



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 01/2016 - CONEX/SUBCI/CGDF

Unidade: Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDS/DF
Assunto: Auditoria Especial objetivando a análise de Regularidade do programa PRÓ-DF I e PRÓ-DF II
Exercício: 1999 a 2015

Senhor Coordenador,

Apresentamos o Relatório de Auditoria Especial, que trata dos exames realizados nos controles relacionados aos programas de Apoio ao Empreendedor Produtivo do Distrito Federal - PRÓ-DF I e PRÓ-DF II da Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDS/DF no que se refere aos benefícios concedidos e às melhorias alcançadas para o Governo do Distrito Federal. Os trabalhos foram executados por determinação da então Subsecretaria de Controle Interno da Controladoria-Geral do Distrito Federal – SUBCI/CGDF, conforme Ordem de Serviço nº 112/2015, de 04 de maio de 2015, prorrogada pela Ordem de Serviço nº 136/2015, de 02 de junho de 2015.

I – ESCOPO DO TRABALHO

A auditoria especial foi realizada no período de 05/05/2015 a 03/07/2015, com o objetivo de analisar os controles do PRÓ-DF I e PRÓ-DF II, bem como os programas anteriores que detinham a mesma finalidade.

O trabalho de campo foi realizado na sede da Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável – SEDS e na Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP para amplo entendimento e análise de todas as fases do Programa PRÓ-DF.

Foram realizadas várias reuniões com gestores e técnicos da SEDS e TERRACAP que atuam nas áreas relativas ao Pró-DF. Foram analisados e verificados processos relativos aos benefícios do programa em nossa amostra de auditoria.

Não foram impostas restrições aos nossos trabalhos de auditoria nas Unidades auditadas.

II – PLANEJAMENTO DA AUDITORIA

METODOLOGIA

O Plano de Auditoria Especial teve por base a análise de documentos apresentados pela Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável - SEDS/DF a SUBCI/CGDF. A Secretaria fez um estudo sobre o Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRÓ-DF e apresentou Diagnóstico de Riscos sobre os processos adotados e falhas na constituição de informações fidedignas para analisar a efetividade do programa.

Os trabalhos relativos a esta Auditoria Especial consistem em conhecer os controles exercidos pela estrutura administrativa do PRÓ-DF I e II para concessão e controle dos benefícios do referido programa, apresentando os pontos de controle interno e de competência da análise da SUBCI/CGDF.

PROBLEMA FOCAL DA AUDITORIA

Quais são os controles exercidos pela estrutura administrativa do PRÓ-DF I e II no que se refere às concessões de benefícios, desde a apresentação da carta-consulta até o final de sua vigência?

PONTOS CRÍTICOS DE CONTROLE

Foram identificados os Pontos Críticos de Controle, detalhados na respectiva Matriz de Planejamento por Questões de Auditoria, com vistas à elucidação do Problema Focal de Auditoria, agregando as exigências das mencionadas Ordens de Serviço no conjunto dos exames propostos.

PONTOS CRÍTICOS DE CONTROLE
A. Analisar as deliberações do Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – COPEP DF quanto a legalidade, legitimidade e efetividade de suas ações.
B. Avaliar como são realizadas as concessões dos benefícios do PRÓ-DF e os controles para garantir a isonomia das concessões.
C. Avaliar se as empresas que foram contempladas pelos Incentivos Econômicos do PRÓ-DF estão seguindo os requisitos para manter o benefício e se estão realizando as atividades de acordo com os indicadores econômicos.
D. Verificar se está adequada a publicidade dos atos de concessão dos benefícios econômicos e do programa para garantir transparência e controle social.
E. Identificar os devedores inadimplentes junto à TERRACAP, e verificar quais procedimentos estão sendo adotados para o saneamento de tais dívidas.
F. Verificar a situação dos benefícios concedidos relativos ao PRÓ-DF I e programas anteriores.

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.:

QUESTÕES DE AUDITORIA

A partir dos Pontos Críticos de Controle acima definidos, foram formuladas as questões de auditoria, com o detalhamento de procedimentos de auditoria específicos, que objetivaram instruir a operacionalização das ações de auditoria a serem desenvolvidas:

REFERÊNCIA		QUESTÃO DE AUDITORIA		SUBITEM DO RELATÓRIO
A	Analisar as deliberações do COPEP quanto à legalidade, legitimidade e efetividade das ações.	A.1	As decisões do COPEP são tomadas com base na fundamentação jurídica e técnica? As aprovações e cancelamentos de incentivos econômicos estão dentro de suas competências amparadas pelas normas legais vigentes?	1.1
		A.2	As reuniões do COPEP estão seguindo as determinações contidas no Decreto nº 24.430/2004?	1.2
		A.3	As Câmaras Setoriais estão desempenhando suas atribuições conforme estabelecidas na legislação vigente?	1.3
B	Avaliar como são realizadas as concessões dos benefícios do PRÓ-DF e os controles para garantir a isonomia das concessões.	B.1	As concessões estão sendo efetivadas dentro dos requisitos estabelecidos na legislação vigente e atendendo critérios técnicos e objetivos?	2.1
		B.2	Existe sistema informatizado de controle dos processos que estão em fase de concessão?	2.2
		B.3	Existe mapeamento de processo desde o recebimento das Cartas Consultas até a oficialização da concessão do benefício?	2.3
		B.4	Todas as Cartas-Consulta aprovadas possuem indicação de área?	2.4
		B.5	Antes da aprovação da Carta-Consulta existe vistoria no lote com intuito de verificar se está invadido? De quem é a responsabilidade de preservar os lotes contra invasões?	2.5
		B.6	Qual o normativo que determina a obrigatoriedade de adesão ao Benefício Econômico antes de pleitear outro benefício?	2.6
		B.7	Existem estudos que apontem vocação produtiva das regiões administrativas e áreas econômicas do Distrito Federal antes da concessão do terreno?	2.7
		B.8	Existe estrutura suficiente dentro da SUBPRO/SEDS para o devido acompanhamento e controle dos benefícios concedidos?	2.8

REFERÊNCIA		QUESTÃO DE AUDITORIA		SUBITEM DO RELATÓRIO
C	Avaliar se as empresas que foram contempladas pelos Incentivos Econômicos do PRÓ-DF I e II estão seguindo os requisitos para manter o benefício e se estão realizando as atividades seguindo os indicadores econômicos.	C.1	Existe fiscalização das concessões que já foram autorizadas pela SEDS?	3.1
D	Verificar se está adequada a publicidade dos atos de concessão dos benefícios econômicos e do programa para garantir a transparência e controle social.	D.1	Quais os meios de divulgação dos atos de concessão dos benefícios do PRÓ-DF II?	4.1
		D.2	Está sendo enviado semestralmente Relatório para a Câmara Legislativa do Distrito Federal? (art. 55 do Decreto nº 24.430/2004)	4.2
E	Identificar os Devedores Inadimplentes junto à TERRACAP, e verificar quais procedimentos estão sendo adotados para o saneamento de tais dívidas, relativas aos PRÓ-DF I e II.	E.1	Quem faz o controle dos devedores inadimplentes? Existe um sistema informatizado, ou banco de dados, com o nome e registro desses devedores?	5.1
F	Verificar a situação dos benefícios concedidos relativos ao PRÓ-DF I e programas anteriores	F.1	Quais foram os procedimentos realizados quando do surgimento do PRÓ-DF II com relação ao PRÓ-DF I e seus antecessores?	6.1
		F.2	Existem processos ativos e controles referentes ao PRÓ-DF I e seus antecessores?	6.2
		F.3	Atualmente ainda são concedidos benefícios relativos ao PRÓ-DF I?	6.3
		F.4	Quais ações estão sendo realizadas no intuito de regularizar a situação dos processos vigentes relativos ao PRÓ-DF I e seus antecessores?	6.4
		F.5	Como é feito o arquivamento dos processos? Existe segregação de controle e física para os processos do PRÓ-DF I, II e antecessores?	6.5
		F.6	Existem relatórios desde a implementação do PRÓ-DF I que descrevam a eficácia, eficiência e efetividade dos programas?	6.6

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

III – INTRODUÇÃO

O presente Relatório decorre de determinação contida nas Ordens de Serviços anteriormente mencionadas, com a finalidade de avaliar os controles da estrutura administrativa do Programa de Apoio ao Empreendedorismo Produtivo do Distrito Federal – PRÓ-DF II acerca dos benefícios concedidos, tendo em vista que não há mais concessões do PRÓ-DF e programas anteriores.

O Programa de Apoio ao Empreendedorismo Produtivo do Distrito Federal – PRÓ-DF II foi instituído pela Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003 e regulamentada pelo Decreto nº 36.494/2015, que revogou o Decreto nº 24.430/2004 que anteriormente regulamentava a lei mencionada.

O PRÓ-DF foi criado com o 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. O PRÓ-DF II consiste na concessão de benefícios creditícios, fiscais, econômicos, financiamento especial para o desenvolvimento, infraestrutura, regime compensatório de competitividade, capacitação empresarial e profissional, apoio para recuperação ou preservação ambiental e apoio para desenvolvimento de programas de responsabilidade social.

Assim, o PRÓ-DF caracteriza-se como função estabilizadora de governo, pois as políticas econômicas aplicadas ao programa têm o intuito de promover o emprego, o desenvolvimento e a estabilidade, diante da incapacidade do mercado em assegurar o atingimento de tais objetivos. Desta forma, a SEDS deve assegurar que as metas de emprego, o desenvolvimento e a estabilidade sejam atingidas, por meio do controle eficiente das políticas econômicas implementadas pela Secretaria e com base em resultados consistentes para a economia do DF.

No art. 65 do Decreto nº 24.430/2004, são definidos os órgãos necessários à implementação e operacionalização do PRÓ-DF II discriminados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, atual Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável - SEDS; Secretaria de Estado de Fazenda - SEF; Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP e o Banco de Brasília SA - BRB.

As atribuições da SEDS/DF são as seguintes:

“§1º do art. 65 do Decreto nº 24.430/2004:

- a) receber pleitos, fazer cumprir as exigências normativas, proceder a análise técnica e de viabilidade econômico-financeira do empreendimento;
- b) propor sanções e normas ao COPEP-DF que julgar necessárias a operacionalização do PRÓ-DF II;
- c) promover a implementação, a operacionalização e o funcionamento do PRÓ-DF II, aplicando as normas, prazos e as sanções aprovados;
- d) estabelecer normas para a elaboração e fixação de placas alusivas ao PRÓ-DF II, nos terrenos destinados aos empreendimentos;
- e) estabelecer critérios para o cumprimento das obrigações regulamentares;
- f) publicar no DODF as resoluções do COPEP-DF e demais órgãos deliberativos;

- g) nomear os representantes das Câmaras, observado o disposto no artigo 31 da Lei 3.266 de 2003, e no art. 64 deste Regulamento, por ato do Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico; e
- h) administrar os terrenos destinados ao atendimento dos pleitos de incentivo econômico, disponibilizados pela TERRACAP.”

As atribuições da SEF são:

- a) propor normas e disciplinar a operacionalização da concessão dos incentivos fiscais;
- b) encaminhar ao COPEP-DF, até o mês de dezembro de cada ano, a análise da execução dos empreendimentos beneficiados com os incentivos, para que o COPEP-DF estabeleça, em resolução, os incentivos para o ano seguinte.”

As atribuições da TERRACAP, a saber:

- a) disponibilizar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, atual Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável os imóveis destinados ao atendimento dos pleitos de incentivo econômico;
- b) adotar as providências necessárias à operacionalização do incentivo econômico; e
- c) disciplinar a tramitação processual, para a outorga do instrumento de concessão de direito real de uso, com opção de compra, bem como estabelecer, na forma da Lei e deste Decreto, as cláusulas que constarão no contrato.”

As atribuições do BRB:

- a) operacionalizar linhas de créditos, na qualidade de agente financeiro do PRÓ-DF II;
- b) exigir garantias para lastrear os financiamentos que conceder, no âmbito do PRÓ-DF II, com observância das normas estabelecidas pelo COPEP-DF;
- c) administrar os riscos operacionais decorrentes da contratação dos financiamentos, concedidos por intermédio do Fundo Desenvolvimento do Distrito Federal – FUNDEF, responsabilizando-se pela cobrança, inclusive judicial.”

O Decreto nº 36.494/2015, publicado durante a realização dos trabalhos de auditoria de campo, regularizou diretrizes, além de apresentar novas regras sobre o gerenciamento administrativo do programa. Dentre os pontos de destaque, verificamos a vedação à continuidade do incentivo caso seja verificada a inadimplência na taxa de ocupação arrecadada pela TERRACAP, mudança de competências do COPEP e criação de casos de impedimentos e suspeições para os servidores que atuam nos processos administrativos do PRÓ-DF.

Além das alterações apontadas, o referido Decreto informa novas atribuições dos órgãos envolvidos no programa. A SEDS passa a ter um maior controle sobre o COPEP e na divulgação dos dados do programa PRÓ-DF. A SEF terá que enviar Relatórios Semestrais sobre os montantes de tributos recolhidos pelas empresas beneficiadas pelo programa com intuito de controlar o cumprimento das metas. A TERRACAP deverá apresentar informações sobre os imóveis disponibilizados ao programa e emitir escrituras contendo cláusulas resolutivas. Todas essas atribuições visam ao maior controle dos benefícios concedidos pelo PRÓ-DF e a maior efetividade das ações implementadas.

Dentre os benefícios concedidos pelo PRÓ-DF, destacamos o benefício econômico que trata da distribuição de lotes para 35 Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADE. Existem 9.061 lotes que estão inscritos no programa, que totalizam uma área de 8.904.745,07 m². Constatamos que 562 lotes ainda encontram-se disponíveis e poderão ser distribuídos a outros beneficiários do programa.

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

IV – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

1 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “A”

A.1 - As decisões do COPEP são tomadas com base na fundamentação jurídica e técnica? As aprovações e cancelamentos de incentivos econômicos estão dentro de suas competências amparadas pelas normas legais vigentes?

1.1 - AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA E JURÍDICA DE ATOS EXARADOS PELOS MEMBROS DO COPEP

Fato

Em análise às apreciações e deliberações dos membros do COPEP sobre Cartas-Consulta, Projetos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira - PVTEF e recursos interpostos pelos empreendedores, constatamos, de acordo com amostra da equipe de auditoria, a ausência de fundamentação técnica e jurídica dos atos decisórios e instrutórios nos processos de concessão de benefícios do PRÓ-DF, conforme segue abaixo:

Processo	Empresa	CNPJ	Benefício Concedido	Procedimentos realizados pelo COPEP sem a devida fundamentação
370.000.141/2008	A.M Comércio de Materiais de Construção Ltda	03.799.556/0001-88	Fiscal	Houve alteração no objeto destinado ao incentivo, obtendo-se o respectivo deferimento pelo COPEP, sem constar novo projeto de viabilidade técnica econômico-financeira nos autos
160.002.762/1999	Carlos Antônio Araújo Gomes ME	03.281.065/0001-40	Econômico	Deferimento do recurso contra o cancelamento de incentivo concedido em 2009, fl.197, sob alegação de migração para o PRÓ-DF II, sendo que o Contrato de Concessão de Uso foi rescindido em 2007, fl.150
370.000.362/2010	Maximus Atacadista Distribuidora de Produtos Alimentícios Ltda	08.691.096/0001-93	Econômico	Deferimento de Carta-Consulta sem observar a inconsistência entre o quantitativo de empregos gerados proposto pela empresa incentivada e o quantitativo presente no Parecer nº 005/2012, fl.149, da Diretoria de Análise de Projetos e na fundamentação do voto do relator do COPEP, fl. 152
370.000.431/2012	Lavanderia Bristol	02.826.401/0001-20	Econômico	Aprovação de PVTEF da empresa, com meta de geração de emprego 50% menor em relação ao deferido à Carta – Consulta nº 154/2012, não constando nos autos: documento, fundamentação e/ou pedido que justifique essa redução
370.000.225/2010	Cienge Engenharia	00.407.338/0001-52	Econômico	Retificação de lotes concedidos a empresa incentivada, sem apreciação e aprovação do COPEP

As práticas reportadas comprovam a extrapolação da discricionariedade de competência dos membros do COPEP, uma vez que os atos exarados acima não estavam previstos nas normas vigentes desde então, o que caracteriza o descumprimento dos requisitos do Programa.

Causa

Ausência de critérios objetivos que balizem as deliberações dos membros do COPEP.

Consequência

a) extrapolação da discricionariedade nos procedimentos de responsabilidade do COPEP resultando em decisões sem fundamentação técnica e/ou legal; e

b) risco de favorecimento a interesses de terceiros e prejuízo aos objetivos do PRÓ-DF.

Recomendações

a) Ao COPEP e suas respectivas Câmaras Setoriais:

cumprir as exigências normativas vigentes quando da análise de Cartas-Consulta, Projetos de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira - PVTEF e recursos interpostos relativos a empreendimentos beneficiados ou que pleiteiam benefício do Programa.

b) À SEDS:

estabelecer norma, disciplinando procedimentos, incluindo prazos, e, se for o caso, prevendo sanções, aos servidores da Subsecretaria do PRÓ-DF e membros do COPEP que desvirtuarem o regramento do Programa.

A.2 - As reuniões do COPEP estão seguindo as determinações referentes ao quórum de deliberação contidas no Decreto nº 24.430/2004?

Constatamos por meio de exame nas Atas de reunião ordinária do COPEP, referente aos exercícios de 2013 e 2014, e nos relatórios de reunião das Câmaras Setoriais, que houve atendimento ao § 4º do art. 53 do referido decreto que dispõe que as reuniões do Conselho realizar-se-ão em primeira convocação, com a maioria simples dos membros e, em segunda convocação, trinta minutos após, com o quórum mínimo de 2/5 (dois quintos) de sua composição e as deliberações tomadas pelo voto da maioria simples dos membros presentes, cabendo ao Presidente o voto de qualidade.

Em 2015, com base na edição da Portaria nº 52/2015, a SEDS/DF suspendeu por 90 dias, a contar de 13/05/2015, o recebimento de novas cartas-consultas, com o objetivo de concluir os processos de concessão pendentes.

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

A.3 - As Câmaras Setoriais estão desempenhando suas atribuições, por área temática, conforme estabelecidas na legislação vigente?

Com base na resposta à Solicitação de Auditoria nº 09/2015, verificamos que há produção de relatórios periódicos sobre a área de atuação de cada Câmara Setorial para subsidiar a deliberação do COPEP e que o funcionamento das Câmaras Setoriais está de acordo com o que foi disciplinado pelos arts. 25 a 30 da Lei nº 3.266/2003 e pelos arts. 58 a 64 do Decreto nº 24.430/2004.

2 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “B”

B.1 - As concessões estão sendo efetivadas dentro dos requisitos estabelecidos na legislação vigente e atendendo critérios técnicos e objetivos?

2.1.1 - CONCESSÃO DE LOTES LOCALIZADOS FORA DAS ÁREAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Fato

As ADE's são áreas pré-determinadas em Regiões Administrativas do Distrito Federal, compostas por lotes que deverão ser disponibilizados a empresários, por meio de Concessão de Direito Real de Uso, com Opção de Compra, com o intuito de atender aos objetivos do programa PRÓ-DF.

No entanto, constatamos a existência de 44 lotes que foram disponibilizados, desde o ano de 1989, que se encontravam localizados fora das ADE's.

Causa

Falha na gestão de terrenos públicos destinados ao PRÓ-DF.

Consequência

Descumprimento do zoneamento das ADE's com possibilidade de favorecimento a terceiros em prejuízo ao interesse público.

Recomendações

a) analisar os processos relativos às concessões de lotes fora das ADE's (a partir do ano de 2009), e caso seja necessário, realizar os devidos procedimentos administrativos no intuito de rever as concessões e/ou apuração de responsabilidade dos agentes públicos; e

b) restringir os lotes que serão disponibilizados ao PRÓ-DF II às áreas localizadas em ADE's.

2.1.2 - IMPROPRIEDADES EM PROCESSOS RELATIVOS À CONCESSÃO DO BENEFÍCIO FISCAL

Fato

Os empresários que obtiverem o Benefício Econômico (Concessão de Direito Real de Uso, com Opção de Compra de lotes), após a efetiva implantação do empreendimento, poderão requerer o Benefício Fiscal, que refere-se à redução em até 100% da base de cálculo dos seguintes tributos: Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis por Natureza ou Acesso Física e de Direitos Reais sobre Imóveis – ITBI, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, Imposto sobre a Propriedade de Veículo Automotor – IPVA, e Taxa de Limpeza Pública – TLP (art.21 e respectivos incisos do Decreto nº 24.430/2004).

Em análise à amostra de auditoria referente aos processos de concessão do Benefício Fiscal, identificamos as seguintes impropriedades:

a) Morosidade no trâmite de Processos: o último documento anexado ao Processo nº 370.000.479/2013 é o Termo de Vistoria de Incentivo Fiscal e Creditício nº 12/2014, expedido em 17/10/2014, com encaminhamento à Diretoria de Acompanhamento de Metas e Projetos – DIAMP, em 21/10/2014. Ou seja, o Processo está há sete meses sem que seja dado prosseguimento. Da mesma forma, o último documento anexado ao Processo nº 370.000.141/2008 é um comunicado ao empresário, datado de 07/10/2014, solicitando duas certidões para que o pleito relativo à concessão dos incentivos Fiscais de IPTU/TLP/ITBI pudesse ser analisado;

b) Projeto de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira sem assinatura – consta às fls. 28 a 52 do Processo nº 370.000.082/2014, o Projeto de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira – PVTEF elaborado pela empresa Agroverde Comércio de Produtos Agropecuários Ltda., CNPJ nº 04.919.005/0001-73. No entanto, o Projeto não está devidamente assinado pelo responsável técnico que o elaborou; e

c) Solicitação de concessão de Benefício sem a devida discriminação dos tributos - consta à fl. 02 do Processo nº 370.000.082/2014 pedido de concessão do Benefício Fiscal, no entanto, inexistente a discriminação dos tributos pleiteados para serem reduzidos. O mesmo fato ocorreu no Processo nº 370.000.692/2008.

Causa

Falhas na instrução/accompanhamento processual.

Consequências

- a) ineficiência na concessão de benefícios;
- b) falta de informações para a correta execução do Programa; e
- c) possibilidade de descumprimento de PVTEF devido à sua ineficiência legal.

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

Recomendações

- a) dar celeridade nos processos referentes às concessões do Benefício Fiscal;
- b) inserir em todos os processos os PVTEF com a respectiva assinatura do responsável técnico; e
- c) condicionar o recebimento de solicitação do Benefício Fiscal ao preenchimento de todos os campos do requerimento.

2.1.3 - IMPROPRIEDADES EM PROCESSOS RELATIVOS À CONCESSÃO DO BENEFÍCIO ECONÔMICO

Fato

Em análise à amostra de auditoria referente aos processos de concessão do Benefício Econômico, identificamos as seguintes impropriedades nos seguintes Processos:

1) Processo nº 160.002.762/1999 (Carlos Antônio Araújo Gomes ME, CNPJ nº 03.281.065/0001-40):

Em 02/04/2002 a Empresa Carlos Antônio Araújo Gomes ME e a Terracap assinaram Contrato de Concessão de Direito Real de Uso com Opção de Compra (fls. 100 a 107) relativo ao Lote nº 31, Quadra 03, Conjunto H, localizado na Área de Desenvolvimento Econômico Centro Norte, Ceilândia – DF. Após dois anos e oito meses da assinatura do Contrato, em 15/12/2004, foi realizada a vistoria (fls. 117 a 119) com a finalidade de declarar o Início de Implantação, sendo constatado que o lote se encontrava vago e sem placa alusiva ao PRÓ-DF. No mesmo imóvel, foi realizada a vistoria nº 216/2006 (fls. 131 a 133), em 15/09/2006, sendo constatado, novamente que o lote se encontrava vago e sem placa alusiva ao PRÓ-DF.

Por meio da Portaria nº 481, de 04 de outubro de 2006, expedida em 17/10/2006, pela então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal, o incentivo econômico concedido à citada empresa foi cancelado (fls. 134 a 136), devido ao descumprimento do art. 24, § 2º e 3º do Decreto nº 24.430, de 02 de março de 2004, que determinava que as obras de construção civis deveriam ter início em até noventa dias da data de assinatura do contrato. A empresa foi notificada a respeito do cancelamento do incentivo em 08/11/2006 (fls. 138 a 139), sendo dado o prazo de 15 dias para interposição de recurso. Posteriormente, a Diretoria Colegiada da TERRACAP, por meio da Decisão nº 175, de 13/03/2007, cancelou o contrato e determinou que os possíveis débitos em atraso fossem cobrados.

Apesar de o benefício ter sido cancelado, a empresa, em 16/04/2009, protocolou junto à Unidade um Requerimento de Migração do PRÓ-DF I para o PRÓ-DF II, sendo que, em 13/08/2009, foi realizada a vistoria nº 1.280/2009 (fls. 190 a 192), constatando que o lote continuava vazio e sem placa alusiva ao PRÓ-DF.

Em 25/08/2009 foi emitido o Parecer Diverso nº 404/2009 (fls. 194/195), da Subsecretaria do PRÓ-DF, relativo a recurso sobre cancelamento de incentivo, sugerindo o encaminhamento do Processo à Assessoria do COPEP, com o **indicativo de deferimento do recurso**. No entanto, inexistente no processo documento protocolado pela empresa solicitando que fossem revistos os atos de cancelamento do Benefício e do Contrato. Consta apenas o Requerimento de Migração, que difere de um pedido formal de recurso.

O COPEP, por meio da Resolução nº 1112/09, em 30/09/2009, deferiu o **inexistente recurso**, tornando sem efeito o cancelamento do incentivo econômico e da pré-indicação de área.

A empresa recebeu da Gerência de Análise de Viabilidade de Projetos, em 05/03/2013, solicitação de apresentação de nove documentos (fl. 234), a serem entregues no prazo de 30 dias improrrogáveis, sob pena de cancelamento do processo. No entanto, apenas em 06/11/2013 foram entregues os primeiros documentos (fls. 287 a 290). Ressaltamos que às fls. 242/243 consta uma solicitação de prorrogação de prazo emitida pelo empresário, datada de 28/03/2013, requerendo mais 60 dias, mas não consta no processo nenhum tipo de apreciação sobre o pedido.

A empresa, em 17/07/2013, assina o acordo de Parcelamento de Débito nº 174/2013 relativo aos débitos em atraso junto à TERRACAP.

Consta às fls. 283 a 286 o Parecer Diverso nº 132/2013, expedido pela Gerência de Análise de Projetos, **sugerindo o indeferimento** do PVTEF, apresentado pela empresa, para fins de Migração. No entanto, o Processo continuou a ser instruído sem levar em consideração o referido Parecer.

Causa referente ao Processo nº 160.002.762/1999:

Deficiência na aplicação dos normativos que regem o PRÓ-DF, em especial no que tange ao cancelamento do benefício.

Consequências referentes ao Processo nº 160.002.762/1999:

a) ineficiência no alcance dos objetivos do Programa; e

b) possibilidade de favorecimento a interesses de terceiros em prejuízo à Administração Pública.

Recomendações referentes ao Processo nº 160.002.762/1999:

a) realizar as vistorias nos lotes de forma tempestiva;

b) apurar a responsabilização pela emissão do Parecer Diverso nº 404/2009 e consequentes atos administrativos, uma vez que inexistente anexado ao Processo pedido formal de recurso formalizado pela empresa;

c) reavaliar a validade dos atos administrativos realizados posteriormente ao Parecer Diverso nº 404/2009; e

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

d) apurar a responsabilização nas ações relacionadas ao Processo, no que diz respeito a não observância dos prazos bem como do Parecer Diverso nº 132/2013 da área técnica.

2) Processo nº 160.000.586/2009 (Porte Comercial de Veículos Ltda., CNPJ nº 05.033.034/0001-04):

- **Parecer sobre PVTEF com informações incompatíveis** – o PVTEF elaborado pelo empresário estabelece 150m² de área a ser construída e o quantitativo de 7 empregados atuais e 2 vagas de emprego a serem geradas (fl. 68). No entanto, o Parecer nº 114/2010 relativo à análise do PVTEF estabelece a área de 105m² a ser edificada e o quantitativo de 3 empregados existentes e 9 de emprego a serem geradas. Observamos que a Resolução nº 952/2010 – COPEP/DF (fl. 144) emitiu a Resolução com os mesmos parâmetros estabelecidos no referido Parecer, diferindo, com isso, do que foi proposto no PVTEF;

- **Aprovação de Projeto Arquitetônico divergente do PVTEF** – em 17/10/2011, à fl. 208, foi acostado requerimento do empresário solicitando a reanálise do PVTEF visando a ampliação da área a ser construída de 105m² para 283,52m², tendo em vista a necessidade de maior espaço para a realização das atividades. Às fls. 210/211 foram anexados o Alvará de Construção nº 31, datado de 25/05/2011, autorizando a construção em área de 283,52m² (144,37m² no térreo e 139,15m² no pavimento superior), e cópia do Projeto de Arquitetura. Portanto, o empresário apresentou e aprovou Projeto Arquitetônico divergente do PVTEF, sem comunicação à Secretaria e aprovação do COPEP, assumindo qualquer ônus relativo à manutenção do Incentivo Econômico. Ressaltamos que a Resolução nº 02N/2014-COPEP/DF estabelece que a SUBPRO poderá analisar/deliberar sobre aumento de área com ampliação de até 30% da meta estabelecida, mediante justificativa fundamentada, o que não ocorreu, pois o aumento pleiteado era de 270% e não houve justificativa fundamentada; e

- **Atos administrativos não motivados** – no intuito de regularizar a divergência de área entre o PVTEF (105 m²) e o estabelecido no Alvará de Construção nº 31/2011, foi solicitado ao empresário (fl. 260) que apresentasse novo PVTEF, em 30 dias improrrogáveis, sob pena de cancelamento do processo.

Em 12/06/2014 o sócio responsável pela empresa protocolou requerimento de **cancelamento da solicitação para apresentação de novo PVTEF**, valendo-se do argumento de que em 29/05/2014 teria sido atendido pelo então Diretor de Análise de Projetos, e recebido a orientação de que a solicitação deveria ser desconsiderada, uma vez que não havia a necessidade de apresentação de novo PVTEF. Observamos que a assertiva é contraditória, uma vez que o documento acostado à fl. 260, além de assinado por uma Assessora e pelo Gerente de Análise de Projetos, também é assinado pelo então Diretor da Diretoria de Análise de Projetos.

Em 18/06/2014, os mesmos servidores que assinaram a solicitação em comento, requisitam da empresa a apresentação de novo Alvará de Construção e Projeto Arquitetônico licenciando apenas a edificação do pavimento térreo, e pedem para desconsiderar a solicitação feita por meio do Despacho de fl. 260, mas não justificam o motivo da mudança de entendimento (fl. 266).

Em 19/12/2014, o então Diretor da Diretoria de Análise de Projetos elabora Despacho (fls. 267/268) se manifestando pela aprovação da redução da área edificada sem a necessidade de apresentação de novo Alvará de Construção e Projeto Arquitetônico se utilizando do art. 17 da Lei nº 1.172, de 24/07/1996. No entanto, o argumento é infundado, pois o referido artigo se reporta à situação de Concessão de Carta de Habite-se para dois ou mais blocos dentro de um mesmo terreno, o que difere de alteração de área construída.

Ressaltamos que a Resolução nº 02N, de 24/04/2014-COPEP/DF delega competência à SUBPRO para analisar e deliberar sobre alterações de área inicialmente aprovadas no PVTEF e determina a **obrigatoriedade de apresentação de novo PVTEF** e Projeto Arquitetônico aprovado pela Administração Regional competente.

Verificamos que o Despacho acostado às fls. 267/268 se trata de um Despacho Casado, no entanto, a assinatura da então Subsecretária da SUBPRO foi **anulada sem nenhuma justificativa**.

Em 30/12/2014 a empresa solicita a emissão do Atestado de Implantação Definitivo para fins de assinatura da Escritura de Compra e Venda com a TERRACAP (fl. 271).

Causas referentes ao Processo nº 160.000.586/2009:

- a) inobservância das informações contidas no PVTEF; e
- b) falta de metodologia de trabalho.

Consequências referentes ao Processo nº 160.000.586/2009:

- a) concessão de benefícios com informações documentais incompatíveis; e
- b) possibilidade de favorecimento a interesses de terceiros em prejuízo à Administração Pública.

Recomendações referentes ao Processo nº 160.000.586/2009:

- a) analisar os PVTEF's de forma criteriosa observando fielmente todas as informações prestadas pelo empresário;
- b) exigir dos empresários que os Alvarás de Construção, bem como os Projetos Arquitetônicos sejam compatíveis com os PVTEF's; e
- c) apurar a responsabilização pelos atos administrativos praticados relativos às incompatibilidades de informações no Parecer nº 114/2010, autorização de não apresentação de novo PVTEF, e aprovação de redução de área sem a devida anuência da Subsecretária da SUBPRO; e caso entenda pertinente, cancelar o benefício concedido e rescindir o Contrato.

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

2.1.4 - IMPROPRIEDADES EM PROCESSOS RELATIVOS À CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE FINANCIAMENTO ESPECIAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Fato

O Benefício de Financiamento Especial para o Desenvolvimento – FIDE tem por objeto a viabilização da produção, comercialização ou prestação de serviços, de caráter estratégico para o desenvolvimento econômico e social sustentável do Distrito Federal. O benefício é concedido na forma de empréstimo e é proporcional ao potencial de faturamento, geração de emprego e inovação tecnológica de cada empreendimento.

Em análise à amostra de auditoria referente aos processos de concessão do Benefício de Financiamento Especial, identificamos as seguintes impropriedades:

- **ausência de comprovante de quantitativo de empregados** – o Processo nº 370.000.542/2008 refere-se ao pleito da empresa A. Telecom Teleinformática, CNPJ nº 37.166.592/0001-26, para obter o benefício FIDE. Consta à fl. 12 a informação de que a empresa à época do pedido de concessão do benefício possuía 100 empregados e que seriam gerados mais 120 decorrentes do recebimento do Benefício Especial. No entanto, inexistente no Processo documento que comprove o quantitativo de empregados já existentes. Com isso, o Parecer Técnico nº 367/2008 (fls.53 a 55) e a Resolução nº 197/2008 do COPEP foram emitidos sem a devida comprovação da força de trabalho da empresa;

- **ausência de explicitação dos critérios para estipulação do valor a ser financiado** – o § 1º do art. 3º do Decreto nº 28.852/2008 estabelece que o percentual, o valor e o prazo do financiamento especial serão obtidos levando-se em consideração: potencial de faturamento, geração de emprego e inovação tecnológica. No entanto, nos Processos nºs 370.000.310/2008 (Feliciano e Moraes Comércio de Vinhos Ltda., CNPJ nº 06.130.893/0001-76) e 370.000.542/2008 (A. Telecom Teleinformática, CNPJ nº 37.166.592/0001-26) os critérios utilizados para fixação do percentual utilizado e do valor a ser financiado não existem. No Processo nº 370.000.310/2008, consta às fls. 51 a 53 o Parecer Técnico nº 127/2008 sugerindo o financiamento de 13,21% sobre o potencial de faturamento bruto, equivalente a R\$ 4.669.033,00, e no Processo nº 370.000.542/2008, consta às fls. 53 a 55 o Parecer Técnico nº 367/2008 sugerindo o financiamento de 1,86% sobre o potencial de faturamento bruto, equivalente a R\$ 24.554.443,00, essa divergência entre os índices corrobora que não há fundamento de cunho técnico que os justificasse.

- **discrepância entre Decreto e Resolução** - o Decreto nº 28.852/2008 estabelece que o potencial de geração de emprego deve ser levado em consideração quando da concessão do Financiamento Especial. Já a Resolução Normativa nº 12N/2012-COPEP/DF estabelece que no acompanhamento anual do benefício deve ser verificada a manutenção da quantidade mínima de empregos a serem mantidos levando-se em consideração o faturamento mensal da seguinte forma:

Faturamento mensal	Quantidade mínima de empregados
até R\$ 514.560,00	05
de R\$ 514.560,01 até R\$ 3.752.000,00	10
acima de R\$ 3.752.000,01	15

Como exemplo da discrepância, citamos o Processo nº 370.000.542/2008, que consta, quando do pedido do benefício, o quantitativo de 100 empregados existentes e mais 120 empregos a serem gerados, mas quando do acompanhamento anual de 2012, comprovou uma média de 30 empregados, sendo aprovada a continuação da concessão do benefício por meio do Parecer Técnico nº 37/2014 (fls. 164 a 166). Com isso fica evidente a diferença entre os critérios adotados pelo Decreto e a Resolução com relação ao potencial de geração de emprego informado pelo beneficiário; e

- **ausência de informações a respeito do recebimento do empréstimo** – constatamos nos processos analisados que não há comunicação à SEDS com relação à disponibilização dos recursos dos empréstimos aos empresários beneficiados. Assim, após o COPEP expedir resolução aprovando o Financiamento Especial a determinada empresa, a Secretaria de Estado de Fazenda, via portaria, autoriza o Banco de Brasília S/A a contratar financiamento aprovado, e restitui o Processo à SEDS/DF para a devida guarda, não havendo informações posteriores a respeito do andamento do financiamento. O procedimento de concessão de financiamento especial, portanto, apresenta falhas que prejudicam seu controle e acompanhamento pela SEDS/DF.

Causas

- a) falhas nos controles relativos à concessão de benefícios de financiamentos especiais; e
- b) falhas nas comunicações entre os atores envolvidos no processo.

Consequências

- a) possibilidade de concessão de benefício de forma indevida; e
- b) discricionariedade nos cálculos dos valores dos benefícios concedidos.

Recomendações

- a) instruir os processos com todos os documentos necessários no intuito de respaldar os Pareceres Técnicos e as Resoluções;
- b) anexar aos processos os critérios utilizados para obtenção do percentual sugerido e o valor a ser financiado;
- c) atualizar a Resolução Normativa nº 12N/2012-COPEP/DF de forma que a mesma possua os mesmos parâmetros utilizados no Decreto nº 28.852/2008; e
- d) instruir os Processos com a informação de recebimento ou não do empréstimo por parte do empresário.

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

2.1.5 - IMPROPRIEDADES EM PROCESSOS RELATIVOS À CONCESSÃO DO BENEFÍCIO CREDITÍCIO

Fato

Em análise à amostra de auditoria referente aos processos de concessão do Benefício Creditício, identificamos o seguinte:

1) ausência de comprovante de quantitativo de empregados – consta no Processo nº 370.000.160/2009 a manifestação da empresa INN Comércio Importação e Exportação de Motos Ltda., CNPJ nº 37. 141.298/0001-60, acerca do financiamento do incentivo creditício no valor R\$ 2.114.832,82, com a carência de 25 anos, conforme o Projeto de Viabilidade Técnica Econômico-Financeira - PVTEF, fls. 02/31. Entretanto, verificamos que o PVTEF aprovado não demonstra o quantitativo de empregos existentes e nem aqueles que se pretendem gerar. Com isso, o Parecer Técnico nº 101/2009, fls. 68/69 e a Resolução nº 265/2009 do COPEP, fl.72, foram emitidos sem a devida comprovação da força de trabalho da empresa, dado fundamental para a concessão do benefício e;

2) ausência de documentação da empresa incentivada em relação ao Acompanhamento Anual de Importação – Conforme previsto no art. 1º da Resolução Normativa nº 01N/2013, deve ser realizado o acompanhamento anual dos projetos de empreendimentos que visem à importação de mercadorias do exterior. Nesse diapasão, constatamos no Processo nº 370.000.405/2007 que a empresa ME COMPONENTES E EQUIPAMENTOS ELETRÔNICOS Ltda., CNPJ nº 01.790.607/0001-84, apresentou cópia do Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, durante o exercício de 2013, comprovando somente 01 (um) emprego gerado. Entretanto, de acordo com o previsto no PVTEF e no § 2º do art. 3º da Resolução citada, há a obrigatoriedade de gerar no mínimo 02 empregos. Além disso, a empresa incentivada não apresentou o registro do empregado no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, conforme prevê a alínea “i” do art. 2º da norma em questão. De acordo com o exposto, não houve um acompanhamento eficiente do empreendimento pela SEDS/DF.

Causa

Falhas na execução de procedimentos previstos em lei relativos à concessão e acompanhamento dos incentivos.

Consequência

Concessão e manutenção de benefícios sem a devida contrapartida dos beneficiários.

Recomendações

a) observar quando da análise do PVTEF para concessão do benefício, se todas as exigências legais para ingresso no PRÓ-DF foram devidamente atendidas e;

b) realizar acompanhamento de empreendimentos, conforme exigência legal, de forma a garantir o cumprimento dos objetivos do PRÓ-DF.

B.2 - Existe sistema informatizado de controle dos processos que estão em fase de concessão?

2.2 - AUSÊNCIA DE SISTEMA INFORMATIZADO NO GERENCIAMENTO DO PRÓ-DF II

O Processo nº 370.00.167/2011 trata da criação de grupo de trabalho para a Avaliação e verificação da aplicação dos Sistemas SICAC-NET Módulo SDE e SIGAU. O grupo de trabalho verificou a existência de uma contratação por meio da CODEPLAN, agência que contratava os sistemas do GDF à época. Foi pago à empresa SETE o valor de R\$ 4.848.310,00, em 20/07/2011, para o desenvolvimento e implantação do Sistema SIGAU – Sistema que tinha por objeto a gestão de Áreas Urbanas por meio de mecanismos que contribuíam para aumentar o conhecimento dessas áreas, com o objetivo de melhorar a gestão, monitorar os programas de desenvolvimento existentes e apoiar a implementação de novos programas para o desenvolvimento econômico e social do DF, firmado em caráter emergencial.

Após encerramento do grupo de trabalho da SEDS foram feitas recomendações para que a antiga STC (atual CGDF) se pronunciasse a respeito dos fatos apontados. Em resposta a solicitação do posicionamento das recomendações realizadas pela SEDS, a CGDF emitiu Nota Técnica da Assessoria do Gabinete tratando sobre o Sistema e concordando com as recomendações de ações e opções para a tomada de decisão do Grupo de Trabalho criado por meio da Portaria nº 36/2011.

Analisando o processo em comento, foi verificado que os responsáveis pela empresa SETE, o gerente de tecnologia da empresa e o gerente comercial, se colocaram à disposição e se prontificaram a fornecer toda a documentação do SIGAU, incluindo cd's com o sistema, bem como colocar a aplicação disponível e operacional na SDE, sem qualquer custo financeiro atual ou qualquer reconhecimento de dívida, em função da reativação do SIGAU. Esta recomendação, contida na Nota Técnica, ainda não foi efetivada pela SDE.

A SEDS solicitou orientação à CGDF sobre a necessidade de contratação de um novo sistema para controlar o PRÓ-DF. Tal pedido de esclarecimento foi respondido pela CGDF em 22 de março de 2012 no Despacho nº 07/2012 – DIATI/CONT/STC informando que a contratação de serviços de desenvolvimento de sistemas semelhantes ao SDE.net e SIGAU é contratação exclusiva da SEDS, esclarecendo também que o novo modelo de contratação, caso venha a ser feito, deve seguir a Instrução Normativa nº 04/SLTI/2008 e pelo Decreto nº 7.174/2010, todos recepcionados pelo GDF por meio do art. 1º do Decreto nº 32.218/2010.

Em 09 de maio de 2012 foi apresentada Nota Técnica da Assessoria do Gabinete da STC (atual CGDF) recomendando novamente que os códigos-fontes e os documentos relativos ao SICAC e SDE.net fossem recuperados, e que a Secretaria realizasse novos esforços, formalmente, para a recuperação desses dados. Entretanto, mais uma vez não encontramos esses dados ou mesmo os documentos disponíveis na Unidade.

Quando foi solicitado informações para a SDE sobre a existência de um sistema

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

informatizado que atue no controle de processos e operacionalização dos benefícios concedidos pelo PRÓ-DF II, a Subsecretaria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável – SUBPRO/SEDS manifestou-se, por meio do MEMO Nº 54/2015-SUPRO/SEDS, conforme a seguinte transcrição:

(...)

Dentre os principais problemas encontrados cinge-se na ausência de um fluxo administrativo de análise dos processos administrativos afetos à esta Subsecretaria; ausência de cumprimento de ordem cronológica na análise dos pleitos objeto dos processos administrativos; ausência de controle dos atos administrativos praticados; ausência de dados capazes de avaliar a gestão do programa PRO-DF II, face ao cumprimento dos interesses públicos de desenvolvimento da economia local; **ausência de relatórios periódicos e informativos sobre o andamento das atividades** desenvolvidos pelo programa PRO-DF II; **ausência de controles informatizados** no gerenciamento do programa PRO-DF II; **ausência de relatórios de acompanhamentos e avaliações do programa** PRO-DF II capazes de nortear as tomadas de decisões por parte das autoridades; **ausência de transparência na análise de concessão ou não dos pleitos** afetos ao programa PRO-DF II; **ausência de controles** fiscais, creditícios, econômicos, geração de rendas, receitas e empregos quanto ao programa PRO-DF II; deficiência na área de vistorias e fiscalizações, o que restou comprovado com o considerável número de invasões e de ocupações de lotes irregulares; total ausência de fluxo administrativo e descontrole na tramitação de processos; insuficiência de servidores e falta de capacitação técnica dos mesmos na condução das atividades administrativas afetas ao programa PRÓ-DF II (ausência de investimentos e disponibilização de cursos de aperfeiçoamento e capacitação).

Ressalta-se que não há qualquer controle informatizado, mas já sendo criado um programa de informática, de forma paliativa, no intuito de se criar um controle dos processos administrativos...
(grifos nossos)

Em visita “*in loco*” às diretorias que compõem a estrutura organizacional da SUBPRO/SEDS, com base em entrevistas e observação de rotinas, constatamos que a Unidade vem adotando, para o controle e gerenciamento do programa, o “*software*” Microsoft Excel, conforme asseverado pelo Memorando nº 22/2015-DIVIS/SUBPRO/SEDS.

Concorrente a esse modelo de procedimento, recentemente, por iniciativa de um servidor não pertencente ao quadro da SUBPRO, a Unidade também passou a adotar um sistema de gerenciamento de dados utilizando o “*software*” Microsoft Access. Esse sistema de gerenciamento, embora amplie a capacidade de gestão de processos e documentos do programa, ainda encontra-se em desenvolvimento, não permitindo a integração entre as unidades administrativas vinculadas à SUBPRO.

Além disso, observamos que a utilização do “*software*” Microsoft Access é um paliativo em relação às demandas do PRÓ-DF e não foi instituído o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) da SEDS/DF até o momento. Cabe ainda acrescentar que a ausência de um único banco de dados corporativo compromete a legalidade, a transparência, a segurança jurídica dos processos de gestão e a eficiência do programa em questão.

Nesse sentido, em atendimento à Portaria SEDS nº 21/2015, o Grupo de Trabalho responsável pela elaboração do Plano Diretor de Tecnologia de Informação da SEDS/DF realizou

um levantamento das demandas das diretorias que compõem a SUBPRO com o intuito de subsidiar as aquisições de equipamentos, serviços, softwares e planos de capacitação para atender ao referido programa.

De acordo com este levantamento e com as constatações da equipe de auditoria, elencamos as seguintes necessidades tecnológicas:

- a) automação do fluxo processual, com a implementação de um sistema de forma a permitir o controle de fases do trâmite processual administrativo, validar dados de entrada, emitir alertas de vencimentos e prazos e gerar relatórios que permitam decisões gerenciais em tempo real;
- b) digitalização de documentos, tendo em vista a grande demanda de trabalho;
- c) aquisição de novos computadores e impressoras coloridas para a confecção dos Atestados de Implantação de Área;
- d) aquisição de um carimbo datador, para protocolar documentos com data e número de processo, a fim de inibir procedimento fraudulento; e
- e) aquisição de aparelho receptor móvel de sistema de navegação por satélite de posicionamento global-GPS, para facilitar a localização das Áreas de Desenvolvimento e os respectivos lotes.

É necessário que seja implementado um Sistema Gerenciador de Banco de Dados (SGBD) capaz de gerenciar as bases de dados dos lotes e demais benefícios do programa PRÓ-DF, com o georeferenciamento das áreas urbanas e a especificação das ADEs em que os lotes estão situados. Essa contratação é fundamental para o controle e monitoramento das metas do programa.

Para a contratação do SGBD, segundo orientação da Nota Técnica da Assessoria do Gabinete da CGDF, deve ser realizado levantamento de requisitos das necessidades da SEDS/DF, TERRACAP e SEF/DF para a devida execução do programa PRÓ-DF. Caso seja realizada a contratação, o sistema deve se orientar pela contratação de “fábrica de software” no formato de ponto de função, aderente à Instrução Normativa MP/SLTI nº 04/2014, bem como deve constar no projeto básico a entrega de um ambiente *web* corporativo. O objetivo é manter o sistema em funcionamento com o devido gerenciamento e controle do programa PRÓ-DF.

As orientações apresentadas pela equipe de auditoria evidenciam a preocupação com o gasto público e com eficiência na contratação, levando-se em consideração que são elevados os custos para a contratação de um sistema SGBD e manutenção do mesmo, além disso, são necessários software, hardware e pessoal especializado para o gerenciamento dos dados. Assim, cabe a SDE realizar a compra do serviço com base em algumas premissas de qualidade de sistema para a tomada de decisão.

Os recursos a serem administrados e gerenciados pelo sistema são de alto valor financeiro e econômico, e podem gerar impacto na economia do DF. Dessa forma, cabe um controle mais efetivo na Concessão dos lotes e demais benefícios.

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

Causa

Infraestrutura de tecnologia da informação deficiente para gestão do PRÓ-DF.

Consequência

Ineficiência no controle e gerenciamento de documentos, processos e vistorias vinculados aos benefícios do programa. Prejuízo à análise da eficácia do programa devido à falta de uma base de dados confiável e bem estruturada.

Recomendações

a) realizar tratativas, formalmente, com a CODEPLAN que fez a contratação dos sistemas SDE.net e SIGAU para verificar a possibilidade de reaver os documentos que já foram desenvolvidos, verificando a possibilidade de aproveitamento da documentação dos sistemas ou mesmo da base de dados gerada à época;

b) realizar com a brevidade que o caso requer a contratação de um Sistema Gerenciador de Banco de Dados corporativo (SGBD) capaz de gerenciar documentos e processos entre as áreas e setores da organização, ou seja, um multiusuário, a fim de respaldar, com base na eficiência e na probidade, as informações operacionais, gerenciais e estratégicas do programa;

c) realizar a contratação do sistema, considerando a Instrução Normativa nº 04/SLTI/2014 e pelo Decreto nº 7.174/2010, todos recepcionados pelo GDF por meio do art. 1º do Decreto nº 32.218/2010; e

d) verificar a capacidade de backup e restauração do sistema a ser contratado, para que seja possível garantir a segurança dos dados do sistema. O Sistema de Banco de Dados deve ser tolerante a falhas, ou seja, o SGBD deve ser capaz de voltar a um estado anterior à falha, a despeito de falhas de hardware ou software, para que a SDE não perca os dados referentes ao programa PRÓ-DF.

B.3 - Existe mapeamento de processo desde o recebimento das cartas consultas até a oficialização da concessão do benefício?

Inexiste na Unidade um mapeamento de processos atualizado referente ao programa PRÓ-DF II, sendo que, em análise aos procedimentos adotados atualmente, constatamos as seguintes impropriedades:

2.3.1 - FLUXO INADEQUADO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS

Fato

Em análise aos procedimentos adotados atualmente pela Unidade, relativos ao Benefício Econômico, constatamos a falta de otimização da etapa Carta-Consulta, ocasionando, com isso, ineficiência na concessão de terrenos.

Por meio de entrevista com a Diretora de Análise de Projetos – DIPRO, realizamos o Mapeamento de Fluxo de Processos, relativo ao Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRÓ-DF II, mais especificamente com relação aos procedimentos da Carta-Consulta, que segue a sequência de atividades demonstrada abaixo:

- 1) a Assessoria de Atendimento ao Empresário – AAE/GAB, verifica o preenchimento da Carta-Consulta elaborada pelo empresário e se toda documentação exigida encontra-se anexa à Carta-Consulta;
- 2) a AAE/GAB envia ao Núcleo de Protocolo o requerimento com a Carta-Consulta anexada no intuito de autuação do devido Processo;
- 3) a Diretoria de Análise de Projetos – DIPRO / Gerência de Análise de Cartas-Consulta – GECON recebe o Processo do Núcleo de Protocolo e realiza análise técnica sobre a Carta-Consulta e emite Parecer Conclusivo;
- 4) a DIPRO encaminha o Processo para a Assessoria de Órgãos Colegiados - AOC, para fins de apreciação e deliberação na Câmara Setorial competente;
- 5) a Câmara Setorial realiza o acolhimento ou não da Carta-Consulta;
- 6) a Resolução de Acolhimento da Carta-Consulta expedida pela Câmara Setorial retorna à AOC para a publicação no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF;
- 7) o empresário é comunicado a respeito do teor da Resolução expedida pela Câmara Setorial;
- 8) o Processo é enviado à DIVIS / Gerência de Implantação de Áreas – GEIMP para análise a respeito da disponibilidade de lotes na Área de Desenvolvimento Econômico – ADE e tamanho solicitado;
- 9) o Secretário da SEDS/DF delibera sobre a indicação de área;
- 10) o empresário é convocado para assinar o Termo de Pré-Indicação;
- 11) O Edital referente à área pleiteada é publicado no DODF;

Das 2.032 Cartas-Consultas recebidas pela Secretaria, nos anos de 2010 a 2014, 1.763 (91,25%) foram rejeitadas por inexistência de disponibilidade de lotes na ADE solicitada. Assim, apenas 178 (8,75%) obtiveram aprovação e foram assinados os respectivos contratos.

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

Observando o fluxo de procedimentos administrativos da etapa Carta-Consulta, concluímos que em 91,25% dos pedidos houve dispêndio de recursos públicos em vão, pois a verificação de disponibilidade de lotes só é realizada ao final do procedimento de aprovação da Carta-Consulta.

Ressaltamos, ainda, que o banco de dados relativo às informações sobre a disponibilidade de lotes fica restrito à GEIMP, inexistindo qualquer tipo de publicidade para a população em geral.

Causa

Procedimento administrativo falho e não transparente.

Consequência

Tarefas sendo realizadas de forma desnecessária prejudicando a boa execução do Programa.

Recomendações

a) alterar o fluxo de procedimentos administrativos de forma a verificar a disponibilidade de lotes quando do recebimento da Carta-Consulta pela AAE/GAB; e

b) disponibilizar para a população em geral, preferencialmente por meio do site da Unidade, informações a respeito da disponibilidade de lotes para o programa PRÓ-DF II.

2.3.2 - MANUAL DE PROCEDIMENTOS DESATUALIZADO

Fato

O § 1º e respectivas alíneas do art. 65 do Decreto nº 24.430/2004, incumbia à então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico a elaboração, fixação e o estabelecimento das regras referentes aos procedimentos administrativos com vistas às concessões dos benefícios do PRÓ-DF.

O Decreto nº 36.494, de 13 de maio de 2015 revogou o Decreto nº 24.430/2004, mas continuou estabelecendo, em seu art. 4º, a mesma incumbência à SEDS/DF.

Em análise ao Manual de Procedimentos do PRÓ-DF II e ao Macro Fluxo de processos relativo ao Benefício Econômico, constatamos que os mesmos se encontram desatualizados com relação aos procedimentos adotados atualmente pela Unidade.

Causa

Mudança de procedimentos administrativos sem a devida atualização de seus respectivos manuais e macro fluxos.

Consequências

a) deficiência no momento de transmitir as informações relativas ao programa PRÓ-DF II de forma organizada e sistemática; e

b) dificuldade de treinar novos servidores alocados na Subsecretaria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável - SUBPRO.

Recomendações

a) mapear e manter atualizado todo o fluxo de processos realizados pela Secretaria relativo ao programa PRÓ-DF II; e

b) elaborar os Macro Fluxos de Processos e os Manuais de Procedimentos relativos aos benefícios concedidos no PRÓ-DF II.

B.4 - Todas as cartas-consulta aprovadas possuem indicação de área?

2.4 – ACOLHIMENTO DE CARTAS-CONSULTAS SEM INDICAÇÃO DO VALOR, DIMENSÃO E LOCALIZAÇÃO DO IMÓVEL

Fato

O Decreto nº 24.430, de 02 de março de 2004, quando regulamentava o PRÓ-DF II, no art. 68, § 1º, determinava que, o **acolhimento da Carta-consulta devia ser precedido da indicação do imóvel com a especificação do valor, dimensão e localização.**

No entanto, constatamos a existência de 205 processos, relativos a pedidos de adesão ao Benefício Econômico, com as respectivas Cartas-Consultas aprovadas e com as Resoluções expedidas pelo Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo – COPEP, aguardando uma possível pré-indicação de área.

Ressaltamos que em alguns processos, como nos de nºs 370.000.253/2014 e 370.000.255/2013, as Cartas-Consultas foram aprovadas e as respectivas Resoluções expedidas, apesar de existirem Memorandos expedidos pela Gerência de Implantação e Administração de Áreas informando a inexistência de lotes disponibilizados ao PRÓ-DF nas áreas pleiteadas.

O quantitativo de processos está distribuído da seguinte forma:

Ano de autuação do Processo	Quantidade de processos aguardando pré-indicação de área
2010	99
2011	27

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

2012	27
2013	30
2014	22
TOTAL	205

O levantamento de informações realizado pela SUBPRO se limitou ao período compreendido entre os anos de 2010 e 2014. Portanto, existe a possibilidade de mais processos, autuados em anos anteriores, estarem na mesma situação.

Causa

Realização de procedimentos administrativos incompatíveis com a legislação em vigor à época.

Consequências

- a) possibilidade de disponibilização de lotes a empresas com documentação vencida;
- b) privilégio a empresas desatendendo o Princípio da Isonomia;
- c) execução de tarefas/controles de forma desnecessária; e
- d) processos ativos indevidamente.

Recomendações

- a) realizar levantamento no sentido de verificar a existência de processos instaurados em anos anteriores a 2010 com Carta-Consulta aprovada e sem pré-indicação de área;
- b) arquivar todos os processos relativos a pedidos de adesão ao Benefício Econômico que tiveram a Carta-Consulta aprovada e sem pré-indicação de área; e
- c) apurar a responsabilização pela continuidade de atos processuais de forma ilegal.

B.5 - Antes da aprovação da Carta-Consulta existe vistoria no lote com intuito de verificar se está invadido? De quem é a responsabilidade de preservar os lotes contra invasões?

2.5 – AUSÊNCIA DE CONTROLE SOBRE OS LOTES DO PROGRAMA

Fato

Em análise aos Processos relativos à concessão do Benefício Econômico, constatamos que em todos, existem Termo de Vistoria realizado pela Gerência de Vistoria com o intuito de verificar a situação de ocupação do lote. Todavia, a SEDS não apresentou controle

consolidado de vistorias realizadas ou a realizar, bem como da situação dos lotes e se houve invasão.

Ressaltamos que o inciso “h” do § 1º do art. 65 do Decreto nº 24.430/2004 atribui à então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico a incumbência de administrar os terrenos destinados ao atendimento dos pleitos de incentivo econômico, disponibilizados pela TERRACAP. Da mesma forma, o inciso “h” do § 1º do art. 15 do Decreto nº 36.494/2015 atribui as mesmas incumbências à SEDS/DF.

Causas

- a) ausência de controle global dos terrenos destinados ao PRÓ-DF;
- b) quadro de servidores insuficiente para realização de inspeções contínuas.

Consequência

Possibilidade de questionamentos judiciais decorrentes da invasão dos lotes sem que medidas saneadoras sejam realizadas.

Recomendação

Implementar um controle efetivo sobre os lotes destinados ao PRÓ-DF, reunindo as informações de todas as inspeções realizadas de forma a facilitar a gestão dos terrenos.

B.6 - Qual o normativo que determina a obrigatoriedade de adesão ao Benefício Econômico antes de pleitear outro benefício?

Inexiste, tanto na Lei nº 3.196/2003 quanto no Decreto nº 24.430/2004, determinação explícita da necessidade de adesão ao Benefício Econômico para se pleitear outro benefício.

No entanto, a obrigatoriedade é estipulada de forma implícita, na medida em que, o art. 21 do Decreto nº 24.430/2004 vincula a concessão de Benefícios Fiscais às empresas que foram beneficiadas economicamente pelo programa PRÓ-DF II e tiveram implantados seus projetos, limitados até a expedição do Atestado de Implantação Definitivo.

Da mesma forma, o § 2º do art. 11 do referido Decreto, estipula o Atestado de Implantação como marco para a definição da média do ICMS que será usada como base para o cálculo da concessão do Benefício Creditício.

Observamos em todos os processos analisados na amostra, que houve a concessão do Benefício Econômico antes da concessão dos demais benefícios.

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

B.7 - Existem estudos que apontem vocação produtiva das regiões administrativas e áreas econômicas do Distrito Federal antes da concessão do terreno?

2.7 - INEXISTÊNCIA DE ESTUDOS RELATIVOS À VOCAÇÃO PRODUTIVA DAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS E ÁREAS ECONÔMICAS DO DISTRITO FEDERAL

Fato

O objetivo do PRÓ-DF é 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.

Em análise aos procedimentos referentes às concessões de lotes do Benefício Econômico, constatamos a inexistência de estudos relativos à vocação produtiva das regiões administrativas e áreas econômicas do Distrito Federal.

A disponibilização dos lotes/implantação das empresas é realizada de forma aleatória, sem levar em conta fatores como a necessidade de diversificação da matriz produtiva, a infraestrutura da região, a previsão de demanda sobre o produto ou serviço a ser ofertado e a situação socioeconômica da região.

Causa

Falha no planejamento relativo à implantação do PRÓ-DF.

Consequências

- a) não atendimento dos objetivos do programa; e
- b) possibilidade de desequilíbrio na geração de renda e emprego nas ADE's.

Recomendação

Realizar estudos relativos à vocação produtiva das regiões administrativas e ADE's do Distrito Federal com o intuito de atender aos objetivos do programa.

B.8 - Existe estrutura suficiente dentro da SUBPRO/SEDS para o devido acompanhamento e controle dos benefícios concedidos?**2.8 - ESTRUTURA DEFICIENTE PARA O ATENDIMENTO DAS DEMANDAS DA SUBPRO/SEDS****Fato**

O quadro de pessoal da Subsecretaria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável – SUBPRO/SEDS, responsável pela operacionalização do PRÓ-DF, conta atualmente com 33 servidores, distribuídos em 03 diretorias, 06 gerências e 01 gabinete. Levando-se em consideração a estrutura atual e as especificidades desenvolvidas por cada setor, constatamos a necessidade de um incremento da força de trabalho da SUBPRO com servidores especializados e de apoio-administrativo a fim de garantir a eficiência e a segurança jurídico-administrativa dos procedimentos adotados.

Além disso, por intermédio do Memorando nº 16/2015-DIVIS/SUBPRO/SEDS, a Diretoria de Áreas Econômicas e Vistorias adverte que o número reduzido de servidores no setor responsável pelas vistorias (GEMOV/DIVIS/SEDS) dificulta o atendimento das demandas, em virtude da necessidade de vistorias trimestrais nos empreendimentos em fase de implantação, bem como nas Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADES, em que, inclusive, há lotes invadidos. Ademais, essa diretoria dispõe de apenas 01 veículo oficial para atender a demanda de fiscalizações e vistorias em todo o Distrito Federal.

Portanto, entendemos que os ativos físicos e financeiros (lotes disponíveis ao programa PRÓ-DF), sob o gerenciamento da SEDS/DF, estão sujeitos à má utilização devido à escassez de pessoal e à falta de veículos.

Causa

Falta de investimento em uma estrutura de gestão do programa do PRÓ-DF.

Consequência

Prejuízo à capacidade operacional do Programa.

Recomendações

a) adotar ações para compor o quadro de pessoal por meio de realização de concurso público e/ou de remanejamento de servidores efetivos, e, se necessário, servidores comissionados, bem como promover a capacitação dos servidores vinculados ao PRÓ-DF II; e

b) disponibilizar à Diretoria de Vistoria melhoria nas condições de mobilidade dos servidores envolvidos nas atividades de fiscalização e vistoria.

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

3 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “C”

C.1 – Existe fiscalização das concessões que já foram autorizadas pela SEDS?

3.1 – AUSÊNCIA DE CONTROLE E ACOMPANHAMENTO DOS TERMOS DE CONCESSÕES DOS BENEFÍCIOS ECONÔMICOS.

Fato

Os benefícios econômicos são aqueles que tratam de Concessão de Direito Real de Uso, com opção de compra, de unidades imobiliárias de propriedade da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, conforme estabelecida o Capítulo IV do Decreto nº 24.430, de 02/03/2004. O intuito desses benefícios é conceder o uso e posterior compra de lotes a empresários com descontos para que os mesmos estabeleçam suas empresas e gerem mais emprego e renda para o DF.

O início do processo para adquirir o benefício econômico é a apresentação, pelo interessado, de **Carta Consulta**, que se for aprovada deverá ser publicado no Diário Oficial do DF. Em seguida, o interessado deve apresentar o **Projeto de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira** – PVTEF referente ao empreendimento, que deve ser aprovado pelo Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento – COPEP-DF.

Publicada a aprovação do PVTEF no Diário Oficial do DF, cabe à TERRACAP notificar o interessado, no prazo de 30 dias, contado da data de ciência da concessão do benefício. A TERRACAP é responsável pelos procedimentos de assinatura do contrato de Concessão de Direito Real de Uso, com Opção de Compra com a empresa beneficiada. O contrato será firmado no prazo de até sessenta dias, contado da notificação ao interessado. Caso o interessado não assine o contrato no prazo de trinta dias por questões causadas pelo mesmo, o benefício será cancelado e o processo arquivado. Quando a TERRACAP der causa ao atraso o interessado poderá requerer a justificativa da demora.

A concessão do benefício implicará no pagamento mensal, por parte do beneficiário, da **taxa de ocupação de 0,5%** (cinco décimos por cento), calculada sobre o valor de avaliação do imóvel expresso no contrato, respeitada a carência estabelecida. No ato da opção de compra, ocorrerá a subtração das parcelas de taxas de ocupação já pagas, como adiantamento de pagamento do imóvel, as quais serão deduzidas do valor líquido da aplicação do percentual de redução sobre o valor contratual.

As obrigações do beneficiário poderão ser sobrestadas a seu pedido, a ser analisado e aprovado por Comissão Especial de Recursos da SEDS, nas hipóteses de impedimento em dar início ou continuidade ao seu empreendimento.

A empresa beneficiária é obrigada a afixar, em lugar visível do terreno destinado ao empreendimento, no prazo máximo de trinta dias da assinatura do contrato, placa alusiva aos

incentivos recebidos do Programa, de acordo com modelo estabelecido pela SEDS, permanecendo durante o período em que a mesma estiver participando do Programa.

As obras civis deverão iniciar em até 90 dias da data de assinatura do contrato de Concessão de Direito Real de Uso, com Opção de Compra, sob pena de cancelamento e arquivamento do processo, exceto quando a causa for proveniente de ação do poder público, quando será estabelecido novo prazo.

Depois de atendidas as cláusulas previstas nesse contrato, a SEDS emite o **Atestado de Implantação Provisório**, o que suspende nesse momento a obrigação de pagamento da taxa de ocupação.

Decorridos seis meses da emissão do Atestado de Implantação Provisório, o interessado poderá requerer a emissão do **Atestado de Implantação Definitivo**, que o habilitará a assinar com a TERRACAP escritura pública de **promessa** de compra e venda, desde que cumpridas todas as exigências do Programa.

Vale ressaltar aqui que, durante o período entre os Atestados de Implantação Provisória e Definitiva, se o interessado não atender às disposições legais e contratuais do PRÓ-DF II, implicará em perda parcial ou total do benefício. Caso haja necessidade de aplicação de sanção, esta será objeto de deliberação do COPEP-DF.

A regulamentação atual, Decreto nº 36.494 de 13 de maio de 2015 em seus art. 7º e 8º, prevê:

Art. 7º O não atendimento das disposições legais e contratuais a que se referem as Leis nº 3.196, de 29 de setembro de 2003, e 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 Definitivo, **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 arts. 16 a 23 deste Decreto.

Art. 8º Durante o prazo de 5 (cinco) anos a contar da emissão do Atestado de Implantação Definitivo, o beneficiário do Programa deverá comprovar, a cada 180 (cento e oitenta) dias o cumprimento integral das metas estabelecidas no Projeto de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira – PVTEF, por meio de documentos a serem definidos pela SEDS, sob pena de cancelamento do incentivo e impedimento de expedição da escritura definitiva. (grifo nosso)

A Lei nº 3.266/2003 já havia definido regras específicas para alguns tipos de empresas no exercício do Direito Real de Uso, com Opção de Compra, a saber:

- Microempresas e empresas de pequeno porte: prazo contratual de até 60 meses; **desconto de até 90%** (noventa por cento) do valor da aquisição do terreno, quando a implantação for efetivada no prazo de até trinta e seis meses, da data da assinatura do referido instrumento; desconto de até 70% (setenta por cento) do valor da aquisição do terreno, quando a implantação for

Folha Nº: _____ Processo nº: 480.000.305/2015 Rubrica: _____ Mat.: _____
--

efetivada no prazo de até 36 meses, contado da assinatura do contrato; e carência de até 12 meses para início da taxa de ocupação;

- Médias e grandes empresas: prazo contratual de até 60 meses; **desconto de até 80%** do valor da aquisição do terreno, quando a implantação for efetivada no prazo de até 24 meses e de 60% de desconto quando a implantação for em até 36 meses; e carência de até 12 meses para início de pagamento da taxa de ocupação; e,

- Empreendimentos que forem enquadrados como de relevante interesse econômico para o DF: prazo contratual de até cem meses; **desconto de até 95%** (noventa e cinco por cento) do valor do terreno, com implantação efetivada em até 36 meses e 75% (setenta e cinco por cento) de desconto do valor do terreno quando a implantação ocorrer em até 60 meses; e carência de até 24 meses para início de pagamento da taxa de ocupação.

Haja vista as diversas prerrogativas para que o beneficiário adquira o desconto e obtenha a lavratura da escritura de compra e venda do imóvel, faz-se necessário observar a devida fiscalização e controle por parte da SEDS.

Assim, verificando de forma ampla às Macro fases do Pró-DF II para a concessão do benefício econômico, fizemos a análise de auditoria:



Observamos que caberia a etapa de Aprovação do PVTEF pelo COPEP a definição dos parâmetros para a determinação dos prazos de contrato, prazos de carência, percentuais de descontos e critérios para definição de interesse relevante, a serem aplicados pelas Câmaras. Com a edição do novo Decreto nº 36.494/2015, em seu art.4º, coube o gerenciamento administrativo do Programa à atual SEDS e compreende a elaboração, a fixação e o estabelecimento de regras acerca dos procedimentos administrativos com vistas à concessão dos incentivos de que tratam as Leis nº 3.196/2003 e 3.266/2003, desta forma, algumas atribuições do COPEP foram passadas para a SEDS.

Com base no exposto e com o intuito de averiguar o correto atendimento da legislação quanto à concessão de benefício, foram analisados por amostra os seguintes processos:

DADOS CADASTRAIS	ACHADOS	ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA
Processo nº 370.000.291/2012 INTERESSADO: Avanti Prima Engenharia CNPJ: 02.531.670/0001-60 VALOR: Não informado por	- O lote que seria disponibilizado para a Empresa AVANTI já estava ocupado pela Empresa Vale do Ipê Construção e Urbanização Ltda., por meio do Edital de Pré-Indicação nº 158, de 24/03/2006, com aprovação do Projeto de Viabilidade Econômico-Financeiro (PVEF), conforme	- Indicação de lote a mais de um beneficiário, caracterizando ineficiência na administração das unidades imobiliárias destinadas ao PRÓ-DF.

DADOS CADASTRAIS	ACHADOS	ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA
ausência do objeto TERRENO: QD 14 conj. 02 lote 19 SCIA	Resolução nº 570/2006 COPEP-DF, de 12/09/2006, publicada no DODF nº 179, de 18/09/2006, processo nº 160.000.183/2004. - Foi informado no Controle do Estoque que essa mudança não foi registrada, o que gerou a disponibilidade equivocada para a Empresa AVANTI. Foi solicitada consulta sobre disponibilidade de outra área no mesmo setor, mas segundo despacho da Gerência de Implantação e Administração de Áreas (fls. 561/verso), não existia no Programa área aproximada disponível.	- Ausência de sistema de banco de dados para gerenciar as áreas ocupadas e disponíveis. - Ausência de indicação no início do processo de concessão de benefício da área que será futuramente ocupada e se existe a disponibilidade de lote.
Processo nº 370.000.362/2010 INTERESSADO: Maximus Atacadista Distribuidora de Produtos Alimentícios CNPJ: 08.691.096/0001-93 VALOR: R\$ 6.854.000,00 TERRENO: Polo JK Trecho 02 lotes de 1 a 10 Sta. Maria	- Às fls. 102 dos autos constam a conclusão da análise da carta-consulta em 24/11/2010 por parte da então Subsecretaria do PRÓ-DF. Entretanto, até a presente data da auditoria de campo, não foi apresentada movimentação ou informações sobre o andamento do projeto de implantação.	- Morosidade na adoção de procedimento de análise e verificação do início das obras civis associadas aos Projetos de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira aprovados.
Processo nº 370.000.753/2009 INTERESSADO: 302 Sudoeste Lanches (Nome fantasia Pão Dourado) CNPJ: 10.841.456/0001-38 VALOR: R\$ 2.303.600,00 TERRENO: SIA Trecho 17 lotes 450 e 470	- Às fls. 179 dos autos consta informativo da então da SUBPRO, da SEDS, com informações sobre as datas e implantação do empreendimento. Verificamos divergências entre o termo contratual firmado e o informativo quanto ao desconto do valor da compra do terreno, pois no contrato consta o desconto de 50% se o projeto for implantado em até 24 meses, conforme sua cláusula 7ª. Entretanto, não seria dado nenhum desconto se fosse implantado após esse período (Parágrafo 4º do mesmo artigo). E no informativo-SUBPRO consta no seu item 5 outros descontos, de até 80%. - Divergências entre o número de geração de empregos. Na carta-consulta foram apresentados a geração de 30 empregos e no Informativo-SUBPRO consta no item 8 que serão apenas 15 empregos (fls. 11 e 180, respectivamente). - Em 12/07/2011 foi feita vistoria por meio do Termo nº 899/2011, em que consta que a obra encontra-se paralisada e que as fundações ainda não tinham sido iniciadas. Em 30/11/2012 é realizada vistoria em que é apontado que está sendo edificado um prédio com 03 pavimentos, o que contraria o layout que consta no Projeto de Viabilidade Econômico-Financeira aprovado com pavimento	- Ausência de controle e de medidas relativas a realização de alterações dos descontos concedidos. - Ausência de controle e acompanhamento da projeção de número de empregos a gerar. - Ausência de controle das ações dos empresários e ausência de medidas para sanear tais falhas.

Folha Nº: _____ Processo nº: 480.000.305/2015 Rubrica: _____ Mat.: _____
--

DADOS CADASTRAIS	ACHADOS	ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA
	<p>térreo.</p> <p>Em defesa apresentada pela Empresa 302 Norte Lanches em dezembro de 2014 ante o indicativo de cancelamento do benefício, fls. 225 a 252, o representante do beneficiário afirma que sua Central de Produção é um imóvel alugado, localizado no Guará II, QE 40, Rua 12, Lote 25, Pólo Modas. Em consulta à SUBPRO, constatou-se que o imóvel locado pela Empresa 302 Sudoeste Lanches pertence à Empresa FNS Panificadora e Confeitaria, que recebeu atestado de implantação definitivo em 17/12/2009.</p> <p>Desse modo, ao locar imóvel antes de findados 5 anos da emissão do atestado de implantação definitiva, a Empresa FNS Panificadora e Confeitaria descumpriu o disposto no art. 25 da Lei nº 3.196/2003</p>	<p>Falha no acompanhamento das contrapartidas de beneficiários do programa.</p>
<p>Processo nº 370.000.431/2012</p> <p>INTERESSADO: Lavanderia Bristol</p> <p>CNPJ: 02.826.401/0001-20</p> <p>VALOR: R\$ 5.540.000</p> <p>TERRENO: Polo JK Trecho 5 conj. 1 lotes 6 e 7 Sta. Maria</p>	<p>A Empresa se compromete, inicialmente, a gerar 60 novos postos de trabalho, conforme carta-consulta, fls. 06 e 140. Todavia às fls.166 e 245 do processo, consta Projeto de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira - PVTEF e sua análise com parecer favorável, informando a geração de apenas 30 novos postos de trabalho, sem que fosse justificado o corte de 50% dos empregos a serem gerados em relação ao previstos na Carta-Consulta. O PVTEF apresentado foi acolhido pelo Conselheiro Relator, conforme relatório, à fl. 254. À fl. 256 consta a Resolução nº 127/2014 – COPEP/DF, datada de 27 de fevereiro de 2014, aprovando o referido projeto.</p> <p>Às fls. 342/343 do processo, consta o Termo de Vistoria de Início de Implantação nº 787, realizada em 15/12/2014, constatando que ainda não haviam sido iniciadas as obras civis, mesmo o contrato tendo sido assinado em 12/08/2014, caracterizando o descumprimento do prazo 90 dias para o seu início. Além disso, não constava placa alusiva aos incentivos recebidos do PRÓ-DF, contrariando o disposto no art. 71 do Decreto nº 24.430/2004, vigente à época. Apesar disso, nenhuma atitude, até o momento da realização desta auditoria, foi tomada pela SEDS/DF e pelo COPEP.</p>	<p>- Ausência de controle relativo à realização de alterações de Projetos de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira por beneficiários sem a devida ciência e aprovação pela SEDS/DF.</p> <p>- Ineficiência no acompanhamento e na aplicação de sanções a beneficiários que descumprem obrigações assumidas junto ao PRÓ-DF II.</p>

DADOS CADASTRAIS	ACHADOS	ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA
<p>Processo nº 370.000.225/2010</p> <p>INTERESSADO: Cienge Engenharia</p> <p>CNPJ: 00.407.338/0001-52</p> <p>VALOR: R\$ 8.465.300</p> <p>TERRENO: Polo JK Trecho 06 conj. 5 lotes 01, 02, 03, 10, 11, 12, 13 e 14 Santa Maria</p>	<p>À fl. 71 consta Termo de Pré-Indicação de Área, datado de 14 de junho de 2010, disponibilizando os lotes 10, 11, 12, 13 e 14, Trecho 06, conjunto 05, do Pólo de Desenvolvimento Econômico JK, em Santa Maria à empresa beneficiária. À fl. 131 consta a Resolução nº 570/2010-COPEP-DF, de 22 de julho de 2010, aprovando o projeto da CIENGE.</p> <p>Todavia, à fl. 144, a TERRACAP afirma que o lote 12 tem destinação para Posto de Abastecimento de Combustíveis impossibilitando a sua reserva.</p>	<p>- Falta de comunicação entre SEDS e TERRACAP com relação aos imóveis disponíveis para o PRÓ-DF.</p>
<p>Processo nº 370.000.013/2010</p> <p>INTERESSADO: Osteofix Comércio de Produto Médico Odontológico</p> <p>CNPJ: 08.739.624/0001-37</p> <p>VALOR: R\$ 5.077.000</p> <p>TERRENO: SIA, Trecho 17 Via IA-4, lote 1235</p>	<p>Às fls. 490 consta correspondência do beneficiário apresentando pedido de revisão de cronograma e área e, como resposta, encontra-se às fls. 494 publicação da Resolução Normativa nº 07N/2012-COPEP-DF, de 16/08/2012, na qual aquele Conselho delega competência à Subsecretaria de Promoção do Desenvolvimento Econômico – SUBPRO a analisar e deliberar sobre o requerimento. A Subsecretaria, por meio de documento acostado à fl. 495, estabelece que-as obras civis devem ser iniciadas até 28/01/2014.</p> <p>Às fls. 498/500 consta Termo de Vistoria nº 217, de 24/02/2014, reportando que o lote se encontra vago, com obra não iniciada.</p> <p>Em 14 de março de 2014, a Gerência de Acompanhamento de Projetos de Incentivo Econômico informa ao empresário da situação, concedendo prazo de dez dias para se pronunciar a respeito, sob pena de cancelamento do incentivo, fl. 501.</p> <p>Às fls. 503/514 consta correspondência do empresário, sem data, informando que “o terreno foi preparado, mas devido às condições climáticas a época ainda não havia sido possível dar continuidade às obras”. No entanto, existe uma discrepância entre os registros fotográficos relativos à situação da área cedida da equipe de vistoria e do beneficiário.</p>	<p>- Morosidade na adoção de procedimento de análise e verificação do início das obras civis associadas aos Projetos de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira aprovados.</p>

Nos processos analisados acima, foi constatada a inexistência de dados comprovando a criação de empregos pelos projetos beneficiados pelo PRÓ-DF. Com base no Memorando nº 036/2015 – DIAMP/SUBPRO/SEDS de 18/06/2015, as empresas beneficiárias do PRÓ-DF devem nos 5 anos posteriores à emissão do Atestado de implantação definitivo apresentar o cumprimento das metas, conforme disposto no art. 25 da Lei nº 3.196/2003.

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

Esse também é o entendimento da Procuradoria Geral do Distrito Federal, verificado no Parecer nº 1137 - PRCON/PGDF como segue:

7. Sem o transcurso do prazo a que se refere a disposição geral do art. 25 da Lei nº 3.196/2003 e a **prova de cumprimento das metas de emprego ali referidas – ressalvada a ocorrência de justa causa – não é viável lavar-se a escritura definitiva de venda e compra do imóvel** aplicado ao empreendimento, mas apenas a promessa. (grifo nosso)

O referido Parecer informa também que o novo Decreto não inovou na ordem jurídica, o que acrescenta é a atualidade do tema sem que sejam realizados ajustes necessários ao cumprimento dos requisitos já elencados. Portanto, não foi apresentada pela SEDS a informação quanto à existência de controle das metas a serem executadas.

Dessa forma, consideramos que há falha no controle e acompanhamento das metas quanto à geração de empregos pelos empresários.

Causa

Fiscalização deficiente dos benefícios econômicos concedidos e/ou insuficiência de procedimentos de controle.

Consequência

Risco de prejuízo ao interesse público devido ao não atendimento dos fins sociais e econômicos dos benefícios concedidos pelo PRÓ-DF II.

Recomendações

a) elaborar mapeamento detalhado do processo do Programa PRÓ-DF, com vistas a identificar todos os procedimentos, atores envolvidos e conhecer o diagnóstico, possíveis irregularidades e falhas a serem sanadas; essa medida irá permitir o seu redesenho e todos os ajustes necessários, para então se pensar na implantação de um sistema informatizado adequado e que permita o efetivo controle e acompanhamento do Programa;

b) promover o levantamento imediato de todos os beneficiários do Programa PRÓ-DF II, de forma a ter conhecimento e acompanhamento efetivo das suas respectivas situações, a fim de tomar as devidas providências definidas em lei;

c) proceder ao imediato levantamento de todas as receitas e possíveis inadimplências correspondentes aos tributos e taxas vinculados aos benefícios concedidos no âmbito do Programa, bem como elaborar mecanismo de controle e acompanhamento permanente dos devidos recolhimentos, com vistas a também tomar as medidas de sanções pelo não cumprimento das obrigações pelos beneficiários. Isso permitirá conhecer o real prejuízo que por ventura tenha ocorrido e assim tomar as providências para o ressarcimento de prejuízo ao erário e seus respectivos responsáveis;

d) revisar as Resoluções e Instruções Normativas ou demais instrumentos utilizados pelo COPEP-DF, com o objetivo de atualizar 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 Setoriais do COPEP-DF;

e) aplicar a devida penalização aos beneficiários que não cumpriram com as metas do programa, conforme prevê o art. 25 da Lei nº 3.196/2003 e Parecer nº 1137- PRCON/PGDF. A depender do caso, realizar o cancelamento total ou parcial do benefício, de acordo com o Decreto nº 36.494 de 13 de maio de 2015, em seus art. 7º e 8º, informando à TERRACAP tais cancelamentos;

f) não conceder a escritura definitiva de venda e compra do imóvel aplicado ao empreendimento sem que se cumpram todos os requisitos do art. 4º da Lei nº 3.266/2003, utilizando apenas o documento de **Promessa** de compra e venda até que as metas sejam efetivamente cumpridas.

4 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “D”

D.1 - Quais os meios de divulgação dos atos de concessão dos benefícios do PRÓ-DF II?

4.1 – AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA ATIVA DAS ATIVIDADES DO PROGRAMA PRÓ-DF II NO SÍTIO DA SEDS

Fato

Identificou-se a necessidade de divulgação dos atos de concessão de benefício do PRÓ-DF, tendo em vista as orientações da LAI – Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011 e os conceitos presentes no Referencial Básico de Governança Governamental - RBGG do Tribunal de Contas da União – TCU. O conceito de transparência presente no RBGG/TCU é o seguinte:

Transparência: divulgação oportuna de todas as questões relevantes relacionadas à organização, inclusive situação financeira, desempenho, composição e governança da organização (SLOMSKI, 2008). Transparência nas informações, especialmente nas de alta relevância, que impactem os negócios e que envolvam resultados, oportunidades e riscos. A transparência deve situar-se dentro dos limites de exposição que não sejam conflitantes com a salvaguarda de informações (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A transparência ativa trata de disponibilizar informações de interesse geral. Caberia à SEDS divulgar, independente de solicitação da sociedade, as atividades do programa Pró-DF.

Transparência ativa, conforme a LAI:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...]

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

Atualmente o sítio eletrônico da SEDS contém apenas a legislação pertinente ao PRÓ-DF, alguns documentos necessários para o início do processo de carta-consulta e modelos de documentos e placas de divulgação do programa.

Assim, consideramos também pertinente a divulgação, de forma clara, concisa e acessível a todo cidadão no sítio da SEDS, dos seguintes pontos relativos à política dos benefícios do PRÓ-DF, quais sejam:

- Fluxo completo de atividades desenvolvidas pelos órgãos necessários ao programa, com o devido mapeamento das ações e os devidos atores;

- Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADEs que estão disponíveis para o programa PRÓ-DF para serem pleiteadas;

- Processos já aprovados, com as indicações dos lotes com Atestado de Implantação Temporária e Atestado de Implantação Definitiva.

- Número de processos, de cartas-consultas e dos eventuais encaminhamentos, informando o tempo decorrido em cada etapa do processo para a aquisição do benefício.

- Benefícios concedidos em cada processo de carta-consulta e as metas a serem atingidas por cada empresário com os Atesto de Implantação Provisória e o Atesto de Implantação Definitiva, as metas de empregos gerados e as metas de investimentos;

- Quadro comparativo semestral da evolução do programa e dos benefícios fiscais e creditícios existentes com indicação das melhorias alçadas pelo programa PRÓ-DF.

Tais medidas incentivarão o Controle Social dos benefícios já concedidos, além da verificação da eficiência e efetividade do programa pela própria população beneficiária das ações desenvolvidas. Assim, a sociedade como um todo seria capaz de realizar certo controle deste programa.

Causa

Deficiência na apresentação das informações relativas ao PRÓ-DF para a sociedade.

Consequência

Baixo Controle Social pela ausência de dados e meios de divulgação necessários. Risco de não atendimento aos interesses públicos.

Recomendação

Observar as orientações da LAI implementando de forma sistemática a divulgação das informações sobre o programa.

D.2 - Está sendo enviado semestralmente Relatório para a Câmara Legislativa do Distrito Federal? (art. 55 do Decreto nº 24.430/2004)

4.2- AUSÊNCIA DE EFETIVIDADE DAS INFORMAÇÕES APRESENTADAS NO RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO OPERACIONAL DO PRÓ-DF II

Fato

O Decreto nº 24.430/2004 tratava da regulamentação e consolidação dos dispositivos da Lei nº 3.196/2003 que institui o PRÓ-DF II. Dentre as exigências contidas neste decreto, foi atribuído ao então Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, Coordenador Executivo de Gestão do Programa, a competência de encaminhar semestralmente à Câmara Legislativa do DF - CLDF relatório com os dados determinados pelo art. 55 do decreto citado.

Tendo em vista a exigência desse decreto, a equipe de auditoria solicitou a apresentação dos relatórios enviados semestralmente à CLDF. A Unidade apresentou os Relatórios de Acompanhamento Operacional do PRÓ-DF II referente aos exercícios de 2013 e 2014. Em análise a esses relatórios, não foi possível constatar o cumprimento do inciso IV, art. 55 do Decreto nº 24.430/2004 que institui a descrição **individualizada** dos benefícios fiscais, creditícios e de infraestrutura concedidos para cada empreendimento.

Observamos que os referidos Relatórios foram confeccionados com base nas informações recebidas pelas diretorias que acompanham o programa e que os dados fornecidos à CLDF pela SEDS foram obtidos com base nos projetos iniciais entregues pelos empreendedores que solicitam tais benefícios. Desta forma, não há como comprovar que os dados apresentados correspondem ao que de fato foi implementado.

Resultados apresentados nos relatórios de acompanhamento:

	1º sem. de 2013	2º sem. de 2013	1º sem. de 2014	2º sem. de 2014
Promessa de geração - Empregos diretos	177	360	500	329
Investimentos Futuros	R\$ 40.608.465,57	R\$ 21.445.864,73	R\$ 59.571.863,32	R\$ 17.299.211,84
Cartas-consultas aprovadas	20	11	37	83
Atestado de Implantação Definitiva	46	73	50	132

Fonte: Dados extraídos dos Relatórios de Acompanhamento Operacional 1º Semestre de 2013, 2º Semestre de 2013, 1º Semestre de 2014 e 2º Semestre de 2014 apresentados à Câmara Legislativa do DF – CLDF.

Os dados enviados à CLDF não foram confirmados pela SEDS com relação aos resultados efetivos dos incentivos concedidos.

Causa

Ausência de acompanhamento dos resultados obtidos pelos projetos apresentados pelos empreendedores para a fase de execução e principalmente na fase de Atestado de Implantação Definitivo.

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

Consequência

Ausência de dados fidedignos com relação ao PRÓ-DF e, assim, impossibilidade de verificar a efetividade e eficiência do programa com base do relatório apresentado à Câmara Legislativa.

Recomendações

a) apresentar informações mais precisas no Relatório de Acompanhamento Operacional conforme determina o inciso IV, art. 55 do Decreto nº 24.430/2004; e

b) realizar o acompanhamento dos projetos aprovados por meio de vistorias de modo a aferir a efetividade dos resultados obtidos pelo PRÓ-DF.

5 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “E”

E.1 - Quem faz o controle dos devedores inadimplentes? Existe um sistema informatizado, ou banco de dados, com o nome e registro desses devedores?

5.1 – ELEVADO QUANTITATIVO DE BENEFICIÁRIOS INADIMPLENTES

O Decreto nº 24.430/2004 já estabelecia as atribuições da TERRACAP relativas ao PRÓ-DF, todavia, com sua revogação, o Decreto nº 36.494/2015 incluiu atribuições em seu art. 15, §3º:

(...)

d) expedir escrituras referentes aos imóveis objeto de contratos assinados até 31.12.2010 que tenham sido comprovadamente implementados em definitivo até 12 (doze) meses após a publicação deste decreto; e

e) elaborar escritura contendo **cláusula resolutiva** que condicione sua **eficácia plena** somente depois de transcorrido o prazo de 5 (cinco) anos da emissão do Atestado de Implantação Definitivo e **desde que mantidas pela empresa beneficiária todas as metas** constantes do projeto de viabilidade técnica e econômico-financeira – PVTEF. Tal Escritura necessariamente indicará que o benefício foi adquirido via Programa. (grifo nosso)

Em complementação, o Regimento Interno da TERRACAP, datado de setembro de 2013, em seus arts. 48, 49 e 51, estabelece as competências da Diretoria de Desenvolvimento e Comercialização – DICOM, da Gerência de Desenvolvimento Econômico – GEDES e do Núcleo de Programas Especiais – NUESP, respectivamente:

À Diretoria de Desenvolvimento e Comercialização - DICOM, unidade de direção superior, compete:

[...]

II - estabelecer diretrizes para a gestão de contratos de concessão de direito de uso e de vendas sob condição de acordo com as estratégias empresárias; e

[...]

Art. 49. À Gerência de Desenvolvimento Econômico - GEDES, unidade orgânica diretamente subordinada à Diretoria de Desenvolvimento e Comercialização, compete:

I - planejar, supervisionar, coordenar e controlar as atividades de levantamento de informações para a elaboração de projetos de desenvolvimento econômico e social bem como aqueles considerados de natureza especiais e prioritários para o Governo do Distrito Federal;

II - coordenar os estudos de viabilidade econômica de projetos de desenvolvimento econômico e social e/ou de natureza especial;

III - coordenar as atividades, no âmbito da TERRACAP, necessárias à obtenção de financiamento de projetos de desenvolvimento econômico e social;

IV - coordenar e controlar estudos para implantação de projetos que visem à geração de emprego e renda, e aqueles que viabilizem parcerias com a iniciativa privada, organizações governamentais e não governamentais, cooperativas e outras instituições;

[...]

Art. 51. Ao Núcleo de Programas Especiais - NUESP, unidade orgânica diretamente subordinada à Gerência de Desenvolvimento Econômico, compete:

[...]

II - instruir processos, de imóveis urbanos e rurais, relativos a programas de incentivos ao desenvolvimento econômico e social de interesse do Governo do Distrito Federal; e

III - promover estudos que objetivem a agilização e a racionalização da tramitação processual no âmbito dos programas de desenvolvimento econômico-sociais.

Depreende-se, portanto, que as unidades citadas são responsáveis por procedimentos relativos ao Programa PRÓ-DF no âmbito da TERRACAP.

Obtivemos a relação de inadimplentes do PRÓ-DF II em 07/04/2015, conforme o quadro abaixo:

RELAÇÃO DE INADIMPLENTES DO PRÓ-DF II

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE
Empresas	867
Lotes	1.074

VALOR TOTAL DEVIDO (R\$)	114.804.947,49
---------------------------------	-----------------------

RELAÇÃO DOS 10 MAIORES DEVEDORES	VALOR DA DÍVIDA (R\$)	ADE
1º devedor	16.588.235,19	SMAS – PLANO PILOTO
2º devedor	5.489.814,46	SCIA
3º devedor	5.087.962,02	ÁREA CENTRAL DE SAMAMBAIA
4º devedor	4.558.838,26	POLO JK
5º devedor	2.001.199,16	SCIA
6º devedor	1.742.705,96	TAGUATINGA
7º devedor	1.413.472,41	POLO JK
8º devedor	1.389.964,58	BAIRRO DE AGUAS CLARAS
9º devedor	971.142,96	BAIRRO DE AGUAS CLARAS
10º devedor	839.926,98	ADE AGUAS CLARAS
Total	40.083.261,98	

Fonte: Sistema TERRACAP extraído em 07/04/2015

Observamos na tabela acima que os 10 maiores devedores, em 07/04/2015, representam 34,92% do total do saldo.

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

Em relação ao grande número de inadimplentes e aos altos valores devidos, solicitamos informações à TERRACAP com relação ao acompanhamento, fiscalização e controle das concessões de direito real de uso com opção de compra dos terrenos, recolhimento das taxas de ocupação e inadimplência relativas ao PRÓ-DF. Foram ainda solicitados dados sobre todos os beneficiários, em meio magnético do banco de dados, contendo todas as informações das concessões. Também foi indagado sobre quais ações vinham sendo realizadas em conjunto com a SEDS, quanto à integração dos procedimentos do Programa.

Em resposta, o Ofício TERRACAP nº 0017/2015-AUDIT, datado de 02 de junho de 2015, informou as seguintes providências:

- a) envio de cartas de cobrança, via sistema, para todos os contratos em situação de atraso;
- b) inclusão no SERASA dos contratantes a partir da 3ª parcela atrasada;
- c) solicitação dos processos junto ao Núcleo de Documentação com mais de 3 parcelas em atraso para uma cobrança mais efetiva e realizada pelo gestor de relacionamentos;
- d) concessão de prazo de cinco dias para pagamento das parcelas e, caso não seja resolvido administrativamente, acionar por cobrança judicial;
- e) formalização, em processo próprio, dos contratos de concessão de direito real de uso com opção de compra, possibilitando que a SEDS faça o acompanhamento da implantação da empresa ao mesmo tempo em que a TERRACAP possa realizar a cobrança das taxas de ocupação e demais procedimentos administrativos;
- f) disponibilização à SEDS de acesso a sistemas de gestão que contém informações relativas ao Programa PRÓ-DF para o acompanhamento da situação das empresas beneficiárias junto à TERRACAP; e
- g) informação de que está em curso a revisão da Resolução CONAD nº 219/2007, que disciplina os procedimentos de concessão e alienação de terrenos a empresas incentivadas pelo PRÓ-DF, em adequação às Leis nº 3.196/2003 e 3.266/2003 e ao Decreto nº 36.494, de 13 de maio de 2015.

Foi disponibilizada em meio eletrônico a relação de beneficiários do Programa. Todavia, não foi informado se no arquivo disponibilizado constam todos os beneficiários do Programa que foram contemplados com o benefício econômico.

Ademais, a equipe de Auditoria teve acesso ao Relatório de Auditoria nº 15/2015 – AUDIT/TERRACAP, relativo à execução do PRÓ-DF no âmbito da TERRACAP, esse trabalho foi realizado em maio de 2015, por grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 144/2015-PRESI. Como resultado, foram apresentadas as seguintes constatações:

- a) transparência ativa deficiente de informações do PRÓ-DF para sociedade e para os beneficiários do Programa, mitigada com a proposta de cartilha, definição de planilha de estoque de processos, desenho de fluxo do programa, manutenção dos canais de denúncia e de acesso à informação e inclusão desses resultados na internet; e
- b) **elevada inadimplência concentrada na ineficiência de cobrança da taxa** de ocupação prevista nos contratos de concessão de direito real de uso, conforme volume e perfil da carteira de créditos relativa ao PRÓ-DF. (grifo nosso)

Assim, a Auditoria Interna da TERRACAP identificou os seguintes pontos de auditoria:

- a) prejudicado acesso a informações do Pró-DF por parte da sociedade e dos beneficiários do Programa, impactando negativamente no controle social e na obtenção de informações pelos beneficiários, afetando a eficiência da Empresa no atendimento de demandas;
- b) perdas de receitas significativas pela Companhia Imobiliária de Brasília decorrentes da elevada inadimplência dos beneficiários dos contratos de concessão de direito real de uso do PRÓ-DF; e
- c) **prejuízos ao Programa decorrente da manutenção de beneficiários inadimplentes**, em afronta à legislação que rege a matéria. (grifo nosso)

A partir da situação apurada, o referido grupo de trabalho apresentou as seguintes recomendações à Secretaria Executiva da TERRACAP, a saber:

a) dar conhecimento para proposições de outras áreas da Empresa, a exemplo da ASCOM, quanto ao conteúdo e formato da cartilha, planilha de processos e demais informações, conforme encaminhamentos propostos na reunião realizada no dia 15/05/2015;

b) aprovar e disponibilizar de forma definitiva no sítio da Companhia o modelo proposto referenciado na recomendação, como forma de garantir adequada transparência ativa no que tange às informações do PRÓ-DF sob a responsabilidade da TERRACAP;

c) atualizar no sítio da Empresa na internet, por meio de sugestão da CEDES à CODIN, as informações relativas ao PRÓ-DF sempre que for necessário a exemplo das alterações trazidas pelo Decreto nº 36.494/2015;

d) elaborar escritura pública contendo **cláusula resolutiva** que condicione sua eficácia plena somente depois de transcorrido o prazo de 5 anos da emissão do atestado de implantação definitivo e desde que mantidas pela empresa beneficiária todas as metas constantes do projeto de viabilidade técnica e econômico-financeira - PVTEF, em consonância com o Decreto nº 36.494/2015;

e) adotar como regra a abertura de processo próprio da TERRACAP para acompanhamento do contrato de concessão de direito real de uso, com ajustes pela CODIN para permitir a vinculação com o processo do incentivo da SEDS;

f) modificar o teor da carta de cobrança emitida pela Gestão de Aliações Imobiliárias - GAI, passando a notificar claramente o devedor sobre a **possibilidade de rescisão do contrato**, bem como cumprir o disposto no Art.4º, §1º, do Decreto 36.494/2015, no que se refere a publicação das notificações no DODF;

g) alterar a Resolução nº 219, de 18/10/2007, do Conselho de Administração, vedando a inclusão dos débitos dos beneficiários do Programa ao valor de aquisição do terreno por ocasião da venda direta subsidiada;

h) discutir com a SEDS e COPEP, por meio da ACJUR, a alteração ou revogação da Resolução Normativa nº 08/2012 - COPEP/DF, de 16/08/2012, visando possibilitar a rescisão do contrato de concessão de direito real de uso quando se tratar de inadimplemento das taxas de ocupação (posição compartilhada atualmente pela SEDS), considerando, ainda, que o Decreto nº 36.494/2015, determinou a suspensão da eficácia das resoluções normativas do COPEP até o exame da Assessoria Jurídica da SEDS;

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

i) reforçar junto à PGDF a mudança de entendimento quanto à obrigatoriedade de cumprimento da Resolução do COPEP, considerando que encaminhamento neste sentido já foi feito pela SEDS, conforme Ofício nº 137/2015-GAB/SEDS, em 18/03/2015;

j) aprimorar o sistema de Gestão de Ações Judiciais - WEB Process relativamente às ações do Pró-DF;

k) determinar a priorização pela ACJUR das ações do Pró-DF;

l) instituir indicador de processo para as cobranças judiciais relativas ao Pró-DF, visando o monitoramento adequado de gestão;

m) notificar os beneficiários inadimplentes em relação às taxas de ocupação vencidas para regularização da dívida no prazo de 30 dias, dando ciência à SEDS para cumprir a vedação de continuidade dos procedimentos administrativos dos incentivos, conforme art. 4º, §2º, do Decreto nº 36.494/2015;

n) adotar prioritariamente como regra a proposição de rescisão contratual após vencimento de 3 parcelas consecutivas ou alternadas, visando evitar a cobrança judicial, caso não haja a regularização da dívida pelo beneficiário no prazo de 30 dias previsto no Decreto nº 36.494/2015; e

o) atentar-se para a exigência contida no art. 24 do Decreto nº 36.494/2015. referente à implantação definitiva no prazo de 12 meses para empresas que assinaram contrato de concessão de direito real de uso até 31/12/2010, período após o qual os ajustes devem ser rescindidos, independente da adimplência regular ou saneamento dos débitos concernentes às taxas de ocupação.

A auditoria da TERRACAP já identificou no Relatório de Auditoria nº 15/2015-AUDIT algumas causas, conforme consta na pág. 18, para o diagnóstico da atuação da Companhia na execução do Programa PRÓ-DF, tais como:

- acompanhamento deficiente dos contratos de concessões de direito real de uso, considerando a inexistência de processo específico para tal finalidade;
- notificação de cobrança administrativa que não deixa explícita que há possibilidade de rescisão contratual;
- resolução da TERRACAP possibilita a negociação da dívida dos beneficiários do PRÓ-DF quando da venda direta do terreno, fomentando, dessa forma, o aumento da inadimplência;
- resolução Normativa do COPEP nº 08/2012 gera ingerência externa no âmbito da Empresa, impedindo que a rescisão ou extinção tempestiva dos contratos de concessão de direito real de uso; e
- cobrança judicial das dívidas se mostra ineficiente.

Conforme as constatações da Auditoria Interna da TERRACAP, a falta do devido acompanhamento dos terrenos destinados ao PRÓ-DF tem ocasionado perdas de receitas significativas pela TERRACAP, bem como tem gerado prejuízos ao programa decorrente da manutenção de beneficiários inadimplentes, em descumprimento à legislação vigente. Isso tudo se deve à elevada inadimplência dos beneficiários dos contratos de concessão de direito real de uso do PRÓ-DF.

O Parecer nº 1137 – PRCON/PGDF informa sobre o Atestado de Implantação Definitiva e o cumprimento das metas do programa pelos beneficiários. Além das informações contidas no Relatório da Auditoria Interna da TERRACAP, também deve ser verificada a obrigação de manutenção das metas de emprego por um prazo mínimo, a contar do atestado de implantação definitivo, segundo o art. 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: (grifo nosso)

Ademais, a fim de resguardar o interesse público e os objetivos do programa, como profere o Parecer da PGDF, além do transcurso do prazo para o beneficiário adquirir o terreno, faz-se necessário observar o cumprimento das metas previstas no projeto do programa PRÓ-DF e o pagamento dos valores devidos a TERRACAP.

Portanto, a SDE e a TERRACAP devem ter o controle compartilhado do atingimento das metas previstas pelos beneficiários, tal como do adimplemento das parcelas devidas pelos mesmos. E dessa forma, só após tais etapas concluídas, que seja lavrada a escritura definitiva de venda e compra do imóvel.

Causa

- a) estrutura deficitária para o controle e acompanhamento dos pagamentos relativos ao direito real de uso dos imóveis devidos pelos beneficiários do PRÓ-DF;
- b) ausência de efetiva transparência de dados relativos ao PRÓ-DF; e
- c) ausência de penalização, quanto aos beneficiários inadimplentes com o programa segundo a Lei nº 3.196/2003, art. 25, que trata da perda do benefício total ou parcial.

Consequências

- a) prejuízo potencial à TERRACAP devido a alta inadimplência de R\$ 114.804.947,49, em 07/04/2015; e
- b) interesse público e controle social afetados pela ausência de informações sobre a execução do PRÓ-DF e pelo não cumprimento das metas exigidas para o recebimento do benefício.

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

Recomendações

- a) observar o disposto no art. 4º § 8º da Lei nº 3.266/2003 que prevê que a TERRACAP deve elaborar **Promessa** de compra e venda que condicione sua eficácia plena somente depois de transcorrido o prazo de 5 (cinco) anos da emissão do Atestado de Implantação definitivo. Assim, a empresa beneficiária deverá cumprir todas as metas constantes do projeto de viabilidade técnica e econômico-financeira – PVTEF para adquirir a escritura pública definitiva;
- b) observar o entendimento do Parecer nº 1137 – PRCON/PGDF, que informa que sem o transcurso do prazo a que se refere o art. 25 da Lei nº 3.196/2003 e a prova do cumprimento da meta de empregos ali referida, não é lícito lavrar-se a escritura definitiva de venda e compra do imóvel. Por isso cabe, as duas Unidades SDE e TERRACAP analisar tais requisitos para só após o cumprimento dos mesmos, fazer a lavratura definitiva de venda e compra do imóvel do PRO-DF;
- c) aprimorar os controles relativos aos pagamentos e à comunicação entre SEDS e TERRACAP para melhor execução do PRÓ-DF;
- d) cobrar os devedores inadimplentes, por meio da via administrativa ou judiciária, quando necessária e ainda executar as penalidades pertinentes, podendo, a depender do caso, realizar o cancelamento do benefício concedido conforme orientação da Lei nº 3.196/2003 art. 25 que trata da perda do benefício total ou parcial; e
- e) realizar tratativas com a TERRACAP para que a SEDS também tenha acesso ao Sistema da TERRACAP, com objetivo de conhecer os contratos e acompanhar a inadimplência para providências de cancelamento da escritura se for o caso e para que as duas unidades realizem o devido acompanhamento executando as penalidades caso seja necessário.

6 – PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “F”

F.1 - Quais foram os procedimentos realizados quando do surgimento do PRÓ-DF II com relação ao PRÓ-DF I e seus antecessores?

6.1 – FALTA DE ENVIO DE RELATÓRIO À CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

Fato

A Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003, estabeleceu o prazo de 12 meses para que os beneficiados pelo Programa de Desenvolvimento Industrial do Distrito Federal – PROIN-DF, Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal – PRODECON-DF, Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social do Distrito Federal – PADES-DF e Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal – PRÓ-DF, optassem pelo benefício econômico previsto no Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRÓ-DF II.

Em 15 de dezembro de 2008, por meio da Lei nº 4.269, foi oferecida nova oportunidade de migração, sendo estabelecido o prazo de 120 dias para o empresário optar pelo PRÓ-DF II.

Em análise às leis e normativos que regulamentaram a migração do PRÓ-DF I e os programas que os antecederam, para o PRÓ-DF II, constatamos que a Unidade deixou de enviar à Câmara Legislativa do Distrito Federal o relatório sobre os empreendimentos que optaram pelo novo tipo de benefício (PRÓ-DF II), não atendendo o que determina o § 2º do art. 1º da Lei nº 4.269/2008.

Causa

Inobservância aos normativos vigentes à época.

Consequência

Falta de transparência e controle sobre os empreendimentos que optaram pela migração para o PRÓ-DF II.

Recomendações

a) enviar à Câmara Legislativa do Distrito Federal o relatório do PRÓ-DF II exigido no § 2º do art. 1º da Lei nº 4.269/2008; e

b) observar todas as determinações contidas nos normativos relativos ao PRÓ-DF II.

F.2 - Existem processos ativos e controles referentes ao PRÓ-DF I e seus antecessores?

6.2 – AUSÊNCIA DE CONTROLE SOBRE OS PROCESSOS DO PRÓ-DF I E SEUS ANTECESSORES

Fato

Em entrevistas com os diversos diretores da SUBPRO, e por meio do Memorando nº 002/2015-GEAPI/DIAMP/SDE, de 11 de maio de 2015, concluímos que inexistem controles/informações específicas a respeito dos benefícios concedidos no PRÓ-DF. Com isso, não foi possível identificar quantos e quais os processos relativos ao PRÓ-DF I e seus antecessores que ainda se encontram ativos.

Causa

Falha na gestão de informações gerenciais relativas ao PRÓ-DF I e antecessores.

Consequência

Ausência de dados fundamentais para análise da eficácia dos programas e para comparação com as informações referentes ao PRÓ-DF II.

Folha Nº: _____
Processo nº: 480.000.305/2015
Rubrica: _____ Mat.: _____

Recomendação

Realizar levantamento dos processos relativos ao PRÓ-DF I e seus antecessores, de forma a identificar em que situação se encontram e se há pendências a serem sanadas.

F.3 - Atualmente ainda são concedidos benefícios relativos ao PRÓ-DF I?

A Lei nº 3.196/2003 estabeleceu o prazo de 12 meses para que os beneficiados dos programas anteriores ao PRÓ-DF II fizessem a solicitação de migração.

Por meio da Lei nº 4.269 de 15 de dezembro de 2008, foi oferecida nova oportunidade de migração, sendo estabelecido o prazo de 120 dias para o empresário optar pelo PRÓ-DF II.

A partir de então, não foram mais concedidos benefícios relativos ao PRÓ-DF I.

F.4 - Quais ações estão sendo realizadas no intuito de regularizar a situação dos processos vigentes relativos ao PRÓ-DF I e seus antecessores?

A Lei nº 2.427, de 14 de julho de 1999, criou o Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal – PRÓ-DF, sendo que os Programas que o antecederam permaneceram com as mesmas condições determinadas e pactuadas em conformidade com os instrumentos legais vigentes à época.

Com o advento da Lei nº 3.196, de 29 de setembro de 2003, estabeleceu-se o prazo de 12 meses para que os beneficiados pelo PROIN-DF, PRODECON-DF, PADES-DF e PRÓ-DF I, optassem pelo benefício econômico previsto no PRÓ-DF II.

Portanto, aqueles empreendimentos, que não optaram pelo PRÓ-DF II, continuarão vigentes até a extinção do prazo de concessão do benefício estabelecido à época.

F.5 - Como é feito o arquivamento dos processos? Existe segregação física e de controle para os processos do PRÓ-DF I, II e antecessores?

6.5 – ARQUIVAMENTO DE PROCESSOS DE FORMA INADEQUADA

Fato

Em inspeção aos arquivos das Diretorias que integram a SUBPRO, bem como em entrevistas com os respectivos diretores, constatamos a inexistência de instrumentos eficientes para controle e monitoramento do armazenamento dos processos relativos ao PRÓ-DF II e seus antecessores.

Os processos são armazenados de forma aleatória, sem nenhum tipo de classificação e segregação física entre os que são referentes ao PRÓ-DF I, ao PRÓ-DF II e aqueles referentes a programas que os antecederam. Com isso, quando há necessidade de localização de determinado processo, demanda-se um tempo elevado até sua localização pela área responsável.

Causa

Ausência de metodologia para arquivamento de processos relativos ao PRÓ-DF.

Consequências

- a) dificuldade em localizar os Processos referentes ao PRÓ-DF; e
- b) falta de segurança com risco à preservação de documentos.

Recomendação

Implantar conjunto de procedimentos e operações técnicas relativas à produção, tramitação, uso, classificação e arquivamento dos processos relativos ao PRÓ-DF.

F.6 - Existem relatórios desde a implementação do PRÓ-DF I que descrevam a eficácia, eficiência e efetividade dos programas?

6.6 - AUSÊNCIA DE RELATÓRIOS QUE DETALHAM O OBJETO SOCIAL E ECONÔMICO DOS PROGRAMAS.

Fato

De acordo com o Memorando nº 002/2015-GEAP/DIAMP/SDE, de 11 de maio de 2015, a Unidade informou que não dispõe de nenhum relatório que avalie a eficácia, eficiência e a efetividade do PRÓ-DF I e II.

A despeito dos objetivos previstos nos referidos programas, com base nas Leis nºs 2.427/1999 e 3.196/2003, ampliarem a capacidade da economia local na produção de bens e serviços, a geração de emprego, a arrecadação fiscal e o desenvolvimento econômico e social, sustentável e integrado do Distrito Federal, não há estudos ou dados estatísticos, no âmbito da Unidade, que permitem avaliar o efetivo atendimento dos objetivos pelas empresas incentivadas inseridas no PRÓ-DF I e II.

Portanto, a falta de análise da eficiência, eficácia e efetividade em relação aos incentivos concedidos configura afronta à transparência dos atos públicos, desatendendo o princípio da publicidade, impactando de forma negativa no controle social bem como no acompanhamento operacional do Programa, afrontando o interesse público.

Causa

Ausência de relatórios e de estudos que permitam a produção de informações capazes de analisar a finalidade social e econômica dos programas.

Folha Nº: _____ Processo nº: 480.000.305/2015 Rubrica: _____ Mat.: _____
--

Consequência

Impossibilidade de avaliação do efetivo atendimento aos objetivos dos programas pelas empresas incentivadas.

Recomendação

- Estabelecer rotina de avaliação quanto ao retorno social e econômico das concessões relativas ao PRÓ-DF II, de forma a se conhecer e tornar transparente a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações de desenvolvimento econômico promovidas no âmbito do Distrito Federal.

IV - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados foram constatadas falhas e a irregularidades a seguir:

GESTÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Operacional	2.3.2, 2.7, 4.1, 4.2, 6.1, 6.5, 6.6	Falha Média
	1.1, 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4, 2.1.5, 2.2, 2.3.1, 2.4, 2.5, 2.8, 3.1, 5.1 e 6.2	Falha Grave

Brasília, 29 de fevereiro de 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL