

# Perspectivas do Controle sobre os Benefícios Fiscais: Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)



**Charles Mathusalém Soares Evangelista**



**Eunice Lemos Rosal Daros**



**Leonardo Rodrigues Albernaz**



**Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula**

Os autores são servidores do Tribunal de Contas da União.

## 1. INTRODUÇÃO

Os benefícios tributários, creditícios e financeiros alcançaram, em 2010, o montante projetado de R\$ 143,9 bilhões, assim classificados: R\$ 105,8 bilhões de benefícios tributários, R\$ 19,2 bilhões de benefícios tributários e previdenciários e R\$ 18,9 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

A relevância dos benefícios é definida tanto pela materialidade dos valores envolvidos quanto pelo tratamento recebido na Constituição Federal, no § 6º do seu art. 165, que preceitua: “o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (BRASIL. Constituição ..., 1998).

A seguir trataremos da conceituação, da materialidade e dos instrumentos de controle utilizados pelo Tribunal, quanto aos benefícios tributários, creditícios e financeiros e, mais adiante, o trabalho que o Tribunal vem desenvolvendo no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

## 2. BENEFÍCIOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA, FINANCEIRA E CREDITÍCIA

Além das despesas autorizadas na Lei Orçamentária Anual, outros instrumentos são cada vez mais utilizados para financiar políticas e programas de governo. Trata-se dos benefícios



e incentivos de natureza tributária, financeira e creditícia, dos quais decorrem as chamadas “renúncias de receitas”.

Os benefícios ou incentivos de natureza tributária são também denominados “gastos tributários”. A expressão deriva do termo em inglês *tax expenditure*, cunhado nos anos 1970, nos EUA<sup>1</sup>, em um esforço de quantificar e inserir os valores apurados no orçamento norte-americano. A utilização do vocábulo “gasto” decorre da verificação de que tais mecanismos possuem uma lógica orçamentária associada, com finalidades similares às do gasto direto, previsto no orçamento. Ou seja, servem à consecução de políticas e programas de governo, com objetivos voltados para o desenvolvimento econômico ou social.

Contudo, a sua operacionalização é extrafiscal, isto é, não ocorre via orçamento, mas por meio do sistema tributário, pela vertente da receita pública (TORRES, 2005, p.194). Trata-se de provisões tributárias especiais, que se afastam do sistema tributário de referência e, portanto, constituem verdadeira exceção ao princípio tributário da isonomia, já que alcan-

çam apenas um grupo ou grupos específicos de contribuintes. Dessa forma, possuem uma condição regressiva, pois beneficiam poucos em detrimento de muitos no rol daqueles que pagam tributos, além de exigirem um patamar elevado da carga de tributos para compensar a perda de receitas (SURREY, 1973).

Por sua vez, os benefícios creditícios decorrem de programas oficiais de crédito, que oferecem condições mais acessíveis para os tomadores de empréstimo do que aquelas oferecidas no mercado financeiro. São calculados por meio da diferença entre o custo de captação ou oportunidade do Estado e as taxas efetivamente oferecidas ao setor privado. Nesse caso, o subsídio concedido é também chamado de subsídio implícito, uma vez que acarreta gastos no orçamento que não estão diretamente associados aos benefícios concedidos, mas a outras despesas, como o serviço da dívida pública.

Já os benefícios financeiros constituem desembolsos efetivos, realizados por meio de equalizações de juros e preços, bem como da assunção de dívidas decorrentes de saldos de

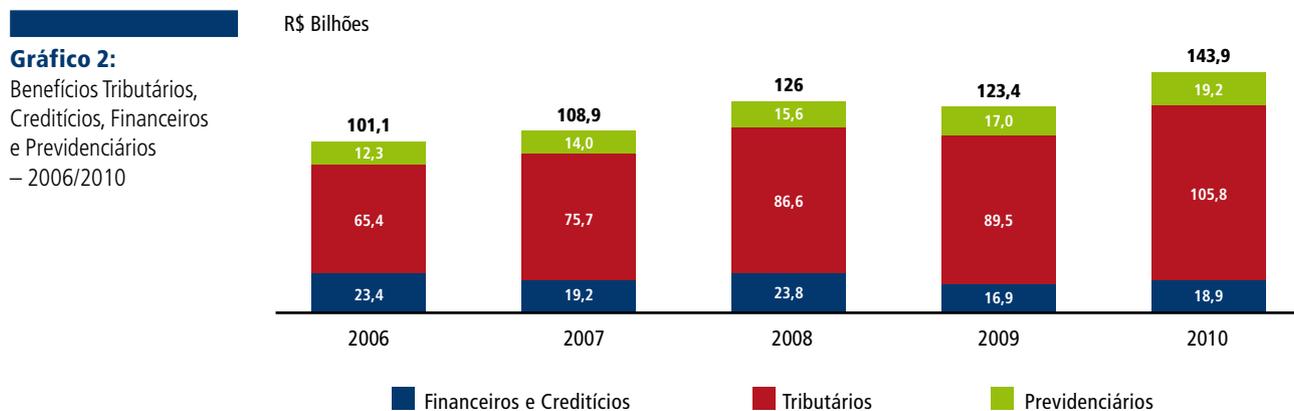
obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional. Diferentemente dos benefícios creditícios, os benefícios financeiros estão previstos no orçamento, na forma das chamadas “subvenções econômicas”, sendo, por essa razão, também denominados “subsídios explícitos”.

Ao longo dos últimos cinco anos, conforme dados apresentados pela Secretaria de Política Econômica (SPE) e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), os valores dos benefícios tributários, creditícios e financeiros apresentam uma evolução considerável, verificada no gráfico 2, que traz, ainda, os benefícios previdenciários.<sup>2</sup>

A crescente materialidade dos valores dos benefícios concedidos pela União, cuja projeção para 2010, de R\$ 143,9 bilhões, supera amplamente as despesas empenhadas em Saúde e Educação, que somaram R\$ 110,4 bilhões no mesmo ano (BRASIL, 2011), demonstra o uso cada vez mais intenso desses instrumentos, tanto para financiar políticas e programas de governo, como para induzir comportamentos que promovam determinados objetivos econômicos e sociais. No entanto, a concessão indiscriminada dos benefícios e incentivos tributários, financeiros e creditícios pode impactar consideravelmente o equilíbrio fiscal, uma vez que reduzem o potencial de receitas a serem auferidas pelo Estado.

Ademais, com exceção dos benefícios financeiros, que são explicitados no orçamento, os demais carecem de mais transparência, para que se possibilite conhecer e avaliar com mais precisão os diversos instrumentos de que o Estado se utiliza para viabilizar a ação governamental. Nesse sentido, merece destaque o posicionamento do Fundo Monetário Internacional (FMI) (2007) e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2002), que recomendam, como boa prática de transparência fiscal, a inclusão, na documentação orçamentária, de um demonstrativo com as principais renúncias fiscais do governo. Aconselham, ainda, que, na medida do possível, as renúncias de receitas sejam discutidas em conjunto com as despesas em geral, para que possam ser limitadas e revisadas, tal como acontece com os gastos diretos.

A Constituição Federal de 1988, na esteira da tendência internacional de quantificação dos benefícios tributários, trouxe um demonstrativo comparável ao recomendado pelos referidos organismos internacionais. A previsão consta do art. 165, § 6º, da Carta Magna (BRASIL. Constituição ..., 1988), o qual estabelece que o projeto de lei orçamentária deverá ser acompanhado de “demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões,



FONTE: SPE (benefícios financeiros e creditícios) e RFB (benefícios tributários e previdenciários)

subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”. A quantificação das renúncias permite dar transparência a uma parcela relevante do gasto público, que, como visto, fica oculta da apreciação da sociedade.

Quanto à necessidade de regionalização dos efeitos desses benefícios, ressalta-se que decorre de outra determinação do constituinte originário, qual seja, a de que tais instrumentos sejam utilizados para a promoção do objetivo fundamental de redução das desigualdades regionais (BRASIL. Constituição ..., 1988, art. 43). Permite-se, assim, verificar se os setores e as regiões beneficiárias, de fato, atendem ao interesse público.

Além do demonstrativo, outras limitações e condições foram inseridas no ordenamento jurídico como meios para se coibir o uso pernicioso de tais instrumentos. Ainda na Constituição Federal, a aplicação das subvenções e as renúncias de receitas foram expressamente incluídas como itens a serem fiscalizados pelos controles externo e interno (art. 70).

Especificamente quanto aos benefícios tributários, também cabe menção à cautela do constituinte ao deixar expresso que se submetem ao princípio da estrita legalidade tributária (BRASIL. Constituição ..., 1988, art. 150, § 6º), somente podendo ser instituídos por lei específica. Isso porque, se tais previsões acarretam a modificação do tributo, e se o tributo somente pode ser instituído por lei, a alteração de seus elementos constitutivos apenas pode ocorrer mediante lei em sentido estrito, a qual pode estabelecer condições para fruição do benefício.

Um dos avanços normativos de mais repercussão ocorreu com a publicação da Lei Complementar 101/2000, ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trouxe dispositivo que buscava inibir a guerra fiscal que os Estados travavam para atrair investimentos para os territórios. Foram estabelecidas condições a serem observadas quando da concessão ou

ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária, com vistas a assegurar que o impacto orçamentário-financeiro fosse estimado e compensado, de modo a se resguardar o equilíbrio fiscal (BRASIL. Lei ..., 2000, art. 14).

Entre essas condições, chamam atenção as medidas de compensação, que devem ser estabelecidas quando a renúncia for instituída no curso do exercício fiscal (BRASIL. Lei ..., 2000, art. 14, inciso II). O legislador expressamente as restringiu àquelas que impliquem aumento de receita, como elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Embora a previsão tenha aumentado significativamente o custo político para a criação de benefícios tributários, a previsão não foi suficiente para refrear a guerra fiscal entre os Estados e tampouco para evitar o uso de outros mecanismos, não autorizados pelo legislador, como medidas de compensação às renúncias de receitas tributárias. Conforme verificado em levantamento realizado pelo TCU (BRASIL. Tribunal ..., 2010a), a instituição de benefícios tributários pela União tem sido frequentemente compensada com o uso de excesso de arrecadação ou mesmo com “ajustes na programação orçamentária e financeira da despesa pública”, medidas bastante distintas daquelas previstas no inciso II do art. 14 da LRF.

A partir de 2006, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) passou a conter dispositivo que limita o prazo de vigência dos benefícios tributários a, no máximo, cinco anos. Com o dispositivo, busca-se corrigir uma distorção do processo de aprovação dos gastos tributários. Embora tenham uma lógica orçamentária embutida, os gastos tributários não se submetem ao mesmo processo de discussão e decisão a que se sujeitam as despesas públicas, quando da submissão da proposta orçamentária ao Poder Legislativo. Nesse sentido, um dos principais objetivos da limitação de sua vigência consiste em garantir que as renúncias sejam

avaliadas, uma vez que terão que passar pelo crivo do Poder Legislativo ao menos quando de sua renovação.

A previsão vai ao encontro da recomendação do FMI (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2007, p. 80), mencionada anteriormente, de acordo com a qual, *in verbis*, “um demonstrativo das principais renúncias fiscais do governo central deve constar obrigatoriamente do orçamento ou da respectiva documentação fiscal, indicando a finalidade de cada provisão sob a ótica da política pública, sua duração e os beneficiários a que se destina”. Da leitura da recomendação, depreende-se que há aspectos caros ao controle e à transparência dos benefícios fiscais ainda não tratados pelo legislador pátrio, em especial a indicação da finalidade pretendida com a renúncia.

Ainda é longo o caminho a percorrer no que diz respeito à normatização dos benefícios, com vistas a promover a sua transparência, avaliação e controle. Os pontos destacados mostram os avanços já obtidos, mas, ao mesmo tempo, ressaltam as carências a serem supridas.

Uma delas, fundamental para que se possa avaliar a efetividade do uso dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, consiste em se tornar inequívoca a obrigação de que sejam estabelecidos objetivos e metas a serem alcançados quando de sua concessão. Outra consiste no aprimoramento das estimativas e da divulgação dos custos deles decorrentes, imprescindíveis para que se possam avaliar os reais benefícios gerados para a sociedade a partir de sua utilização para financiar políticas públicas. Uma terceira diz respeito a dotar os órgãos e entidades gestores de benefícios tributários, financeiros e creditícios com recursos suficientes para desempenharem, de forma adequada, os papéis que as legislações específicas de cada benefício lhes atribuem no processo de concessão, acompanhamento, fiscalização e avaliação.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, no exercício de competências constitucionais e daquelas estabelecidas na Lei Orgânica e no Regimento Interno, e com base na missão de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade, tem desempenhado um papel de grande relevo no controle dos benefícios tributários, financeiros e creditícios.

### 3. INSTRUMENTOS DE CONTROLE DOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS, FINANCEIROS E CREDITÍCIOS NO TCU

O controle dos benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia pelo Tribunal de Contas da União tem como objetivo verificar a legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e economicidade das ações dos órgãos e entidades que tenham atribuição administrativa de conceder, gerenciar ou utilizar os recursos decorrentes dos benefícios. Também deve ser avaliado, de acordo com o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o real benefício socioeconômico desses benefícios.

Para tanto, são utilizados os instrumentos de fiscalização consagrados pelo TCU, em especial levantamentos de auditorias, acompanhamentos, monitoramentos, inspeções e auditorias de natureza operacional e de conformidade. Tais ações são realizadas sem prejuízo do julgamento das tomadas e prestações de contas apresentadas pelos órgãos e entidades gestores de renúncias, cuja forma e conteúdos são disciplinados pelo Tribunal. Alterações recentes nessa disciplina têm implicado significativos avanços no controle efetuado sobre as renúncias.

O exame dos benefícios sob o aspecto da conformidade ocorre, preferencialmente, nos trabalhos concernentes aos atos e fatos relativos à execução dos valores beneficiados. Nas fiscalizações, são utilizados os mesmos instrumentos aplicados aos trabalhos direcionados

às despesas públicas. Assim, para realizar a fiscalização dos benefícios, têm sido adotados instrumentos como a Matriz de Planejamento, ferramenta direcionadora dos trabalhos, juntamente com a Matriz de Risco e Seleção. Na fase do Planejamento, tem-se como foco a seleção das modalidades de benefício sob o ponto de vista do risco, relevância e materialidade, bem como a definição do objeto a ser auditado.

A forma de controle com base nas Prestações de Contas, por sua vez, conta com dois produtos distintos. O primeiro é materializado nos Relatórios de Gestão das Unidades Jurisdicionadas (UJ) que prestam ou têm suas contas tomadas pelo Tribunal. O segundo diz respeito ao Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República.

Os Relatórios de Gestão são fornecidos pelas unidades jurisdicionadas e constituem importantes elementos à elaboração das análises feitas acerca da aplicação dos benefícios administrados por órgãos e entidades do Poder Executivo. Tais análises têm o propósito de atender ao disposto no art. 1º, inciso IV e § 1º, c/c o art. 2º da Lei 8.443/1992 (BRASIL. Lei ..., 1992), que se coaduna com a determinação insculpida no art. 165, § 6º, da Constituição Federal (BRASIL. Constituição ..., 1988) e com os art. 5º, inciso II, e 14 da LRF (BRASIL. Lei ..., 2000). Essa forma de controle iniciou-se em 2008, com a edição da Instrução Normativa TCU n. 57/2008 (BRASIL. Tribunal ..., 2008b), que reestruturou os processos de prestação e tomada de contas ordinárias. Entre as alterações, foram introduzidas informações a serem prestadas sobre os benefícios tributários, em razão da crescente materialidade e relevância desses benefícios nas finanças federais nos últimos anos. Hoje, encontra respaldo na IN TCU 63/2007, no art. 4º, § 3º, da Decisão Normativa n. 107/2010 (BRASIL. Tribunal ..., 2010b), e na Portaria - TCU n. 277/2010 (BRASIL. Tribunal ..., 2010c).

Com a mudança, procurou-se obter um quadro geral dos benefícios geridos pelas UJs, para se viabilizar o exame mais detido sobre a legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia e efetividade. Dessa forma, as unidades jurisdicionadas são orientadas a registrar, em relação a cada modalidade de benefício, um rol específico de informações que demonstre a legislação, a natureza, os valores, os objetivos socioeconômicos, os beneficiários, a forma de fruição e situação quanto à regularidade tributária, aos projetos, aos mecanismos de prestação de contas, às metas e aos indicadores, bem como aos resultados dos acompanhamentos, das fiscalizações e das avaliações realizadas em cada exercício financeiro.

No tocante ao controle via Prestação de Contas do Presidente da República, também se tem buscado reestruturar as informações prestadas por intermédio da Controladoria-Geral da União (CGU). É relevante que os dados e informações referentes aos benefícios tributários geridos pelas unidades da Administração Pública sejam certificados pelos órgãos de controle interno antes do encaminhamento ao Tribunal. O constante aperfeiçoamento do controle interno sobre os benefícios é ação importante no exercício da função constitucional de auxiliar o controle externo e contribuir, significativamente, para a elaboração de um pronunciamento qualificado e isento do TCU, no âmbito do Parecer sobre Contas do Presidente, acerca dos aspectos de conformidade e legalidade dos atos dos gestores públicos de benefícios.

As análises realizadas no Relatório sobre as Contas do Governo da República abordam o volume, a identificação e o comportamento dos valores dos benefícios tributários, financeiros e creditícios no período de competência das contas, e estabelecem comparação com os períodos anteriores. A teor das análises que vêm sendo realizadas nos relatórios, há predominância, na essência, de avaliações comparativas entre os va-

lores dos benefícios, segundo uma série temporal, que não abrange a eficácia dos programas tocados por benefícios tributários. É premente, portanto, a necessidade de que a análise seja complementada com avaliações sobre os resultados das políticas públicas que fazem uso de tais benefícios como instrumentos de financiamento. É essencial pontuar que a avaliação dos benefícios no contexto da Prestação de Contas do Presidente qualifica os termos do parecer emitido pelo Tribunal, que subsidiará o julgamento dessas contas pelo Congresso Nacional. O resultado a ser alcançado a partir dessa perspectiva não deve se restringir, portanto, a uma avaliação quanto à dimensão da materialidade e à relevância da participação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios no conjunto das funções orçamentárias, mas conhecer, de fato, a eficácia das políticas públicas financiadas com tais benefícios. Logo, é de interesse público responder à seguinte indagação: em que medida os recursos públicos materializados em benefícios tributários, financeiros e creditícios contribuem, de fato, para alcançar os resultados previstos em programas de determinada política pública?

Para atender a essa indagação e à crescente demanda da sociedade e do Parlamento pelo



bom emprego dos recursos públicos, há que se atualizar a perspectiva de análise no âmbito do Relatório sobre as Contas do Governo. Por conseguinte, deve-se estabelecer um conjunto de medidas entre os órgãos de controle e aqueles da administração tributária, política econômica e gestão de tais benefícios, com o objetivo de viabilizar a demonstração dos resultados no contexto de avaliações de políticas públicas, consoante os termos dos incisos I e II do art. 74 da Constituição Federal<sup>3</sup> (BRASIL. Constituição ..., 1988) e o sentido das deliberações constantes do Acórdão 1.718/2005-TCU-Plenário (BRASIL. Tribunal ..., 2005b).

O TCU já tem realizado ações nessa direção, as quais visam à melhoria do enfoque do controle sobre tais benefícios. Na vanguarda, estão programadas, no âmbito do TMS - Desenvolvimento Regional, avaliações sobre os objetos essenciais ao desenho constitutivo de uma política pública financiada com benefícios tributários, qual seja, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Nesse caso, as ações de controle programadas deverão responder a questões fundamentais como objetivos, metas, produtos, benefícios e outras, dentro de relações de causalidades entre si. Os resultados desse caso-piloto deverão subsidiar a elaboração do Parecer sobre as Contas do Governo no período de 2011-2012, sendo explicitados no Relatório que precede o Parecer.

#### 4. A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)

As disparidades sociais e econômicas entre as diversas regiões do Brasil são uma herança do próprio processo de formação e desenvolvimento do Estado brasileiro, em que as dinâmicas de ocupação territorial e de concentração de renda e produção resultaram em padrões de desigualdade em diferentes escalas.

Demonstrando compreensão sobre a relevância do problema, a Constituição (BRASIL. Constituição ...,1988) fixou a busca pela redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República<sup>4</sup>. Ao ser alçada ao plano constitucional, a questão deve ser tratada no âmbito de políticas de Estado a serem empreendidas por todos os governos e nos três níveis da Federação.

Além disso, o tema desenvolvimento regional tem, pela própria natureza, um caráter multissetorial, capaz de comportar ações provenientes de diferentes órgãos e entidades públicas, com objetivos complementares e convergentes. A rigor, os diversos programas públicos que tenham finalidades específicas de desenvolvimento econômico e social podem ter uma distribuição segundo critérios territoriais, de forma a contribuir para minimizar as diferenças entre as regiões brasileiras.

De maneira mais específica, o Governo Federal estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio do Decreto 6.047/2007 (BRASIL. Decreto ..., 2007a), com o objetivo declarado de reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões do país. A PNDR forneceu diagnósticos para orientar a atuação governamental e passou a congrega uma série de instrumentos existentes, para os fins de estimular regiões com níveis socioeconômicos historicamente abaixo da média nacional. A iniciativa de formalizar a política deve ser louvada, pois a existência de um normativo contribui para que haja diretrizes objetivas e integradas, capazes de direcionar e articular o

trabalho dos gestores públicos que atuam na questão do desenvolvimento regional.

Os principais instrumentos de execução dos planos, programas e ações da PNDR superaram, em seu conjunto, o valor anual de cerca de R\$ 23 bilhões em 2010, incluindo: o Orçamento Geral da União; os Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e do Centro-oeste (FCO), em que há forte presença de benefícios de natureza creditícia; os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e da Amazônia (FDA); os Fundos de Investimento da Amazônia (Finam) e do Nordeste (Finor), constituídos por incentivos fiscais; e uma série de benefícios tributários destinados, sobretudo, ao Norte e ao Nordeste do Brasil.

Considerando os elevados montantes que representam anualmente, superiores a R\$ 5 bilhões, é importante identificar os incentivos fiscais empregados como instrumentos de viabilização da PNDR: redução do Imposto de Renda – fixa; redução do Imposto de Renda – escalonada; depósito para reinvestimento; depreciação acelerada incentivada no próprio ano de aquisição do bem e desconto, em 12 meses, dos créditos para contribuição do PIS/PASEP e da COFINS; e isenções do adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRRM) e do IOF nas operações de câmbio de importação.

Na tabela 1, demonstra-se a materialidade dos benefícios tributários identificados na PNDR, assim como dos benefícios creditícios associados aos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO), em uma série histórica de 5 anos.

**Tabela 1**

Valores dos benefícios fiscais e financeiros (em R\$ bilhões)

Benefícios	2006	2007	2008	2009	2010*
Tributários	2,8	3,7	4,1	4,2	6,4
Creditícios	4,2	4,1	5,5	5,4	6,2
Total	7,0	7,8	9,6	9,6	12,6

FONTES: RFB; SPE/MF / \* Estimativa

## 5. O CONTROLE EXTERNO SOBRE A PNDR E OS ENTRAVES DA POLÍTICA

O TCU elegeu o desenvolvimento regional, em 2009, como um dos Temas de Maior Significância (TMS), os quais são trabalhos prioritários a serem realizados por sua relevância e o seu interesse para a sociedade. Nessa linha, realizou-se, inicialmente, um levantamento de auditoria no âmbito do TC 013.705/2009-6, relatado pelo Exmo. Ministro José Jorge (BRASIL. Tribunal ..., 2009b), com o objetivo de conhecer a PNDR, a atuação dos diversos agentes e instrumentos dessa política, e os seus mecanismos de financiamento, com destaque para os benefícios tributários e creditícios, que atualmente superam R\$ 12 bilhões a cada ano.

No âmbito da fiscalização, foram identificadas diversas limitações capazes de impactar os resultados das ações governamentais, como: ausência de indicadores, metas e avaliação de resultados associados à Política e aos seus programas; falta de coordenação interministerial, demonstrada pela falta de operação, desde 2006, da Câmara de Políticas de Integração e Desenvolvimento Regional, a quem caberia a articula-

ção dos órgãos e entidades públicas em torno da PNDR; distribuição territorial dos recursos com pouca aderência ao diagnóstico de desigualdade na escala sub-regional; aplicação parcial de recursos disponíveis; ausência de monitoramento das ações e seus resultados; indícios de insuficiência dos controles internos das entidades que operam os instrumentos da política.

Com o propósito de corrigir as referidas falhas, o TCU prolatou o Acórdão 2.919/2009-TCU-Plenário (BRASIL. Tribunal ..., 2009b), dispondo uma série de recomendações à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Integração Nacional e à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP). Além disso, a decisão autorizou a realização de várias auditorias para aprofundar a fiscalização nos instrumentos e mecanismos de financiamento da PNDR, por meio da atuação de diversas unidades técnicas do Tribunal: Sudene e FNDE (Secex-PE); FCO (2ª Secex); FNE (Secex-CE); FNO e FDA (Secex-PA); Departamento de Gestão dos Fundos de Investimento (4ª Secex).

Como resultado imediato das fiscalizações empreendidas, foi identificado um conjunto amplo e grave de problemas, sintetizado na tabela 2.

**Tabela 2**

Problemas identificados pelas auditorias do TCU em entidades relacionadas à PNDR

Tipo de Falha ou Irregularidade	Entidade
<b>Ausência de Planos Regionais de Desenvolvimento</b>	MI, Casa Civil, Sudene, Sudam
<b>Falhas de Planejamento</b> Problemas como ausência de indicadores e metas quantitativas, inclusive para direcionar a distribuição de recursos por regiões prioritárias da PNDR.	MI, SPI (MP), FNE/Sudene, FNO/Sudam
<b>Inobservância das Diretrizes da PNDR</b> Falhas no direcionamento de recursos em relação às diretrizes e prioridades estabelecidas pela PNDR.	DGFI - Finam/Finor, FCO/BB, FNO/Basa, FDA/Basa
<b>Deficiências Institucionais</b> Falhas relacionadas à falta de estrutura ou processos de trabalho para o desempenho da missão institucional da entidade.	MI, FCO/BB, FNE/Sudene, FDA/Sudam
<b>Fragilidades dos Controles Internos e Sistemas de Informação</b> Deficiências nos sistemas de informação, nos controles internos, nas atividades de gestão de riscos e nos processos de fiscalização e auditoria.	DGFI - Finam e Finor, FDNE/Sudene, FCO/BB, FNE/BNB, FNO/Basa, FDA/Sudam
<b>Ausência ou Insuficiência de Avaliações e Publicação de Relatórios</b> Omissão ou deficiências na realização de avaliações sistemáticas e na publicação de resultados para a sociedade, especialmente em relação ao impacto socioeconômico da aplicação dos recursos.	MI, SPI (MP), FDNE/Sudene, FCO/BB, FNE/BNB, FNO/Sudam, FDA/Basa
<b>Irregularidades nas Operações</b> Falhas diversas associadas ao processo de gestão das operações contratadas.	DGFI - Finam/Finor, FNE/BNB, FNO/Basa, FDA/Basa, FDNE/Sudene

FONTE: TCU



Esse conjunto de problemas importa no aumento da probabilidade de utilização inadequada dos recursos disponíveis, afetando a eficiência e a eficácia das ações decorrentes da política. Ademais, aumenta a chance de que ocorram desvios na execução dos programas e na utilização dos instrumentos de financiamento.

Dessa forma, problemas como a ausência de planos regionais de desenvolvimento para o Nordeste e para a Amazônia impedem que a atuação governamental ocorra de forma organizada e pautada por diagnósticos e objetivos acurados, com a identificação adequada das necessidades de cada território e das ações que podem contribuir para superá-las.

No mesmo sentido, as falhas de planejamento em geral operam no sentido de reduzir a eficiência no aproveitamento dos recursos públicos e a eficácia das ações do governo, uma vez que a falta de indicadores e metas quantificadas prejudica o processo de gestão da Política. O mesmo problema está relacio-

nado à inobservância das diretrizes da PNDR, que impede o direcionamento dos recursos em conformidade com as prioridades definidas na Política, com reflexos na efetividade da atuação pública.

As deficiências institucionais e as fragilidades dos controles internos e sistemas de informação trazem riscos também relevantes, aumentando as chances de que os vultosos recursos públicos investidos venham a ser desviados de suas finalidades, seja devido a irregularidades graves, como fraudes, ou a falhas de gestão que reduzam a eficiência dos instrumentos de financiamento.

Por sua vez, a ausência ou insuficiência de avaliações e de publicação de relatórios implicam a ruptura do processo de gestão da política pública, ao impedir que a aferição sistemática dos resultados alcançados possa contribuir para a melhoria da ação governamental. Não se permite, com isso, que se conheçam os êxitos e as falhas da PNDR, e em

que medida seus objetivos vem sendo alcançados. Da mesma forma, a ausência de relatórios previstos nos normativos que regulam a execução da política reduz a transparência para a sociedade em relação às ações empreendidas e aos resultados alcançados.

Por fim, as diversas irregularidades operacionais verificadas merecem atenção por parte do TCU, dos gestores e da sociedade. Há uma vasta gama de questões a serem consideradas, incluindo desde aspectos formais a problemas sérios relacionados à aplicação de recursos públicos, ensejando ações corretivas.

## 6. PERSPECTIVAS PARA AS AÇÕES DE CONTROLE DA PNDR

Como mencionado, as fiscalizações e o exame das prestações de contas com foco nos benefícios tributários e financeiros têm se concentrado, sobretudo, no exame de legalidade da concessão, nos aspectos operacionais da gestão e nas análises quantitativas sobre a variação temporal dos montantes. Há a necessidade, assim, de aprimorar o controle externo sobre

a renúncia de receita e sobre os benefícios de natureza financeira, enfocando os benefícios também em termos dos resultados gerados a partir dos objetivos propostos no desenho das políticas públicas.

Sob esse enfoque, a avaliação dos benefícios não pode ser realizada fora do contexto da política que financia, pois é preciso compreender sua interação com outras fontes de recursos e instrumentos de execução, assim como seu papel para que determinados objetivos públicos sejam alcançados.

É nesse sentido que devem ser pensadas as próximas ações de fiscalização sobre a PNDR. Em que pese a elevada presença de benefícios tributários (R\$ 6,4 bilhões) e creditícios investidos (R\$ 6,2 bilhões), e a importância de que continue sendo auditada a legalidade da sua aplicação, torna-se necessário avançar na compreensão da lógica interna da Política e na avaliação dos seus mecanismos de governança. A partir desse entendimento, será possível aferir de que forma e em que medida os benefícios fiscais e creditícios estão gerando os resultados esperados pela sociedade.



Com a escolha do desenvolvimento regional novamente como TMS em 2011, tem-se a oportunidade de dar prosseguimento a uma estratégia de médio e longo prazo para o acompanhamento da PNDR e dos demais esforços da União destinados à redução das desigualdades regionais brasileiras, projetando ações de controle externo por todas as fases que compõem o ciclo da política pública.

Inicialmente, serão realizados levantamentos, com os propósitos de identificar as matrizes lógicas da Política e seus instrumentos de realização, e de avaliar os indicadores, os objetivos e metas associados a cada programa e mecanismo de ação de governo. Para tanto, o primeiro trabalho deverá utilizar a ferramenta denominada Marco Lógico, adotada como técnica de auditoria pelo TCU por meio da Portaria 39/2001 (BRASIL. Tribunal ..., 2001).

Nos termos do referido normativo, o Marco Lógico é um modelo analítico para orientar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de programas ou de projetos governamentais, propiciando verificar a compatibilidade lógica entre, sucessivamente, a finalidade (ou seja, o impacto da ação governamental), o objetivo, os produtos e as atividades realizadas. A partir do Marco Lógico da PNDR, será possível identificar, mais objetiva e precisamente, de que forma os benefícios fiscais e creditícios contribuem, de forma integrada aos demais instrumentos, para a consecução dos objetivos de redução das disparidades sociais e econômicas entre as regiões brasileiras.

No mesmo período, serão conduzidos os monitoramentos das auditorias que integraram o TMS Desenvolvimento Regional 2009-2010, e será realizada auditoria operacional para acompanhar a elaboração dos Planos Regionais de Desenvolvimento, a cargo do Ministério da Integração Nacional e das Superintendências Regionais de Desenvolvimento.

Por fim, está programada a realização de um levantamento de risco para orientar a estratégia de acompanhamento da PNDR a médio e longo prazo, e a elaboração de roteiro para tópico específico sobre Desenvolvimento Regional no Relatório das Contas de Governo de 2011.

Com o conjunto de auditorias e a persistência de trabalhos com esse foco sobre a PNDR, projeta-se fornecer contribuições importantes para todo o ciclo da política pública, que envolve: o planejamento da atuação governamental, o estabelecimento de indicadores e metas para os programas de governo, o fortalecimento da atuação das instâncias de coordenação intra e inter-regional, o monitoramento das ações e a avaliação dos resultados da política, a capacitação institucional para gestão da política e seus instrumentos de atuação, a existência de controles internos que permitam assegurar condições confiáveis para a aplicação dos recursos federais e a prestação de contas à sociedade acerca dos resultados da política.

## 7. CONCLUSÃO

O controle por parte do Tribunal sobre os benefícios tributários, financeiros e creditícios se torna cada vez mais necessário no contexto das contas públicas. Isso porque os subsídios se comportam dentro de uma lógica similar à do gasto direto, sobretudo, no sentido de financiarem políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento regional, setorial e social. Ademais, faz-se preciso considerar a materialidade crescente dos valores envolvidos pelo conjunto dos benefícios, uma vez que a elevação dos montantes no período de 2006 a 2010 foi de aproximadamente 42,3%, quando sua estimativa alcançou R\$ 143,9 bilhões, superando o valor das despesas executadas na maior parte das funções sociais do Orçamento da União.

Em que pesem as condições previstas no ordenamento jurídico com a finalidade de aumentar a transparência e propiciar o controle sobre esses instrumentos de financiamento de políticas públicas, especialmente na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, são necessários avanços que permitam avaliar os benefícios no contexto mais abrangente das próprias políticas financiadas.

Dessa forma, consoante a missão do Tribunal de auxiliar o Legislativo nas decisões acerca do financiamento da ação governamental, inclusive por meio de recursos renunciados, vislumbra-se a necessidade de alterar a modelagem dos instrumentos de controle, em especial, os termos do Relatório de Contas do Governo, com vistas a melhor evidenciar os resultados alcançados com a aplicação desses recursos.

Mais ainda, seria possível, a partir da aferição dos custos incorridos e dos resultados alcançados, realizar o cotejo com as demais decisões tomadas no ciclo orçamentário e extraorçamentário no Congresso, sempre considerando os objetivos e metas associados às políticas públicas em formulação ou em curso. Com isso, as análises resultantes poderiam aprimorar a transparência fiscal e, por

consequente, o processo de *accountability* na Administração Pública.

Um dos primeiros progressos nesse sentido diz respeito aos objetivos e à metodologia que vem sendo adotada na fiscalização referente à PNDR. No âmbito do TMS Desenvolvimento Regional 2011-2012, busca-se dimensionar, sob a perspectiva dos objetivos, metas e produtos dessa política, em que medida os recursos públicos, incluindo os benefícios fiscais e financeiros, concorrem para a consecução dos propósitos da atuação governamental. As conclusões desse trabalho também poderão contribuir para que sejam modelados e coordenados entre si os procedimentos de fiscalização dos órgãos de controle interno e externo, com vistas à melhoria da tomada de decisão pelos gestores e legisladores acerca da alocação dos recursos públicos, sobretudo, os decorrentes dos subsídios concedidos pelo Estado.

Trata-se, enfim, de avanços ambiciosos a serem conquistados de forma paulatina pelo Tribunal, a partir da adequação das sistemáticas de avaliação e controle exercidas sobre os subsídios explícitos e implícitos, compreendendo-se o papel dos benefícios no desenho lógico das políticas públicas e programas de governo.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. *Diário Oficial União*, Brasília, DF, 23 fev. 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm)>. Acesso em: ago.2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm)>. Acesso em: ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Receita Federal. *Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária : gastos tributários 2006* . Brasília : Ministério da Fazenda, 2005a. Disponível em:

<<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2006/DGT2006.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (Gastos Tributários) 2007*. Brasília : Ministério da Fazenda, 2006. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2007/DGG2007.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (Gastos Tributários) 2008*. Brasília : Ministério da Fazenda, 2007b. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2008/DGT2008.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Demonstrativo dos gastos tributários 2009*. Brasília : Ministério da Fazenda, 2008a. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2009/DGT2009.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Demonstrativo dos gastos tributários 2010*. Brasília : Ministério da Fazenda, 2009a. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributario/BensTributarios/2010/DGT%202010.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 747-Plenário, de 14 de abril de 2010. Ministro Relator Augusto Nardes. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 abr. 2010a. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: ago.2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Acórdão nº 1.718/2005- Plenário, de 26 de outubro de 2005. Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08 nov. 2005b. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?qn=10&doc=1&dpp=20&p=0>>. Acesso em: ago. 2011

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Acórdão nº 2.919-Plenário, de 02 de dezembro de 2009. Ministro Relator José Jorge. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 04 dez. 2009b. Disponível em:< <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em: ago.2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Decisão Normativa nº 107, de 27 de outubro de 2010. Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2010, especificando a organização, a forma, os conteúdos e os prazos de apresentação, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa TCU nº 63, de 1º de setembro de 2010b. Disponível em: < <http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em ago. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 57/2008. Estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da administração pública federal. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, 8 set. 2008b, Ano XLI, Nº 34. Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/770015.PDF>>. Acesso em: ago. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 63/2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 06 set. 2010. Disponível em:< [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/BTCU/bib\\_btus/BTCU\\_ESPECIAL\\_19\\_de\\_10\\_09\\_2010\\_Normas\\_que\\_estabelecem\\_Di.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/BTCU/bib_btus/BTCU_ESPECIAL_19_de_10_09_2010_Normas_que_estabelecem_Di.pdf)>. Acesso em: ago. 2011

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria nº 39, de 22 de maio de 2001. Aprova a Técnica de Auditoria Marco Lógico. *Boletim do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, 11 jun. 2001, Ano XXXIV, Nº 39, Edição Especial. Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/682598.PDF>>. Acesso em: ago. 2011

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Portaria normativa nº 277, de 07 de dezembro de 2010. Dispõe sobre orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto ao preenchimento dos conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício de 2010, nos termos do art. 4º, § 3º da DN TCU nº 107/2010. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 dez. 2010c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da república* : exercício de 2006. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar. Brasília : TCU, 2007c. Disponível em: < [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/CONTAS\\_ARQUIVOS\\_2006/CG2006\\_B1.htm](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/CONTAS_ARQUIVOS_2006/CG2006_B1.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da república* : exercício de 2007. Ministro-Relator Benjamin Zymler. Brasília : TCU, 2008c. Disponível em: < [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas\\_07/CG2007\\_B.htm](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_07/CG2007_B.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da república* : exercício de 2008. Ministro-Relator Augusto Nardes. Brasília : TCU, 2009c. Disponível em: < [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas\\_08/CG2008\\_A.htm](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_08/CG2008_A.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república* : exercício de 2009. Ministro-Relator Raimundo Carreiro. Brasília : TCU, 2010d. Disponível em: < [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas\\_09/index.htm](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/index.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república* : exercício de 2010. Ministro-Relator Aroldo Cedraz. Brasília : TCU, 2011. Disponível em: < [http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas\\_governo/contas\\_10/index.html](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_10/index.html)>. Acesso em: 17 ago. 2011.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). *Manual de transparência fiscal*. Washington: FMI, 2007. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf> >. Acesso em: 25 ago. 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Best practices for budget transparency*. *OECD Journal on Budgeting*. Paris : OCDE, 2002. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf> >. Acesso em: 25 ago. 2011.

SURREY, Stanley S. *Pathways to tax reform: the concept of tax expenditures*. Cambridge: Harvard University Press, 1973.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

## NOTAS

- 1 A expressão foi cunhada pelo professor e então Secretário-Assistente de Política Fiscal do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, Stanley S. Surrey, que em seu livro "Pathways to Tax Reform: The Concept of Tax Expenditures", publicado em 1973, definiu os gastos tributários como "programas de assistência financiados pelo governo por meio de provisões tributárias especiais e não de gastos diretos do governo".
- 2 Os benefícios previdenciários são estimados separadamente dos tributários pela RFB, conforme "Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários)", elaborado anualmente por essa Secretaria.
- 3 Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
  - I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
  - II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- 4 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
  - I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
  - II - garantir o desenvolvimento nacional;
  - III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
  - IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.