



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 5018/2015

Rubrica: _____

PROCESSO Nº: 5018/15-e

ORIGEM: Secretaria de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDES, Secretaria da Fazenda – SEF, Companhia Imobiliária do Distrito Federal – TERRACAP e Banco de Brasília – BRB

ASSUNTO: Auditoria Integrada

EMENTA: Auditoria Integrada. Avaliação da regularidade e dos resultados das ações de desenvolvimento econômico empreendidas no Distrito Federal. Identificação de falhas no PRÓ-DF II e IDEAS. Determinações às jurisdicionadas. Decisão n.º 4914/16. **Nesta fase:** Reinstrução dos autos. Unidade Técnica pela ausência de impacto da Portaria SEDES n.º 162/2016 e das OS n.ºs 15 a 22/2016 da Subsecretaria de Desenvolvimento Econômico nas propostas contidas no Relatório Final de Auditoria. Reiteração das sugestões anteriores. Concordância do titular da DIAUD1, com acréscimo. Possível incompatibilidade da citada portaria com a legislação que regulamenta a matéria. Diligência ao Governador do DF para determinar o exame da legalidade do ato normativo. Voto acompanhando o titular da Unidade Técnica, com ajustes redacionais e procedimentais. Oitiva da SEDES e PGDF sobre a possível ilegalidade do ato normativo. Formação de autos apartados para análise do assunto. Pedido de vista. Revisor apresenta posicionamento divergente. Pugna por nova reinstrução dos autos em razão do resultado da ADIn n.º 2003.00.2.006863-3 e da minuta de anteprojeto de lei do PRÓ-DF. Manutenção do voto anterior.

Cuidam os autos de Auditoria Integrada realizada no âmbito da então Secretaria de Economia e Desenvolvimento Sustentável – SEDES, tendo como objeto o Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRÓ-DF II e o Financiamento Industrial para o Desenvolvimento Econômico Sustentável – IDEAS Industrial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 5018/2015

Rubrica: _____

Na Sessão Ordinária n.º 4913, de 17.11.2016, apresentei o voto de seguinte teor:

Na última assentada, o Tribunal, por meio da Decisão n.º 4916/16, determinou a reinstrução do feito para que fosse verificado o impacto da publicação da Portaria n.º 162/2016-SEDES – e das ordens de serviço correlatas – nas sugestões anteriormente formuladas.

Ao compulsar os quadros comparativos contidos na Informação n.º 41/2016-DIAUDI, devo concordar com a Unidade Técnica que os dispositivos da Portaria n.º 162/2016, assim como dos demais normativos publicados pela SEDES, não interferem nas proposições ventiladas no relatório final de auditoria.

Consoante registrado nos autos, os trabalhos aqui conduzidos apontaram os seguintes achados de auditoria em relação aos programas econômicos PRÓ-DF II e IDEAS:

- *Achado de Auditoria n.º 01 – Planejamento e gestão deficientes;*
- *Achado de Auditoria n.º 02 – Seleção de projetos desvinculado de critérios técnicos e objetivos;*
- *Achado de Auditoria n.º 03 – Monitoramento e fiscalização insuficientes;*
- *Achado de Auditoria n.º 04 – Não alcance dos objetivos do PRÓ-DF II;*
- *Achado de Auditoria n.º 05 – Ausência de sustentabilidade dos programas de desenvolvimento econômico;*
- *Achado de Auditoria n.º 06 – Custo desproporcional ao resultado alcançado.*

Para relembrar o assunto, e a título exemplificativo, destaco as seguintes impropriedades associadas aos achados anteriormente citados:

- *Ausência de utilização de um sistema informatizado e que forneça relatórios gerenciais mínimos com dados essenciais, tais como: os cadastros das empresas, rol de beneficiados e respectivos benefícios concedidos, vitórias realizadas, quantidade de empregos iniciais, meta estipulada, número alcançado e mantido nos cinco anos após a emissão do Atestado de Implantação Definitiva – AID;*
- *Ausência de instrumentos de gestão hábeis a permitir a aferição de custos e resultados, a avaliação e o aprimoramento sistemático dos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 5018/2015

Rubrica: _____

programas de incentivo ao desenvolvimento econômico distritais;

- *A seleção de projetos é desvinculada de critérios técnicos e objetivos que permitam a escolha dos empreendimentos com maior potencial de retorno;*
- *As metas estabelecidas para as empresas beneficiadas não expressam todos os objetivos do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial;*
- *O monitoramento realizado pela SEDES é precário;*
- *As fiscalizações in loco são pouco efetivas e, ao contrário do que dispõe a legislação, não há acompanhamento após a escrituração dos terrenos alienados com incentivo econômico;*
- *A geração de empregos das empresas beneficiadas é baixa e inconsistente;*
- *Os empreendimentos apresentam reduzido incremento em seu faturamento e arrecadação tributária, os quais, além disso, apresentam nítida tendência de queda nos últimos anos;*
- *O programa não é sustentável, na medida em que um percentual relevante das empresas, quando das visitas realizadas in loco, encontravam-se baixadas no cadastro fiscal da SEF/DF, estavam fechadas ou haviam alugado os lotes para terceiros;*
- *O custo de cada emprego gerado e mantido mostrou-se injustificável no médio prazo e houve redução do número inicial de empregados das empresas no longo prazo;*
- *Para cada R\$ 1,00 investido, houve retorno de apenas R\$ 0,51 em arrecadação tributária;*
- *Deliberação do Conselho de Gestão do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo – COPEP em desacordo com as conclusões dos respectivos pareceres técnicos;*
- *Concessão de benefícios e liberação de recursos financeiros no âmbito do programa IDEAS Industrial a empresas antes mesmo que seus Projetos de Viabilidade Técnica, Econômica e Financeira – PVTEFs fossem aprovados;*
- *A proliferação de residências em áreas previstas para instalação de empresas.*

*Conforme deixei assente em meu voto anterior, as falhas identificadas na presente auditoria respaldam a conclusão da Unidade Técnica no sentido de que as mesmas evidenciam o **fracasso dos programas econômicos** sob análise (PRÓ-DF II e IDEAS). Sendo assim, as proposições da Instrução mostram-se de todo pertinentes para o aprimoramento de tais programas.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 5018/2015

Rubrica: _____

Dentre as proposições, ganha relevo a determinação para que o Governador do Distrito Federal, no âmbito de suas competências conferidas pelo art. 100, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, ordene o sobrestamento de todos os processos administrativos relacionados à concessão de novos benefícios decorrentes do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial até a completa reformulação desses programas, avaliando a conveniência de estender a medida aos demais programas congêneres, caso padeçam dos mesmos vícios.

Na fase processual anterior, ao pedir vista dos autos, o ilustre Conselheiro Inácio Magalhães deixou registrado que, no seu entender, as sugestões da Instrução deveriam sofrer alguns ajustes.

O primeiro deles seria no sentido de transformar a determinação antes mencionada, dirigida ao Governador do DF, em recomendação, haja vista que aquela autoridade vem adotando medidas sobre o assunto em debate, a exemplo da edição dos Decretos n.ºs 36.244/15 e 36.821/15, que suspenderam temporariamente as concessões de benefícios fiscais e distribuição de terrenos de que tratam os programas PRÓ-DF II e IDEAS, bem como pelo fato de que o relatório prévio de auditoria não teria sido disponibilizado ao Governador.

Com as devidas vênias, não irei acolher o ajuste sugerido por Sua Excelência naquela oportunidade.

*A uma, porque, nos termos do inciso IV do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal, o Governador exerce a direção superior da administração **com auxílio dos Secretários de Estado**. Assim, os jurisdicionados chamados ao feito para pronunciamento sobre os achados de auditoria falaram em nome do Governo do Distrito Federal, mesmo porque são eles os órgãos responsáveis pela operacionalização dos programas econômicos aqui examinados.*

A duas, porque, a prevalecer a sugestão de Sua Excelência, o Governador do DF deveria ser ouvido previamente em todo e qualquer processo de auditoria, pois, em última análise, o objeto de tais processos sempre envolve um ato/programa do Governo do DF.

A três porque os prazos de suspensão fixados no Decreto n.º 36.244/15 já transcorreram, vez que o mesmo foi editado em janeiro de 2015 e suspendeu os processos em andamento por 90 dias, bem como as novas concessões por 120 dias.

A quatro porque, conforme afirmado anteriormente, as irregularidades identificadas no presente trabalho são graves e demonstram com propriedade o fracasso do PRÓ-DF II e do IDEAS, o que está a demandar o imediato sobrestamento da concessão de novos benefícios até a completa reformulação desses programas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 5018/2015
Rubrica: _____

Prosseguindo, o segundo ajuste estava vinculado à sugestão constante do item “V-a”, que contempla proposta de determinar “ao COPEP que (...) revogue a Resolução Normativa nº 8/2012, tendo em vista que a mesma contraria a Lei nº 3.196/2003, art. 6º, VI e § 4º (Achado 3)”. Verifico que, de fato, tal determinação restou prejudicada, haja vista o disposto no art. 28¹ do Decreto n.º 36.494/15 e o esclarecimento da extinta SEDST/DF de que a referida Resolução Normativa não seria convalidada.

O terceiro ajuste estava relacionado com correções formais na numeração de subitens contidos no item “III-e” das sugestões, o que se mostra de todo pertinente.

Passo a examinar o adendo patrocinado pelo titular da Primeira Divisão de Auditoria no sentido de “determinar ao Governador do Distrito Federal que, no âmbito de suas competências conferidas pelo art. 100, incisos IV, VII e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, determine à Procuradoria Geral do Distrito Federal que examine a adequação normativa, a legalidade e a constitucionalidade da Portaria SEDES nº 162/2016, com a adoção das providências que se fizerem necessárias para a revisão da referida norma, se necessário, em atenção às competências previstas no art. 111, inciso VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal e no art. 4º, inciso III, XVII, da Lei Complementar nº 395/2001”.

Conquanto concorde com a Unidade Técnica que o conteúdo material da Portaria SEDES n.º 162/16 pode não guardar conformidade com o Decreto n.º 36494/15 e com as Leis n.ºs 2427/99, 3196/03, 3266/03 e 4269/08, penso não ser o caso de emitir determinação, com base nos indícios de irregularidades ora identificados, para que as autoridades competentes examinem a adequação da norma inquinada.

Entendo que o rito processual mais adequado é o Tribunal, preliminarmente, promover a oitiva dos jurisdicionados para que promovam a defesa do ato normativo, e, ao depois, a Corte deverá decidir acerca do mérito da questão (se o ato é legal ou não).

Sendo assim, irei facultar à Secretaria de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDES e à Procuradoria-Geral do DF a oportunidade de se manifestarem acerca da legalidade da Portaria SEDES n.º 162/16. Com o objetivo de evitar tumulto processual, considero mais adequado que a matéria seja examinada em autos apartados.

Naquela oportunidade, o julgamento da matéria foi adiado em razão do pedido de vista formulado pelo Cons. Inácio Magalhães, nos

¹ Art. 28. A eficácia das Resoluções Normativas exaradas pelo COPEP até 31.12.2014 fica suspensa, cumprindo à Assessoria Jurídico-Legislativa da SEDS a análise e convalidação quando demonstrado em suas disposições o atendimento a legislação, ao interesse público e aos objetivos do Programa.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 5018/2015

Rubrica: _____

termos da **Decisão n.º 5789/16**. O nobre revisor pugna por nova reinstrução do feito com o intuito de verificar o impacto do entendimento constante do Acórdão TJDFT n.º 992.189, de **31.01.2017**, prolatado na ADIn n.º 2003.00.2.006863-3, e da minuta de anteprojeto de Lei do Pró/DF, disponível no portal eletrônico² da Secretaria de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – Sedes/DF, no deslinde da matéria.

Como registrado pelo Revisor, o TJDFT, no bojo da ADIn anteriormente citada, declarou a inconstitucionalidade material, com efeitos “*ex nunc*” e “*erga omnes*”, dos artigos 10, “*caput*”, 11, “*caput*”, incisos I, II e III; 12, “*caput*”, 12, § 2º, inciso I, alíneas “b”, “c” e “d”; 12, § 2º, inciso II, alíneas “b”, “c” e “d”; 12, § 3º, alíneas “b”, “c” e “d”; 12, §§ 5º e 6º; 15 e 25, todos da Lei n.º 2.427/99³, bem como do art. 3º da Lei n.º 2.483/99⁴, por arrastamento.

² <http://www.sde.df.gov.br/noticias-1/item/2344-novo-projeto-de-lei-do-pro-df.html>

³ **Lei n.º 2.427/99:**

(...)

Art. 10. A concessão de incentivo tributário terá por objeto a viabilização da produção, comercialização ou prestação de serviços, de caráter estratégico para o desenvolvimento econômico sustentável do Distrito Federal, na forma do disposto na legislação específica, observados os critérios e as condições constantes da legislação tributária do Distrito Federal.

Art. 11. A concessão de incentivo fiscal, observados os critérios e as condições constantes da legislação tributária do Distrito Federal, far-se-á sob a forma de:

I - isenção total ou parcial do pagamento do Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens Imóveis - ITBI;

II - isenção total ou parcial do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU;

III - isenção total ou parcial do Imposto sobre Serviços - ISS.

(...)

Art. 12. O benefício de natureza econômica compreenderá a concessão do terreno para implantação do projeto, em condições favorecidas, na forma do regulamento.

(...)

§ 2º Os terrenos referidos no caput deste artigo serão concedidos mediante contrato de concessão de direito real de uso, com opção de compra, pelos prazos e descontos a seguir indicados: (ALTERADO - Lei nº 2.719, de 01 de junho de 2001)

I - microempresa e empresa de pequeno porte, assim consideradas aquelas enquadradas pela Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento: (INSERIDO - Lei nº 2.719, de 01 de junho de 2001)

a) (...)

b) desconto de noventa por cento no valor da aquisição do terreno, quando a implantação for efetivada no prazo de até vinte e quatro meses, contados da data de assinatura do respectivo instrumento com a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP; (INSERIDO - Lei nº 2.719, de 01 de junho de 2001)

c) desconto de setenta por cento no valor da aquisição do terreno, quando a implantação for efetivada no prazo de até trinta e seis meses, contados da data da assinatura do respectivo instrumento com a TERRACAP; (INSERIDO - Lei nº 2.719, de 01 de junho de 2001)

d) carência de doze meses para início de pagamento da taxa de ocupação; (INSERIDO - Lei nº 2.719, de 01 de junho de 2001)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 5018/2015
Rubrica: _____

Os dispositivos legais atacados pela ADIn tratam, basicamente, da concessão de incentivos fiscais (isenção de ITBI, IPTU e ISS) e do benefício econômico (concessão de terreno por meio de

II - empresas de médio e grande porte: (INSERIDO - Lei nº 2.719, de 01 de junho de 2001)

- a) (...)
- b) desconto de oitenta por cento no valor de aquisição do terreno, quando a implantação for efetivada no período de até vinte e quatro meses, contados da data de assinatura do respectivo instrumento com a TERRACAP; (INSERIDO - Lei nº 2.719, de 01 de junho de 2001)
- c) desconto de sessenta por cento no valor de aquisição do terreno, quando a implantação for efetivada no período de até trinta e seis meses, contados da data da assinatura do respectivo instrumento com a TERRACAP; (INSERIDO - Lei nº 2.719, de 01 de junho de 2001)
- d) carência de doze meses para início de pagamento da taxa de ocupação. (INSERIDO - Lei nº 2.719, de 01 de junho de 2001)

§ 3º Na forma do regulamento, quando se tratar de empreendimento estratégico ou de relevante interesse social e econômico para o Distrito Federal, ou de recuperação ambiental, ou ainda, se situar em área de dinamização ou recuperação econômica, independentemente do porte da empresa, mediante parecer fundamentado da Câmara de Projetos Estratégicos e aprovação do CPDI, serão observadas as seguintes condições: (ALTERADO - Lei nº 2.719, de 01 de junho de 2001)

- a) (...)
- b) desconto de até noventa e cinco por cento no valor de aquisição do terreno, quando a implantação for efetivada no prazo de até trinta e seis meses, contados da data da assinatura do respectivo instrumento com a TERRACAP;
(ALTERADO - Lei nº 2.719, de 01 de junho de 2001)

c) desconto de até setenta e cinco por cento no valor de aquisição do terreno, quando a implantação for efetivada no prazo de até sessenta meses, contados da data da assinatura do respectivo instrumento com a TERRACAP; (ALTERADO - Lei nº 2.719, de 01 de junho de 2001)

d) carência de até vinte e quatro meses para início de pagamento da taxa de ocupação. (ALTERADO - Lei nº 2.719, de 01 de junho de 2001)

(...)

§ 5º O montante pago a título de ocupação, durante o período de implantação, será abatido do valor de compra do imóvel. (ALTERADO - Lei nº 2.719, de 01 de junho de 2001) § 6º Após a aplicação do desconto a que o beneficiário faz jus, de que tratam os parágrafos 2º e 3º deste artigo, e deduzido o montante pago a título de taxa de ocupação, o saldo devedor poderá ser financiado pelo restante do período de vigência do contrato inicial, permitida sua prorrogação por até cinquenta por cento do prazo original. (ALTERADO - Lei nº 2.719, de 01 de junho de 2001)

(...)

Art. 15. Na forma da lei e no interesse do desenvolvimento econômico integrado e sustentável do Distrito Federal, o Governo do Distrito Federal poderá, diretamente ou por intermédio de órgãos ou entidades integrantes de sua estrutura, disponibilizar, mediante instrumento jurídico próprio, áreas para instalação de empreendimentos produtivos, por meio de concessão ou alienação do solo, e, ainda, viabilizar a execução, diretamente ou por concessão, dos serviços públicos, em parceria com o setor privado.

(...)

Art. 25. As empresas com contratos firmados no âmbito do PROIN, PRODECON ou PADES, cujos incentivos tenham sido cancelados, poderão requerer à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, nos termos e nas condições de que trata o § 7º do art. 12, o exercício da opção de compra do respectivo terreno.

⁴ **Lei n.º 2.483/99**

Art. 3º: A concessão de incentivos previstos nesta Lei, estabelecida mediante pontuação referida no regulamento, observará: (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 5018/2015
Rubrica: _____

contrato de direito real de uso, com opção de compra com desconto de até 95% no valor de aquisição) para viabilização do PRÓ-DF.

Em apertada síntese, o TJDF considerou inconstitucional a isenção de IPTU, ITBI, ISS e ICMS fora das hipóteses reguladas em lei complementar específica, apontando afronta aos artigos 19, *caput*, 131, inc. I, 135, §5º, inc. VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODE⁵. Noutro giro, entendeu que a concessão dos terrenos (com possibilidade de aquisição) somente poderia ocorrer mediante prévia licitação pública.

Uma leitura das sugestões formuladas pela Unidade Técnica permite verificar que nenhuma delas diz respeito aos benefícios fiscais (IPTU, ITBI, ISS e ICMS), e, portanto, o resultado do julgamento da ADIn não interfere nas proposições.

O outro ponto da ADIn, que cuida do benefício econômico (concessão de terreno), guarda correlação com as alíneas “e”, “g.1”, “i”, “n” e “p” do item III e alínea “a” do item IV das sugestões, quais sejam:

III. determinar à SEDES, à luz do princípio da eficiência, que:

(...)

e) implemente sistemática informatizada para gestão do estoque de imóveis disponibilizados ao PRÓ-DF II que inclua, no mínimo, as seguintes informações (Achado I):

3. disponibilidade por ADE, considerando a sua localização e o tamanho;

4. atividade econômica apropriada, por imóvel e ADE, considerando a sua vocação, estágio de implementação da

⁵ **LODE**

Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação e interesse público, e também ao seguinte: (...)

Art. 131. As isenções, anistias, remissões, benefícios e incentivos fiscais que envolvam matéria tributária e previdenciária, inclusive as que sejam objeto de convênios celebrados entre o Distrito Federal e a União, Estados e Municípios, observarão o seguinte:

I – só poderão ser concedidos ou revogados por meio de lei específica, aprovada por dois terços dos membros da Câmara Legislativa, obedecidos os limites de prazo e valor;

Art. 135. O Distrito Federal fixará as alíquotas do imposto de que trata o artigo anterior para as operações internas, observado o seguinte:

(...)

§ 5º Observar-se-á a lei complementar federal para:

(...)

VII – regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 5018/2015

Rubrica: _____

infraestrutura básica e atividades circunvizinhas aprovadas ou instaladas;

(...)

g) normatize e implante (Achados 3 e 6):

1. *na concessão de benefícios, a vinculação dos descontos concedidos, de modo que sejam:*

a. *diretamente proporcionais aos resultados projetados pelas empresas (geração de empregos, arrecadação tributária, faturamento, tempo de implantação do negócio, investimentos previstos);*

b. *inversamente proporcionais à atratividade e localização da ADE e outros custos que podem ser suportados pelo GDF;*

(...)

i) *verifique, na fase de seleção, a capacidade econômica dos pleiteantes a incentivo econômico, analisando suas condições de suportarem os seguintes encargos: investimento, capital de giro e pagamento das obrigações referentes ao lote (taxas de ocupação e valor não incentivado do terreno) (Achado 5);*

(...)

n) *monitore, por meios diretos (vistorias in loco e análise da documentação fornecida pelos beneficiários – art. 8º do Decreto nº 36.494/2015, por exemplo) e indiretos (consulta a RAIS e cadastro fiscal da SEF, por exemplo) as empresas beneficiadas nos cinco anos seguintes à concessão do AID, dando efetividade ao disposto no art. 7º do Decreto nº 36.494/2015, no que concerne à perda total ou parcial do desconto para aquisição de terreno (Achado 4);*

(...)

p) *identificadas irregularidades em vistorias de monitoramento, faça gestões junto à AGEFIS e às Administrações Regionais nas quais se tenha implantado ADE, com vistas à adoção de providências para garantir a utilização dos imóveis em consonância com as normas de gabarito locais e com os projetos aprovados, impedindo o uso predominantemente residencial em imóveis com destinação comercial (Achado 5);*

(...)

IV. *determinar à TERRACAP que (Achado 3):*

a) *inclua nas escrituras e contratos de concessão de uso de terrenos vinculados ao PRÓ-DF II cláusula resolutiva ou medida similar que vise resguardar o patrimônio público, nos casos de descumprimento por parte dos beneficiários dos dispositivos que regem o programa, em atenção aos artigos 25 da Lei nº 3.196/2003; 4º, § 9º da Lei nº 3.266/2003, 5º da Lei nº 4169/2008 e 7º do Decreto nº 36494/2015, especialmente no que tange:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 5018/2015
Rubrica: _____

1. *ao descumprimento das metas previstas nas cartas consulta;*
2. *à locação, venda ou cessão do imóvel a terceiros;*

O item “**III-e**” deve ser mantido, pois, conquanto a ADIn tenha vetado a concessão de novos terrenos, mostra-se pertinente implantar uma sistemática informatizada para reunir informações acerca dos imóveis já disponibilizados ao PRÓ-DF II.

Igualmente, cabe monitorar e fiscalizar (por meio de vistorias *in loco* e análise de documentos), nos cinco anos posteriores à emissão dos Atestados de Implantação Definitiva – AID, as empresas que foram beneficiadas com terrenos, motivo pelo qual a sugestão do item “**III-n**” permanece adequada.

O resultado da ADIn também não interfere na sugestão contida no item “**III-p**”, uma vez que eventuais irregularidades verificadas em vistorias realizadas nos terrenos concedidos necessitam ser levadas ao conhecimento dos órgãos competentes para a adoção das providências cabíveis.

Do mesmo modo, o procedimento previsto na sugestão de que trata o item “**IV-a**” poderá ser operacionalizado em relação aos terrenos concedidos e que ainda não tiveram as respectivas escrituras registradas.

Noutro giro, as sugestões consubstanciadas nas alíneas “g.1” e “i” do item III teriam perdido o seu objeto, haja vista que dizem respeito à concessão de terrenos (lembrando que, em razão da ADIn, novas concessões não poderão ocorrer).

Saliento que o Distrito Federal interpôs recurso extraordinário contra o resultado do julgamento da citada ADIn n.º 2003.00.2.006863-3, e, portanto, há possibilidade de o Supremo Tribunal Federal vir a considerar constitucional os dispositivos da Lei n.º 2.427/99 afastados pelo TJDF.

Diante desse cenário, penso que tais sugestões (“g.1” e “i” do item III) devem ser mantidas, pois, se o STF der provimento ao recurso, os dispositivos legais voltarão a vigor e as sugestões serão devidamente aproveitadas. Caso o STF negue provimento ao recurso (mantendo a inconstitucionalidade dos dispositivos legais), as sugestões



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 5018/2015

Rubrica: _____

perdem o seu objeto e simplesmente deverão ser relevadas pela jurisdicionada.

Quanto à minuta de anteprojeto de Lei do PRÓ/DF, entendo que a mesma não interfere nas proposições aqui formuladas e nem demanda a reinstrução do feito.

Ora, justamente por ser um projeto de lei, trata-se de uma peça embrionária e cujo conteúdo poderá sofrer modificações substanciais, ou, até mesmo, sequer ser aprovada e transformada em lei. Assim, considero desarrazoado a Unidade Técnica reinstruir o feito para, eventualmente, reformular as suas sugestões com base em uma minuta.

A meu ver, o encaminhamento é em sentido contrário, ou seja, as sugestões formuladas no presente feito é que poderão subsidiar o aprimoramento e/ou modificação do projeto de lei em gestação, mesmo porque a notícia veiculada na página da Sedes/DF ressalta que tal projeto encontrava-se disponível para o envio de sugestões.

Ademais, uma leitura do anteprojeto em tela denota que, ainda que o mesmo venha a ser transformado em lei, a maior parte das falhas identificadas na presente auditoria não seriam saneadas. Desse modo, mostrar-se-ia pertinente a manutenção das proposições aqui formuladas, em especial: a determinação para que o Governador do DF reformule os programas econômicos; a realização de estudos para se avaliar a conveniência e oportunidade de manutenção de tais programas; a elaboração de indicadores de desempenho; a implantação de sistemática de monitoramento e avaliação dos programas; a utilização de um sistema informatizado para a gestão dos programas; a necessidade de publicação de edital de chamamento público para seleção de projetos etc.

Ante o exposto, com as devidas vênias ao nobre revisor, ratifico o **VOTO** anterior, com ajuste redacional no item VIII, no sentido de que o egrégio Plenário:

- I – tome conhecimento da Informação n.º 41/2016-DIAUD1 (e-DOC 3BA8F854-e) e da Cota Complementar do Diretor da DIAUD1 (e-DOC 241F3FFE-e), considerando atendido o item II da Decisão n.º 4914/16;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 5018/2015

Rubrica: _____

II – determine ao Excelentíssimo Governador do Distrito Federal que, no âmbito de suas competências conferidas pelo art. 100, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, ordene o sobrestamento de todos os processos administrativos relacionados à concessão de novos benefícios decorrentes do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial até a completa reformulação desses programas, avaliando a conveniência de estender a medida aos demais programas congêneres, caso padeçam dos mesmos vícios (Achado 6);

III – determine à SEDES, à luz do princípio da eficiência, que:

a) realize estudos com o objetivo de avaliar a conveniência e oportunidade da manutenção do (Achado 6):

1. PRÓ-DF II, tendo em vista que os resultados por ele alcançados não justificam os elevados investimentos públicos realizados;

2. IDEAS Industrial, tendo em vista que há evidências de que seus resultados serão semelhantes aos alcançados pelo PRÓ-DF II, uma vez que possui características operacionais e limitações gerenciais similares;

b) estabeleça diretrizes e objetivos estratégicos de curto, médio e longo prazos para o PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local vigentes (Achado 1);

c) fixe metas, elabore indicadores de desempenho e implemente sistemática de monitoramento e avaliação do PRÓ-DF II, IDEAS Industrial e demais programas de desenvolvimento econômico vigentes a fim de mensurar seus resultados, eficiência, eficácia e efetividade (Achado 1);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 5018/2015

Rubrica: _____

- d) adote providências para regularizar a gestão do FUNDEF, de forma a suprir a sua unidade gestora dos recursos humanos, orçamentários e financeiros necessários ao seu funcionamento (Achado 1);
- e) implemente sistemática informatizada para gestão do estoque de imóveis disponibilizados ao PRÓ-DF II que inclua, no mínimo, as seguintes informações (Achado 1):
1. disponibilidade por ADE, considerando a sua localização e o tamanho;
 2. atividade econômica apropriada, por imóvel e ADE, considerando a sua vocação, estágio de implementação da infraestrutura básica e atividades circunvizinhas aprovadas ou instaladas;
- f) adote providências para que essa Secretaria passe a utilizar um sistema informatizado na gestão dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local que permita, no mínimo (Achados 1, 2 e 3):
1. cadastrar, ranquear e selecionar as cartas consulta apresentadas e as respectivas metas propostas;
 2. conciliar as informações do PVTEF com as das respectivas cartas consulta;
 3. registrar as deliberações do COPEP;
 4. atender os requisitos previstos no item V da Decisão nº 1803/2005;
 5. consultar todos os benefícios já concedidos (lotes, financiamentos, incentivos creditícios e fiscais), seus respectivos beneficiários e sua situação atual;
 6. controlar o cumprimento e manutenção das metas globais do PRÓ-DF II e IDEAS Industrial, inclusive com o uso das informações produzidas pela SEF e TERRACAP;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 5018/2015

Rubrica: _____

7. vincular as vistorias às metas previstas nas cartas consulta;
8. monitorar:
 - a. as falhas identificadas nas vistorias, as respectivas providências adotadas e eventuais justificativas para ausência de medidas saneadoras;
 - b. a situação atual e individual dos benefícios concedidos;
 - c. o pagamento das taxas de ocupação devidas pelas empresas beneficiadas com imóveis;
 - d. os prazos e requisitos, por empreendimento, relativos à emissão dos atestados de implantação provisória e definitiva; bem como a manutenção das metas pactuadas e diligências da SEDES durante a fruição dos benefícios econômicos;
- g) normatize e implante (Achados 3 e 6):
 1. na concessão de benefícios, a vinculação dos descontos concedidos, de modo que sejam:
 - a. diretamente proporcionais aos resultados projetados pelas empresas (geração de empregos, arrecadação tributária, faturamento, tempo de implantação do negócio, investimentos previstos);
 - b. inversamente proporcionais à atratividade e localização da ADE e outros custos que podem ser suportados pelo GDF;
 2. os critérios para revisão e repactuação das metas firmadas com os empreendimentos beneficiados pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, cujos incentivos econômicos-fiscais estejam em curso, ordenando a consequente compensação financeira a favor do erário distrital, se for o caso;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 5018/2015

Rubrica: _____

3. os procedimentos utilizados nas fiscalizações (documental e in loco) dos empreendimentos incentivados, para efeito de comprovação do funcionamento das empresas beneficiadas e da execução das atividades empresariais previstas no PVTEF, incluindo avaliação dos seguintes requisitos: faturamento, funcionamento, arrecadação tributária, situação cadastral na SEF;
 4. o estabelecimento de critérios, procedimentos e rotinas para o monitoramento dos beneficiados pelos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal;
- h) previamente à concessão de incentivos ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, periodicamente, publique edital de chamamento público para seleção de projetos contendo, no mínimo (Achado 2):
1. os benefícios disponíveis;
 2. as atividades econômicas prioritárias para as ADEs consideradas, se houver;
 3. o prazo para apresentação do documento de habilitação ao incentivo;
 4. os critérios de julgamento e classificação das propostas (PVTEF), de modo que:
 - a. estabeleça pontuações para, no mínimo, os seguintes itens: geração de empregos, arrecadação tributária, faturamento, tempo de implantação do negócio, investimentos previstos;
 - b. fixe pontuação mínima necessária para habilitação, proporcional ao valor do terreno a ser concedido;
 - c. realize o ranqueamento das propostas habilitadas, antes da concessão dos benefícios, priorizando



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 5018/2015

Rubrica: _____

aquelas com maior potencial de retorno à economia local;

- i) verifique, na fase de seleção, a capacidade econômica dos pleiteantes a incentivo econômico, analisando suas condições de suportarem os seguintes encargos: investimento, capital de giro e pagamento das obrigações referentes ao lote (taxas de ocupação e valor não incentivado do terreno) (Achado 5);
- j) na análise de mérito das cartas-consulta (Achado 2):
 - 1. inabilite empresas cujas propostas de atividade econômica não se adequem às necessidades das respectivas ADE;
 - 2. realize a validação das informações apresentadas pelas empresas na fase de habilitação dos programas de desenvolvimento do Distrito Federal, ao menos, utilizando-se das seguintes informações:
 - a. arrecadação tributária, faturamento e regularidade da inscrição estadual junto à SEF/DF;
 - b. número e situação dos empregados junto ao MTE e registrados na RAIS e/ou CAGED;
 - c. número e situação dos empregados junto à Receita Federal/CEF, disponíveis na GFIP;
- k) vincule a emissão dos Atestados de Implantação Definitiva à concretização das projeções e metas previstas nos respectivos PVTEF, inclusive as financeiras, nos termos do art. 4º, § 10, da Lei n.º 3266/03 (Achado 3);
- l) exija dos beneficiados do PRÓ-DF II comprovação dos investimentos realizados nos empreendimentos incentivados (Achado 3);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 5018/2015

Rubrica: _____

- m) regulamente e incremente o monitoramento e avaliação do PRÓ-DF II contemplando nas análises as metas relacionadas às previsões de crescimento das empresas (por exemplo, o acréscimo anual de faturamento) fundamentadas nos dados dos PVTEF (Achado 4);
- n) monitore, por meios diretos (vistorias *in loco* e análise da documentação fornecida pelos beneficiários – art. 8º do Decreto n.º 36.494/15, por exemplo) e indiretos (consulta a RAIS e cadastro fiscal da SEF, por exemplo) as empresas beneficiadas nos cinco anos seguintes à concessão do AID, dando efetividade ao disposto no art. 7º do Decreto nº 36.494/15, no que concerne à perda total ou parcial do desconto para aquisição de terreno (Achado 4);
- o) regulamente, por meio da Comissão Especial de Análise de Recursos, a aplicação das sanções previstas no inciso II do art. 7º do Decreto n.º 36.494/15, estabelecendo critérios técnicos e objetivos para definição do grau das penalidades (Achado 4);
- p) identificadas irregularidades em vistorias de monitoramento, faça gestões junto à AGEFIS e às Administrações Regionais nas quais se tenha implantado ADE, com vistas à adoção de providências para garantir a utilização dos imóveis em consonância com as normas de gabarito locais e com os projetos aprovados, impedindo o uso predominantemente residencial em imóveis com destinação comercial (Achado 5);
- q) instaure sindicância para identificar os eventuais responsáveis e motivos operacionais que levaram à descontinuidade ou não utilização dos sistemas informatizados anunciados ao Tribunal por meio do Ofício n.º 520/2006/GAB-SDE, em resposta à Decisão nº 1803/05, item V;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 5018/2015

Rubrica: _____

- r) abstenha-se de conceder financiamentos do IDEAS Industrial sem a prévia avaliação dos respectivos PVTEF, observando integralmente o disposto no artigo 9º da Lei nº 5.017/13 e nos itens II-b e II-c da Decisão n.º 2360/13 (Achado 2);
- s) elabore e remeta a esta Corte um Plano de Ação, no prazo de 90 (noventa) dias, com o objetivo de implantar as medidas dos itens 'III-a' a 'III-p', contendo cronograma de ações completo, bem como mapeamento da sequência de procedimentos que serão executados constando prazo e a unidade/setor responsável pela execução.

IV – determine à TERRACAP que (Achado 3):

- a) inclua nas escrituras e contratos de concessão de uso de terrenos vinculados ao PRÓ-DF II cláusula resolutiva ou medida similar que vise resguardar o patrimônio público, nos casos de descumprimento por parte dos beneficiários dos dispositivos que regem o programa, em atenção aos artigos 25 da Lei n.º 3.196/03; 4º, § 9º da Lei n.º 3.266/03, 5º da Lei n.º 4.169/08 e 7º do Decreto n.º 36.494/15, especialmente no que tange:

1. ao descumprimento das metas previstas nas cartas consulta;
2. à locação, venda ou cessão do imóvel a terceiros;

- b) reveja o entendimento da sua Resolução n.º 219/07, art. 12, § 2º, no que contraria a Lei n.º 3.196/03, art. 6º, VI e § 4º;

V – determine ao COPEP que avalie a possibilidade de se normatizar, com fulcro no art. 43 da Lei n.º 3.266/03, a atualização das metas de faturamento e arrecadação tributária previstas no PVTEF, nos 5 anos após a emissão do AID, estabelecendo como parâmetro o índice econômico utilizado pelo DF para atualização dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 5018/2015

Rubrica: _____

seus créditos tributários, ou outro que, justificadamente, entender cabível (Achado 6);

- VI – determine aos membros do COPEP que fundamentem suas deliberações nos princípios da administração pública e em critérios técnicos, em especial quando houver divergência com o parecer técnico, sob pena de responsabilização pessoal (Achado 1);
- VII – determine à SEDES e à TERRACAP que estabeleçam, no prazo de 90 (noventa) dias, uma sistemática de acompanhamento por suas unidades de controle interno do cumprimento das deliberações dos órgãos de controle interno e externo relacionadas aos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico do Distrito Federal, nos termos do art. 3º, inciso V, do Decreto n.º 34.367/13 (Achado 1);
- VIII – determine à SEDES e à PGDF que, conjuntamente, no prazo de 90 (noventa) dias, façam levantamento de todos os casos em que houve manutenção irregular de benefícios, em descumprimento ao art. 25 da Lei n.º 3.196/03 e ao art. 5º da Lei n.º 4.169/08, adotando medidas para resguardar o interesse público, sem descuidar-se de observar, no levantamento a ser realizado, as diretrizes adotadas pelo Poder Judiciário do Distrito Federal no julgamento da ADIn n.º 2003.00.2.006863-3, objeto do Acórdão n.º 992.189 e das recentes deliberações expendidas pelo TCDF no âmbito das Decisões n.ºs 2473/2017, 2721/2017, 3057/2017 e 3247/2017 (Achado 3);
- IX – determine à Casa Civil do Distrito Federal que, em conjunto com a SEDES, no prazo de 90 (noventa) dias, normatize os procedimentos e atividades do COPEP, adotando critérios técnico-objetivos e vinculantes para as decisões relativas a (Achado 1):

a) concessão de benefícios;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 5018/2015

Rubrica: _____

- b) flexibilização de metas;
- c) redução de benefícios proporcionalmente ao descumprimento ou diminuição de metas;
- d) cancelamento de benefícios.

X – faculte à Secretaria de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal – SEDES e à Procuradoria-Geral do DF a oportunidade de, no prazo de 30 (trinta) dias, promoverem a defesa da legalidade da Portaria SEDES n.º 162/16, que, em princípio, não guarda conformidade com o Decreto n.º 36494/15 e com as Leis n.ºs 2427/99, 3196/03, 3266/03 e 4269/08, conforme apontado na Cota Complementar de que trata o e-DOC 241F3FFE-e;

XI – autorize a formação de autos apartados para o exame da questão indicada no item anterior;

XII – dê ciência desta decisão, do relatório/voto, do Relatório Final de Auditoria (e-DOC 2B31A090-e) e da Cota Complementar (e-DOC 241F3FFE-e) ao Governador do DF, à SEDES, ao COPEP, à TERRACAP, à PGDF, à Casa Civil do Distrito Federal e à Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

XIII – retorne o feito à Secretaria de Auditoria para os devidos fins.

Brasília, em de de 2017.

MANOEL DE ANDRADE
Relator