

---

# SUDAM/BASA - AUDITORIA OPERACIONAL NO FINAM

## Auditoria Operacional

---

Ministro-Relator Lincoln Magalhães da Rocha

Grupo I – Classe V – Plenário

TC-008.881/95-2 (c/2 volumes)

Natureza: Auditoria Operacional na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e no Banco da Amazônia S.A. – BASA, instituições condutoras das operações do Fundo de Investimentos da Amazônia - FINAM.

Interessado: Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal.

*Ementa: Auditoria Operacional realizada no Fundo de Investimentos da Amazônia – FINAM, administrado pela SUDAM e operado pelo BASA, abrangendo os períodos de 1974 a 1987 e de 1994 até junho de 1996. Verificação de diversas falhas relativas à aprovação de projetos, liberação de recursos, fiscalização e acompanhamento dos investimentos. Precariedade nos controles das atividades relativas à operacionalização. Aprovação indiscriminada de projetos. Longa permanência de projetos no sistema. Concentração de projetos no setor agropecuário. Ineficácia das ações de ressarcimento dos recursos malversados. Reduzido nível de conclusão de projetos. Ausência de realizações de leilões especiais, comprometendo a credibilidade do Fundo, como também, causando-lhe prejuízos financeiros. Alta remuneração recebida pelo agentes administrador e operador do Fundo. Edição de normas infralegais de operacionalização de Fundo desfavoráveis. Inexistência de indicadores que permitam ao agente administrador auferir os benefícios advindos com a execução dos projetos. Audiência prévia dos responsáveis. Análise das justificativas. Apreciação excepcional, em sede de auditoria operacional, de questões ligadas à legalidade. Determinações. Recomendações. Constituição de processos apartados. Encaminhamento de cópias aos órgãos envolvidos e ao interessado. Junta- da às contas.*

## RELATÓRIO

Cuidam os autos do Relatório de Auditoria Operacional Complementar realizada na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia- SUDAM e no Banco da Amazônia S.A . – BASA, instituições gestoras do Fundo de Investimentos da Amazônia – FINAM, abrangendo os períodos de 1974 a 1987 e de 1994 a junho de 1996, em cumprimento à Decisão nº 320/95 – Plenário, com vistas a atender, na íntegra, solicitação requerida pela Comissão de Fiscalização e Controle do Senado

Federal, uma vez que a operacionalização do FINAM, no período de 1988 a 1992, já foi matéria de deliberação desta Corte (Decisão n.º 610/96 – Plenário).

2. Os trabalhos realizados pela equipe de auditoria abordam questões acerca da adequação e regularidade dos repasses feitos pelo Tesouro Nacional ao Fundo, dos procedimentos de análise e aprovação de cartas-consultas e de projetos, liberação e fiscalização dos recursos, apresentando um diagnóstico complementar da operacionalização do Fundo.

3. A equipe de auditoria ressalta as dificuldades encontradas na obtenção tempestiva dos dados e informações junto aos órgãos auditados. Algumas informações só foram disponibilizadas pela SUDAM três meses após a realização dos trabalhos de campo. As razões apontadas para os atrasos foram: o período de abrangência dos trabalhos, que retroagiu à data de criação do Fundo; ocorrência de incêndio no banco de dados do Fundo em 1989; ocorrência de inundação na instalação da SUDAM em 1990, comprometendo seus arquivos; e a informatização atual do sistema, a qual somente abrangeu o período posterior a 1991.

4. Relatarei, a seguir, os principais achados apresentados no relatório de auditoria em exame, elaborado no âmbito da 5ª SECEX.

## O SISTEMA FINAM

5. O Fundo de Investimentos da Amazônia – FINAM, instituído pelo Decreto-lei nº 1.376/74, é composto por recursos provenientes das parcelas dedutíveis do Imposto de Renda devido pelas pessoas jurídicas – até 24% de um total de 40% da dedução do Imposto de Renda devido – como incentivos fiscais à iniciativa privada. Esses recursos destinam-se à implantação de novos empreendimentos na Amazônia Legal e à reformulação ou ampliação de projetos existentes.

6. Com o advento da Lei nº 8.167, de 16.01.91, regulamentada pelo Decreto nº 101/91, todos os recursos ingressados no Fundo passaram a ser aplicados sob a forma de subscrição de debêntures conversíveis ou não em ações, de emissão das empresas beneficiárias. Estabelece a mencionada Lei que a conversão dessas debêntures em ações ocorrerá no percentual mínimo de 70% e máximo de 75%, para negociação futura. O percentual restante (mínimo de 25% e máximo de 30%) não poderá ser convertido em ações, constituindo aporte direto de recursos financeiros ao Fundo.

7. Para as debêntures conversíveis (art. 5º, parágrafo 1º, Decreto nº 101/91), a conversão somente se dará:

a) após o projeto ter entrado em operação, reconhecida em ato declaratório específico expedido pelo dirigente da Superintendência Regional, publicado no Diário Oficial da União; e

b) em ações preferenciais sem direito a voto, observada a legislação das sociedades por ações;

8. O ato declaratório somente poderá ser expedido quando o projeto aprovado atender, pelo menos, a uma das seguintes condições:

a) 50% da receita operacional prevista;

- b) 50% da produção projetada; ou
- c) 75% da implantação das inversões fixas aprovadas.

9. Essas debêntures, no que se refere a prazos, encargos e garantias, deverão apresentar as seguintes características:

- a) serem nominativas em favor do FINAM, sendo as não conversíveis transferíveis;
- b) renderem juros de 4% ao ano, pagáveis de doze em doze meses e calculados sobre o valor do principal corrigido;
- c) terem valores do principal corrigidos monetariamente com base nos índices de variação do TJLP;
- d) terem prazo de carência equivalente ao prazo de implantação do projeto, conforme consta do parecer da Secretaria Executiva, aprovado pelo Conselho Deliberativo da SUDAM- CONDEL, podendo ser prorrogado em períodos de até doze meses pelo referido Conselho, desde que consubstanciado em parecer técnico;
- e) terem vencimento de, no mínimo, cinco anos e, no máximo, oito anos;
- f) serem resgatadas, caso tenha vencido o prazo para conversão;
- g) serem amortizadas, semestralmente, após o período de carência;
- h) serem convertidas em ações no prazo máximo de 1 (um) ano a contar do início da operação do projeto;
- i) serem emitidas por escritura pública ou particular; e
- j) terem garantia flutuante ou real (redação com as alterações promovidas pela MP 1.614-18, de 29.04.98 e suas reedições, atualmente, MP 1.740-28/99).

10. O Conselho Deliberativo da SUDAM – CONDEL, composto de representantes dos Estados da Amazônia Legal, de Ministérios, da SUDAM, do BASA, além de representantes das classes produtoras e trabalhadoras, tem por objetivos e responsabilidades:

- a) aprovar o Plano de Desenvolvimento da Amazônia – PDA, que servirá para estabelecer os rumos e prioridades dos projetos incentivados;
- b) aprovar os projetos encaminhados e apreciados pela SUDAM;
- c) aprovar as solicitações de empresas beneficiadas do FINAM quanto às alterações do controle acionário, ampliação, reformulação ou redução das metas do projeto original;
- d) aprovar a concessão de Certificado de Empreendimento Implantado – CEI;
- e) aprovar o cancelamento de projetos beneficiados com recursos do FUNDO;
- f) autorizar a saída de empresas do sistema; e
- g) expedir resoluções normatizando a atuação do FINAM, SUDAM e BASA.

11. É de competência da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia –SUDAM, autarquia federal que atua como agente administrador do Fundo, analisar e aprovar projetos para aplicação dos recursos incentivados, acompanhar e fiscalizar a execução desses projetos, e, ainda, autorizar a liberação dos recursos pelo Banco da Amazônia S.A. – BASA, agente operador do Fundo, a quem cabe

liberar os recursos aos projetos e administrar sua carteira de títulos, composta, como já mencionado, de ações e debêntures.

12. Cabe também ao BASA emitir Certificado de Investimento-CI ao optante pelo FINAM, correspondente ao valor destinado ao Fundo, recolhido mediante Documento de Arrecadação de Receitas Federais-DARF, negociável em leilões especiais, promovidos por aquela instituição financeira e supervisionados pela Comissão de Valores Mobiliários-CVM, o qual pode ser trocado por ações das empresas incentivadas com recursos do FINAM.

13. Como agente administrador do FINAM, o art. 24 da Lei nº 8.167/91 assegura à SUDAM a remuneração de 3,5% sobre cada liberação às empresas, valor esse destinado ao custeio das atividades de pesquisa e promoção relacionadas com as regiões beneficiadas com os incentivos e de análise, acompanhamento e fiscalização dos projetos. Ao BASA são asseguradas duas remunerações, uma equivalente a 3% do valor anual do patrimônio líquido do Fundo, para administrar a carteira de títulos e outra de 1,5%, calculada sobre o valor de cada liberação de recursos pelo Fundo, para custeio das atividades de pesquisa e promoção.

14. Os recursos do FINAM são aplicados em projetos privados, podendo essa aplicação ocorrer de duas formas: a) em projetos do próprio optante instalados na Amazônia Legal, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.167/91, limitado a 70% de suas opções, desde que comprovem, antecipadamente à aprovação dos projetos, se enquadrarem na hipótese que autoriza tal aplicação, salvo nas situações de excepcionalidades previstas na MP 1.614-18/98 e suas reedições; b) em projetos de terceiros, nos termos do art. 5º da Lei nº 8.167/91.

15. Os repasses dos recursos pelo Tesouro Nacional ao FINAM baseiam-se em informações processadas pelo Serviço Federal de Processamento de Dados-SERPRO. Esses repasses deverão ocorrer no prazo máximo de 15 (quinze) dias, sob pena de incidência de correção monetária, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do art. 3º da Lei nº 8.167/91.

16. A individualização e a globalização das opções efetivadas em cada ano-base ao Fundo só são apuradas pela Secretaria da Receita Federal-SRF, quando do processamento pelo SERPRO das declarações de ajuste anual dos optantes, o que vem ocorrendo com atrasos de, em média, dois anos e meio, conforme verificou a equipe de auditoria.

17. Dispõe o Relatório que a análise dos dados mais atualizados, quando da época dos trabalhos de campo – anos-base de 1990, 1991 e 1992 – indicava um repasse a menor para o FINAM de 42.000.000 UFIRs. Notícia, ainda, que esses repasses estão sendo realizados de forma intempestiva e sem as correções previstas em lei. Ressalta, no entanto, que este Tribunal ao prolatar a Decisão nº 610/96-Plenário, determinou à 5ª SECEX que analisasse os procedimentos implementados pela Secretaria da Receita Federal e Secretaria do Tesouro Nacional - STN para regularizar as mencionadas ocorrências, matéria a ser apreciada no TC 003.287/97-1, no qual consta informação no sentido de que a SRF já solicitou à STN a regularização dessa situação.

18. Ainda no que tange à transferência de recursos, aponta o Relatório divergências entre os valores consignados nos controles da SUDAM, como relativos às liberações autorizadas ao agente operador, e aqueles apresentados pelo BASA, como liberados no período de 1975 a junho de 1996, evidenciando que aquela instituição financeira liberou valores elevadamente superiores aos que efetivamente lhe foi autorizado (fls.35, 181/184).

19. Após concluído, o empreendimento será fiscalizado para verificar se o estágio de produção ou operação está de acordo com as metas previstas por ocasião da aprovação do projeto. Havendo parecer favorável, o CONDEL autorizará a emissão do Certificado de Empreendimento Implantado – CEI, conforme estabelece o art. 48 da Resolução nº 7.077/91. Expedido o referido certificado e estando a empresa em situação econômico-financeira favorável, suas ações, subscritas na carteira de títulos do Fundo, podem ser leiloadas.

#### APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E APROVAÇÃO DAS CARTAS-CONSULTAS E PROJETOS E LIBERAÇÃO DE RECURSO.

20. Os procedimentos atuais para apresentação, análise e aprovação das cartas-consultas e projetos estão parametrizados nas Resoluções/CONDEL/SUDAM nºs 7.077/91 e 7.479/92. A Resolução nº 7.479/92 aprovou a obrigatoriedade de apresentação de estudo prévio ou carta-consulta para projetos novos que pretendam beneficiar-se dos recursos do FINAM. A carta-consulta tem validade de 30 (trinta) dias, e deve conter sucintamente, entre outros, os objetivos do projeto, localização e estimativa das inversões com caracterização das fontes de financiamento. Após aprovação da carta-consulta, a empresa interessada deve apresentar o projeto completo para ser avaliado detalhadamente, tanto sob o aspecto sócio-econômico quanto ao jurídico, e, recebendo parecer favorável, será submetido à aprovação do Conselho Deliberativo da SUDAM - CONDEL. Ressalta a equipe a inexistência de qualquer normativo definindo o perfil funcional dos servidores responsáveis pelas análises das cartas-consultas e projetos, e que o regimento interno da Superintendência estabelece apenas as atribuições dos órgãos envolvidos nessas análises (fls. 38/39, 44/45).

21. No que tange, ainda, à aprovação de projeto, identificou a equipe de auditoria que, em 1991, a SUDAM aprovou o projeto ALUNORTE – Alumina do Norte do Brasil S/A, no valor de US\$ 126.550.000,00 (cento e vinte e seis milhões, quinhentos e cinquenta mil dólares), com recursos vinculados ao art. 5º da Lei nº 8.167/91, correspondente a 57% do orçamento anual médio do FINAM. Esse empreendimento, apesar de representar riscos para a saúde financeira do Fundo, e de não ter recebido, até a presente data, qualquer aporte financeiro do Fundo, foi aprovado sob influência política, prática que se mostra danosa ao sistema, vez que, para aprovação de projetos pelo CONDEL/SUDAM, deveria prevalecer a análise técnica.

22. Aprovado o empreendimento pelo CONDEL, as liberações de recursos do Fundo só começarão a ocorrer após comprovado, por meio de fiscalização, a

realização de pelo menos 20% dos investimentos fixos projetados no cronograma físico-financeiro aprovado para início da implantação do projeto. Até a expedição da Portaria /SUDAM nº 16.512, de 04.03.94, os critérios para liberação de recursos ocorriam de forma subjetiva. Além de normatizar os procedimentos de liberação de recursos, esse dispositivo instituiu, também, um Grupo de Assessoramento ao Superintendente, composto pelo Superintendente Adjunto de Operações, um Assessor do Superintendente, Procurador-Geral e seu Assistente, Diretor-Geral e seus Assistentes e Diretores das Divisões de Liberação e Avaliação, de Programação e Orçamento e de Acompanhamento de Projetos Agropecuários, Industriais e Serviços Básicos do Departamento de Administração de Incentivos, com vistas à implementação dos critérios nela fixados.

23. A Portaria/SUDAM nº 16.512/94 fixou, para os recursos vinculados ao art.5º da Lei nº 8.167/91, critérios de alocação de recursos priorizando as empresas beneficiárias segundo o grau de execução física atingido por seus projetos. Os critérios estabelecidos pela referida Portaria foram:

I- empresas incentivadas pelo art. 5º da aludida Lei: dos recursos disponíveis, 30% serão alocados em projetos com mais de setenta por cento de implantação, 30% em projetos que apresentarem implantação entre cinquenta e setenta por cento e 40% para aqueles com implantação entre vinte por cento e cinquenta por cento, considerando adicionalmente o nível de inversões fixas aprovadas, o limite mínimo e máximo do valor a liberar, e, ainda, a localização do empreendimento, estando essas liberações limitadas a até três parcelas anuais;

II- empresas incentivadas pelo art. 9º da Lei nº 8.167/91: terão os recursos alocados de acordo com a apresentação dos documentos pertinentes, o limite de absorção desses recursos (estabelecidos no cronograma de execução, aprovado pelo CONDEL) e a ordem cronológica de entrada no protocolo da SUDAM dos documentos comprobatórios das opções em favor das empresas beneficiárias das aplicações;

III- empresas incentivadas pelo art. 5º e 9º da Lei nº 8.167/91: a distribuição de recursos observará a proporcionalidade entre as duas fontes, estabelecida no cronograma de execução aprovado.

24. Cada parcela de recursos liberada deverá coincidir com a implantação das etapas previstas no cronograma físico-financeiro, sendo que, para a liberação processada com base no precitado art.5º, a empresa beneficiária deverá emitir, em troca do montante recebido, debêntures, conversíveis ou não em ações, enquanto para as liberações processadas com base no art.9º a empresa beneficiária deverá emitir ações que permanecerão sob custódia do banco operador até o início da operação do projeto, quando então retornarão para os acionistas do empreendimento .

25. Dependendo das prioridades setoriais e espaciais estabelecidas pela SUDAM, o empreendimento poderá receber contrapartida do FINAM de 50%, 40% ou 30%, destinando-se exclusivamente à cobertura de inversões fixas, conforme estabelece a Resolução nº 7.077/91, alterada pela Resolução nº 7.763/93, ambas do CONDEL. Enquadram-se na faixa “A” (contrapartida de 50% do FINAM), art. 31

da Res. 7.763/93, os projetos de investimento que, preliminarmente, contemplem as atividades econômicas de interesse para o desenvolvimento da Amazônia Legal enumeradas no art. 83 da Res. nº 7.077/91 e que atendam a um ou mais dos seguintes itens:

- 1 - atividade agrícola, atestada por órgãos especializados, com ênfase em culturas passíveis de aproveitamento industrial;
- 2 - pecuária de grande, médio e pequeno portes;
- 3 - avicultura, aquíicultura;
- 4 - agroindústria, inclusive a construção de silos e armazéns, quando integrantes do empreendimento;
- 5 - produção de insumos agrícolas e pecuários;
- 6 - industrialização da produção agropecuária ou extrativa regional;
- 7 - bio-indústria que contemple a produção de fármacos, cosméticos, pesticidas e insumos alimentícios de origem biológica;
- 8 - madeira para produção de papel-celulose, produtos químicos, painéis sólidos e reconstituídos, e produtos para construção civil;
- 9 - consolidação, diversificação ou verticalização dos pólos mineral, metalúrgico e mecânico;
- 10 - indústria moveleira, oleiro-cerâmica, confecções, calçados de couros e peles;
- 11 - indústria naval;
- 12 - fabricação ou montagem de veículos, máquinas ou equipamentos, inclusive de informática, observados os processos produtivos básicos;
- 13 - captura e industrialização do pescado;
- 14 - turismo;
- 15 - florestamento e reflorestamento;
- 16 - energia (produção, transmissão, transformação e/ou distribuição);
- 17 - sistemas energéticos baseados em fontes alternativas;
- 18 - transporte (hidroviário e dutoviário);
- 19 - comunicações;
- 20 - consolidação e especialização do parque industrial na Zona Franca de Manaus.

26. Enquadram-se na faixa “B” (contrapartida de 40% do FINAM) - art. 32 da Res. nº 7763/93, os projetos de investimentos não contemplados na faixa “A” e que, localizados em áreas ou distritos industriais, agropecuários ou de exploração específica e assemelhados nos Estados do Acre, Roraima, Rondônia, Amapá e Tocantins, se dediquem a uma ou mais das atividades restantes, mencionadas no art. 83 da Res. nº 7077/91, excluídas as constantes dos itens VIII e XI, observada a norma do parágrafo 4º do mesmo artigo e desde que respeitadas as condições de preservação ambiental.

27. Enquadram-se na faixa “C” (contrapartida de 30% do FINAM) - art. 33 da Res. nº 7763/93, os projetos não incluídos nas faixas A ou B e que, na Amazônia Legal, objetivem a uma das atividades restantes enumeradas no art. 83 da Res. nº

7077/91, excluídas as constantes dos itens VIII e XI, observada a norma do parágrafo 4º do mesmo artigo.

28.Há, segundo o Relatório, uma concentração dos projetos em implantação recebendo a contrapartida máxima permitida (50%), o que implica em comprometimento de desembolso superior à disponibilidade financeira do Fundo.

29.Acerca dessa questão, é ressaltado o elevado nível de comprometimento do Fundo, sendo estimado em onze anos o período necessário para que todos os compromissos assumidos até junho/96 fossem atendidos, desde que mantido o nível de arrecadação anual de US\$ 221 milhões de dólares e sem que nenhum projeto novo fosse aprovado (fl.93).

30.Em virtude deste desequilíbrio, os cronogramas financeiros pactuados deixam de ser cumpridos, incorrendo na permanência indefinida de projetos no sistema. Dos cronogramas aprovados para liberação de recursos entre os anos de 1991/1995, as liberações em atraso atingiam o montante de, aproximadamente, 1.879.031.550 UFIRs, segundo levantamento datado de junho/96 (fl. 96).

31.Destaca a equipe de auditoria que o cumprimento dos cronogramas previstos para o art.9º da Lei nº 8.167/91 está atrelado à geração de recursos pelos próprios titulares dos projetos incentivados, e que, para reduzir o comprometimento dos recursos relativos ao já mencionado art. 5º, a SUDAM expediu a Portaria nº 16.467, de 25.01.1994, suspendendo temporariamente a análise e aprovação de cartas-consulta e projetos que pleiteavam esses recursos, suspensão que perdurou até 1997, quando, então, voltou a aprovar novos projetos com recursos vinculados ao art.5º.

32.Acerca da permanência indefinida de projetos no sistema, verificou-se a existência de centenas de projetos em fase de implantação há mais de 20 (vinte) anos. Da análise de 664 projetos que se encontravam em fase de implantação, com aprovações datadas entre os anos de 1964 a 1996, identificou-se que 51 projetos estavam, em média, há quase trinta anos sendo implantados, 43 projetos há vinte e quatro anos, 33 há dezenove anos, 220 há quatorze anos, 207 há nove anos e 110 há seis anos, e que, setorialmente, os projetos do segmento agropecuário são os que permanecem por mais tempo no sistema (fl.94).

33.A liberação dos recursos autorizados pela SUDAM só é efetuada à empresa beneficiária, após a apresentação ao BASA de toda a documentação exigida pela legislação do Fundo para o saque dos referidos recursos. O BASA, de acordo com o disposto no § 2º, art. 6º da Resolução nº 7.077/91, deverá fornecer à SUDAM, até o 5º (quinto) dia útil de cada mês, os extratos das contas correntes referentes ao movimento do fundo e informações sobre as subscrições e liberações realizadas, além do valor das subscrições no período para aplicação em projetos próprios e aquelas ocorridas na forma do art. 5º da Lei nº 8.167/91, informações essas que estão sendo desconsideradas pela SUDAM, na atualização dos seus controles. Além disso, ressalta o relatório, inexistente normativo que estabeleça o prazo máximo para permanência no banco operador dos recursos vinculados às liberações autorizadas, sendo identificadas autorizações datadas desde 1995, pendentes de liberação pelo

BASA, em razão da falta de apresentação de toda a documentação necessária para a efetivação do saque.

34.A fiscalização dos projetos é executada por técnicos da SUDAM, com vistas a assegurar a correta execução do projeto e aplicação dos recursos liberados, e somente passou a ser normatizada com a edição da Portaria/SUDAM nº 18.188, de 26.02.1993. Inicialmente, a fiscalização é realizada para assegurar a comprovação da contrapartida física de gastos realizados com investimentos fixos, correspondente, no mínimo, a 20% do projetado no cronograma físico-financeiro aprovado para início das liberações, não havendo, para algumas liberações posteriores, a obrigatoriedade de fiscalização prévia, cabendo, nesse caso, à empresa beneficiária apresentar à SUDAM um relatório sintético, acompanhado de balanço e ou balancete, demonstrando a variação patrimonial ocorrida desde a última liberação até a data do documento contábil enviado.

35.Ocorridas as liberações, toda empresa deverá ser objeto de pelo menos uma fiscalização anual, ante o disposto na Portaria nº 16.188/93 da SUDAM, como também, de acordo com a Portaria nº 16.512/94, quando as liberações, individuais ou cumulativamente, foram iguais ou superiores a 1 (hum) milhão de UFIRs. Poderão ocorrer, a qualquer momento, inspeções, de curta duração, desde que as especificidades da situação assim exigir.

36.Entende a equipe de auditoria ser necessário incluir nos procedimentos de fiscalização da Autarquia a obrigatoriedade de utilização de fotografias, evidenciando o estágio evolutivo dos projetos incentivados. Esse procedimento, já aplicado pela Divisão de Liberação e Avaliação – DLA da SUDAM para fins de comprovação da existência de placas indicando o apoio da Autarquia ao projeto incentivado, será, na concepção da equipe, de extrema importância para o acompanhamento/fiscalização dos projetos pelos dirigentes do Fundo e órgãos de controle.

37.Ressalta, ainda, que a remuneração recebida pela SUDAM para custeio das atividades de fiscalização, pesquisa e promoção deixa de ser aplicada exclusivamente nessas atividades. Da remuneração recebida para esse fim, nos exercícios de 1994 e 1995, apenas 16,70% e 6,67%, respectivamente, foram corretamente aplicados, e desses totais 6,22% e 5,18% destinaram-se ao custeio da fiscalização, deixando-se, inclusive, de alocar recursos nas atividades relativas à promoção.

38.Das fiscalizações, poderá resultar o cancelamento de projetos, se observado o descumprimento de qualquer das cláusulas condicionantes, ou o desvio do objeto e das especificações aprovadas, cabendo à empresa beneficiária a devolução das quantias recebidas, corrigidas monetariamente, acrescidas de juros e multa. O índice de retorno dos recursos de empreendimentos cancelados, estimado pela equipe de auditoria, é de apenas 24,3%.

39.São passíveis de cancelamento, também, os projetos que deixaram de fazer a opção pela sistemática da Lei nº 8.167/91, ou pela conclusão do empreendimento por meio de outras fontes de recursos. Há, de acordo com o relatório, 98 projetos pendentes de cancelamento, visto que deixaram de fazer a mencionada

opção, no prazo máximo estipulado pelo Decreto nº 853/93, qual seja, 30.11.1993 (fl.103).

40. Inversamente, ou seja, projetos que fizeram a opção pela sistemática da Lei nº 8.167/91, desde novembro de 1993, mas que ainda estão aguardando manifestação da SUDAM, foram identificados 203 casos (fls.103/104).

## ADMINISTRAÇÃO DA CARTEIRA DE TÍTULOS

41. Inicialmente, o relatório discorre sobre a administração da carteira de títulos do Fundo, elencando os problemas que inviabilizam seu adequado gerenciamento. As deficiências identificadas decorrem de falhas e lacunas normativas e, ainda, do desaparelhamento do Departamento de Ações e de Incentivos Fiscais – DEFIS, órgão do BASA encarregado dessa atribuição. As principais constatações apresentadas pela equipe foram:

42. Inadimplência das empresas no envio de documentos necessários para atualização da carteira de títulos - Anualmente as empresas incentivadas pelo FINAM, constantes da carteira de títulos, deverão encaminhar ao banco operador informações relativas aos demonstrativos contábeis, financeiros, atas, balanços, dentre outros, conforme dispõe a Lei nº 8.167/91, Decreto nº 101/91 e Instrução CVM nº 92/88, possibilitando, dessa forma, o acompanhamento do pagamento de dividendos, distribuição de bonificações, transferência de controle acionário e de sua situação financeira, e, com isso, a atualização da carteira de títulos do Fundo, condição essencial, inclusive, para que ocorram os leilões especiais. No entanto, apurou a equipe de auditoria, essa documentação deixa de ser apresentada por um número expressivo de empresas, sem que haja por parte do BASA qualquer ação mais efetiva com vistas a coibir essa inadimplência, por entender que a legislação do Fundo não lhe confere poder de coerção.

42.1. Ressalta a equipe, porém, a existência na legislação pertinente ao Fundo de dispositivos coercitivos que podem ser aplicados às empresas inadimplentes, a saber: os arts. 21 da Lei nº 8.167/91 e 25 do Decreto nº 101/91, os quais dispõem que as empresas beneficiárias de recursos dos Fundos de Investimentos são obrigadas, em cada exercício, a remeterem à CVM e aos bancos operadores cópias das demonstrações contábeis financeiras devidamente auditadas por auditores independentes.

42.2. Por sua vez, os arts. 12, da Lei nº 8.167/91, e 16, do Decreto 101/91, estabelecem que a aplicação dos recursos dos Fundos será realizada em estrita consonância com os objetivos do projeto e em conformidade com as cláusulas condicionantes quando da sua aprovação pelo Conselho Deliberativo das Superintendências de Desenvolvimento Regional. Determinam, ainda, que o descumprimento do disposto resultará no cancelamento dos incentivos aprovados e recolhimento, pela empresa beneficiária, ao banco operador, das quantias recebidas.

42.3. No âmbito da Comissão de Valores Mobiliários, as empresas que não remeterem documentação aos bancos operadores, bolsa de valores e a própria CVM, estarão sujeitas a multas diárias.

42.4. Dessa forma, entende a equipe que a SUDAM deve inserir entre as cláusulas condicionantes, quando da aprovação de projetos apoiados pelo Fundo, a obrigatoriedade do encaminhamento dos demonstrativos contábeis previstos no art. 21, da Lei nº 8.167/91, c/c o art. 25, do Decreto nº 101/91, e arts. 12 e 13 da Instrução CVM nº 92/98, sob pena das empresas inadimplentes terem seus projetos cancelados.

42.5. A falta de realizações dos leilões, e, por consequência, a permanência de ações em carteira afeta não só a credibilidade do Fundo, como também causa-lhe prejuízos financeiros, tendo em vista que a majoração do seu patrimônio líquido implica em crescimento das despesas a ele atreladas.

42.6. Levantamento realizado pela equipe identificou que, de janeiro de 1993 a junho de 1996, apenas cinco leilões especiais foram realizados.

43. Inadequação da metodologia utilizada para dimensionar os valores a serem lançados como de provisão duvidosa - Atualmente, a provisão para devedores duvidosos é constituída com base em critérios estabelecidos pelo banco operador, no entanto, esses valores não retratam a realidade do Fundo por desconsiderar empresas com projetos passíveis de cancelamento e cancelados, empresas com debêntures vencidas e aquelas sem remessa dos demonstrativos contábeis e financeiros.

43.1. A permanência de um elevado número de ações em carteira, aliado ao subdimensionamento da provisão para devedores duvidosos, fez com que a remuneração recebida pelo BASA para administrar a carteira de títulos do Fundo crescesse acentuadamente ano a ano, passando de US\$ 3,7 milhões, em 1991, para US\$ 14, 6 milhões, em 1996 (posição de 30.06.96).

44. Falta de acompanhamento na distribuição de dividendos - Aduz o relatório que a maioria das empresas constantes da carteira de títulos deixa de pagar dividendos ao Fundo, situação essa justificada pelo banco operador como decorrente do fato de as empresas em implantação corresponderem a aproximadamente 50% da carteira de títulos do Fundo; da falta de remessa de documentos contábeis e financeiros pelas empresas beneficiárias; e dos prejuízos contumazes das empresas que se encontram adimplentes com o encaminhamento desses demonstrativos. Essa situação é agravada pelo fato de não haver por parte do BASA um acompanhamento das publicações das empresas constantes da carteira de títulos do Fundo, em especial daquelas que deixam de enviar a documentação contábil e financeira exigida em lei, em virtude de o setor responsável por essa atribuição encontrar-se carente de recursos humanos e materiais.

45. Intempestividade no pagamento e na conversão de debêntures em ações - Consigna o relatório a existência de debêntures subscritas vencidas, algumas com prazo de vencimento extrapolado em até mil dias, cujas cobranças limitavam-se apenas ao envio de correspondências às empresas inadimplentes, pois aguardavam, de acordo com justificativa apresentada pelo banco operador, a manifestação prévia

da SUDAM, para que fossem iniciados os procedimentos de cobrança judicial, em cumprimento aos termos do art. 7º da Resolução nº 7.077/91. A SUDAM, por não dispor de controles próprios acerca desses vencimentos, só se manifesta quando provocada pelo banco operador.

45.1. Essa manifestação prévia, apesar de obrigatória, não se encontra normatizada, inclusive quanto à fixação de prazos, retardando ainda mais o início das cobranças judiciais a cargo do banco operador. Por outro lado, o descumprimento dos prazos para conversão de debêntures, apesar de comprometer a credibilidade do Fundo, não está sujeito a qualquer sanção legalmente prevista (fls. 56/58).

46. Para administrar a carteira de títulos do Fundo, como já mencionado, o BASA recebe duas remunerações: uma de 3% do valor do Patrimônio líquido do Fundo, apropriado mensalmente a título de serviço de administração, e outra de 1,5% sobre a liberação de recursos realizada às empresas incentivadas para custeio de atividades de pesquisa e promoção. Apesar de se constatar o aumento dessa arrecadação, que passou de US\$ 5,4 milhões, em 1991, para 16,1 milhões, em junho de 1996, as aplicações desses recursos encontram-se em desacordo com o estabelecido na legislação afeta ao Fundo. No exercício de 1995, exemplificam, apesar da receita auferida pela BASA, relativa a essa administração, corresponder a US\$ 16,894 milhões, a despesa relativa a esse serviço foi de apenas US\$ 1,703, sem que qualquer gasto fosse realizado com pesquisa e promoção (fl.115).

## FALHAS E IRREGULARIDADES

47. Apresenta o Relatório uma série de ocorrências que configuram falhas ou irregularidades na operacionalização do Fundo, a seguir elencadas:

47.1. Subscrição de debêntures – O art. 6º do Decreto nº 101/91, regulamentando o art.5º da Lei nº 8.167/91, estabeleceu que o montante a ser aplicado sob a forma de debêntures não conversíveis será de 30% dos orçamentos anuais dos Fundos de Investimentos Regionais, excluídas as aplicações previstas no art. 9º da Lei nº 8.167/91, sendo que o percentual de debêntures não conversíveis aprovado para cada projeto será de: a) no mínimo de 25% e, no máximo de 30%, para os projetos de implantação; e b) no mínimo de 40% e, no máximo de 50%, nas hipóteses de projetos de ampliação, modernização ou diversificação de empreendimentos.

47.2. Por sua vez, o art. 35 da Resolução/SUDAM nº 7.077/91 fixou os seguintes limites para emissão de debêntures não conversíveis para os projetos em implantação: 25% para aqueles enquadrados na faixa “A” de prioridade, 27% para os enquadrados na faixa “B” e 30% para os da faixa “C”.

47.3. De acordo com o relatório, a maioria dos projetos em implantação da SUDAM (82,68%, em 30.06.96), encontra-se enquadrada na faixa de prioridade “A”, e, em consequência, emitiram debêntures não conversíveis no limite de 25%. Dada essa concentração, e considerando que, desde 1991, a Autarquia não subscreveu debêntures para projetos de ampliação, modernização e diversificação, o percentual final de emissão de debêntures não conversíveis deixa de alcançar o li-

mite de 30% estabelecido no art.6º do Decreto nº 101/91. Essa situação, além de irregular, traz prejuízos ao Fundo, em virtude da redução de aporte financeiro gerada (fl.69/68).

47.4. Concessão de recursos - São apresentadas considerações acerca das irregularidades identificadas na liberação de recursos vinculados ao art. 9º da Lei nº 8.167/91, além de liberações sem a correspondente contrapartida.

47.5. O art. 9º da mencionada Lei versa sobre a prerrogativa que têm as pessoas jurídicas ou grupos de empresas coligadas de aplicarem 70% (setenta por cento) das opções realizadas aos Fundos de Investimentos em projetos próprios. A aplicação somente é aceita pela SUDAM se os optantes tiverem, isolada ou conjuntamente, 51% (cinquenta e um por cento) do capital votante do empreendimento incentivado.

47.6. Dispõe o Relatório que *“O investidor que pretender utilizar dessa prerrogativa deverá, ao apresentar o projeto, indicar a intenção de ser apoiado pelo FINAM com fulcro no art. 9º da supracitada Lei. De acordo com o parágrafo 5º do Decreto-Lei nº 1.752, de 31/12/79, os contribuintes que tenham optado pelos Fundos de Investimentos têm até o dia 30 de setembro do segundo ano subsequente ao exercício financeiro a que corresponder a opção para procurarem, junto às Agências de Desenvolvimento (SUDAM, SUDENE e GERES), os certificados de investimentos correspondentes às deduções realizadas, sob pena de reversão de seus valores aos fundos.*

*Até a publicação do Decreto nº 1.733, de 07/12/95, art. 2º, as pessoas jurídicas que possuíam projetos próprios, obtinham a liberação dos recursos optados mediante apresentação junto à SUDAM dos DARFs e Declarações de Ajuste que deram origem à dedução do imposto. Isto porque, a SRF e o SERPRO, que deveriam adotar os procedimentos necessários à validação das opções das pessoas jurídicas que efetivamente optaram para os fundos até 30 de setembro do segundo ano financeiro subsequente ao que correspondesse a opção, conforme estabelecido no DL nº 1.752/79, estavam levando, no mínimo, dois anos e meio para relacioná-las.*

*O Decreto nº 1.733/95 foi instituído para agilizar o processo de liberação de recursos (antes do processamento das declarações pelo SERPRO) e assegurar ao sistema que os valores informados pelos beneficiários às agências administradoras dos fundos (SUDAM, SUDENE e GERES) correspondessem ao que efetivamente o optante poderia destinar ao seu projeto, de forma que os investidores só pudessem sacar os valores optados mediante apresentação dos DARFs validados pela SRF”.*

47.7. Assinala a equipe, no entanto, que do confronto entre a relação dos optantes do FINAM relativos ao ano-base de 1992, constantes da fita magnética processada pelo SERPRO, somente em 1996, com a listagem disponibilizada pela SUDAM, identificou-se que 97 empresas sacaram recursos junto à autarquia, no montante de 66.479.939,01 UFIRs, sem que tivessem suas opções reconhecidas pela SRF. Outras 13 sacaram valores superiores aos reconhecidos, gerando um prejuízo ao Fundo de 1.263.375,21 UFIRs, conforme relações constantes dos quadros 15 (fls.74/76) e 16 (fl.76) do Relatório de Auditoria. De acordo com a SUDAM, tão

logo essa situação foi conhecida, os dados foram cotejados e, então, expedidos ofícios circulares às beneficiárias cientificando-as da falta de acatamento ou acatamento parcial dos investidores dos projetos respectivos. No entanto, não houve a cobrança da devolução dos recursos, pois aguardavam o desfecho final do processo junto à SRF, visto que o mecanismo de ajuste adotado pela Secretaria (PERC – Pedido de Revisão de Emissão de Incentivos Fiscais) é de tramitação demorada, sujeito ainda a decisão por via judicial.

47.8. A Secretaria da Receita Federal, ao manifestar-se acerca das divergências detectadas, teceu as seguintes considerações: *‘após passar pelas etapas de processamento das Declarações de Imposto de Renda junto ao SERPRO, é gerada a fita destinada aos Fundos contendo os dados referentes às opções acatadas. Simultaneamente é expedido extrato aos contribuintes que fizeram opção, tenham ela sido acatadas total ou parcialmente, ou não acatadas, relatando os motivos que determinaram a redução ou o cancelamento da opção. Os contribuintes que discordarem dos dados devem procurar a unidade da Secretaria da Receita Federal que os jurisdicionar, a fim de apresentarem o Pedido de Revisão de Ordem de Incentivos Fiscais - PERC, juntando documentação que permita a análise do pleito. Se procedente, a SRF emite a Ordem de emissão Especial Adicional - OEA.*

189.1. *Como se observa, a ação deve ser do contribuinte e não da SRF, a qual desconhece as opções liberadas antecipadamente pela SUDAM. Essa Superintendência, é quem poderia e deveria contatar os contribuintes não contemplados na fita e que receberam recursos (por ela conhecidos), para que busquem a regularização junto à SRF e, desta forma, não terem que devolver os valores que lhes foram antecipados (entendemos que cabe à SUDAM solicitar a devolução, fazendo, com isso, que os contribuintes regularizem sua situação junto à SRF, se quiserem manter o benefício fiscal).*

189.2. *Caso a falta de inclusão do contribuinte tenha sido por inadimplência, a SRF promove a cobrança do débito e, se for o caso, a sua inscrição em dívida ativa, como faz com qualquer outro débito, sem tratamento especial para esses contribuintes, tendo em vista que não validou a opção feita na declaração.’*

47.9. Deficiência é apontada também no procedimento de validação dos DARFs pela Secretaria da Receita Federal, que para esse fim utiliza critérios distintos daqueles empregados no acolhimento dos ajustes anualmente apresentados pelos optantes, deixando de assegurar, conseqüentemente, que os valores informados pelos beneficiários às agências administradoras dos Fundos (SUDAM, SUDENE e GERES) correspondam ao que efetivamente o optante poderia destinar ao seu projeto, finalidade precípua desse processo de validação, instituído pelo Decreto nº 1.733/95, em virtude dos atrasos verificados no processamento das Declarações de Ajuste Anual pelo SERPRO.

47.10. Além disso, são apresentadas considerações acerca da ilegalidade do § 3º do art. 42 da Resolução CONDEL/SUDAM nº 7.077/91 e da Resolução CONDEL/SUDAM 7.480/92, que disciplinam a alteração ou troca do controle acionário dos empreendimentos durante a fase de implantação ao arrepio da Lei nº

8.167/91 e do Decreto nº 101/91, que estabelecem a obrigatoriedade de os investidores que desejarem obter esse benefício comprovar antecipadamente à aprovação do projeto, as condições acima exigidas (parágrafo 6º do art. 9º da lei nº 8.167/91 e Decreto nº 101/91, art. 11, parágrafo 6º).

47.11. Prosseguindo, consigna que, no período entre 1992 e junho de 1996, ocorreram 137 alterações de controle acionário das empresas incentivadas, resultando em opções destinadas ao Fundo no montante de 221.468,21 UFIRs, das quais 49.989.614,70 UFIRs já haviam, à época da auditoria, sido liberadas aos empreendimentos. Registra, ainda, que algumas empresas alteraram/trocaram de controle acionário dezenas de vezes, dado a facilidade estabelecida pelos mencionados normativos ao arrepio da lei (fls. 83/84).

47.12. Quanto à liberação de recursos sem a correspondente contrapartida, são elencados 28 projetos identificados nessa situação (quadro 18, fls. 85/86). Os dados apresentados no relatório, evidenciam, dentre outras, situações em que a totalidade dos recursos já haviam sido liberados sem que o empreendimento tivesse sequer alcançado 50 % de implantação.

47.13. No tocante à distribuição geográfica dos recursos, identificou-se que, no período de 1975 a junho de 1996, o Estado do Pará teve o maior número de projetos aprovados, seguido dos Estados do Mato Grosso e Amazonas. Considerando as liberações de recursos entre as dez maiores beneficiárias, o Estado de Roraima apresentou a maior concentração (93,26%), seguido dos Estados de Rondônia (88,64%) e Acre (87,58%), com predominância de liberações para o setor agropecuário. As menores concentrações foram verificadas nos Estados do Pará (32,66%) e Mato Grosso (39,52%). Esses, dados, de acordo com a equipe, demonstram a necessidade de a SUDAM inserir, entre os critérios de aprovação de projetos, mecanismos que evitem a concessão de recursos do fundo, de forma concentrada em áreas geográficas e setores econômicos, que não sejam intensivos em mão-de-obra e que não proporcionem retorno econômico para as regiões beneficiárias sob forma de geração de tributos federais, estaduais e municipais (fl.87).

47.14. Fiscalização de projetos – Registra a equipe o descumprimento de procedimento estabelecido em normativo editado pela própria Autarquia (Portaria/SUDAM nº16.188/93), que determina a obrigatoriedade de fiscalização anual de todos os projetos em implantação, considerando que a Autarquia consegue realizar apenas 55% das fiscalizações devidas, sendo apontadas como causas geradoras dessa deficiência a carência de recursos humanos e materiais da área responsável pela atividade de fiscalização na SUDAM, e, ainda, falhas nos cronogramas de fiscalização, que quando elaborados desconsideram as peculiaridades climáticas das regiões a serem fiscalizadas, vindo a comprometer a execução das atividades programadas.

47.15. Ademais, a SUDAM deixa de acompanhar a conclusão dos empreendimentos aprovados à luz do Decreto-lei nº 1.376/74 que foram concluídos com outras fontes de recursos, com o advento da Lei nº 8.167/91, competência que lhe foi atribuída pela Resolução CONDEL/SUDAM nº 7.077/91 e a Portaria nº 202/91, da extinta Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República, dan-

do como exemplo dessa constatação os casos das empresas Agrisa Agropastoril e Industria de Madeiras S/A, Agropecuária Santo Antônio das Lendas S/A e Agropecuária Aricá S/A ( fl.100).

47.16. Execução dos projetos – Sobre essa questão, é retratada a concentração de projetos concluídos no setor agropecuário, e, ainda, do baixo percentual de conclusão dos projetos incentivados (34,78%, em 30.06.96), sendo do desconhecimento da SUDAM os benefícios advindos com a execução desses projetos.

47.17. Cobrança de recursos de projetos cancelados - Registra o relatório o desaparecimento da Divisão de Contencioso da Procuradoria da SUDAM dos processos administrativos relativos às empresas Agropecuária Alvorada Matogrossense S/A – APAME, Agropecuária Bela Vista S/A e Óleos do Pará S/A – OLPASA, empresas que tiveram seus projetos cancelados, sem que fossem esclarecidas as medidas implementadas para resguardar os direitos do Fundo (fl.107).

47.18. Consigna, também, que a Autarquia vem deixando de enviar ao Ministério Público Federal, para fins de promoção das ações penais e civis cabíveis, relação dos responsáveis pelos projetos beneficiários do FINAM que aplicaram os recursos recebidos em desacordo com os objetivos aprovados, considerando que o art.2º, inciso IV, da Lei nº 8.137/90 dispõe que constitui crime contra a ordem tributária deixar de aplicar, ou aplicar em desacordo com o estatuído, incentivo fiscal ou parcelas de imposto liberadas por órgão ou entidade de desenvolvimento.

47.19. Solicitação de Renúncia de Incentivos – Acerca dessa questão é apontado que a empresa Finabrosa do Maranhão S/A solicitou renúncia de incentivos do FINAM, sendo o pleito acatado por meio da Resolução/CONDEL nº 6.658, de 15.12.88, a qual autorizou, também, a transferência do projeto, inclusive o aporte financeiro já desembolsado, para o sistema FINOR, administrado pela SUDENE. No âmbito da SUDENE, o projeto foi aprovado pela Resolução nº 10.133, de 29/04.88, anterior, portanto, a sua saída do sistema FINAM.

47.20. A legislação relativa aos Fundos de Investimentos Regionais, vigente à época da exclusão do projeto da empresa Finobrosa do Maranhão S/A do sistema FINAM, não continha dispositivo versando sobre a transferência de aporte financeiro de um Fundo de Investimento para outro. No entanto, os empreendimentos situados no Estado do Maranhão podem usufruir dos incentivos concedidos pela SUDENE, que abrangem os estados nordestinos e o norte de Minas Gerais, como também dos incentivos concedidos pela SUDAM, que abrangem os estados da Região Norte e os Estados de Mato Grosso e Maranhão, parte oeste do meridiano de 44º ( art. 2º da Lei nº 5.173/66, combinado com a Lei nº 5.374/67).

47.21. Porém, destaca o relatório, quando da admissão do empreendimento no sistema FINOR, a SUDENE deixou de atualizar os valores liberados a título de contrapartida, incorrendo em aprovação de recursos do FINOR em valores superiores ao que efetivamente deveria ter-lhe sido liberado. O valor atualizado, até 29.04.88, data da admissão no sistema FINOR, das parcelas liberadas pelo FINAM, correspondia a US\$ 1.624.312,85, enquanto, apenas, US\$ 4.070,13 foram computados como contrapartida do Fundo.

47.22. Divulgação dos balanços – As publicações dos balanços de Fundo, de responsabilidade do BASA, estão ocorrendo em prazo superior aos 60 (sessenta) dias fixados pelo art.20, §1º, da Resolução/Bacen nº 1.660/89.

#### ACOMPANHAMENTO DAS FALHAS DETECTADAS PELO TCU

48. Ressalta a equipe de auditoria que foram observadas ações reparadoras adotadas pelos órgãos envolvidos no sistema com relação às falhas apontadas na Decisão nº 610/96- Plenário, a saber: falta de aprovação de projetos incentivados a parlamentares; exigência da prévia apresentação à SUDAM e ao BASA de Certidões Negativas de Débitos Previdenciários, Certificados de Regularidade das Contribuições para com o FGTS e de quitação de Tributos Federais; elaboração de cronograma pela Secretaria da Receita Federal para emissão da fita magnética pelo SERPRO, visando reduzir os atrasos identificados na emissão dos Certificados de Investimentos; suspensão de liberação de recursos às empresas constantes do Cadastro Informativo dos Créditos não quitados do Setor Público-CADIN, não obstante essa questão estar sendo questionada judicialmente.

#### AFERIÇÃO DA ECONOMICIDADE, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DOS PROJETOS

49. Acerca dessa questão, destaca o Relatório a inexistência de instrumentos de acompanhamento que mostrem o desempenho dos projetos implantados ao longo da vida dos incentivos fiscais. Somente a partir da publicação da Lei nº 8.167/91 é que se passou a levantar sistematicamente a situação geral dos projetos em implantação, utilizando-se de procedimentos fixados em normas internas.

50. A referida Lei, resultante de estudos de avaliações efetuados pela Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais –COMIF e pela SUDAM, em projetos fiscais regidos pelo Decreto-Lei nº 1.376/74, instituiu mudanças na sistemática de concessões, mas deixou incólume o cerne das causas do fracasso dos incentivos fiscais.

51. Acerca das conclusões então apresentadas nos aludidos estudos, consigna o relatório: *“Dentre as conclusões a que chegaram à época pode-se destacar o elevado nível de ociosidade e a baixa articulação com a base de matérias-primas e o mercado regional no caso de projetos industriais.*

*Na agropecuária, houve clara inadaptação da atividade pecuária em vastas áreas da Amazônia para onde foram aprovados projetos com o apoio do FINAM, ineficiência nas aplicações dos recursos e baixíssimos retornos em termos de produtividade.*

*Além disso, é citada a falta de critérios adequados para análise dos projetos, bem como falta de empenho e compromisso dos grupos empresariais em levar a frente os projetos, pois confundiam erroneamente os incentivos como doação do Governo e não como aplicação por conta de uma despesa tributária.*

*Entre as propostas apresentadas, pode-se mencionar a necessidade de que os recursos sejam dirigidos para as prioridades regionais e não em benefício de investidores, adoção de novos métodos de seleção de projetos e acompanhamento, limitação da participação máxima do FINAM, cumprindo o cronograma de liberações e evitando a aprovação de projetos além da disponibilidade prevista, etc...*

*Como resposta ao relatório da Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais-COMIF, a direção da SUDAM deu início a um levantamento sistemático no segundo semestre de 1986, estabelecendo como universo da pesquisa todos os projetos aprovados até dezembro de 1985 in: Ministério do Interior, SUDAM. Avaliação da Política de Investimentos do FINAM na Amazônia Legal, vol. 1, Belém-PA, 1988.*

*A pesquisa teve o intuito de responder ao trabalho da COMIF, pois acreditavam que as conclusões a que chegou a comissão, a partir das amostras levantadas, não eram significativas. Chegou-se a resultados não muito diferentes daqueles a que chegara a comissão, no universo de 959 projetos entre aqueles em implantação e implantados, 485 não mais operavam ou estavam paralisados (50,57%)”.*

52. Em 1993, no âmbito de um acordo entre a SUDAM e o PNUD, realizou-se outra pesquisa sobre os projetos incentivados, cujo resultado aponta para a necessidade de definição dos setores que têm condições de liderar um processo autônomo de desenvolvimento e que devem ser objeto de planejamento, destacando, ainda, a baixa eficácia dos projetos que levam mais tempo para implantarem-se, pois “a priorização de desembolso de recursos para os projetos de menor tempo de implantação, muito certamente se traduziria em ganhos para o sistema”.

53. Destaca, ainda, a equipe de auditoria a realização de reuniões gerenciais de trabalho com os órgãos responsáveis pela gestão de recursos vinculados aos incentivos regionais decorrentes de deduções do IRPJ ou isenções do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados (SUFRAM, SUDAM/BASA, SUDENE/BNB e GERES/BANDES), cujos resultados encontram-se consignados na Decisão nº 561/97- Plenário.

54. Conclusivamente, o relatório apresenta as seguintes proposições: “Registre-se que com a expedição da Medida Provisória nº 1.614-18 de 29/04/98, art. 2º, foram definidas as circunstâncias em que serão lícitas as alterações do controle acionário dos projetos beneficiários dos Fundos de Investimentos Regionais (FINAM, FINOR e FUNRES), após aprovação dos mesmos pelas respectivas agências administradoras dos Fundos de Investimentos Regionais - SUDAM, SUDENE e GERES - (parágrafo 6º do artigo 9º da Lei nº 8.167/91).

(...) Tendo-se procedido à análise das audiências prévias determinadas pelo Ministro-Relator e estando realizados os ajustes necessários, tendo em vista expedição da Medida Provisória nº 1.614-18, de 29/04/98 e da Instrução CVM nº 265, de 18/07/97, submete-se o presente relatório à consideração superior, propondo ao Tribunal que:

*I - seja determinado à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM:*

*a) a inserção, entre as cláusulas condicionantes estabelecidas quando da aprovação dos projetos apoiados pelo FINAM, da obrigatoriedade de as empresas encaminharem os demonstrativos contábeis, financeiros e demais documentos necessários, conforme previsto nos arts. 21 da Lei nº 8.167/91, c/c o art. 25 do Decreto nº 101/91 e 12 Instrução/CVM nº 265, de 18/07/97.*

*b) a observância do que estabelece o art. 5º (caput e parágrafo 1º) da Lei nº 8.167/91, c/c o artigo 6º do Decreto nº 101/91 quanto à subscrição de 30% dos recursos previstos no orçamento anual do FINAM em debêntures não conversíveis;*

*c) o encaminhamento de proposição ao Conselho Deliberativo da Autarquia com o objetivo de adequar o que estabelece o parágrafo 3º do artigo 42 da Resolução/CONDEL/SUDAM nº 7.077, bem como da Resolução/CONDEL/SUDAM nº 7.480/92, em face do previsto pelo artigo 2º da Medida Provisória nº 1.614-18, de 29/04/98, que define as circunstâncias em que será lícita a alteração do controle acionário dos projetos beneficiários dos Fundos de Investimentos Regionais (FINAM, FINOR e FUNRES) após aprovação dos mesmos pelas respectivas agências administradoras - SUDAM, SUDENE e GERES - (altera a redação do parágrafo 6º do artigo 9º da Lei nº 8.167/91;*

*d) não liberar, às empresas apoiadas pelo artigo 9º da Lei nº 8.167/91, recursos oriundos de opções realizadas por contribuintes que não satisfaçam as condições previstas no parágrafo 6º do artigo 9º da Lei nº 8.167/91, alterado pelo artigo 2º da Medida Provisória nº 1.614-18, de 29/04/98;*

*e) a observância do disposto no artigo 1º da Portaria/SUDAM nº 16.188/93 que obriga a Superintendência a fiscalizar todos os projetos em implantação no sistema FINAM pelo menos uma vez por ano, visando coibir irregularidades na concessão de recursos do Fundo, na sua aplicação e na emissão do certificado de empreendimento implantado-CEI ;*

*f) o cumprimento do que prescreve a Portaria/SDR nº 202, de 18/07/91, c/c art. 96, parágrafo único, da Res./CONDEL/SUDAM nº 7.077/91 quanto ao acompanhamento e fiscalização de todas as empresas aprovadas à luz do Decreto-lei nº 1.376/74 que optaram por concluir seus empreendimentos com outras fontes de recursos após o advento da Lei nº 8.167/91;*

*g) a adoção de providências no sentido de promover o imediato cancelamento dos 98 projetos (posição julho/96) que não optaram pela sistemática da Lei nº 8.167/91 ou pela conclusão do empreendimento por meio de outras fontes de recursos, conforme preconiza o art. 22 da citada Lei e o art. 26, parágrafo 2º, do Decreto nº 101/91 c/c o Decreto nº 853 de 02/07/93;*

*h) a adoção de providências no sentido de promover a imediata regularização da situação das 203 empresas que manifestaram opção pela sistemática da Lei nº 8.167/91 (art. 22) c/c o Decreto nº 101/91 (art. 26), cuja regularização está pendente de emissão de parecer conclusivo pela Autarquia;*

*i) a reconstituição dos processos não localizados por sua Procuradoria Autárquica instaurados contra as empresas Agropecuária Alvorada Matogrossense S/A - APAME, Agropecuária Bela Vista S/A e Óleos do Pará S/A - OLPASA, cujos projetos foram cancelados, visando reiniciar os procedimentos de cobrança administrativa;*

*j) a obediência ao que prescreve o art. 7º da Resolução/CONDEL/SUDAM nº 7.077/91, manifestando-se previamente acerca da relação de empresas que possuem debêntures vencidas encaminhadas pelo BASA para que este possa dar início aos procedimentos de cobrança das empresas emissoras inadimplentes;*

*k) a adoção de providências no sentido de promover a cobrança dos recursos recebidos indevidamente pelas empresas beneficiárias do artigo 9º da Lei nº 8.167/91, relacionadas no quadro 15 (fls. 52/53 do relatório de auditoria), bem como das empresas relacionadas no quadro 16 (fls. 54 do relatório de auditoria), cujas opções ao FINAM, referentes ao ano calendário de 1992, não venham a ser acatadas (total ou parcialmente) definitivamente pela Secretaria da Receita Federal;*

*l) a instauração, nos termos do artigo 13 da Lei nº 8.167/91, de processo administrativo, sob pena de responsabilidade do Superintendente da Autarquia, com vistas a apurar evidências de desvio de aplicação de recursos de incentivos fiscais pelas empresas beneficiárias, constantes do quadro a seguir e por todas as demais empresas em que for verificado que o percentual de recursos recebidos é superior ao fisicamente realizado, promovendo, se necessário, as competentes tomadas de contas especiais, consoante dispõe o art. 84 do Decreto-lei nº 200/67, art. 8º da Lei nº 8.443/92 e Instrução Normativa/TCU nº 13 de 04/12/96;*

#### Quadro 18 (VIDE DOCUMENTO ORIGINAL)

*m) a reavaliação de todos os projetos que estejam com prazo de permanência no sistema superior ao estabelecido na Resolução aprobatória do empreendimento, visando a verificação da viabilidade de conclusão dos referidos projetos ou da necessidade de promoção do seu cancelamento;*

*n) o encaminhamento regular ao Ministério Público da União, por intermédio de sua Procuradoria Autárquica, da relação das empresas incentivadas pelo FINAM que deixaram de aplicar ou aplicaram os recursos recebidos em desacordo com o estatuído, com vistas à promoção das ações penais e civis cabíveis, consoante dispõe a Lei nº 8.137, de 27/01/90 (arts. 2º, IV e 8º e parágrafo único);*

*o) o cumprimento do que estabelece o art. 20, inciso III, da Lei nº 8.167/91, quanto à destinação exclusiva dos recursos auferidos com a administração do FINAM em atividades de pesquisa e promoção relacionadas com as regiões beneficiadas com os incentivos e de análise, acompanhamento e fiscalização dos projetos do Fundo.*

*II - seja determinado ao Banco da Amazônia - BASA:*

a) o encaminhamento regular à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM da relação das empresas com debêntures vencidas, para, nos termos do art. 7º da Res./CONDEL/SUDAM nº 7.077/91, adotar as medidas cabíveis;

b) a adoção de providências no sentido de promover a imediata cobrança, após manifestação da SUDAM, das empresas com debêntures vencidas na carteira de títulos do FINAM, conforme prevê o art. 7º da Res./CONDEL/SUDAM nº 7.077/91;

c) a obediência ao disposto no artigo 20, parágrafo 1º, da Resolução/BACEN nº 1.660/89, que prevê a publicação do balanço anual dos Fundos de Investimentos Regionais até 60 (sessenta) dias após o encerramento do seu exercício social;

d) o cumprimento do que estabelece o artigo 20, inciso II, da Lei nº 8.167/91, quanto à destinação exclusiva dos recursos auferidos com a administração do FINAM em atividades de pesquisa e promoção do Fundo.

*III - Seja determinada à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM e à Secretaria da Receita Federal-SRF a realização de trabalho conjunto no sentido de identificar a existência, no sistema FINAM/SUDAM/BASA, de empresas beneficiárias do art. 9º da Lei nº 8.167/91 que, nos anos de 1993, 1994, 1995 e 1996, tenham recebido recursos do FINAM sem que suas opções tivessem sido reconhecidas integral ou parcialmente pela SRF, para adoção das providências legais aplicáveis e posterior comunicação a este Tribunal dos resultados alcançados.*

*IV - Seja determinado à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia/SUDAM, à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste/SUDENE, ao Banco da Amazônia/BASA e ao Banco do Nordeste que as futuras prestações de contas a serem encaminhadas ao Tribunal de Contas da União venham acompanhadas da especificação dos gastos realizados com os recursos auferidos com fundamento nos incisos I, II e III, do art. 20 da Lei nº 8.167/91 e os incisos I, II e III, do art. 24 do Decreto nº 101/91.*

*V - Seja determinado ao Grupo Executivo para Recuperação do Estado do Espírito Santo - GERES e ao Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo - BANDES que as futuras prestações de contas encaminhadas ao Tribunal de Contas da União, relativas ao FUNRES, venham acompanhadas da especificação dos gastos realizados com os recursos auferidos com fundamento nos incisos I, II e III do art. 20 da Lei nº 8.167/91 e os incisos I, II e III do art. 24 do Decreto nº 101/91.*

*VI - Seja determinado à Secretaria de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento - Ciset/MPO (atual Ciset/MOG):*

a) que faça constar das informações que integram, em atendimento à exigência contida na alínea 'I', art. 16 da IN/TCU nº 12/96, os Relatórios de Auditoria que acompanham os processos de prestações de contas da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia/SUDAM e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste/SUDENE, análise dos demonstrativos de aplicação dos recursos auferidos pelas aludidas Autarquias com fundamento no inciso III, do art. 20 da Lei nº 8.167/91 e inciso III, do art. 24 do Decreto nº 101/91.

b) que faça constar das informações que integram, em atendimento à exigência contida na alínea 'f' do art. 19 da IN/TCU nº 12/96, os relatórios que acompanham as prestações de contas do FINAM:

b1) a análise dos resultados obtidos pela SUDAM com a reavaliação de todos os projetos que estejam com prazo de permanência no sistema superior ao estabelecido na Resolução aprovatória do empreendimento, visando a verificação da viabilidade de conclusão dos referidos projetos ou da necessidade de promoção do seu cancelamento;

b2) o resultado da cobrança promovida pela SUDAM dos recursos do FINAM liberados indevidamente às empresas beneficiárias do artigo 9º da Lei nº 8.167/91, constante do quadro 15 (fls. 74/76 do relatório de auditoria), bem como das 13 empresas relacionadas no quadro 16 (fls. 76 do relatório de auditoria), cujas opções referentes ao ano calendário de 1992 não tenham sido acatadas (total ou parcialmente) definitivamente pela Secretaria da Receita Federal;

c) a instauração, nos termos do artigo 8º da Lei nº 8.443/92 e artigo 148 do Regimento Interno/TCU/93, da competente Tomada de Contas Especial para apuração da transferência do projeto Finobrasa do Maranhão S.A., do sistema SUDAM/FINAM para o sistema SUDENE/FINOR (Resolução/CONDEL/SUDAM nº 6.658/88) sem que os recursos recebidos junto ao FINAM, atualizados até a data da aprovação do projeto pela SUDENE, fossem totalmente considerados como contrapartida no momento do ingresso do empreendimento no sistema FINOR/SUDENE (29.04.88), a identificação dos responsáveis e quantificação dos prejuízos causados ao Fundo de Investimento do Nordeste.

VII - Seja determinado à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda - Ciset/MF que faça constar dos Relatórios de Auditoria que acompanham os processos de prestações de contas do Banco da Amazônia/BASA e Banco do Nordeste, análise dos demonstrativos de aplicação dos recursos auferidos pelas aludidos Bancos Operadores com fundamento nos incisos I e II do art. 20 da Lei nº 8.167/91 e os incisos I e II do art. 24 do Decreto nº 101/91.

VIII - determinar às Secretarias de Controle Interno dos Ministérios do Planejamento e Orçamento-MPO e Fazenda que promovam a instauração da competente Tomada de Contas Especial junto à SUDAM e ao BASA, respectivamente, no sentido de apurar divergências nos montantes relativos aos valores autorizados pela SUDAM e efetivamente liberados pelo BASA aos projetos beneficiários do

*FINAM, e responsabilidades por eventuais liberações de recursos sem a anuência do agente administrador, contrariando o que estabelecia o art. 7º da Resolução/SUDAM/CONDEL nº 2.525/76 e o que dispõe o artigo 6º da Resolução/SUDAM/CONDEL nº 7.077/91.*

*IX - Seja recomendado à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM:*

*a) a definição, em ato normativo, do perfil funcional dos servidores responsáveis pela análise, avaliação, coordenação e orientação dos pleitos constantes das cartas-consulta e dos projetos que requeiram o apoio financeiro do FINAM;*

*b) a inclusão, entre os critérios de aprovação de projetos, de mecanismos que evitem a concessão de recursos do FINAM de forma concentrada em áreas geográficas e setores econômicos que não sejam intensivos em mão-de-obra e que não proporcionem retorno financeiro às regiões beneficiárias sob a forma de geração de tributos federais, estaduais e municipais e que não priorizem a utilização de insumos regionais disponíveis;*

*c) a definição, por meio de ato normativo, do prazo máximo para permanência no banco operador dos recursos vinculados às liberações autorizadas pela SUDAM e não movimentadas pelas empresas beneficiárias;*

*d) a fixação de teto máximo de participação financeira do FINAM nos projetos aprovados pela SUDAM, em decorrência do seu já elevado comprometimento orçamentário (US\$ 2.602.782.344,02, cotação de 01.07.96), visando, ainda, melhor distribuição dos recursos do Fundo;*

*e) a atualização dos seus controles referentes às subscrições de debêntures e liberações de recursos efetuadas pelo BASA às empresas incentivadas, com base nos extratos de contas correntes relativos ao movimento do FINAM e informações encaminhadas pelo banco operador à SUDAM até o 5º (quinto) dia útil de cada mês, conforme prescreve o art. 6º, parágrafo 2º (**caput** e alínea 'c') da Resolução nº 7.077/91/CONDEL/SUDAM;*

*f) a dotação da Divisão de Acompanhamento de Projetos/DAC de recursos humanos e materiais necessários à realização dos trabalhos de fiscalização dos empreendimentos incentivados, com o emprego legal dos recursos previstos no art. 20, III, da Lei nº 8.167/91;*

*g) a elaboração de cronogramas de fiscalização que prevejam o acompanhamento **in loco** dos empreendimentos situados em regiões de difícil acesso em períodos mais propícios à sua realização;*

*h) a inclusão, nos procedimentos de fiscalização, da utilização de fotografias que evidenciem o estágio evolutivo dos projetos incentivados e inserção dos registros fotográficos nos processos formalizados a partir dos trabalhos de fiscalização;*

*i) o encaminhamento de proposição ao Conselho Deliberativo da Autarquia de revisão do apoio financeiro a ser concedido pelo FINAM ao projeto ALUNORTE - Alumina do Norte do Brasil S/A., aprovado em 13.12.91 pela sistemática do artigo*

5º da Lei nº 8.167/91 no valor de Cr\$ 119.697.763.545,00 (US\$ 126.550.000,00), para fins de adequação à capacidade financeiro-orçamentária do fundo, em razão do valor a ele aprovado corresponder a 57% do orçamento anual médio do FINAM;

j) a realização de estudos com o propósito de avaliar os benefícios obtidos em relação aos recursos alocados pelo FINAM, selecionando entre outros indicadores o total de projetos concluídos, geração de postos de trabalho, geração de impostos (Federal, Estadual e Municipal), bem como indicadores da formação de economia de escala nas regiões beneficiadas e utilização de insumos regionais.

X - Seja recomendado ao Banco da Amazônia - BASA - SA:

a) a instituição de mecanismos de cobrança das empresas, constantes da carteira de títulos do FINAM omissas quanto à entrega de demonstrativos contábeis, financeiros e demais documentos necessários, visando à atualização dos valores das ações, realização de leilões, bem como o monitoramento do pagamento de dividendos, recebimento de bonificações, transferência de controle acionário e a situação econômica do empreendimento;

b) o encaminhamento regular à Comissão de Valores Mobiliários - CVM, observado o que dispõe a Instrução CVM nº 265/97, com vistas à adoção das medidas cabíveis por aquela Autarquia, da relação das empresas incentivadas que:

b.1 - apresentam prejuízos contumazes;

b.2 - deixam de pagar dividendos sistematicamente ao FINAM;

b.3 - deixam de remeter ao BASA demonstrativos contábeis, financeiros e demais documentos necessários à atualização da carteira de títulos do FINAM.

c) a adequação do valor da provisão dos títulos constantes da carteira do FINAM, consoante o que prevê o parágrafo único do art. 7º da Lei nº 8.167/91 e parágrafo 1º do art. 9º do Decreto nº 101/91, em níveis que condizem com a realidade do sistema, levando-se em consideração o número de empresas e a situação apresentada por aquelas com projetos passíveis de cancelamento, cancelados, com debêntures vencidas e sem remessa de demonstrativos contábeis, financeiros e demais documentos previstos na legislação;

d) providências no sentido de dotar o Departamento de Incentivos Fiscais/DEFIS de estrutura adequada no que se refere a recursos humanos e materiais, especialmente de informática, objetivando melhor operacionalização da carteira de títulos do FINAM.

XI - Seja recomendada à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM, em conjunto com o Banco da Amazônia-BASA, realização de estudos visando a:

a) adequação da Resolução/CONDEL/SUDAM nº 7.077/91 para que se estabeleça os procedimentos formais necessários à prévia manifestação da SUDAM

*para que ocorra a intervenção do BASA para declarar devida e pagável a soma das debêntures subscritas e integralizadas, na ocorrência das hipóteses previstas nos incisos I e II do art. 7º da citada Resolução;*

*b) normatização, em instrumento próprio, dos critérios a serem adotados pelo banco operador para provisão dos títulos constantes da carteira de títulos do FINAM, a que se refere o parágrafo único do art. 7º da Lei nº 8.167/91 c/c o parágrafo 1º do art. 9º do Decreto nº 101/91;*

*c) fixação dos critérios a serem observados pelo BASA para realização dos leilões especiais dos títulos da carteira do FINAM, como a periodicidade e local de realização, quantidade de títulos leiloados, perfil das empresas emissoras dos títulos, preço mínimo das ações, divulgação dos leilões e outros julgados relevantes.*

*d) harmonização dos registros de controles dos recursos aplicados aos projetos beneficiários do FINAM (valores autorizados e liberados), com o propósito de evitar divergências nas informações encaminhadas ao Tribunal.*

*XII - Seja recomendada à Secretaria da Receita Federal/SRF/MF a promoção de estudos no sentido de encaminhar ao Chefe do Poder Executivo, por intermédio do Ministro da Fazenda, proposta de alteração do art. 2º do Decreto nº 1.733, de 07/12/95 para que a sistemática de validação dos DARFs das pessoas jurídicas optantes dos Fundos de Investimentos Regionais (FINAM, FINOR e FUNRES) contemple a verificação preliminar da observância de todos os requisitos exigidos pela SRF para validação efetiva das opções realizadas pelos contribuintes, haja vista que o previsto no citado artigo não assegura o efetivo reconhecimento da opção.*

*XIII - Seja recomendado ao Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento/MPO e ao Titular da Secretaria Especial de Políticas Regionais do MPO/SEPRE que:*

*a) determinem aos órgãos competentes a realização de estudos no sentido de encaminhar ao Chefe do Poder Executivo proposta de inclusão na legislação dos Fundos de Investimentos (FINAM, FINOR e FUNRES) de dispositivo legal que faculte aos agentes administradores do sistema de incentivos fiscais (SUDAM/BASA, SUDENE/BNB e GERES/BANDES) competência para adoção de medidas coercitivas no caso de descumprimento, por parte das empresas beneficiárias, dos prazos de conversão das debêntures, a que se refere o parágrafo 3º, art. 5º, da Lei nº 8.167/91 e parágrafo 8º, art. 7º, do Decreto nº 101/91, bem como para os casos de não pagamento de dividendos ao Fundo;*

*b) nos termos do art. 31 do Decreto nº 101/91, promovam as medidas necessárias à expedição de Portaria com o propósito de inserção de dispositivo legal que suspenda, temporariamente, a aprovação de projetos ao amparo do art. 5º da Lei nº 8.167/91 que busquem a obtenção de recursos dos Fundos de Investimentos Regionais (FINAM, FINOR e FUNRES), toda vez que o comprometimento financeiro não*

*estiver compatível com os recursos previstos nos seus orçamentos anuais, assegurando, assim, o equilíbrio necessário à salvaguarda do sistema.*

*XIV - Seja dado conhecimento da Decisão que vier a ser proferida, bem como do Relatório e Voto que a fundamentaram para as providências cabíveis:*

- I) ao Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal;*
- II) ao Presidente da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados;*
- III) ao Ministro de Estado de Planejamento e Orçamento-MPO;*
- IV) ao Ministro de Estado da Fazenda-MF;*
- V) ao Secretário da Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE) do Ministério do Planejamento e Orçamento/MPO;*
- VI) ao Secretário da Secretaria da Receita Federal (SRF) do Ministério da Fazenda-MF;*
- VII) ao Secretário da Secretaria Federal de Controle (SFC) do Ministério da Fazenda;*
- VIII) ao Superintendente da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM; e*
- IX) ao Presidente do Banco da Amazônia – BASA” .*

55. O Ministério Público junto a esta Casa, acolhendo solicitação de fl.199, em Parecer da lavra do Dr. Lucas Rocha Furtado, anuiu às propostas encaminhadas pela Unidade Técnica, propondo, porém, pequenas modificações a saber: “*No que atina às sugestões contidas nos itens VI, alínea c (fl. 192), e VIII (fl. 193), entendemos que os casos mereceriam, antes da adoção de medidas visando à instauração de tomada de contas especial, ser objeto de fiscalização específica em processos apartados, a ser realizada pela Unidade Técnica competente, nos termos do art. 41, caput e inciso II, da Lei n.º 8.443/92, visando a aprofundar ainda mais as investigações, esclarecendo, no detalhe, os fatos irregulares, identificando eventuais responsáveis e quantificando danos.*

*Tais processos de fiscalização poderão posteriormente ser convertidos pelo Tribunal em tomadas de contas especiais.*

*Pensamos ainda que as medidas mencionadas nos itens IX, alíneas e e j (fl. 194) e X, alíneas de a a d (fls. 194/195) devam ser objeto de determinação e não de recomendação, pois são necessárias à boa gestão do sistema FINAM, de modo que a adoção delas deve ser obrigatória, e não facultativa, para os Órgãos mencionados. Além disso os indicadores de gestão mencionados no item IX, alínea j, são exigidos pela IN 12/96-TCU, art. 16, inciso II, alínea c.*

*Quanto ao item XIII (fl. 146), pensamos que as medidas mencionadas devam ser encaminhadas como sugestão ao MPO e à SEPRE.”*

*É o relatório.*

## VOTO

Inicialmente, desejo registrar a excelente qualidade técnica do trabalho elaborado no âmbito da 5ª SECEX, ao traçar um diagnóstico complementar da operacionalização do FINAM, desde sua criação.

2.A falta de efetividade do FINAM, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12.12.74, com o objetivo principal de reduzir os acentuados desníveis sócio-econômicos existentes na chamada Amazônia Legal, não se constitui matéria de discussão inaugural no âmbito desta Casa.

3.Auditorias operacionais realizadas, a exemplo desta, evidenciaram que o modelo idealizado de atuação do Fundo não logrou o sucesso almejado.

4. Com o advento da Lei nº 8.167/91, foram promovidas mudanças na sistemática de operacionalização do FINAM, instituído em 1974. No entanto, essas mudanças não se mostraram capazes de corrigir o rumo de sua atuação, até porque o processo implementado continuou privilegiando os chamados grandes empreendedores, visto que a sistemática de operacionalização então implantada manteve-se fundamentada em emissão de títulos (debêntures e ações). Nem mesmo o almejado equilíbrio financeiro do sistema foi conseguido, pois continuaram ocorrendo aprovações de projetos de forma desordenada, e em quantidade superior à sua capacidade orçamentária.

5.Ademais, a atuação da SUDAM e do BASA, respectivamente, agentes administrador e operador do Fundo, apresenta-se deficiente, não obstante as elevadas remunerações recebidas para o exercício de suas atribuições.

6. Os principais achados apresentados no Relatório em exame foram:

- precariedade nos controles das atividades relativas à operacionalização do FINAM, não havendo consistência entre os dados da SUDAM e os do BASA;
- aprovação indiscriminada de projetos e em quantidade superior à capacidade financeira do Fundo, gerando, por conseguinte, atrasos nas liberações de recursos destinados aos projetos, liberações essas que até 1994 eram procedidas de forma subjetiva;
- longa permanência de projetos no sistema, sendo que muitos deles foram concluídos sem condições de manter-se em operação;
- concentração de projetos no setor agropecuário, que, economicamente, não se caracteriza como gerador de elevados níveis de emprego;
- ineficácia das ações de ressarcimento dos recursos malversados;
- reduzido nível de conclusão de projetos, visto que dos 1524 projetos incentivados, apenas 530 foram concluídos e receberam Certificado de Empreendimento Implantado- CEI, no período de 1964 a 1996;
- ausência de realizações de leilões especiais, comprometendo a credibilidade do Fundo, como também, causando-lhe prejuízos financeiros;
- alta remuneração recebida pelos agentes administrador e operador do Fundo, no entanto, as atividades nas quais esses recursos deveriam ser

prioritariamente aplicados apresentam crônicas deficiências, em virtude, inclusive, de carência de pessoal e de recursos materiais;

- edição de normas infralegais de operacionalização do Fundo desfavoráveis à manutenção de sua saúde financeira;

- inexistência de indicadores que permita ao agente administrador auferir os benefícios advindos com a execução dos projetos.

7. Além de analisar as questões afetas à operacionalização do Fundo, o presente relatório abordou questões de cunho essencialmente legal. Recentemente, ao relatar o processo de auditoria operacional nos chamados Serviços Sociais Autônomos – sistema “S” – deparei-me com situação semelhante, tendo naquela oportunidade manifestado meu entendimento acerca do enfoque que deve nortear as auditorias de natureza operacional, do qual extraio os seguintes trechos: “ (...) *No exercício da sua função fiscalizadora, na atualidade, o TCU tem conferido ênfase ao exame do desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, quanto aos aspectos da economia, eficiência e eficácia, a exemplo de Entidades de Fiscalização Superior de diversas partes do mundo.*

*Em sede de auditoria operacional, o foco da análise é o processo de gestão nos seus múltiplos aspectos - planejamento, organização, procedimentos operacionais e acompanhamento gerencial, inclusive quanto aos seus resultados em termos de metas alcançadas.*

*(..) Na seara operacional, a ênfase está centrada na análise do desempenho da organização, com vistas ao efetivo cumprimento da sua missão institucional, enquanto na fiscalização tradicional, a atenção recai sobre a observância das disposições legais que regem a gestão do ente jurisdicionado.*

*Na modalidade de auditoria operacional, a meu ver, o TCU exerce uma fiscalização de natureza didática (com vistas a obter conhecimento particularizado do assunto enfocado), cujo resultado assume caráter contributivo (oferecer ao ente auditado e/ou as esferas competentes sugestões que visem ao aprimoramento da ação institucional, ou, em nível maior, que possam subsidiar a formulação de políticas públicas).*

8. Na aquela assentada, considerei oportuno que as questões de legalidade apontadas nos autos fossem analisadas juntamente com as contas das entidades.

9. Na situação atual, no entanto, considerando a abrangência do escopo da auditoria; o tempo transcorrido desde a sua execução; o princípio da racionalidade administrativa, visto que se procedeu às audiências-prévias; e, ainda, a oportunidade e tempestividade que devem ser observadas no relato das auditorias operacionais, para que efetivamente possam constituir instrumento orientativo, optei, em caráter excepcional, por contemplar na Decisão a ser submetida ao descortino deste Egrégio Colegiado questões de ordem legal.

10. Dessa forma, considerando o universo das propostas apresentadas, deixo de endossar as sugestões contidas nos itens I, alínea “m” (fl. 190); IV; V; e IX, alíneas “a”; “b” e “d” (fls. 193), por entender que as matérias contidas nos

itens I, alínea “m”, e IX, alíneas “a”, “b” e “d” foram objeto de determinação na Decisão nº 610/96 – Plenário, e, portanto, já estão sendo acompanhadas em processo específico. Quanto às determinações contidas nos itens IV e V, dirigidas à SUDENE/BNB e ao GERES/BANDES, não constituem achados da auditoria em exame, cabendo, assim, a análise da questão nas contas dessas entidades.

11. Quanto à proposta contida no item IX, alínea “i”, deixo de incluí-la em virtude da edição da Resolução/CONDEL nº 8.707/98, revogando a Resolução/CONDEL nº 7.310/91, que aprovou o auxílio financeiro empresa ALUNORTE-Alumina do Norte do Brasil S/A.

12. Entendo, também, pertinente a constituição de apartados para que as questões levantadas nos itens VI, alínea “c”, e VIII das propostas encaminhadas pela Unidade Técnica ser objeto de fiscalização específica, perfilhando o posicionamento do Ministério Público junto a este TCU.

13. Destaco, por fim, que as recentes mudanças promovidas na estrutura organizacional do Poder Executivo vincularam a SUDAM à Secretaria Especial de Políticas Regionais da Câmara de Políticas, do Conselho do Governo, órgão que compõe a Presidência da República, e, com isso, pequenas alterações foram necessárias no encaminhamento de algumas das determinações propostas. Ademais, no curso deste exercício, a MP nº 1.614/88 teve seus efeitos convalidados pela MP nº 1.740/99.

Assim sendo, acompanhando em parte as medidas alvitadas pela Unidade Técnica, com algumas das alterações sugeridas pelo Ministério Público e os acréscimos que julgo necessários, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao E. Colegiado.

## DECISÃO Nº 104/99-TCU- PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº 008.881/ 95-2 (c/2 volumes).
2. Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Interessado: Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal.
4. Unidade: Fundo de Investimentos da Amazônia - FINAM.
5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado.
7. Unidade Técnica: 5ª SECEX.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
  - 8.1. Determinar à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM que:
    - 8.1.1 identifique, em conjunto com a Secretaria da Receita Federal, as empresas beneficiárias do art.9º da Lei 8.167/91, cujas opções ao FINAM não tenham sido acatadas, total ou parcialmente, por aquela Secretaria, notadamente aquelas elencadas no Anexo I da presente Decisão, promovendo a devida cobrança dos recursos indevidamente repassados:

---

1. Publicada no DOU de 08/04/1999.

8.1.2 apure as evidências de desvio de aplicação de recursos de incentivos fiscais pelas empresas beneficiárias, em especial aquelas indicadas no Anexo II desta Decisão, promovendo, se necessário, as competentes Tomadas de Contas Especiais, consoante dispõe o art. 8º da Lei nº 8.443/92:

8.1.3 dê cumprimento ao disposto no art.1º da Portaria/SUDAM nº 16.188/93, procedendo à fiscalização de todos os processos em implantação no sistema FINAM, pelo menos uma vez no ano, bem como acompanhe e fiscalize todos as empresas aprovadas à luz do Decreto-lei nº 1.376/74 que optaram por concluir seus empreendimentos com outras fontes de recursos, após o advento da Lei nº 8.167/91, conforme prescreve a Portaria/SDR nº 202/91, c/c o parágrafo único do art. 96, da Resolução/CONDEL nº 7.077/91;

8.1.4 assegure a destinação dos recursos auferidos com a administração do FINAM ao disposto no art.20, inciso III, da Lei nº 8.167/91;

8.1.5 proceda ao imediato cancelamento dos projetos que não optaram pela sistemática da Lei nº 8.167/91 ou pela conclusão do empreendimento por outras fontes de recursos;

8.1.6 regularize a situação das empresas que manifestaram opção pela sistemática do art. 22 da Lei nº 8.167/91, c/c o art. 26 do Decreto 101/91 e aguardam a emissão de parecer conclusivo por parte dessa Autarquia;

8.1.7 adote providências no sentido de adequar o texto do art. 42 da Resolução/CONDEL, alterado pela Resolução nº 7.480/92, às disposições contidas na MP nº 1.740-28/99, suspendendo, de imediato, as liberações aprovadas à luz das mencionadas Resoluções;

8.1.8 observe o que estabelece o § 1º do art. 5º da Lei nº 8.167/91, c/c o art. 6º do Decreto nº 101/91, de forma a garantir que a aplicação do Fundo relativa às debêntures não conversíveis corresponda ao montante de 30% do seu orçamento anual;

8.1.9 reconstitua os processos instaurados contra as empresas Agropecuária Alvorada Matogrossense S/A – APAME, Agropecuária Bela Vista S/A e Óleos do Pará S/A, não localizados por essa Autarquia, com vistas ao reinício dos procedimentos de cobrança administrativa;

8.1.10 adote providências no sentido de estabelecer procedimentos, inclusive com fixação de prazos, que assegurem o cumprimento do que prescreve o art.7º da Resolução/CONDEL nº 7.077/91, bem como a cobrança tempestiva das debêntures vencidas pelo banco operador;

8.1.11 encaminhe, regularmente, ao Ministério Público da União relação das empresas incentivadas pelo FINAM que deixarem de aplicar ou aplicaram os recursos recebidos indevidamente, com vistas à promoção das ações penais e civis cabíveis, consoante dispõe a Lei nº 8.137/90;

8.1.12 faça constar das futuras prestações de contas a serem encaminhadas a esta Casa, especificações dos gastos realizados com os recursos auferidos como a administração do Fundo nas atividades previstas no inciso III do art. 20 da Lei nº 8.167/91 e inciso III do art. 24 da Decreto nº 101/91.

8.1.13 encaminhe a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, demonstrativo que assegure o retorno do equilíbrio financeiro do Fundo, justificando a retomada de aprovação de projetos em 1997;

8.2 Recomendar à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM que sejam empreendidos esforços no sentido de:

8.2.1 estabelecer, como cláusula condicionante à execução do projeto, a obrigatoriedade das empresas encaminharem, ao BASA, toda documentação necessária à atualização e acompanhamento da carteira de títulos do Fundo;

8.2.2 estabelecer, via resolução do CONDEL, prazo máximo para permanência no banco operador dos recursos vinculados às liberações autorizadas pela Autarquia e não movimentadas pelas empresas beneficiárias;

8.2.3 fixar critérios a serem observados pelo BASA para realização de leilões especiais dos títulos da carteira do FINAM, estabelecendo periodicidade, local de realização, quantidade de títulos a serem leiloados, perfil das empresas emissoras dos títulos, preço mínimo das ações, divulgação dos leilões e outros aspectos julgados relevantes;

8.2.4 dotar a Divisão de Acompanhamento de Projetos/DAC de recursos humanos e materiais necessários ao desempenho satisfatório de relevante atividade para o órgão;

8.2.5 considerar, quando da elaboração dos cronogramas de fiscalizações, as características climáticas das regiões em que estão localizados os empreendimentos a serem fiscalizados, bem como estabeleça a obrigatoriedade de que os processos de fiscalização contenham fotografias, evidenciando o estágio evolutivo dos empreendimentos incentivados;

8.3 Determinar ao Banco da Amazônia S/A – BASA que:

8.3.1 encaminhe, regularmente, à SUDAM relação das empresas com debêntures conversíveis vencidas, para fins de manifestação prévia, possibilitando a cobrança tempestiva dessas debêntures;

8.3.2 assegure a publicação do balanço anual do FINAM, no prazo estabelecido no § 1º, art. 20, da Resolução/BACEN nº 1.660/89;

8.3.3 assegure o aporte de recursos financeiros auferidos com a administração do FINAM às atividades para as quais foram legalmente destinados;

8.4. Recomendar ao Banco da Amazônia S/A – BASA que:

8.4.1 institua mecanismo de cobrança das empresas constantes da carteira de títulos do FINAM omissas quanto à entrega de demonstrativos contábeis, financeiros e demais documentos necessários à atualização dos valores das ações e realizações dos leilões especiais, bem como proceda o monitoramento do pagamento de dividendos, recebimento de bonificações, transferência de controle acionário e da situação econômica dos empreendimentos que possuam títulos na carteira do Fundo;

8.4.2 encaminhe com regularidade à Comissão de Valores Mobiliários – CVM para adoção das medidas cabíveis, observando o que dispõe a Instrução CVM nº 265/97, relação das empresas incentivadas que: apresentem prejuízos contumazes;

deixem de pagar dividendos sistematicamente ao FINAM; deixem de remeter ao BASA demonstrativos contábeis, financeiros e demais documentos necessários à atualização da carteira de títulos do Fundo;

8.4.3 considere, no cálculo da provisão de liquidação duvidosa, o número de empresas e a situação apresentada por empresa com projetos passíveis de cancelamento, cancelados, com debêntures vencidas e omissas no envio de documentos necessários à atualização da carteira de títulos do Fundo;

8.4.4 dote o Departamento de Incentivos Fiscais/DEFIS de estrutura adequada, com vistas à operacionalização da carteira de títulos do FINAM;

8.5 Determinar à Secretaria de Controle Interno da Presidência da República – Ciset/PR que as futuras prestações de contas da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia encaminhadas a este Tribunal contenham manifestação acerca das Determinações ora dirigidas à Autarquia;

8.6 Determinar à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Fazenda – Ciset/MF que faça constar nas futuras contas do Banco da Amazônia S/A manifestação acerca das determinações ora dirigidas a essa instituição financeira;

8.7 Recomendar à Secretaria da Receita Federal que promova estudos no sentido de alterar a sistemática atual de validação dos DARFs das pessoas jurídicas optantes dos Fundos de Investimentos, de forma a permitir que a verificação preliminar contemple todos os requisitos exigidos para validação efetiva das opções realizadas pelos contribuintes, assegurando as providências necessárias ao implemento das propostas resultantes desses estudos;

8.8 Sugerir ao titular da Secretaria Especial de Políticas Regionais da Câmara de Políticas Regionais, do Conselho de Governo da Presidência da República que:

8.8.1 determine aos órgãos competentes a realização de estudos com vistas à inclusão na legislação relativa aos Fundos de Investimentos Regionais de dispositivo legal que faculte aos agentes administradores do sistema de incentivos fiscais competência para adoção de medidas coercitivas no caso de descumprimento, por parte das empresas beneficiárias, dos prazos de conversão das debêntures, a que se refere o § 3º, art. 5º, da Lei nº 8.167/91 e § 8º, art. 7º, do Decreto nº 101/91, bem como para os casos de falta de pagamento de dividendos ao Fundo;

8.8.2 promova as medidas necessárias à expedição de Portaria com o propósito de inserção de dispositivo normativo que suspenda, temporariamente, a aprovação de projetos ao amparo do art.5º da Lei nº 8.167/91 que busquem a obtenção de recursos dos Fundos de Investimentos, toda vez que o comprometimento financeiro não estiver compatível com os recursos previstos nos seus orçamentos anuais, assegurando, assim, o equilíbrio necessário à salvaguarda do sistema;

8.9. Determinar à SECEX/PA a constituição de processos apartados, de conformidade com o disposto no §1º do art. 28 da IN/TCU nº 09/95, formados por cópia deste processo, visando apurar divergência verificada entre os valores autorizados pela SUDAM e o que efetivamente foi liberado pelo BASA aos projetos incentivados, bem como apurar a transferência do projeto Finobrasa do Maranhão S.A do

sistema FINAM para o sistema FINOR (Resolução/CONDEL/SUDAM nº 6.658/88), sem que os recursos recebidos junto ao FINAM, atualizados até a data da aprovação do projeto pela SUDENE, fossem totalmente considerados como contrapartida no momento do ingresso do empreendimento no sistema FINOR/SUDENE (fls. 85/86 e anexo XVII do Vol. I), promovendo-se as necessárias inspeções;

8.10. Dar conhecimento à SECEX/PA do constante dos itens IV e V das propostas da instrução com relação ao BASA bem como do item 41.10 do relatório deste processo.

8.11. Encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentaram:

8.11.1 À Presidência do Senado Federal, bem como à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal e às Comissões de Fiscalização Financeira e Controle e de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados;

8.11.2 Ao Exmo. Senhor Ministro da Fazenda, para fins de supervisão ministerial;

8.11.3 Ao Exmo. Senhor Secretário-Executivo da Câmara de Políticas Regionais, do Conselho do Governo;

8.11.4 Ao Superintendente da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia; e

8.11.5 Ao Presidente do Banco da Amazônia;

8.12. Juntar este processo, oportunamente, à prestação de contas do Fundo de Investimento da Amazônia- FINAM do exercício de 1996/1997, para exame em conjunto e em confronto.

8.13. Determinar ao ISC que providencie a publicação do relatório de auditoria operacional de que trata este processo, bem como dos presentes Relatórios, Voto e Decisão, na série “Auditorias do Tribunal de Contas da União”, nos termos da Resolução TCU nº 81/97.

9. Ata nº 10/99 - Plenário

10. Data da Sessão: 24/03/1999 - Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1 - Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Valmir Campelo, Adylson Motta e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo, Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Benjamin Zymler.

Iram Saraiva  
Presidente

Lincoln Magalhães da Rocha  
Ministro-Relator