazos para o PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local vigentes (Achado 1);
 - c) fixe metas, elabore indicadores de desempenho e implemente sistemática de monitoramento e avaliação do PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de desenvolvimento econômico vigentes a fim de mensurar seus resultados, eficiência, eficácia e efetividade (Achado 1);



- d) adote providências para regularizar a gestão do FUNDEF, de forma a suprir a sua unidade gestora dos recursos humanos, orçamentários e financeiros necessários ao seu funcionamento (Achado 1);
- e) implemente sistemática informatizada para gestão do estoque de imóveis disponibilizados ao PRÓ-DF II que inclua, no mínimo, as seguintes informações (Achado 1):
 - 3. disponibilidade por ADE, considerando a sua localização e o tamanho;
 - 4. atividade econômica apropriada, por imóvel e ADE, considerando a sua vocação, estágio de implementação da infraestrutura básica e atividades circunvizinhas aprovadas ou instaladas;
- f) adote providências para que essa Secretaria passe a utilizar um sistema informatizado na gestão dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local que permita, no mínimo (Achados 1, 2 e 3):
 - 1. cadastrar, ranquear e selecionar as cartas consulta apresentadas e as respectivas metas propostas;
 - 2. conciliar as informações do PVTEF com as das respectivas cartas consulta;
 - 3. registrar as deliberações do COPEP;
 - 4. atender os requisitos previstos no item V da Decisão nº 1803/2005;
 - 5. consultar todos os benefícios já concedidos (lotes, financiamentos, incentivos creditícios e fiscais), seus respectivos beneficiários e sua situação atual;
 - 6. controlar o cumprimento e manutenção das metas globais do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial, inclusive com o uso das informações produzidas pela SEF e TERRACAP;
 - 7. vincular as vistorias às metas previstas nas cartas consulta;
 - 8. monitorar:
 - a. as falhas identificadas nas vistorias, as respectivas providências adotadas e eventuais justificativas para ausência de medidas saneadoras;
 - b. a situação atual e individual dos benefícios concedidos;
 - c. o pagamento das taxas de ocupação devidas pelas empresas beneficiadas com imóveis;
 - d. os prazos e requisitos, por empreendimento, relativos à emissão dos atestados de implantação provisória e



definitiva; bem como a manutenção das metas pactuadas e diligências da SEDES durante a fruição dos benefícios econômicos;

- g) normatize e implante (Achados 3 e 6):
1. na concessão de benefícios, a vinculação dos descontos concedidos, de modo que sejam:
 - a. diretamente proporcionais aos resultados projetados pelas empresas (geração de empregos, arrecadação tributária, faturamento, tempo de implantação do negócio, investimentos previstos);
 - b. inversamente proporcionais à atratividade e localização da ADE e outros custos que podem ser suportados pelo GDF;
 2. os critérios para revisão e repactuação das metas firmadas com os empreendimentos beneficiados pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, cujos incentivos econômicos-fiscais estejam em curso, ordenando a consequente compensação financeira a favor do erário distrital, se for o caso;
 3. os procedimentos utilizados nas fiscalizações (documental e *in loco*) dos empreendimentos incentivados, para efeito de comprovação do funcionamento das empresas beneficiadas e da execução das atividades empresariais previstas no PVTEF, incluindo avaliação dos seguintes requisitos: faturamento, funcionamento, arrecadação tributária, situação cadastral na SEF;
 4. o estabelecimento de critérios, procedimentos e rotinas para o monitoramento dos beneficiados pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal;
- h) previamente à concessão de incentivos ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, periodicamente, publique edital de chamamento público para seleção de projetos contendo, no mínimo (Achado 2):
1. os benefícios disponíveis;
 2. as atividades econômicas prioritárias para as ADEs consideradas, se houver;
 3. o prazo para apresentação do documento de habilitação ao incentivo;
 4. os critérios de julgamento e classificação das propostas (PVTEF), de modo que:



- a. estabeleça pontuações para, no mínimo, os seguintes itens: geração de empregos, arrecadação tributária, faturamento, tempo de implantação do negócio, investimentos previstos;
 - b. fixe pontuação mínima necessária para habilitação, proporcional ao valor do terreno a ser concedido;
 - c. realize o ranqueamento das propostas habilitadas, antes da concessão dos benefícios, priorizando aquelas com maior potencial de retorno à economia local;
- i) verifique, na fase de seleção, a capacidade econômica dos pleiteantes a incentivo econômico, analisando suas condições de suportarem os seguintes encargos: investimento, capital de giro e pagamento das obrigações referentes ao lote (taxas de ocupação e valor não incentivado do terreno) (Achado 5);
- j) na análise de mérito das cartas-consulta (Achado 2):
1. inabilite empresas cujas propostas de atividade econômica não se adequem às necessidades das respectivas ADE;
 2. realize a validação das informações apresentadas pelas empresas na fase de habilitação dos programas de desenvolvimento do Distrito Federal, ao menos, utilizando-se das seguintes informações:
 - a. arrecadação tributária, faturamento e regularidade da inscrição estadual junto à SEF/DF;
 - b. número e situação dos empregados junto ao MTE e registrados na RAIS e/ou CAGED;
 - c. número e situação dos empregados junto à Receita Federal/CEF, disponíveis na GFIP;
- k) vincule a emissão dos Atestados de Implantação Definitiva à concretização das projeções e metas previstas nos respectivos PVTEF, inclusive as financeiras, nos termos do art. 4º, § 10, da Lei nº 3266/2003 (Achado 3);
- l) exija dos beneficiados do PRÓ-DF II comprovação dos investimentos realizados nos empreendimentos incentivados (Achado 3);
- m) regulamente e incremente o monitoramento e avaliação do PRÓ-DF II contemplando nas análises as metas relacionadas às previsões de crescimento das empresas (por exemplo, o acréscimo anual de faturamento) fundamentadas nos dados dos PVTEF (Achado 4);
- n) monitore, por meios diretos (vistorias *in loco* e análise da



documentação fornecida pelos beneficiários – art. 8º do Decreto nº 36.494/2015, por exemplo) e indiretos (consulta a RAIS e cadastro fiscal da SEF, por exemplo) as empresas beneficiadas nos cinco anos seguintes à concessão do AID, dando efetividade ao disposto no art. 7º do Decreto nº 36.494/2015, no que concerne à perda total ou parcial do desconto para aquisição de terreno (Achado 4);

- o) regulamente, por meio da Comissão Especial de Análise de Recursos, a aplicação das sanções previstas no inciso II do art. 7º do Decreto nº 36.494/2015, estabelecendo critérios técnicos e objetivos para definição do grau das penalidades (Achado 4);
 - p) identificadas irregularidades em vistorias de monitoramento, faça gestões junto à AGEFIS e às Administrações Regionais nas quais se tenha implantado ADE, com vistas à adoção de providências para garantir a utilização dos imóveis em consonância com as normas de gabarito locais e com os projetos aprovados, impedindo o uso predominantemente residencial em imóveis com destinação comercial (Achado 5);
 - q) instaure sindicância para identificar os eventuais responsáveis e motivos operacionais que levaram à descontinuidade ou não utilização dos sistemas informatizados anunciados ao Tribunal por meio do Ofício nº 520/2006/GAB-SDE, em resposta à Decisão nº 1803/2005, item V;
 - r) abstenha-se de conceder financiamentos do IDEAS Industrial sem a prévia avaliação dos respectivos PVTEF, observando integralmente o disposto no artigo 9º da Lei nº 5.017/2013 e nos itens II-b e II-c da Decisão nº 2360/2013 (Achado 2);
 - s) elabore e remeta a esta Corte um Plano de Ação, no prazo de 90 (noventa) dias, com o objetivo de implantar as medidas dos itens 'III-a' a 'III-p', contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução.
- IV. determinar à TERRACAP que (Achado 3):
- a) inclua nas escrituras e contratos de concessão de uso de terrenos vinculados ao PRÓ-DF II cláusula resolutiva ou medida similar que vise resguardar o patrimônio público, nos casos de descumprimento por parte dos beneficiários dos dispositivos que regem o programa, em atenção aos artigos 25 da Lei nº 3.196/2003; 4º, § 9º da Lei nº 3.266/2003, 5º da Lei nº 4169/2008 e 7º do Decreto nº 36494/2015, especialmente no que tange:



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

1. ao descumprimento das metas previstas nas cartas consulta;
2. à locação, venda ou cessão do imóvel a terceiros;
- b) reveja o entendimento da sua Resolução nº 219/2007, art. 12, § 2º, no que contraria a Lei nº 3.196/2003, art. 6º, VI e § 4º;
- V. determinar ao COPEP que:
 - a) revogue a Resolução Normativa nº 8/2012, tendo em vista que a mesma contraria a Lei nº 3.196/2003, art. 6º, VI e § 4º (Achado 3);
 - b) normatize, no prazo de 90 (noventa) dias, com fulcro no art. 43 da Lei nº 3.266/2003, a atualização, nos 5 anos após a emissão do AID, das metas de faturamento e arrecadação tributária previstas no PVTEF, estabelecendo como parâmetro o índice econômico utilizado pelo DF para atualização dos seus créditos tributários, ou outro que, justificadamente, entender cabível (Achado 6);
- VI. determinar aos membros do COPEP que fundamentem suas deliberações nos princípios da administração pública e em critérios técnicos, em especial quando houver divergência com o parecer técnico, sob pena de responsabilização pessoal (Achado 1);
- VII. determinar à SEDES e à TERRACAP que estabeleçam, no prazo de 90 (noventa) dias, uma sistemática de acompanhamento por suas unidades de controle interno do cumprimento das deliberações dos órgãos de controle interno e externo relacionadas aos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, nos termos do art. 3º, inciso V, do Decreto nº 34367/2013 (Achado 1);
- VIII. determinar à SEDES e à PGDF que, conjuntamente, no prazo de 90 (noventa) dias, façam levantamento de todos os casos em que houve manutenção irregular de benefícios, em descumprimento ao art. 25 da Lei nº 3.196/2003 e ao art. 5º da Lei nº 4.169/2008, adotando medidas para resguardar o interesse público (Achado 3);
- IX. determinar à Casa Civil do Distrito Federal que, em conjunto com a SEDES, no prazo de 90 (noventa) dias, normatize os procedimentos e atividades do COPEP, adotando critérios técnico-objetivos e vinculantes para as decisões relativas a (Achado 1):
 - a) concessão de benefícios;
 - b) flexibilização de metas;



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

- c) redução de benefícios proporcionalmente ao descumprimento ou diminuição de metas;
- d) cancelamento de benefícios.
- X. dar ciência do presente Relatório de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada à SEDES, ao COPEP, à TERRACAP, à PGDF, à Casa Civil do Distrito Federal e à Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- XI. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para as providências de praxe.



ANEXO I - PLANO DE AÇÃO: SEDES

Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
a. realize estudos com o objetivo de avaliar a conveniência e oportunidade da manutenção do (Achado 6): 1. PRÓ-DF II, tendo em vista que os resultados por ele alcançados não justificam os elevados investimentos públicos realizados; 2. IDEAS Industrial, tendo em vista que há evidências de que seus resultados serão semelhantes aos alcançados pelo PRÓ-DF II, uma vez que possui características operacionais e limitações gerenciais similares.	1)		
	2)		
	...		
b. estabeleça diretrizes e objetivos estratégicos de curto, médio e longo prazos para o PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local vigentes (Achado 1)	1)		
	2)		
	...		
c. fixe metas, elabore indicadores de desempenho e implemente sistemática de monitoramento e avaliação do PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de desenvolvimento econômico vigentes a fim de mensurar seus resultados, eficiência, eficácia e efetividade (Achado 1)	1)		
	2)		
	...		
d. adote providências para regularizar a gestão do FUNDEFE, de forma a suprir a sua unidade gestora	1)		
	2)		



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

Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
dos recursos humanos, orçamentários e financeiros necessários ao seu funcionamento (Achado 1)	...		
e. implemente sistemática informatizada para gestão do estoque de imóveis disponibilizados ao PRÓ-DF II que inclua, no mínimo, as seguintes informações (Achado 1):	1)		
	2)		
1. disponibilidade por ADE, considerando a sua localização e o tamanho;			
2. atividade econômica apropriada, por imóvel e ADE, considerando a sua vocação, estágio de implementação da infraestrutura básica e atividades circunvizinhas aprovadas ou instaladas.	...		
f. adote providências para que essa Secretaria passe a utilizar um sistema informatizado na gestão dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local que permita, no mínimo (Achados 1, 2 e 3):	1)		
	2)		
1. cadastrar, ranquear e selecionar as cartas consulta apresentadas e as respectivas metas propostas;			
2. conciliar as informações do PVTEF com as das respectivas cartas consulta;			
3. registrar as deliberações do COPEP;	...		
4. atender os requisitos previstos no item V da Decisão nº 1803/2005;			
5. consultar todos os benefícios já concedidos (lotes, financiamentos, incentivos creditícios e fiscais), seus respectivos			



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

Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
<p>beneficiários e sua situação atual;</p> <p>6. controlar o cumprimento e manutenção das metas globais do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial, inclusive com o uso das informações produzidas pela SEF e TERRACAP;</p> <p>7. vincular as vistorias às metas previstas nas cartas consulta;</p> <p>8. monitorar:</p> <p>a. as falhas identificadas nas vistorias, as respectivas providências adotadas e eventuais justificativas para ausência de medidas saneadoras;</p> <p>b. a situação atual e individual dos benefícios concedidos;</p> <p>c. o pagamento das taxas de ocupação devidas pelas empresas beneficiadas com imóveis;</p> <p>d. os prazos e requisitos, por empreendimento, relativos à emissão dos atestados de implantação provisória e definitiva; bem como a manutenção das metas pactuadas e diligências da SEDES durante a fruição dos benefícios econômicos.</p>			
<p>g. normatize e implante (Achados 3 e 6):</p>	1)		
<p>1. na concessão de benefícios, a vinculação dos descontos concedidos, de modo que sejam:</p>	2)		
<p>a. diretamente proporcionais aos resultados projetados pelas empresas (geração de empregos, arrecadação tributária, faturamento, tempo de implantação do</p>	...		



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

Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
<p>negócio, investimentos previstos);</p> <p>b. inversamente proporcionais à atratividade e localização da ADE e outros custos que podem ser suportados pelo GDF.</p> <p>2. os critérios para revisão e repactuação das metas firmadas com os empreendimentos beneficiados pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, cujos incentivos econômicos-fiscais estejam em curso, ordenando a consequente compensação financeira a favor do erário distrital, se for o caso;</p> <p>3. os procedimentos utilizados nas fiscalizações (documental e <i>in loco</i>) dos empreendimentos incentivados, para efeito de comprovação do funcionamento das empresas beneficiadas e da execução das atividades empresariais previstas no PVTEF, incluindo avaliação dos seguintes requisitos: faturamento, funcionamento, arrecadação tributária, situação cadastral na SEF;</p> <p>4. o estabelecimento de critérios, procedimentos e rotinas para o monitoramento dos beneficiados pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal.</p>			
<p>h. previamente à concessão de incentivos ao</p>	1)		



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

Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
<p>desenvolvimento econômico do Distrito Federal, periodicamente, publique edital de chamamento público para seleção de projetos contendo, no mínimo (Achado 2):</p> <p>1. os benefícios disponíveis;</p> <p>2. as atividades econômicas prioritárias para as ADEs consideradas, se houver;</p> <p>3. o prazo para apresentação do documento de habilitação ao incentivo;</p> <p>4. os critérios de julgamento e classificação das propostas (PVTEF), de modo que:</p> <p>a. estabeleça pontuações para, no mínimo, os seguintes itens: geração de empregos, arrecadação tributária, faturamento, tempo de implantação do negócio, investimentos previstos;</p> <p>b. fixe pontuação mínima necessária para habilitação, proporcional ao valor do terreno a ser concedido;</p> <p>c. realize o ranqueamento das propostas habilitadas, antes da concessão dos benefícios, priorizando aquelas com maior potencial de retorno à economia local.</p>	<p>2)</p> <p>...</p>		
<p>i. verifique, na fase de seleção, a capacidade econômica dos pleiteantes a incentivo econômico, analisando suas condições de suportarem os seguintes encargos: investimento,</p>	<p>1)</p> <p>2)</p>		



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

Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
capital de giro e pagamento das obrigações referentes ao lote (taxas de ocupação e valor não incentivado do terreno) (Achado 5).	...		
j. na análise de mérito das cartas-consulta (Achado 2):	1)		
1. inabilite empresas cujas propostas de atividade econômica não se adequem às necessidades das respectivas ADE;	2)		
2. realize a validação das informações apresentadas pelas empresas na fase de habilitação dos programas de desenvolvimento do Distrito Federal, ao menos, utilizando-se das seguintes informações:			
a. arrecadação tributária, faturamento e regularidade da inscrição estadual junto à SEF/DF;	...		
b. número e situação dos empregados junto ao MTE e registrados na RAIS e/ou CAGED;			
c. número e situação dos empregados junto à Receita Federal/CEF, disponíveis na GFIP.			
k. vincule a emissão dos Atestados de Implantação Definitiva à concretização das projeções e metas previstas nos respectivos PVTEF, inclusive as financeiras, nos termos do art. 4º, § 10, da Lei nº 3266/2003 (Achado 3).	1)		
	2)		
	...		
l. exija dos beneficiados do PRO-DF II comprovação dos investimentos realizados nos empreendimentos incentivados (Achado 3).	1)		
	2)		
	...		
m. regulamente e	1)		



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

Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
o. incrementalmente o monitoramento e avaliação do PRO-DF II contemplando nas análises as metas relacionadas às previsões de crescimento das empresas (por exemplo, o acréscimo anual de faturamento) fundamentadas nos dados dos PVTEF (Achado 4).	2)		
	...		
n. monitore, por meios diretos (vistorias <i>in loco</i> e análise da documentação fornecida pelos beneficiários – art. 8º do Decreto nº 36.494/2015, por exemplo) e indiretos (consulta a RAIS e cadastro fiscal da SEF, por exemplo) as empresas beneficiadas nos cinco anos seguintes à concessão do AID, dando efetividade ao disposto no art. 7º do Decreto nº 36.494/2015, no que concerne à perda total ou parcial do desconto para aquisição de terreno (Achado 4).	1)		
	2)		
	...		
o. regulamente, por meio da Comissão Especial de Análise de Recursos, a aplicação das sanções previstas no inciso II do art. 7º do Decreto nº 36.494/2015, estabelecendo critérios técnicos e objetivos para definição do grau das penalidades (Achado 4).	1)		
	2)		
	...		
p. identificadas irregularidades em vistorias de monitoramento, faça gestões junto à AGEFIS e às Administrações Regionais nas quais se tenha implantado ADE, com vistas à adoção de providências para garantir a utilização dos imóveis em consonância com as normas de gabarito locais e	1)		
	2)		
	...		



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

Determinações e Recomendações do TCDF (Itens da Decisão)	Medidas a serem adotadas para cumprimento das proposições* (Ações)	Data prevista para a implementação* (dd/mm/aaaa)	Unidade/Setor responsável pela implementação*
com os projetos aprovados, impedindo o uso predominantemente residencial em imóveis com destinação comercial (Achado 5)			

*Campos a serem preenchidos pelo jurisdicionado.

Brasília (DF), 28 de março de 2016.

Renata Barnabé Santiago
Auditora de Controle Externo – 1425-7

Daniel Soares Godoi Gomes de Oliveira
Auditor de Controle Externo – 1491-4



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 4999, de 09/11/2017

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: **5018/2015-e**
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 5018/2015-e

RELATOR : CONSELHEIRO MANOEL PAULO DE ANDRADE NETO

EMENTA : Auditoria integrada realizada no âmbito da então Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal - SEDES, tendo como objeto o Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal - PRÓ-DF II e o Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável - IDEAS Industrial.

DECISÃO Nº 5458/2017

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - tomar conhecimento da Informação n.º 41/2016-DIAUD1 (e-DOC 3BA8F854-e) e da Cota Complementar do Diretor da DIAUD1 (e-DOC 241F3FFE-e), considerando atendido o item II da Decisão n.º 4914/16; II - determinar ao Excelentíssimo Governador do Distrito Federal que, no âmbito de suas competências conferidas pelo art. 100, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, ordene o sobrestamento de todos os processos administrativos relacionados à concessão de novos benefícios decorrentes do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial até a completa reformulação desses programas, avaliando a conveniência de estender a medida aos demais programas congêneres, caso padeçam dos mesmos vícios (Achado 6); III - determinar à SEDES, à luz do princípio da eficiência, que: a) realize estudos com o objetivo de avaliar a conveniência e oportunidade da manutenção do (Achado 6): 1. PRÓ-DF II, tendo em vista que os resultados por ele alcançados não justificam os elevados investimentos públicos realizados; 2. IDEAS Industrial, tendo em vista que há evidências de que seus resultados serão semelhantes aos alcançados pelo PRÓ-DF II, uma vez que possui características operacionais e limitações gerenciais similares; b) estabeleça diretrizes e objetivos estratégicos de curto, médio e longo prazos para o PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local vigentes (Achado 1); c) fixe metas, elabore indicadores de desempenho e implemente sistemática de monitoramento e avaliação do PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de desenvolvimento econômico vigentes a fim de mensurar seus resultados, eficiência, eficácia e efetividade (Achado 1); d) adote providências para regularizar a gestão do FUNDEF, de forma a suprir a sua unidade gestora dos recursos humanos, orçamentários e financeiros necessários ao seu funcionamento (Achado 1); e) implemente sistemática informatizada para gestão do estoque de imóveis disponibilizados ao PRÓ-DF II que inclua, no mínimo, as seguintes informações (Achado 1): 1. disponibilidade por ADE, considerando a sua localização e o tamanho; 2. atividade econômica apropriada, por imóvel e ADE, considerando a sua vocação, estágio de implementação da infraestrutura básica e atividades circunvizinhas aprovadas ou instaladas; f) adote providências para que essa Secretaria passe a utilizar um sistema informatizado na gestão dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local que permita, no mínimo (Achados 1, 2 e 3): 1. cadastrar, ranquear e selecionar as cartas consulta apresentadas e as respectivas metas propostas; 2. conciliar as informações do PVTEF com as das respectivas cartas consulta; 3. registrar as deliberações do COPEP; 4. atender os requisitos previstos no item V da Decisão nº 1803/2005; 5. consultar todos os benefícios já concedidos (lotes, financiamentos, incentivos creditícios e fiscais), seus respectivos beneficiários e sua situação atual; 6. controlar o cumprimento e manutenção das metas globais do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial, inclusive com o uso das informações produzidas

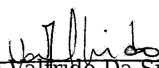
pela SEF e TERRACAP; 7. vincular as vistorias às metas previstas nas cartas consulta; 8. monitorar: a. as falhas identificadas nas vistorias, as respectivas providências adotadas e eventuais justificativas para ausência de medidas saneadoras; b. a situação atual e individual dos benefícios concedidos; c. o pagamento das taxas de ocupação devidas pelas empresas beneficiadas com imóveis; d. os prazos e requisitos, por empreendimento, relativos à emissão dos atestados de implantação provisória e definitiva; bem como a manutenção das metas pactuadas e diligências da SEDES durante a fruição dos benefícios econômicos; g) normatize e implante (Achados 3 e 6): 1) na concessão de benefícios, a vinculação dos descontos concedidos, de modo que sejam: a) diretamente proporcionais aos resultados projetados pelas empresas (geração de empregos, arrecadação tributária, faturamento, tempo de implantação do negócio, investimentos previstos); b) inversamente proporcionais à atratividade e localização da ADE e outros custos que podem ser suportados pelo GDF; 2) os critérios para revisão e repactuação das metas firmadas com os empreendimentos beneficiados pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, cujos incentivos econômicos-fiscais estejam em curso, ordenando a consequente compensação financeira a favor do erário distrital, se for o caso; 3) os procedimentos utilizados nas fiscalizações (documental e *in loco*) dos empreendimentos incentivados, para efeito de comprovação do funcionamento das empresas beneficiadas e da execução das atividades empresariais previstas no PVTEF, incluindo avaliação dos seguintes requisitos: faturamento, funcionamento, arrecadação tributária, situação cadastral na SEF; 4) o estabelecimento de critérios, procedimentos e rotinas para o monitoramento dos beneficiados pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal; h) previamente à concessão de incentivos ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, periodicamente, publique edital de chamamento público para seleção de projetos contendo, no mínimo (Achado 2): 1. os benefícios disponíveis; 2. as atividades econômicas prioritárias para as ADEs consideradas, se houver; 3. o prazo para apresentação do documento de habilitação ao incentivo; 4. os critérios de julgamento e classificação das propostas (PVTEF), de modo que: a. estabeleça pontuações para, no mínimo, os seguintes itens: geração de empregos, arrecadação tributária, faturamento, tempo de implantação do negócio, investimentos previstos; b. fixe pontuação mínima necessária para habilitação, proporcional ao valor do terreno a ser concedido; c. realize o ranqueamento das propostas habilitadas, antes da concessão dos benefícios, priorizando aquelas com maior potencial de retorno à economia local; i. verifique, na fase de seleção, a capacidade econômica dos pleiteantes a incentivo econômico, analisando suas condições de suportarem os seguintes encargos: investimento, capital de giro e pagamento das obrigações referentes ao lote (taxas de ocupação e valor não incentivado do terreno) (Achado 5); j. na análise de mérito das cartas-consulta (Achado 2): 1. inabilite empresas cujas propostas de atividade econômica não se adapte às necessidades das respectivas ADE; 2. realize a validação das informações apresentadas pelas empresas na fase de habilitação dos programas de desenvolvimento do Distrito Federal, ao menos, utilizando-se das seguintes informações: a) arrecadação tributária, faturamento e regularidade da inscrição estadual junto à SEF/DF; b. número e situação dos empregados junto ao MTE e registrados na RAIS e/ou CAGED; c. número e situação dos empregados junto à Receita Federal/CEF, disponíveis na GFIP; k) vincule a emissão dos Atestados de Implantação Definitiva à concretização das projeções e metas previstas nos respectivos PVTEF, inclusive as financeiras, nos termos do art. 4º, § 10, da Lei n.º 3266/03 (Achado 3); l) exija dos beneficiados do PRÓ-DF II comprovação dos investimentos realizados nos empreendimentos incentivados (Achado 3); m) regulamente e incremente o monitoramento e avaliação do PRÓ-DF II contemplando nas análises as metas relacionadas às previsões de crescimento das empresas (por exemplo, o acréscimo anual de faturamento) fundamentadas nos dados dos PVTEF (Achado 4); n) monitore, por meios diretos (vistorias *in loco* e análise da documentação fornecida pelos beneficiários - art. 8º do

Decreto n.º 36.494/15, por exemplo) e indiretos (consulta a RAIS e cadastro fiscal da SEF, por exemplo) as empresas beneficiadas nos cinco anos seguintes à concessão do AID, dando efetividade ao disposto no art. 7º do Decreto nº 36.494/15, no que concerne à perda total ou parcial do desconto para aquisição de terreno (Achado 4); o) regulamente, por meio da Comissão Especial de Análise de Recursos, a aplicação das sanções previstas no inciso II do art. 7º do Decreto n.º 36.494/15, estabelecendo critérios técnicos e objetivos para definição do grau das penalidades (Achado 4); p) identificadas irregularidades em vistorias de monitoramento, faça gestões junto à AGEFIS e às Administrações Regionais nas quais se tenha implantado ADE, com vistas à adoção de providências para garantir a utilização dos imóveis em consonância com as normas de gabarito locais e com os projetos aprovados, impedindo o uso predominantemente residencial em imóveis com destinação comercial (Achado 5); q) instaure sindicância para identificar os eventuais responsáveis e motivos operacionais que levaram à descontinuidade ou não utilização dos sistemas informatizados anunciados ao Tribunal por meio do Ofício n.º 520/2006/GAB-SDE, em resposta à Decisão nº 1803/05, item V; r) abstenha-se de conceder financiamentos do IDEAS Industrial sem a prévia avaliação dos respectivos PVTEF, observando integralmente o disposto no artigo 9º da Lei nº 5.017/13 e nos itens II-b e II-c da Decisão n.º 2360/13 (Achado 2); s) elabore e remeta a esta Corte um Plano de Ação, no prazo de 90 (noventa) dias, com o objetivo de implantar as medidas dos itens 'III-a' a 'III-p', contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução; IV - determinar à TERRACAP que (Achado 3): a) inclua nas escrituras e contratos de concessão de uso de terrenos vinculados ao PRÓ-DF II cláusula resolutiva ou medida similar que vise resguardar o patrimônio público, nos casos de descumprimento por parte dos beneficiários dos dispositivos que regem o programa, em atenção aos artigos 25 da Lei n.º 3.196/03; 4º, § 9º da Lei n.º 3.266/03, 5º da Lei n.º 4.169/08 e 7º do Decreto n.º 36.494/15, especialmente no que tange: 1. ao descumprimento das metas previstas nas cartas consulta; 2. à locação, venda ou cessão do imóvel a terceiros; b) reveja o entendimento da sua Resolução n.º 219/07, art. 12, § 2º, no que contraria a Lei n.º 3.196/03, art. 6º, VI e § 4º; V - determinar ao COPEP que avalie a possibilidade de se normatizar, com fulcro no art. 43 da Lei n.º 3.266/03, a atualização das metas de faturamento e arrecadação tributária previstas no PVTEF, nos 5 anos após a emissão do AID, estabelecendo como parâmetro o índice econômico utilizado pelo DF para atualização dos seus créditos tributários, ou outro que, justificadamente, entender cabível (Achado 6); VI - determinar aos membros do COPEP que fundamentem suas deliberações nos princípios da administração pública e em critérios técnicos, em especial quando houver divergência com o parecer técnico, sob pena de responsabilização pessoal (Achado 1); VII - determinar à SEDES e à TERRACAP que estabeleçam, no prazo de 90 (noventa) dias, uma sistemática de acompanhamento por suas unidades de controle interno do cumprimento das deliberações dos órgãos de controle interno e externo relacionadas aos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, nos termos do art. 3º, inciso V, do Decreto n.º 34.367/13 (Achado 1); VIII - determinar à SEDES e à PGDF que, conjuntamente, no prazo de 90 (noventa) dias, façam levantamento de todos os casos em que houve manutenção irregular de benefícios, em descumprimento ao art. 25 da Lei n.º 3.196/03 e ao art. 5º da Lei n.º 4.169/08, adotando medidas para resguardar o interesse público, sem descuidar de observar, no levantamento a ser realizado, as diretrizes adotadas pelo Poder Judiciário do Distrito Federal no julgamento da ADIn n.º 2003.00.2.006863-3, objeto do Acórdão n.º 992.189 e das recentes deliberações expendidas pelo TCDF no âmbito das Decisões n.ºs 2473/2017, 2721/2017, 3057/2017 e 3247/2017 (Achado 3); IX - determinar à Casa Civil do Distrito Federal que, em conjunto com a SEDES, no prazo de 90 (noventa) dias, normatize os procedimentos e atividades do COPEP, adotando critérios técnico-objetivos e vinculantes para as decisões relativas a (Achado 1): a) concessão de benefícios; b) flexibilização de

metas; c) redução de benefícios proporcionalmente ao descumprimento ou diminuição de metas; d) cancelamento de benefícios; X - facultar à Secretaria de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal - SEDES e à Procuradoria-Geral do Distrito Federal a oportunidade de, no prazo de 30 (trinta) dias, promoverem a defesa da legalidade da Portaria SEDES n.º 162/16, que, em princípio, não guarda conformidade com o Decreto n.º 36494/15 e com as Leis n.ºs 2427/99, 3196/03, 3266/03 e 4269/08, conforme apontado na Cota Complementar de que trata o e-DOC 241F3FFE-e; XI - autorizar a formação de autos apartados para o exame da questão indicada no item anterior; XII - dar ciência desta decisão, do relatório/voto do Relator, do Relatório Final de Auditoria (e-DOC 2B31A090-e) e da Cota Complementar (e-DOC 241F3FFE-e) ao Governador do Distrito Federal, à SEDES, ao COPEP, à TERRACAP, à PGDF, à Casa Civil do Distrito Federal e à Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo da Câmara Legislativa do Distrito Federal; XIII - retornar o feito à Secretaria de Auditoria, para os devidos fins. O Revisor, Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO aderiu, nesta assentada, ao voto do Relator.

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

SALA DAS SESSÕES, 09 de Novembro de 2017


~~Jose Valdirio Da Silva~~
Secretário das Sessões


Anilcéia Luzia Machado
Presidente