



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Secretaria de Estado de Transparência e Controle
Controladoria-Geral

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 04/2014-DIRFI/CONAE/CONT/STC

Unidade : Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal
Processo nº: 040.001.447/2013
Assunto : Auditoria de Conformidade em Tomada de Contas Anual
Exercício : 2012

Senhora Diretora,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria de conformidade com a finalidade de examinar a Tomada de Contas Anual da unidade acima referenciada, nos termos da determinação do Senhor Controlador-Geral, conforme Ordem de Serviço nº. 119, de 23 de agosto de 2013.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, gestora do Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal, no período de 19/08/2013 a 13/09/2013, objetivando verificar a conformidade da tomada de contas anual de 2012 do FUNDEFE.

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos.

Os trabalhos foram realizados por amostragem visando realizar auditoria sobre as gestões orçamentária, financeira, contábil e operacional da Unidade.

Em atendimento ao art. 29 da Portaria nº 89, de 21 de maio de 2013, foi realizada reunião de encerramento em 03/12/2013, com os dirigentes da Unidade, visando a busca conjunta de soluções, em razão das constatações apontadas pela equipe de trabalho. Na referida reunião foi lavrado o documento Memória de Reunião, acostado às fls. 142/149 do processo.



II - EXAME DAS PEÇAS PROCESSUAIS

Constam dos autos os documentos e informações exigidas pelos art. 140, 142 e 148, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução 38/90 – TCDF.

III - IMPACTOS NA GESTÃO

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da Unidade.

1 - GESTÃO OPERACIONAL

1.1 - LIBERAÇÃO DE RECURSOS SEM DOCUMENTOS EXIGIDOS PELA LEGISLAÇÃO

Fato

Da análise dos processos abaixo relacionados, constatou-se que na ocasião em que os financiamentos foram liberados, inexistiam nos autos as declarações formais de que os sócios das empresas beneficiadas com os recursos do FUNDEFE não estavam respondendo por crimes previstos nas leis citadas no art. 9º, inciso V do Decreto nº 28.852/98, e no inciso VIII do art. 6º da Lei nº 3.196/2003, que tratam da concessão de créditos com recursos do FUNDEFE.

PROCESSO	EMPRESA	VALOR R\$
123.002.290/2008	Nova Casa Distribuidora de Material para Construção	1.613.093,07
125.000.487/2009	Brasal Refrigerantes Ltda.	9.834.170,19
125.000.466/2011	EMS Indústria Farmacêutica S/A	2.271.412,77
125.000.837/2009	MEDLEY S/A – Indústria Farmacêutica	7.518.089,51

Verifica-se ainda que, à exceção do Processo nº 123.002.290/2008, não foram localizados os comprovantes de regularidade junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, bem como os comprovantes de adimplência junto à Terracap, conforme requerido nos incisos V e VI, do art. 6º da Lei nº 3.196/2003.

Causa

Inobservância do inciso V e IV do art. 9º do Decreto nº 28.852 de 12 de março de 2008 e incisos V, VI e VIII do art. 6º da Lei nº 3.196/2003.



Consequência

Liberação de créditos à revelia dos normativos que disciplinam a concessão dos benefícios fiscais.

Manifestação do Gestor

O Decreto nº 28.852/2008 que regulamenta o Financiamento Especial para o Desenvolvimento no âmbito do Pro-DF II, faz exigência das Certidões Negativas de Débitos do FGTS, INSS, GDF e a declaração de responsabilidade criminal das empresas no momento da concessão do incentivo na forma do artigo 9º do Decreto supracitado, cuja documentação esta anexa nos processo sob a guarda da SDE. No entanto, para a liberação de cada parcela do financiamento do ICMS é exigido, somente a certidão negativa do GDF na forma do artigo 10º do Decreto supracitado, razão pela qual na época dos pagamentos não foram anexados as certidões ora cobradas, mesmo ainda em vigor, visando atender as cobranças do controle interno e externo acrescentamos a documentação complementar, a saber:

I - Declaração formal de que os sócios das empresas beneficiadas com os recursos do FUNDEFE não estavam respondendo por crimes previstos na legislação vigente.

Resposta: A referida declaração encontra-se arquivada na SDE no processo originário de análise econômica e de concessão das quais foram tiradas cópias e anexadas aos processos de pagamento, conforme tabela abaixo:

PROCESSO	EMPRESA	CRIMINAL	FGTS	TERRACAP
125.002.290/2008	Nova Casa Distribuidora de Mat. para Construção	fls.156	fls.153/154	fls.139
125.000.487/2009	Brasal Refrigerantes Ltda.	fls.330	fls.483/484	fls.474
125.001.466/2011	EMS Industria Farmacêutica S/A	fls.140/175	fls.328/329	fls.139
125.000.837/2009	MEDLEY S/A – Indústria Farmacêutica	fls.361	fls.528/529	fls.370

II - Com relação a certidão negativa do **FGTS**, foram anexados aos processos supracitados os Históricos do Empregador do FGTS, que provam que na data do pagamento nenhuma das empresas apresentava pendências, não causando prejuízo ao erário.

III - As Declarações de Nada Consta da **TERRACAP** também foram acostadas em todos os processos, em data posterior a liberação do financiamento, comprovando que não havia nenhum débito em atraso, não causando prejuízo ao erário.

É oportuno informar que após a substituição do Gerente de Execução do Fundefe e do Executor do Fundefe, em agosto de 2012, através do Decreto de 03 de agosto de 2012, publicado no DODF nº 155/2012 e



Portaria nº 173/2012 publicada no DODF nº 220/2012, foi alterada toda a rotina de pagamento e incluído o Check List com todos elementos exigidos na legislação aplicável, além de alguns outros requeridos pelo controle interno e externo.

Concluimos com a informação de que os 04 (quatro) processos apontados pela auditoria foram pagos antes da substituição do Gerente de Execução do Fundefe, após o que, foram implantadas ações corretivas, dentre as quais, a introdução nos processos de pagamento do Check List, conforme modelo em anexo, fls. 11 a 13, evitando assim a repetição do ocorrido.

Análise do Controle Interno

Em relação às exigências legais para a concessão dos benefícios oferecidos com recursos do Fundefe, o §4º do artigo 6º da Lei nº 3.196, de 29 de dezembro de 2003, assim estabelece:

§4º O descumprimento desta Lei, ou de quaisquer normas regulamentares ou contratuais delas decorrentes, bem como a inscrição da empresa ou cooperativa beneficiada, na Dívida Ativa do Distrito Federal, ensejarão o cancelamento de todos os incentivos previstos nesta Lei, assegurando o contencioso administrativo ou judicial.

Assim sendo, entendemos que o Fundefe, por ser o gestor dos recursos, deve observar, na ocasião da liberação das parcelas, se a referida documentação ainda atende às exigências legais. Tal ação se justifica uma vez pode ocorrer um lapso de tempo considerável entre a concessão dos benefícios e a liberação dos recursos pelo Fundo.

Considerando-se as declarações do Gerente de Execução do Fundefe, confirmando a liberação dos recursos sem a documentação exigida pela legislação, que foram anexadas aos autos posteriormente, entendemos que o ponto de auditoria deve ser mantido, uma vez que os fatos efetivamente ocorreram no exercício sob análise.

Recomendação

Anexar aos processos de liberação de recursos do FUNDEFE a declaração de que tratam as leis citadas no Decreto nº 28.852/2008, artigo 9º, inciso V e na Lei nº 3.196/2003, artigo 6º, inciso VIII, além das demais exigências legais.



1.2 – AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELO FUNDEFE PARA ASSEGURAR A ADEQUADA LIBERAÇÃO DE RECURSOS

Fato

Em consulta aos processos selecionados por amostragem, não foram encontrados os projetos de viabilidade econômico e financeira, não sendo possível verificar se há deficiências na análise técnica quanto à viabilidade econômica e financeira e na aprovação dos projetos.

Constata-se que os projetos de viabilidade econômico-financeira são analisados pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico que, quando aprovados, são encaminhados ao COPEP para deliberação final. Em seguida, o processo é encaminhado para a Secretaria de Fazenda que autoriza, por meio de Portaria assinada pelo Secretário, o Banco de Brasília a contratar o financiamento com a empresa requerente, conforme o disposto no §4º. do artigo 5.º do Decreto n.º 28.852, de 12 de março de 2008.

Causa

Ausência, nos autos, dos projetos de viabilidade econômico-financeira. O § 3.º do Art. 5.º do Decreto n.º 28.852, de 12 de março de 2008 afirma que “*O parecer da SDET deverá ser homologado pelo COPEP, a quem cabe, em última instância, também julgar recursos das empresas solicitantes.* Sendo assim, não cabe ao FUNDEFE a análise da viabilidade dos projetos uma vez que o COPEP é a última instância para aprovar e julgar os recursos interpostos pelas empresas.

Consequência

Impossibilidade de análise por parte dos gestores do FUNDEFE, dos critérios de aprovação dos projetos e dos estudos de viabilidade econômico-financeira que são atribuição da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico.

Tal fato relatado neste subitem foi objeto de recomendação nos Relatórios de Auditoria dos exercícios de 2008, 2009, 2010 e 2011.

Manifestação do Gestor

A avaliação técnica foi elaborada pela SDE através de Parecer Técnico e submetido à homologação do Conselho Gestor do Programa – COPEP, que esta no processo original arquivado na SDE, na forma do §2º e 3º do artigo 5 do Decreto nº 28.852/2008, o qual extraímos cópias e juntamos aos processos de pagamento, conforme tabela abaixo:



EMPRESA	PROC.ORIGINAL	PROCESSO	FLS.
Nova Casa Distribuidora de Mat. p/ Construção	370.000.195/2008	125.002.290/2008	140/144
Brasal Refrigerantes Ltda.	160.000.464/1994	125.000.487/2009	337/341
EMS Industria Farmacêutica S/A	370.001.018/2008	125.001.466/2011	160/177
MEDLEY S/A – Indústria Farmacêutica	160.001.878/2001	125.000.837/2009	352/359

A SDE é o órgão responsável pela análise técnica e encaminhamento para o Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo – COPEP para aprovação em conformidade com o § 1º ao 4º do artigo 5º do Decreto nº 28.852/2008.

Análise do Controle Interno

Na condição de responsável pela gestão dos recursos financeiros, é recomendável que o Fundefe solicite à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico que informe aos gestores do Fundo os critérios de análise adotados para a aprovação dos projetos a serem financiados com os recursos sob sua administração, bem como os procedimentos adotados por aquela Secretaria, para a avaliação da viabilidade econômico-financeira e aprovação dos empreendimentos para o recebimento dos incentivos fiscais.

Recomendação

Solicitar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico para que informe aos gestores do FUNDEFE os critérios de análise adotados para a aprovação dos projetos a serem financiados com os recursos do Fundo, bem como os procedimentos adotados por aquela Secretaria, para a avaliação da viabilidade econômico-financeira e aprovação dos empreendimentos para o recebimento dos incentivos fiscais oferecidos pelo FUNDEFE.

1.3 - INSUFICIÊNCIA DAS INFORMAÇÕES SOBRE A ANÁLISE TÉCNICA DA VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DOS PROJETOS E SUA APROVAÇÃO

Fato

Em relação aos processos da amostra, não foram encontrados os estudos de viabilidade econômico e financeira dos projetos, não sendo possível verificar os critérios adotados para a sua aprovação.

Constata-se que a viabilidade econômico-financeira dos projetos que recebem recursos do FUNDEFE é analisada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – SDE e, no caso de aprovação, os projetos são encaminhados ao Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal



– COPEP/DF para deliberação final. Em seguida, o processo é encaminhado para a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal – SEF que autoriza o Banco de Brasília S/A - BRB, por meio de portaria, a contratar o financiamento com a empresa proponente.

Tudo, conforme o disposto no artigo 5º do Decreto nº 28.852, de 12 de março de 2008.

Causa

Insuficiência de informações no FUNDEFE relativas à análise de viabilidade econômico-financeira dos projetos que contam com a concessão de seus recursos.

Consequência

Baixo envolvimento dos gestores do FUNDEFE nos estudos de viabilidade econômico-financeira dos projetos que financia, bem como na definição dos critérios de sua aprovação.

Manifestação do Gestor

Após a substituição do executor do FUNDEFE, em agosto de 2012, passamos a anexar nos processos de pagamento a cópia resumida do projeto de viabilidade econômico-financeira, e da homologação do COPEP, conforme tabela 1.2.

EMPRESA	PROC.ORIGINAL	PROCESSO	FLS.
Nova Casa Distribuidora de Mat. p/ Construção	370.000.195/2008	125.002.290/2008	140/144
Brasal Refrigerantes Ltda.	160.000.464/1994	125.000.487/2009	337/341
EMS Industria Farmacêutica S/A	370.001.018/2008	125.001.466/2011	160/177
MEDLEY S/A – Indústria Farmacêutica	160.001.878/2001	125.000.837/2009	352/359

Caso as informações sejam insuficientes para o controle interno ou externo poderá ser pedido vistas ao processo original que esta sob a guarda da SDE, que é o órgão responsável pela análise supracitada, em conformidade com o § 1º artigo 5º do Decreto nº 28.852/2008.

Análise do Controle Interno

Sendo o Fundefe o gestor dos recursos, recomendamos promover gestões junto à SDE para que aquela Secretaria mantenha o FUNDEFE com informações atualizadas sobre os procedimentos adotados para a avaliação da viabilidade econômico-financeira e quais os



critérios adotados para aprovação dos empreendimentos beneficiados com os incentivos fiscais do Fundo.

Destaca-se que tais recomendações constaram nos Relatórios de Auditoria das tomadas de contas anuais referentes aos exercícios de 2008, 2009, 2010 e 2011.

Recomendação

Promover gestões junto à SDE no sentido de que aquela Secretaria mantenha o FUNDEFE com informações atualizadas sobre os procedimentos adotados para a avaliação da viabilidade econômico-financeira e critérios de aprovação dos empreendimentos beneficiados com os incentivos fiscais do Fundo.

Ressalte-se que tal recomendação constou nos Relatórios de Auditoria das contas anuais dos exercícios de 2008, 2009, 2010 e 2011.

1.4 – LIBERAÇÃO DE RECURSOS SEM AVALIAÇÕES ANUAIS E ACOMPANHAMENTO DEFICIENTE DOS RESULTADOS DOS CONTRATOS DE EMPRÉSTIMOS.

Fato

Nos processos analisados não foram encontrados instrumentos de controle e de acompanhamento pela Unidade Gestora do FUNDEFE quanto aos resultados do programa de incentivo fiscal, especialmente no tocante ao cumprimento das obrigações dos tomadores dos recursos, na forma estabelecida nos artigos 5º, 11 e 12 do Decreto nº 28.852/2008.

Destaca-se que as avaliações anuais relativas à análise da execução dos empreendimentos a fim de verificar o cumprimento das metas pelos beneficiários do incentivo fiscal, são realizadas pela SDE na forma prevista no artigo 5º do Decreto nº 28.852/2008 e de acordo com os critérios estabelecidos na Portaria nº 291/SDE, de 10/12/2009, que estabelece normas para fins de concessão dos incentivos fiscais e creditícios. Constata-se que o FUNDEFE não possui informações acerca das avaliações anuais de verificação do cumprimento dos critérios estabelecidos para os empreendimentos beneficiados.

Não obstante, o COPEP/DF publicou no DODF n.º 248, de 10/12/2012 a Resolução Normativa n.º 12N, de 29 de novembro de 2012, que dispensou a avaliação anual para os processos de financiamento anteriores ao exercício de 2012.

Ressalte-se que tal fato foi abordado nos Relatórios de Auditoria emitidos pela Controladoria-Geral relativos às Tomadas de Contas Anuais dos exercícios de 2008, 2009, 2010 e 2011 da unidade. A ausência da referida avaliação também foi objeto de manifestação



do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, por meio da Decisão nº 1.519/2012, *in verbis*:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I. tomar conhecimento da tomada de contas anual do Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal - FUNDEFE, referente ao exercício de 2008; II. determinar à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, a quem compete a gestão do FUNDEFE (art. 5º do Decreto nº 24.594/04), que, no prazo de 60 (sessenta) dias, se manifeste acerca da regularidade dos Programas de Trabalho 04.661.3900.9061.0015 Empréstimo a Empreendimento Economicamente Produtivo DF e 04.661.3900.9062.0001 Empréstimo Especial para o Desenvolvimento, detalhando a destinação dos recursos, os critérios de seleção e aprovação de cada programa, **bem como os resultados obtidos nas operações financiadas**; III. autorizar: a) o envio do apenso à origem, devendo o Órgão devolvê-lo ao Tribunal por ocasião do cumprimento da determinação tratada no inciso anterior; b) o retorno dos autos à Secretaria de Contas, para adoção das providências devidas. Grifo nosso.

Causa

Falta de controle em relação aos resultados obtidos nas operações financiadas e inobservância do § 2.º do artigo 5.º do Decreto n.º 28.852/2008.

Consequência

A falta de informações sobre a avaliação dos resultados e do impacto econômico e benefícios sociais resultantes dos incentivos fiscais, prejudicam a verificação da eficácia do programa para o alcance dos objetivos do Fundo e razão final da sua criação.

Manifestação do Gestor

A necessidade do acompanhamento anual dos resultados das empresas beneficiadas esta prevista no parágrafo 2º, art. 5º do Decreto nº 28.852/2008, no entanto, o Conselho Gestor do Programa – Pro-DF II - COPEP, só normatizou as avaliações anuais no exercício de 2012.

Decreto nº 28.852/2008 estabelece:

§2º artigo 1º

Compete ao Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo - PRÓ-DF II deliberar sobre a execução das políticas e prioridades para o desenvolvimento econômico do Distrito Federal, promover a implementação, o funcionamento, a operacionalização e o acompanhamento da execução do Programa.

§2º artigo 5º



As condições de financiamento serão revisadas anualmente pela SDET, com base na análise da manutenção dos indicadores referentes aos critérios de análise, a serem definidos pelo COPEP.

O Conselho de Gestão do Pro-DF II – COPEP normatizou os critérios para as revisões anuais no exercício de 2012 através da Resolução Normativa 12N/2012 publicada no DODF nº 248/2012 pg. 06, e da Resolução Normativa 01N/2013 publicada no DODF nº 028/2013 pg. 62, dispensando o acompanhamento para os exercícios anteriores a 2012, na forma do artigo 5º das Instruções Normativas citadas, por falta de normatização até aquela data dos critérios para a revisão anual.

É oportuno informar que todos os pagamentos efetivados pelo Fundefe em 2012, referem-se a competência de exercícios anteriores e que a empresa Brasal Refrigerantes Ltda., processo nº 125.000.487/2009 por não estar vinculado ao Financiamento Especial para o Desenvolvimento – FIDE teve a revisão anual do incentivo creditício efetuada conforme Parecer Técnico nº 063/2010 – SDE, constante as fls. 62 e 63.

Análise do Controle Interno

Considerando a ausência de informações acerca dos impactos pretendidos pela concessão dos benefícios, reiteramos a necessidade de que os gestores do Fundo façam gestões junto à SDE e ratifiquem a importância da realização da avaliação do cumprimento das metas estabelecidas para os tomadores de recursos do Fundo, visando à verificação da eficácia do programa de incentivo fiscal, conforme já determinado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Recomendação

Realizar gestões junto à SDE e ratificar a importância da realização da avaliação do cumprimento das metas estabelecidas para os tomadores de recursos do Fundo, visando à verificação da eficácia do programa de incentivo fiscal.

1.5 - AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES SOBRE O ALCANCE DOS RESULTADOS DECORRENTES DA CONCESSÃO DE CRÉDITOS

Fato

À SDE cabe avaliar a efetividade no alcance dos resultados esperados em decorrência da concessão dos empréstimos com recursos do FUNDEFE, por meio da emissão de parecer técnico.

Constata-se que tal avaliação não vem sendo realizada sistematicamente por aquela Secretaria, deixando o FUNDEFE sem essas informações.



Causa

Ausência de avaliação dos resultados finalísticos produzidos pelas concessões dos empréstimos e financiamentos com recursos do FUNDEFE.

Consequência

Ausência de avaliação da eficácia e da efetividade da aplicação dos recursos do Fundo quanto ao alcance das metas propostas, ou seja, dos impactos econômicos e sociais pretendidos pela legislação que criou o FUNDEFE.

Manifestação do Gestor

... respondido através do item 2.1.1, cabe acrescentar que por ocasião da auditoria da Prestação de Contas Anual do exercício de 2011 e do exercício de 2012, solicitamos que os trabalhos fossem estendidos a SDE que possui atribuição legal de análise técnica e da revisão anual dos contratos, na forma do § 1º e 2º do artigo 5º do Decreto nº 28.852/2008.

Análise do Controle Interno

Como gestora responsável pela administração dos recursos do Fundo, e conforme a manifestação do TCDF (Decisão n.º 1.519/2012), entendemos que cabe a esta Secretaria de Fazenda alertar a SDE sobre a necessidade de realizar avaliações periódicas quanto à efetividade dos resultados decorrentes dos incentivos fiscais proporcionados às empresas pelo FUNDEFE fim de que o Fundo, com essas informações atualizadas, possa efetuar os devidos pagamentos.

Recomendação

Alertar a SDE sobre a necessidade de realizar avaliações periódicas quanto à efetividade dos resultados decorrentes dos incentivos fiscais proporcionados às empresas pelo FUNDEFE, a fim de que o Fundo, com essas informações atualizadas, possa efetuar os devidos pagamentos.

Tal fato deve-se ao objetivo de fomento ao desenvolvimento do Distrito Federal com a geração de importantes impactos econômicos e sociais.

V - CONCLUSÃO

O presente Relatório, na fase preliminar, foi encaminhado ao dirigente máximo do Fundo de Desenvolvimento do Distrito Federal, por meio do Ofício nº 2117/2013 –



GAB/STC, de 13/12/2013, para sua manifestação quanto aos esclarecimentos adicionais ou às justificativas para as situações constatadas, conforme estabelecido no art. 31 da Portaria nº 89-STC, de 21/05/2013.

Em face dos exames realizados, foram constatadas as seguintes falhas:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
GESTÃO OPERACIONAL	1.1, 1.2, 1.3, 1.5	Falhas Médias
GESTÃO OPERACIONAL	1.4	Falha Grave

Brasília, 25/06/2014.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE