



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

## **Informação nº 51/2016 – DIAUD 1**

Brasília-DF, 6 de dezembro de 2016.

**Processo nº:** 34797/2015-e

**Jurisdicionadas:** Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável – SEDES/DF  
Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP

**Assunto:** Representação

**Ementa:** Concessão de incentivo econômico em área estranha às Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADEs. Descumprimento das Decisões nº 2360/2013 e nº 3005/2014. Representação. Decisão nº 6055/2015. Manifestação dos interessados. Exame do Corpo Técnico. Informação nº 23/2016 – DIAUD1. Proposta de cancelamento do incentivo econômico e de audiência dos responsáveis. Despacho Singular nº 356/2016. Análise pelo Corpo Técnico das manifestações da Terracap e da SEDES (Ofícios nº 51/2016 – PRESI/Terracap e nº 80/2016 – GAB/SEDST). Ausência de repercussão na instrução inicial. Manutenção das proposições contidas na Informação nº 23/2016.

Senhor Diretor,

Cuidam os autos de representação contrária à inclusão de imóvel fora de ADE no Pró-DF II, em desacordo com as Decisões nº 2360/2013 e nº 3005/2014, o qual se encontra localizado na Praça do Sol, lote 03, Centro Metropolitano – Taguatinga/DF, tendo como beneficiária a empresa Brasil Central de Educação e Cultura S/S – BCEC (e-doc AD6114F1)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Informação nº 35/2015 – DIAUD 1, de 10/11/2015.



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

2. Por meio da Informação nº 23/2016 – DIAUD 1 (e-doc 095CAB87), esta unidade técnica realizou a análise da documentação encaminhada ao Tribunal<sup>2</sup> pela empresa Brasil Central de Educação e Cultura – BCEC, pela Sra. Maruska Lima de Souza Holanda e pelo Sr. Hermano Gonçalves de Souza Carvalho, em cumprimento à Decisão nº 6055/2015<sup>3</sup>, indicada a seguir:

*(...) II – denegar a concessão da medida cautelar requerida pela unidade instrutiva em face de não restar presentes, simultaneamente, os requisitos ensejadores à prolação de medida liminar; III – com espeque no art. 1º da Resolução n.º 253/2013-TCDF, chamar em audiência a empresa BCEC – Brasil Central de Educação e Cultura SS, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente as considerações que entender pertinentes em face dos fatos apontadas na representação em tela; IV – autorizar: a) com fulcro no art. 182, § 5º, do RI/TCDF, a audiência dos então dirigentes da SEDS e da TERRACAP para que, em 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa em virtude dos fatos apontados na Informação nº 35/2015 – DIAUD 1, encaminhando-lhes cópia da referida instrução a fim de subsidiar a elaboração das defesas; (...).*

3. Após a manifestação do MPJTCDF<sup>4</sup>, que acolheu integralmente as sugestões do Corpo Técnico, os autos retornaram a esta Secretaria de Auditoria, por meio do Despacho Singular nº 356/2016 – GCMA<sup>5</sup>, para complementação da instrução mediante a análise da manifestação da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP<sup>6</sup> e da Secretaria de Estado de Economia, Desenvolvimento Sustentável e Turismo do Distrito Federal – SEDES/DF<sup>7</sup>.

4. Cabe ressaltar que as citadas manifestações foram encaminhadas ao Tribunal nos dias 19 e 28/01/2016, respectivamente, em resposta aos Ofícios nº 11914 e 11915/2015 – GP<sup>8</sup>, enviados às jurisdicionadas no dia 23/12/2015 em

---

<sup>2</sup> E-docs 0FDF635C, A81802B8 e B1E42CC2, respectivamente.

<sup>3</sup> E-doc A506AFF3, juntada aos autos em 21/12/2015.

<sup>4</sup> Parecer nº 1075/2016-GPDA, de 18/11/2016, e-doc 1F6E50E9.

<sup>5</sup> E-doc DE29C1CA, de 22/11/2016.

<sup>6</sup> Peça nº 62, Ofício nº 51/2016 – PRESI/Terracap, e-doc 921C9ED3.

<sup>7</sup> Peça nº 70, Ofício nº 80/2016 – GAB/SEDST, e-DOC 44C9519F.

<sup>8</sup> E-docs EE8996BA e 5383C443, respectivamente.



atendimento à versão original da Decisão nº 6055/2015<sup>9</sup> e <sup>10</sup>.

### **Manifestações dos jurisdicionados**

#### **I) TERRACAP**

5. Em síntese, a jurisdicionada argumentou que a inclusão do imóvel situado na Praça do Sol, lote 03, Centro Metropolitano – Taguatinga no Pró-DF não foi indevida, uma vez que ele já havia sido incluído, em outra oportunidade, nesse programa<sup>11</sup>.

6. Quanto à disponibilização do lote à beneficiária via PRÓ - DF II, a Gerência de Desenvolvimento Econômico – GEDES/DICOM esclareceu que o fez em atenção à solicitação da SDE por meio do Ofício nº 342/2013 – GAB/SDE, de 09/12/2013<sup>12</sup>. Ato contínuo, estando os autos instruídos por meio da Decisão nº 830 de 06/08/2014, a DIRET autorizou que fosse firmado o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso com Opção de Compra nº 129, em 13/08/2014<sup>13</sup>.

7. Todavia, a GEDES/DICOM se manifestou favorável à suspensão do andamento desse contrato até que o Tribunal de Contas do DF delibere sobre o

---

<sup>9</sup> A versão original da Decisão nº 6055/2015, de 17/12/2015, foi associada aos autos pelo Corpo Técnico, por meio do e-doc 4F2304AA, haja vista que o conteúdo do seu item III difere dos termos da versão juntada aos autos em 21/12/2015, e-doc A506AFF3, conforme a seguir indicado.

Redação original, de 17/12/2015 (cópia disponível à fl. 115 do e-doc 44C9519F):

*III - com esteio no art. 195, § 6, do RI/TCDF, conceder o prazo de 30 (trinta) dias para que a SEDS, a TERRACAP, a SEPLAG e a empresa BCEC - Brasil Central de Educação e Cultura SS apresentem as contrarrazões que entenderem pertinentes em face das questões apontadas na representação em tela, encaminhando-lhes cópia da referida peça;*

Redação atual, de 21/12/2015:

*III – com espeque no art. 1º da Resolução n.º 253/2013-TCDF, chamar em audiência a empresa BCEC – Brasil Central de Educação e Cultura SS, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente as considerações que entender pertinentes em face dos fatos apontadas na representação em tela;*

<sup>10</sup> Mediante os Ofícios nº 215 e 216/2016 – GP, recebidos nos dias 11/02 e 05/02/2016 pela Terracap e SEDES/DF, respectivamente, o Tribunal solicitou que os Ofícios nº 11914 e 11915/2015 – GP fossem desconsiderados, após constar nos autos a manifestação dessas jurisdicionadas em cumprimento ao item III da versão original da Decisão nº 6055/2015, de 17/12/2015.

<sup>11</sup> E-doc 921C9ED3, fl. 29.

<sup>12</sup> E-doc 39DD4AA6, fl. 3.

<sup>13</sup> E-doc 921C9ED3, fl. 17.



mérito da matéria<sup>14</sup>.

8. Ainda sobre a indicação do lote, a Gerência de Comercialização – GECOM/DICOM declarou que diante do art. 6º da Lei Distrital nº 3266/2003<sup>15</sup> não restava alternativa para a Terracap senão disponibilizar o imóvel, atendendo ao pedido feito pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico<sup>16</sup>.

9. E, embora considerando regular a inclusão do imóvel no Pró-DF II, a GECOM/DICOM afirmou que não tinha interesse em efetuar qualquer medida para reverter eventual deliberação do TCDF no sentido de suspender o andamento do contrato em vigor, haja vista que a decisão poderia representar vantagem econômica/comercial à Terracap, pois se o lote fosse comercializado em licitação pública pelo valor mínimo de avaliação, seu alto valor impactaria de maneira positiva no planejamento de vendas elaborado por aquela Gerência de Comercialização<sup>17</sup>.

### **Análise**

10. O argumento trazido pela Terracap para demonstrar a suposta regularidade da inclusão do imóvel situado na Praça do Sol, lote 03, Centro Metropolitano – Taguatinga no Pró-DF II não é novo nestes autos, tendo sido examinado e afastado no §30 da Informação nº 23/2016<sup>18</sup>.

11. Naquele momento processual, verificou-se que o imóvel localizado no lote 03, Praça do Sol, Centro Metropolitano – Taguatinga/DF, havia sido reservado ao Pró-DF com pré-indicação de área para a empresa Instituto de Ensino Superior Social e Tecnológico – IESST. Contudo, o contrato de concessão de direito real de uso nunca foi assinado e, conseqüentemente, o terreno jamais foi objeto de incentivo econômico (fl. 2 do e-doc BDE0C097), havendo em sua ficha cadastral

---

<sup>14</sup> E-doc 921C9ED3, fl. 05.

<sup>15</sup> Lei nº 3266/2003, art. 6º - O imóvel objeto do incentivo econômico permanecerá à disposição do PRÓ-DF II ainda que tenha sido objeto de distrato, desde que não tenham sido feitas benfeitorias.

<sup>16</sup> E-doc 921C9ED3, fl. 23.

<sup>17</sup> E-doc 921C9ED3, fl. 24.

<sup>18</sup> E-doc 095CAB87.



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

apenas o registro de uma pré-indicação.

12. Nesse contexto, destaca-se o atual posicionamento da Terracap, favorável à suspensão do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso com Opção de Compra nº 129/2014, ante a possibilidade de obter vantagem econômica/comercial pela venda do imóvel a preço de mercado e sem desconto a título de incentivo econômico no âmbito do PRÓ-DF II, uma vez que possui demanda comercial e liquidez no curto prazo.

13. A expectativa da Terracap mostra-se ao menos factível, uma vez que a SEDES/DF jamais avaliou se outras empresas teriam interesse em instalar-se naquela localidade, sendo patente o favorecimento do BCEC e o cerceamento ao direito de participação de outras concorrentes potencialmente interessadas na aquisição do terreno, que se encontra em região altamente valorizada do Distrito Federal, dispondo de infraestrutura consolidada e de uma expectativa de expansão imobiliária por conta da instalação do Novo Centro Administrativo.

14. Não se pode esquecer que o procedimento licitatório constitui regra de caráter geral, conforme o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, razão pela qual as normas que instituem e regulamentam o Pró-DF II representam exceção, devendo ser consideradas somente nos casos expressamente previstos nesses normativos e desde que demonstrado o alcance do interesse público subjacente.

15. De outro lado, não se pode descartar o interesse público haja vista que houve a comercialização do imóvel que estava com a “Venda Suspensa”, por requerimento do Conselho Gestor do Centro Administrativo, para fins de permitir oportunamente a ampliação do Novo Centro Administrativo do Distrito Federal (CADF), sem consultar esse Conselho.

16. Isso posto, verifica-se que a manifestação da Terracap constante do Ofício nº 51/2016 – PRESI/Terracap<sup>19</sup> não repercute no conteúdo e proposições apresentados pelo Corpo Técnico no âmbito da Informação nº 23/2016.

---

<sup>19</sup> E- e-doc 921C9ED3.



## **II) SEDES/DF**

17. Em síntese, a SEDES/DF apresentou à Corte o resultado das apurações conduzidas em atendimento às solicitações feitas pelo deputado Robério Negreiros nos Ofícios nº 40 e 45/2015-GDRB, relacionadas ao imóvel situado no lote 3, Praça do Sol, Centro Metropolitano, Taguatinga/DF<sup>20</sup>.

18. Registre-se que o parlamentar havia requerido da SEDES/DF informações e cópias de documentos a respeito da noticiada venda de terreno ao lado do Centro Administrativo com 80% de desconto, bem como o apontamento dos critérios utilizados para justificar a alteração da condição do imóvel de “venda sustada” para “reservado Pró-DF”<sup>21</sup>.

19. Com o intuito de subsidiar a remessa de informação à Câmara Legislativa do Distrito Federal, a Subsecretaria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável – SUBPRO/SEDES redigiu o Memorando nº 94/2015<sup>22</sup>, no qual elaborou um histórico das ações do Processo nº 370.000.391/2013, em que foi concedido benefício econômico no Pró-DF II à empresa Brasil Central de Educação e Cultura – BCEC, observando que:

***Obs1:** É notório que a utilização de meio eletrônico na tramitação de processos administrativos e na comunicação de atos trazem nítidos resultados positivos à Administração Pública, na medida em que se pode economizar tempo, trabalho e recursos públicos, não se configurando prática ilegal em nosso ordenamento político, sendo até utilizado no processo penal, com exceção dos casos que, por lei, exigem intimação ou vista pessoal. Entretanto, o uso do meio eletrônico no tocante aos atos processuais, requer a devida cautela para que possa ser adotada. Com lastro no Princípio da impessoalidade, revela-se inaceitável a utilização dessas ferramentas eletrônicas somente em casos isolados, não se dispensando tratamento isonômico a todos os administrados.<sup>23</sup>*

***Obs2:** Às fls. 309/310 dos autos, há um requerimento da empresa solicitando*

---

<sup>20</sup> E-doc 44C9519F, fls. 9 e 12.

<sup>21</sup> E-doc 44C9519F, fls. 12/14.

<sup>22</sup> E-doc 44C9519F, fls. 15/19.

<sup>23</sup> A observação foi feita a partir do seguinte histórico constante do processo nº 370.000.391/2013: uma servidora enviou um e-mail para o responsável pela BCEC solicitando que no prazo de 30 dias um representante da empresa comparecesse à Secretaria de Desenvolvimento Econômico munido de documentos para instruir a carta-consulta para fins de continuidade do feito.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

SECRETARIA DE AUDITORIA  
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

*a alteração da localização da área pleiteada de Samambaia para Taguatinga. Causa estranheza o fato de que o referido requerimento possui a data de 06/02/2014, mas está colacionado ao feito à fl. 309. Os atos anteriores, quais sejam, o despacho da AOC (11/02/2014) que encaminhou os autos à Câmara Setorial, o voto do Relator (24/02/2014) e a Resolução do COPEP/DF (27/02/2014) que acolheu a carta-consulta, embora realizados em datas posteriores ao requerimento, foram acostadas aos autos antes. Verifica-se também, que no referido requerimento há um carimbo encaminhando o processo à AOC com data de 07/02/2014.*

**Obs3:** *Pode-se observar que o referido requerimento, aparentemente, teve sua data alterada retroativamente, com o objetivo de tentar acelerar as etapas do Pró-DF II. No caso em tela, para que o COPEP/DF, no julgamento realizado em 27/02/2014, quando da aprovação da carta consulta, já tivesse consigo a informação de que a empresa almejava alterar a área pleiteada de Samambaia para Taguatinga, o que não veio a ocorrer, pelo menos nessa manifestação do COPEP/DF.*

**Obs4:** *Analisando os autos, verifica-se que entre a formalização do pedido (31/10/2013) até a assinatura do contrato (13/08/2014) decorreram-se apenas 10 meses. O caso em comento apresenta uma celeridade processual extraordinária em comparação aos demais procedimentos já compulsados por este subscritor, revelando, s.m.j., um tratamento diferenciado dispensado à época por esta Secretaria a este processo em particular. Cabe aqui mencionar que se revelaram oportunos, senão suspeitos, os requerimentos formulados pela empresa para redirecionar o pleito para uma área em Taguatinga/DF e para redimensionar a área pleiteada. Chega-se ao convencimento que, possivelmente, a empresa obteve informações privilegiadas quanto à existência do terreno em destaque, tendo em vista suas peculiaridades, como localização, tamanho e preço.*

**Obs5:** *Embora o referido terreno esteja reservado ao Pró/DF II desde 2002, o local onde ele se encontra não faz parte de nenhuma ADE e, conforme inciso III, da Decisão nº 3005/2014 do TCDF, publicada no DODF nº 145, de 17 de julho de 2014, foi determinado à SEDS que, "doravante, evitem a inclusão de imóveis localizados em áreas urbanas nobres e com toda a infraestrutura consolidada e distintas das ADE's nos programas de incentivo econômico, uma vez que a prática não encontra abrigo nos objetivos previstos nos programas, devendo os imóveis serem comercializados por meio de licitação".*

20. Além disso, para conduzir a investigação, foram elaboradas quatro questões<sup>24</sup>:

a) *houve ingerência desta SEDS junto à Terracap através de quaisquer de seus*

---

<sup>24</sup> Despachos nº 112 e 119/2015-AJL/GAB, fls. 20, 21, 26 e 27 do e-doc 44C9519F.



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

*servidores na alteração da condição do imóvel, que passou de 'venda sustada' para 'reservado Pró-DF'?*

- b) é possível se aferir os critérios adotados pela gestão passada, especialmente no ano de 2014, para justificar a alteração da condição do imóvel, que não tinha destinação como área de desenvolvimento econômico, no endereço Lote 03, Praça do Sol, Centro Metropolitano, Taguatinga-DF?*
- c) quem foi(foram) o(s) servidor(es) responsável(eis) nesta SEDS e/ou COPEP que contribuiu(iram) para alteração da área pleiteada, que antes era Samambaia, e depois foi alterada para Taguatinga, bem como seu redimensionamento de área (de 6.000 m2 para 16.000 m2)?*
- d) é possível se constatar dos autos se ocorreu um pedido de prioridade na análise da concessão do benefício do caso em comento? Se sim, de quem partiu tal ordem?*

21. A respeito dos questionamentos, a Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa da SEDES/DF concluiu<sup>25</sup>:

*Quanto ao 1º questionamento, não há elementos nos autos para se verificar se houve ou não ingerência de servidores desta SEDS junto a TERRACAP;*

*Quanto ao 2º questionamento, não há elementos objetivos suficientes para se aferir os critérios adotados pela gestão passada, tendo sido observado, apenas, celeridade extraordinária na análise realizada nestes autos;*

*Quanto ao 3º questionamento, foram relacionados os nomes dos servidores que diretamente tomaram as decisões nos autos que culminaram na assinatura do contrato pela TERRACAP;*

*Quanto ao 4º questionamento, não há resposta conclusiva.*

*Entretanto, face as constatações indicadas pormenorizadamente nos autos do processo n.º 370.000.391/2013, cujo terreno foi avaliado em R\$ 69.608.000,00 e fora das áreas de desenvolvimento econômico-ADE's, além da carência de 12 (doze) meses concedida à empresa incentivada sem qualquer justificativa descrita no projeto de viabilidade econômica ou em qualquer dos pareceres da área técnica desta SEDS, o que pode gerar enriquecimento sem causa ao particular em detrimento ao erário, recomendamos:*

- a) que a SUBPRO proceda a realização de vistoria no lote indicado à empresa BCEC-Brasil Central de Educação e Cultura, para certificação quanto a implantação da empresa incentivada, pois firmou contrato desde 13.08.2014 e teria prazo de 90 (noventa) dias para iniciar as obras no imóvel (Cláusula Sexta, §2º do Contrato GERAC/DICOM n.º 129/2014).*
- b) que a TERRACAP se manifeste acerca das constatações acima*

---

<sup>25</sup> E-doc 44C9519F, fls. 26/27.



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

*mencionadas, bem como esclareça se a alteração da destinação da área concedida à empresa tem algum embasamento técnico/jurídico.*

22. Em atendimento à primeira recomendação, foi anexado o Termo de Vistoria nº 85/2015, em que foi relatado que as obras ainda não haviam sido iniciadas<sup>26</sup>. A respeito da segunda recomendação, a Terracap afirmou que o assunto foi tratado na empresa pública por meio do Processo nº 111.000.067/2014, que a mudança de condição do imóvel teve origem na solicitação do então Secretário Adjunto da SEDES/DF e que a pretensão foi deferida pela empresa com fundamento no artigo 6º da Lei nº 3266/2003, tendo sido aprovada na Decisão nº 145/2014 da Diretoria Colegiada.

### **Análise**

23. As informações produzidas pela Subsecretaria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável – SUBPRO/SEDES e encaminhadas à Câmara Legislativa do Distrito Federal contêm diversos elementos procedimentais não apontados na Representação em tela, como por exemplo, a *celeridade extraordinária* na análise do processo de concessão do benefício à BCEC e a aparente alteração retroativa de data do documento que solicitou a alteração da área pleiteada de Samambaia para Taguatinga.

24. Esses dados corroboram o entendimento de que o incentivo econômico concedido à BCEC vai de encontro ao interesse público, ao contrariar os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência, em face da disponibilização de imóvel subsidiado pelo poder público diretamente àquele interessado, ainda que as suas condições de localização e demais características físicas evidenciassem ser a medida desnecessária para atrair investimentos com as características do incentivado.

25. De toda sorte, continua sem esclarecimento razoável a indicação de imóvel para o Pró-DF II em localização alheia a qualquer Área de Desenvolvimento Econômico, em desacordo com os termos das Decisões nº 2360/2013 e nº 3005/2014 e sem justificativa prévia e expressa que demonstre a

---

<sup>26</sup> E-doc 44C9519F, fls. 38/42.



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

observância dos princípios basilares da Administração Pública.

26. Isso posto, verifica-se que a manifestação da SEDES/DF constante do Ofício nº 80/2016 – GAB<sup>27</sup> não repercute no conteúdo e proposições apresentados pelo Corpo Técnico no âmbito da Informação nº 23/2016.

### ***Proposições***

27. Ante o exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. tomar conhecimento dos Ofícios nº 51/2016 – PRESI/Terracap e nº 80/2016 – GAB/SEDST e da presente informação;
- II. deliberar sobre as sugestões contidas na Informação nº 23/2016 – DIAUD 1 (e-doc 095CAB87);
- III. autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para adoção das providências de estilo.

À superior consideração.

**RENATA BARNABÉ SANTIAGO**  
Auditora de Controle Externo

---

<sup>27</sup> E-doc 44C9519F.