



Unidade Auditada: SUPERINTEND. DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZONIA

Exercício: 2015

Município: Belém - PA

Relatório nº: 201601483

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO
PARÁ

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/PA,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201601483, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela SUPERINTENDENCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZONIA – SUDAM.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 17 de agosto a 16 de setembro de 2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente.



Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 18/12/2015, entre CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO PARÁ e a SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DO TCU – SECEX-PA, foram efetuadas as seguintes análises:

Conteúdo	Detalhamento do que será abordado
Conformidade das peças do processo	Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças.
Indicadores Utilizados	Indicadores instituídos para aferir o desempenho da gestão de emissão de laudos constitutivos para concessão de incentivos fiscais pela RFB.
Gestão Fiscal Responsável	Gestão das renúncias tributárias, em especial quanto à estrutura de controles existentes para gerenciamento do macroprocesso de emissão de laudos constitutivos e avaliação dos resultados da política para a redução das desigualdades regionais.
Controles Internos Administrativos	Qualidade e suficiência dos controles internos quanto à comunicação, sistemas informatizados, avaliação de riscos e atividades de controle da conformidade da emissão de laudos e controles das exigências legais a serem observadas pelas empresas beneficiárias.
Cumprimento de deliberações do TCU	Avaliação do cumprimento das determinações/recomendações do TCU.
Recomendações da CGU	Avaliação do cumprimento das recomendações do CGU.
Sistema CGU-PAD	Avaliação do cumprimento de prazos de inserção de informações de processos instaurados no CGU/PAD.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A análise da conformidade das peças do processo de contas da Sudam, com o disposto nos incisos I, II e III do art. 13 da IN TCU nº 63, de 01 de setembro de 2010, demonstrou que a unidade elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2015.

Quanto à completude das informações apresentadas nas peças, foi verificado que, em alguns itens, as informações não foram estruturadas de acordo com as orientações constantes no sistema E-Contas, no entanto, a falta dessas informações não impacta na compreensão da gestão da Sudam no exercício de 2015. A seguir são detalhados os itens que ensejam aperfeiçoamento nos próximos relatórios.

1. Seção “Visão Geral da Unidade”



- Item de informação “Macroprocessos finalísticos”: a unidade utiliza o quadro constante nas orientações do sistema E-Contas para apresentar informações neste item, no entanto, não complementa as informações com dados referentes aos principais insumos e fornecedores que concorreram para execução dos macroprocessos, bem como com a identificação dos principais parceiros externos à unidade jurisdicionada, da administração pública ou da iniciativa privada, que contribuíram para consecução dos resultados e serviços decorrentes de cada macroprocesso e conseqüentemente para a consecução dos objetivos da organização (páginas 22 e 23 do Relatório de Gestão);

2. Seção “Planejamento Organizacional e Desempenhos Orçamentário e Operacional”

- Item de informação “Execução descentralizada com transferência de recursos”: apesar de trazer informações gerais sobre os instrumentos celebrados e os montantes transferidos nos últimos três exercícios, por meio dos quadros constantes nas orientações do E-Contas, e de anexar ao Relatório de Gestão informações sobre os instrumentos de transferências vigentes (Anexo IV, constante nas páginas 124 e 125 do Relatório de Gestão), não há informações sobre a avaliação dos riscos envolvidos nestas descentralizações e a estrutura de controles internos para mitigar os riscos (páginas 45 a 47 do Relatório de Gestão);

3. Seção “Desempenho Financeiro e Informações Contábeis”

- Item de informação “Sistemática de apuração de custos no âmbito da unidade”: a unidade não realiza apuração de custos, conforme consignado no Relatório de Gestão, no entanto, não contextualiza as razões para que o sistema de informações de custos não tenha sido adotado (página 87 do Relatório de Gestão);

4. Seção “Áreas especiais de gestão”

- Item de informação “Gestão de pessoas – Contratação de pessoal de apoio e de estagiários”: apesar de fazer menção à existência de contratos de terceirização na página 58 do Relatório de Gestão, a Sudam não consigna no Relatório uma visão gerencial dessas contratações em termos de quantidades e de valores (página 93 do Relatório de Gestão);

- Item de informação “Gestão da tecnologia da informação”: neste item não constam informações sobre a descrição das atividades do Comitê Gestor de Tecnologia de TI, especificando sua composição, quantas reuniões ocorreram no período e quais as principais decisões tomadas; a especificação dos objetivos, principais funcionalidades, responsável técnico, responsável da área de negócio, informações sobre a manutenção (se é própria ou terceirizada, despesas anuais), avaliação de riscos relacionados à continuidade e criticidade para a unidade dos principais sistemas de informação; a descrição do plano de capacitação do pessoal de TI, especificando os treinamentos efetivamente realizados no período; a descrição de quantitativo de pessoas que compõe a força de trabalho de TI; e as medidas tomadas para mitigar eventual dependência tecnológica de empresas terceirizadas que prestam serviços de TI para unidade (páginas 96 a 103 do Relatório de Gestão);

5. Seção “Conformidade da gestão e demandas dos órgãos de controle”

- Item de informação “Medidas administrativas para apuração de responsabilidade por dano ao Erário”: não há informações sobre a estrutura e controles de que a unidade dispõe para apuração e minimização de ocorrência de ilícitos administrativos de uma maneira geral (página 116 do Relatório de Gestão);

6. Seção “Declarações de integridade”

- Na declaração de integridade e completude dos registros no Sistema de Apreciação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac), não há informações adicionais sobre a estrutura de controles internos utilizada para garantir o cumprimento dos comandos da Instrução Normativa TCU nº 55, de 24 de outubro de 2007;



- A declaração de integridade e completeza do atendimento dos requisitos da Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993, quanto à entrega das declarações de bens e rendas, não traz informações sobre a sistemática de coleta das declarações de bens e rendas;

- A declaração sobre a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial não descreve o processo de verificação da conformidade contábil, não identifica a instância responsável pela realização da conformidade, não traz informações sobre a existência ou não de ocorrências durante o exercício de 2015.

Quanto à conformidade do rol de responsáveis foi verificado que a peça atende ao art. 10 da Instrução Normativa TCU nº 63, de 01 de setembro de 2010 e às orientações do E-Contas.

2.2 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Por meio da Ordem de Serviço nº 201601699, esta Controladoria, juntamente com a Auditoria Interna da Sudam, realizou trabalho de auditoria para avaliar o macroprocesso finalístico denominado “Concessão de incentivos fiscais administrados pela Sudam”, no qual a Sudam administra os incentivos fiscais relacionados na Portaria do Ministério da Integração nº 283, de 04 de julho de 2013.

O macroprocesso foi selecionado por estar estreitamente relacionado à missão institucional da unidade, qual seja *“promover o desenvolvimento incluyente e sustentável da Amazônia assegurando a erradicação da miséria e a redução das desigualdades regionais”* e por envolver recursos no montante de R\$ 531.934.511,55, no exercício de 2015, conforme informações prestadas pela Sudam (Ofício GAB nº 207/2016 – SUDAM, de 23 de junho de 2016).

As análises se restringiram aos incentivos e benefícios fiscais de “Redução Fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”, de “Depósitos para reinvestimento” e de “Depreciação acelerada incentivada”.

Os exames aplicados abrangem os resultados das avaliações realizadas quanto aos indicadores instituídos para aferir o desempenho da unidade na gestão das renúncias tributárias; à verificação do cumprimento dos requisitos estabelecidos na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, pela Sudam para emissão dos documentos pertinentes à concessão dos benefícios e incentivos fiscais; e ao ambiente de controle interno na área de benefícios e incentivos fiscais (estrutura normativa, organizacional e operacional).

Em relação ao item “Indicadores”, em síntese, as avaliações realizadas em oito indicadores demonstraram que há falhas na construção dos indicadores utilizados para avaliar os resultados que vêm sendo obtidos com a aplicação dos benefícios e incentivos fiscais, em especial quanto à fonte de dados.

A fim de contribuir para o aprimoramento do macroprocesso finalístico “Concessão de incentivos fiscais administrados pela Sudam” e conferir maior efetividade à Política Nacional de Desenvolvimento Regional cujo objetivo é: estimular a formação do capital fixo e social na região da Amazônia, visando gerar emprego e renda, bem como estimular o desenvolvimento econômico e social, foi proposto à Sudam o seguinte:

- Definir metodologia para a coleta dos dados que compõem o indicador Tempo Médio de Tramitação de Processos (TMTP), em consonância com o objetivo que se pretende medir com o indicador;

- Reavaliar a utilização da Demonstração do Valor Adicionado (DVA) como fonte de dados para os indicadores Índice de Custo Benefício Geral do Incentivo (ICBGI), Índice



de Custo Benefício Social do Incentivo (ICBSI) e Valor Total Adicionado (VTA), visto que a proposta dos indicadores que utilizam essa demonstração é medir fenômenos relacionados a projetos incentivados pela Sudam que possuem público-alvo mais abrangente do que as empresas que possuem obrigatoriedade de apresentar a DVA;

- Reavaliar a utilização de dados do Produto Interno Bruto (PIB) Regional como fonte de dados para o indicador Taxa de Esforço Fiscal do Incentivo (TEFI), visto que, por possuir uma defasagem de dois anos, o resultado do indicador não permite à Sudam obter um panorama atual do esforço fiscal para os incentivos em relação ao PIB, fato que compromete a tomada de decisões tempestivas ao acompanhamento deste indicador;

- Aperfeiçoar a fonte de dados dos indicadores Número Total de Projetos Incentivados (NTPI) e Taxa de Variação da Carteira de Projetos (TVCP), a partir do atendimento da recomendação do item “Atuação insuficiente da Sudam na verificação do cumprimento, pelas empresas beneficiadas com incentivos fiscais, das obrigações estabelecidas na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013”, considerando que em função da ausência dessa verificação, atualmente apenas a Secretaria da Receita Federal possui dados completos quanto à fruição do benefício de “Redução Fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis” pelas empresas;

- Aperfeiçoar a fonte de dados do indicador Valor Adicionado Investido (VADI), a partir do atendimento da recomendação do item "Atuação insuficiente da Sudam na verificação do cumprimento, pelas empresas beneficiadas com incentivos fiscais, das obrigações estabelecidas na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013", visto que atualmente a maioria das empresas não vem cumprindo a obrigação de encaminhamento dos balanços.

Tendo em vista que o presente relatório foi desenvolvido em período simultâneo ao fechamento da Ordem de Serviço nº 201601699, não houve atualização da situação verificada na unidade até a conclusão dos trabalhos de Auditoria de Contas. As providências futuramente adotadas pela unidade serão objeto de avaliação e acompanhamento por meio do Plano de Providências Permanente, no Sistema Monitor.

2.3 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

Conforme explicitado no item “Avaliação dos indicadores utilizados pela UPC na área de incentivos e benefícios fiscais”, por meio da Ordem de Serviço nº 201601699, esta Controladoria, juntamente com a Auditoria Interna da Sudam, realizou trabalho de auditoria para avaliar o macroprocesso finalístico denominado “Concessão de incentivos fiscais administrados pela Sudam”, no qual a Sudam administra os incentivos fiscais relacionados na Portaria do Ministério da Integração nº 283, de 04 de julho de 2013.

Os exames aplicados abrangem os resultados das avaliações realizadas quanto aos indicadores instituídos para aferir o desempenho da unidade na gestão das renúncias tributárias; à verificação do cumprimento dos requisitos estabelecidos na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, pela Sudam para emissão dos documentos pertinentes à concessão dos benefícios e incentivos fiscais; e ao ambiente de controle interno na área de benefícios e incentivos fiscais (estrutura normativa, organizacional e operacional).

Em relação ao item “Gestão das renúncias tributárias”, foi realizada análise amostral de doze processos de “Redução Fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”; nove processos de “Depósitos para reinvestimento” e um processo de “Depreciação acelerada incentivada” (todos selecionados com base no critério de materialidade), concedidos em 2015, para verificar se a Sudam tem avaliado o cumprimento de todos os requisitos estabelecidos na Portaria MI nº 283, de 04 de julho



de 2013, para emissão dos documentos pertinentes à concessão dos benefícios e incentivos fiscais. As avaliações realizadas demonstraram, em síntese, o seguinte:

- O tempo médio de processamento do incentivo de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis” é de aproximadamente 170 dias, e o de “Depósitos de reinvestimento” é de aproximadamente 175 dias. Mas houve ocorrências de processamentos próximos a duas vezes o tempo médio, para os dois tipos de incentivos fiscais avaliados;

- A Sudam não possui prazos estabelecidos para as etapas do processo de análise do pleito, o que gera o risco de descumprimento do princípio da isonomia quando, por exemplo, empresas do mesmo setor que apresentam requerimentos em períodos similares obtêm a concessão do mesmo incentivo fiscal em períodos muito diferentes (influência no período de fruição do benefício);

- A Sudam tem concedido incentivos fiscais de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis” e “Depósitos para reinvestimento” sem realizar, ou realizando de maneira insuficiente, a verificação quanto ao cumprimento dos seguintes requisitos dispostos na norma:

- Vedação constante no art. 26 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013;

- Requisitos constantes no art. 5º, incisos IV e VI da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, para projetos nas modalidades de implantação e diversificação;

- Alcance de resultados mais racionais, requisito constante no art. 5º, inciso VII, alínea “a” da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, para projetos na modalidade “modernização total”;

- Verificação do critério de que o empreendimento está em operação, conforme estabelece o artigo 27 da Portaria nº 283, de 04/07/2013, para fins de concessão do benefício;

- Vedação constante no art. 27 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013;

- Documentação exigida no Roteiro para Elaboração de Projeto de Reinvestimento;

- Requisito de que os recursos liberados correspondentes a exercícios anteriores foram aplicados nas condições previstas no projeto aprovado pela SUDAM, conforme estabelece o art.29, §3º da Portaria nº 283, de 04/07/2013; e

- Requisitos estabelecidos pelo art. 35, §§ 1º e 2º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

- Ausência de delimitação da incidência do benefício de depreciação acelerada incentivada e de desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS na Declaração, que reconhece o direito ao benefício, expedida pela Sudam;

- Utilização de critérios diferentes para aferição do alcance do índice de 20% da capacidade real instalada em processos enquadrados em modalidades iguais;

- Ausência de verificação da veracidade das informações prestadas pelas empresas quanto à capacidade real instalada, parâmetro essencial para definição do valor do índice de 20% a ser alcançado pelas empresas; e

- Ausência de verificação da veracidade das informações constantes nos mapas de produção apresentados pelas empresas, o que prejudica a adequada análise quanto ao cumprimento do requisito previsto no art. 13, §§ 2º e 3º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.



A fim de contribuir para o aprimoramento do macroprocesso finalístico “Concessão de incentivos fiscais administrados pela Sudam” e conferir maior efetividade à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, foi proposto à Sudam o seguinte:

- Estabeleça as normas, os critérios e os padrões de análise de projetos que se fizerem necessários para o fiel cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013 (alterada pela Portaria MI nº 15, de 16 de fevereiro de 2016);
- Elabore modelo de Declaração que vincule a incidência dos benefícios aos laudos constitutivos apresentados pelas empresas em seus processos de concessão do benefício de depreciação acelerada e de desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS; e
- Estabeleça padrões de análise para verificar a veracidade das informações prestadas pelas empresas quanto à capacidade real instalada e às produções realizadas, visto que estas informações são parâmetros essenciais para análise quanto ao cumprimento do requisito de alcance do índice de 20% previsto no art. 13, §§ 2º e 3º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

Tendo em vista que o presente relatório foi desenvolvido em período simultâneo ao fechamento da Ordem de Serviço nº 201601699, não houve atualização da situação verificada na unidade até a conclusão dos trabalhos de Auditoria de Contas. As providências futuramente adotadas pela unidade serão objeto de avaliação e acompanhamento por meio do Plano de Providências Permanente, no Sistema Monitor.

2.4 Avaliação Controles Internos Administrativos

Conforme explicitado no item “Avaliação dos indicadores utilizados pela UPC na área de incentivos e benefícios fiscais”, por meio da Ordem de Serviço nº 201601699, esta Controladoria, juntamente com a Auditoria Interna da Sudam, realizou trabalho de auditoria para avaliar o macroprocesso finalístico denominado “Concessão de incentivos fiscais administrados pela Sudam”, no qual a Sudam administra os incentivos fiscais relacionados na Portaria do Ministério da Integração nº 283, de 04 de julho de 2013.

Os exames aplicados abrangem os resultados das avaliações realizadas quanto aos indicadores instituídos para aferir o desempenho da unidade na gestão das renúncias tributárias; à verificação do cumprimento dos requisitos estabelecidos na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, pela Sudam para emissão dos documentos pertinentes à concessão dos benefícios e incentivos fiscais; e ao ambiente de controle interno na área de benefícios e incentivos fiscais (estrutura normativa, organizacional e operacional).

Em relação ao item “Controles Internos Administrativos” da área de benefícios e incentivos fiscais, as análises demonstraram, em síntese, o seguinte:

- A unidade não aplicou o montante de R\$ 476.728,74, recurso previsto no art. 31, §§ 1º e 2º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013 (1% dos depósitos destinados à reinvestimento), para gerenciamento e avaliação dos incentivos e benefícios fiscais. Por meio da Portaria SUDAM nº 181, de 15 de junho de 2016, a autarquia criou grupo de trabalho para realizar o levantamento completo do montante de recursos que constitui receita dos reinvestimentos e para apresentar proposições para uso destes recursos e seu monitoramento com a criação de contas específicas. A Sudam, por meio do Memo DIPLAN nº 016/2016, de 30 de agosto de 2016, informou que o grupo de trabalho concluiu os trabalhos e que os resultados foram encaminhados para apreciação pela



Diretoria Colegiada, no entanto, a unidade não apresentou à CGU documento demonstrando os resultados alcançados pelo grupo de trabalho;

- Não há controles internos que permitam à Sudam acompanhar os laudos expedidos até seu reconhecimento pela Receita Federal do Brasil. No entanto, a unidade está em tratativas com a Receita Federal do Brasil para firmar convênio de intercâmbio de informações entre os dois órgãos, conforme consta no processo nº 59004/000493/2015-85, fornecido pela Sudam. Neste convênio a Receita fornecerá, anualmente, informações sobre os valores totais dos benefícios concedidos, número de empresas beneficiadas, etc.;
- Há deficiências na verificação do cumprimento das obrigações constantes no art. 45, caput, art. 46, inciso III e art. 47 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013;
- Atualmente a Sudam utiliza planilhas eletrônicas para gerenciar informações sobre benefícios e incentivos fiscais. No entanto, está desenvolvendo o Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais – SIBF que tem homologação prevista para dezembro de 2016; e
- A Sudam não dispõe de cadastro de inadimplentes financeiros ou não financeiros, de que trata o art. 50 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

A fim de contribuir para o aprimoramento do macroprocesso finalístico “Concessão de incentivos fiscais administrados pela Sudam” e conferir maior efetividade à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, foi proposto à Sudam que defina rotinas para a verificação do cumprimento, pelas empresas beneficiadas com incentivos fiscais, das obrigações estabelecidas na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, de forma a possibilitar o acompanhamento dos resultados obtidos com a aplicação dos recursos dos incentivos e benefícios fiscais e a manutenção de banco de dados acerca das informações relativas ao acompanhamento dos incentivos fiscais administrados pela Sudam (art. 56, incisos I e VII do Regimento Interno); e que implemente o cadastro de inadimplentes financeiros ou não financeiros.

Tendo em vista que o presente relatório foi desenvolvido em período simultâneo ao fechamento da Ordem de Serviço nº 201601699, não houve atualização da situação verificada na unidade até a conclusão dos trabalhos de Auditoria de Contas. As providências futuramente adotadas pela unidade serão objeto de avaliação e acompanhamento por meio do Plano de Providências Permanente, no Sistema Monitor.

2.5 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Para realizar análise quanto ao atendimento das determinações/recomendações constantes em acórdãos e decisões do TCU, com determinação expressa para que o Controle Interno realize o acompanhamento, à Sudam, foi realizado levantamento dos acórdãos emitidos à unidade no sítio do TCU, entre os exercícios de 2012 e 2015.

Foram identificados dois acórdãos à Sudam com determinação expressa de acompanhamento pela CGU.

Quadro – Acórdãos com determinação expressa de acompanhamento pela CGU.

Acórdão	Descrição
Acórdão nº 7.660/2015 – 1º Câmara	Item 1.7.3 – Avalie o cumprimento, pela autarquia, dos procedimentos mencionados no subitem 9.7.1 e da adoção das providências indicadas no subitem 9.7.2 antecedentes.
Acórdão nº 9.406/2015 – 2º Câmara	Item 1.7.2 – Avalie o efetivo cumprimento pela Coordenação-Geral do FDA, do disposto nos itens 2.3.4, da NP 451 – Análise de Projetos de



Fonte: Acórdãos que deram entrada na CGU e pesquisa realizada em 18 de agosto de 2016 no sítio do TCU.

A avaliação quanto ao cumprimento das determinações constantes nestes acórdãos demonstrou que a Sudam atendeu às determinações dispostas no item 1.7.3 do Acórdão nº 7.660/2015 – 1º Câmara e, quanto à determinação constante no item 1.7.2 do Acórdão nº 9.406/2015 – 2º Câmara, não foi possível avaliar seu efetivo cumprimento, visto que nenhum projeto foi aprovado no exercício de 2015. A avaliação quanto ao cumprimento das determinações é detalhada a seguir:

1. Acórdão nº 7.660/2015 – 1º Câmara, referente ao Processo TC-033.266/2014-0 (Prestação de contas exercício 2013):

Item 9.7.1 – ultime providências para dotar a sua Auditoria-Geral de pessoal qualificado, e de rotinas e procedimentos, que lhe permita avaliar o efetivo cumprimento das recomendações exaradas pelos órgãos de controle.

Item 9.7.2 – realize ações planejadas visando estimular a aplicação de recursos do FDA e dar esclarecimentos sobre os procedimentos e normas para a sua utilização aos agentes econômicos e à sociedade civil, em face de seu novo Regulamento, aprovado pelo Decreto 7.839/2012.

Quanto ao cumprimento dos itens, a Sudam informa, no item 7.1 do Relatório de Gestão, que atendeu as determinações/recomendações exaradas pelo TCU.

Em relação ao item 9.7.1, as providências adotadas são detalhadas a seguir:

- Por meio do Memo Nº 2035/2016-CGP, de 30 de agosto de 2016, a Sudam apresentou extrações do Siape que demonstram que em 2013 (ano do processo de contas do Acórdão), a Auditoria-Geral possuía quatro servidores em seu quadro e em 2015 (gestão analisada neste relatório), o setor possuía dez servidores. Atualmente, a Auditoria-Geral possui sete servidores, sendo: quatro com formação em ciências contábeis; um engenheiro; um agente administrativo e um economista.

- Quanto às rotinas e procedimentos que permitam avaliar o efetivo cumprimento das recomendações exaradas pelos órgãos de controle, a Sudam emitiu a Portaria Normativa nº 01, de 06 de abril de 2015, que estabelece o fluxo de recebimento, análise e resposta às demandas dos órgãos de controle interno, externo e da Auditoria-Geral. Além disso, em 2015, a unidade passou a fazer uso do Sistema Monitor, sistema desenvolvido pela CGU que permite o acompanhamento online das recomendações realizadas no âmbito do controle interno do Poder Executivo Federal, por meio das ações de auditoria e fiscalização.

Em relação ao item 9.7.2, as providências adotadas são detalhadas a seguir:

A CGU emitiu recomendação semelhante à do TCU no Relatório de Auditoria de Contas nº 201407548 – “Realizar planejamento estratégico anual com ações visando estimular a aplicação de recursos do FDA e dar esclarecimentos sobre os procedimentos e normas para utilização do FDA, buscando atingir empresas ou grupos econômicos, que atuam ou pretendam atuar nos setores econômicos considerados prioritários pela SUDAM para o desenvolvimento da região amazônica, com a disseminação de informações junto ao empresariado, profissionais liberais, estudantes e a sociedade civil organizada.”. Em consulta ao Sistema Monitor, realizada em 19 de agosto de 2016, observa-se que a Sudam encaminhou, por meio do Ofício GAB nº 266/2015, de 30 de dezembro de 2015, informações sobre a implantação do Programa Sudam Itinerante, que objetiva divulgar incentivos fiscais e financeiros administrados pela autarquia.

2. Acórdão nº 9.406/2015 – 2º Câmara, referente ao Processo TC-033.946/2013-2 (Prestação de contas exercício 2012):



Item 1.7.2 – Determinar à Controladoria-Geral da União que, no próximo Relatório de Auditoria de Gestão da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, avalie o efetivo cumprimento pela Coordenação-Geral do FDA, do disposto nos itens 2.3.4, da NP 451 - Análise de Projetos de Fomento, e 2.9.2, da NP 434 - Assistência Técnica.

Em consulta aos documentos mencionados na determinação do TCU observa-se que os itens estabelecem o seguinte:

O item 2.3.4 da NP 451 – Análise de Projetos de Fomento dispõe que “*Deverá constar nos pareceres de análise de projetos a estimativa dos benefícios socioeconômicos gerados pelo projeto nos empregos, salários, PIB e arrecadação de tributos (esses benefícios deverão ser estimados através do software AmazonSIS.*”.

O item 2.92 da NP 434 – Assistência Técnica¹ dispõe que “*Deverá ser exigido das empresas responsáveis por projetos de financiamento do FDA, a apresentação de orçamento analítico com as composições de todos os custos unitários dos serviços integrantes dos investimentos fixos, bem como das respectivas especificações técnicas e pranchas de projeto básico/executivo.*”.

Tendo em vista que a sessão que deu origem ao Acórdão nº 9.406/2015 – 2º Câmara ocorreu em 27 de outubro de 2015, foi solicitado à Sudam que informasse sobre a aprovação de projetos com recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) no exercício de 2015. Por meio do Memo/CGFIN nº 048/2016-Sudam, de 24 de agosto de 2016, a Sudam informou que não houve aprovação de projetos no exercício em comento.

No item 6.5 – Gestão de Fundos e de Programas, do Relatório de Gestão, a Sudam informa que em 2015 foram aprovadas três consultas prévias para os setores de indústria e infraestrutura e que foram liberados R\$ 43.757.759,02 de recursos do FDA para um projeto do setor de infraestrutura (pg. 106).

A consulta prévia, conforme estabelece o art. 18 do Decreto nº 7.839, de 09 de novembro de 2012, é etapa anterior à apresentação de projetos, ou seja, não permite verificar o cumprimento da determinação expedida pelo TCU.

Em relação ao montante de R\$ 43.757.759,02, foi realizada consulta às informações constantes no sítio da Sudam² em que se verificou que os recursos mencionados no Relatório de Gestão são referentes à liberação da 3º e 4º parcela de projeto apresentado pela empresa Morro da Mesa Concessionária S/A, ou seja, a liberação realizada em 2015 é referente a projeto aprovado em exercícios anteriores, o que impossibilita verificar o cumprimento da determinação constante no item 1.7.2 do Acórdão nº 9.406/2015 – 2º Câmara. I

2.6 Composição do Relatório de Auditoria

Com o intuito de avaliar as rotinas de controle da Unidade sobre o acompanhamento e atendimento das recomendações emitidas pela Controladoria-Geral da União, foi realizada extração, no sistema Monitor, do Plano de Providências Permanente, utilizando como critério de pesquisa a exclusão das recomendações atendidas ou canceladas antes

¹ A assistência técnica compreende a elaboração de propostas, plano e projetos e a orientação técnica e gerencial em nível de empresa/imóvel, prestada por órgãos conveniados ou por empresas privadas, organizações não-governamentais/entidade associativas e profissionais autônomos –itens 2.1.1 e 2.1.2 da NP 434.

² http://www.sudam.gov.br/conteudo/menus/retratil/fda/arquivos/Controle_de_Liberacoes_101215.pdf



de 01 de janeiro de 2015 e excluindo as recomendações emitidas após o dia 01 de agosto de 2016, data que corresponde ao dia seguinte ao prazo final para a UPC apresentar seu Relatório de Gestão.

Da análise do Plano de Providências Permanente da Unidade, verificou-se a existência de 37 recomendações em monitoramento, todas com as datas limites para atendimento expiradas, das quais destacam-se as seguintes informações:

Quadro – Recomendações emitidas pela CGU pendentes de atendimento pela unidade.

Unidade Gestora	Recomendações em Monitoramento	Primeira Data Limite para Atendimento	
		Quantidade	Data
SUDAM	23	23	01/11/2014
FDA	14	9	16/01/2015
		4	05/08/2015
		1	04/02/2015
Total	37	37	

Fonte: Sistema Monitor/CGU.

Tomando-se por base a primeira data fixada para o atendimento da recomendação, observa-se a existência de morosidade na tomada de providências por parte da Sudam, merecendo destacar que das 14 recomendações emitidas para o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, 12 foram reiteradas em razão de decurso do prazo fixado para seu atendimento, ou seja, não houve sequer manifestação.

A UPC editou a Portaria Normativa nº 01, de 6 de abril de 2015 com a finalidade de instituir o fluxo de recebimento, análise e resposta às demandas dos Órgão de Controle Interno, Externo e da Auditoria-Geral, no âmbito da Superintendência de Desenvolvimento das Amazônia, contudo observa-se que a Sudam não mantém de fato uma rotina de acompanhamento do passivo das recomendações emanadas pela CGU, situação que merece atenção da Unidade, tendo em vista os riscos de reincidências de ocorrências já constatadas.

Não foram emitidas recomendações à UPC no exercício de 2015 decorrentes de novos achados, bem como não foram verificadas pendências de atendimento que causassem impacto na gestão.

2.7 Avaliação do CGU/PAD

Para avaliar se a Sudam está registrando as informações referentes aos procedimentos disciplinares instaurados no sistema CGU-PAD foi solicitado à Unidade relação dos processos administrativos instaurados na unidade (PAD's e Sindicâncias) no exercício de 2015, obtendo-se como resposta informação encaminhada por intermédio do Ofício/GAB/N.º 360/2016 de que não houve instauração de processos administrativos disciplinares no exercício de 2015.

Em análise ao Relatório de Gestão da Unidade apresentado ao Tribunal de Contas da União, verificou-se, no item 3.4 referente à “Atividades de correição e apuração de ilícitos administrativos”, fls. 78, o registro da mesma informação.

Segundo informações prestadas pela Unidade, conforme Memo. n.º 211/2016-CGP, todos os procedimentos disciplinares constam do sistema CGU-PAD e não existem pendências de instauração.



A Unidade, por intermédio da Portaria nº 33, de 9 de maio de 2011, designou servidor para atuar como usuário cadastrador do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares no âmbito da Sudam.

Diante do exposto, não foram cadastrados processos administrativos no sistema CGU-PAD no exercício sob exame.

2. 8 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Os resultados do trabalho, consubstanciados por meio de testes e pelas informações prestadas pelos gestores sobre os atos e fatos da gestão da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Sudam, ocorridos no exercício de 2015, identificaram fragilidades relacionadas ao macroprocesso finalístico denominado “Concessão de incentivos fiscais administrados pela Sudam”, no qual a Sudam administra os incentivos fiscais relacionados na Portaria do Ministério da Integração nº 283, de 04 de julho de 2013, conforme a seguir:

- a) Falhas na construção de indicadores da área de incentivos e benefícios fiscais da Sudam
- b) Atuação insuficiente na verificação do cumprimento, pelas empresas beneficiadas com incentivos fiscais, das obrigações estabelecidas na Portaria MI n.º 283, de 04 de julho de 2013
- c) Deficiência na avaliação da capacidade real instalada e na apuração da produção informada pela empresa
- d) Declaração que reconhece direito à depreciação acelerada incentivada e ao desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, não delimita a incidência do benefício conferido à empresa
- e) Ausência de avaliação e/ou avaliação insuficiente de requisitos para concessão de incentivos fiscais constantes na Portaria MI n.º 283, de 04 de julho de 2013
- f) Ausência de aplicação dos recursos de Depósitos e reinvestimentos

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Belém/PA.



Chefe da Controladoria Regional da União no Estado do Pará

Achados da Auditoria - nº 201601483

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Ambiente de controle da área de Incentivos e Benefícios Fiscais da Sudam.

Fato

O Ministério da Integração Nacional registra em seu sítio³ que *os incentivos fiscais são instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que visam estimular a formação do capital fixo e social nas Regiões da Amazônia e Nordeste, com o objetivo de gerar emprego e renda e estimular o desenvolvimento econômico e social.*

No âmbito da Sudam, conforme a Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, são sete os tipos de incentivos a serem administrados na unidade, quais sejam:

1. Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis;
2. Redução escalonada do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis (revogado pela Portaria MI nº 15, de 16 de fevereiro de 2016);
3. Depósitos para reinvestimento;
4. Depreciação acelerada incentivada;
5. Desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS;
6. Isenção do adicional ao frete para renovação da Marinha Mercante;
7. Isenção do imposto de renda e do adicional voltados para o programa de inclusão digital.

Além de a Sudam administrar os incentivos constantes na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, a Receita Federal do Brasil (RFB) e o Banco da Amazônia também participam do processo de concessão referente aos incentivos de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis” e de “Depósitos para reinvestimento.

³ <http://www.mi.gov.br/apresentacao-incentivos-fiscais>.



Na “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”, o reconhecimento do benefício é efetuado pela RFB, sendo a emissão do laudo, efetuada pela Sudam, um pré-requisito para esse reconhecimento.

No “Depósitos para reinvestimento”, as empresas depositam os recursos destinados ao reinvestimento no Banco da Amazônia, ficando a liberação destes recursos condicionada à aprovação pela Sudam do projeto técnico-econômico de modernização ou complementação de equipamento.

A análise da estrutura normativa, organizacional e operacional existente na Sudam para administração dos incentivos fiscais pode ser demonstrada da seguinte forma:

1. Setores responsáveis por administrar os incentivos e benefícios fiscais na Sudam;
2. Estrutura normativa para a concessão dos incentivos e benefícios fiscais;
3. Ferramentas utilizadas para o gerenciamento de informações dos incentivos e benefícios fiscais;
4. Comunicação entre os órgãos participantes do processo de concessão;
5. Indicadores institucionalizados pela Sudam para avaliação dos incentivos e benefícios fiscais.

1. Setores responsáveis por administrar os incentivos fiscais na Sudam

A Sudam possui em sua estrutura organizacional a Diretoria de Gestão de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos (DGFAI), diretamente ligada à Superintendência da unidade, que, juntamente com a Diretoria Colegiada, possui competências específicas para administrar os incentivos e benefícios fiscais.

Conforme consta no Regimento Interno, à DGFAI compete:

“Art. 49 [...]”

III – avaliar, em articulação com o Ministério da Integração Nacional, as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com a aplicação dos recursos [...] dos benefícios e incentivos fiscais e financeiros;

V – realizar os atos de gestão relacionados aos benefícios e incentivos fiscais e financeiros [...];

XI – analisar e emitir pareceres relacionados à concessão de benefícios e incentivos fiscais e financeiros;

XII – elaborar proposta de regulamento dos incentivos e benefícios fiscais e financeiros administrados pela Sudam;

XIII – propor a definição, na área de atuação da Sudam, dos investimentos privados prioritários, das atividades produtivas e das iniciativas de desenvolvimento sub-regional, objeto de estímulo por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais e financeiros [...]” (grifos acrescidos).

A DGFAI está subdividida em Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento e Financiamento (CGFIN), Coordenação-Geral de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros (CGIF) e Coordenação-Geral de Avaliação e Incentivos Fiscais (CGAV), estas duas últimas com competências específicas para gestão dos incentivos e benefícios fiscais administrados pela Sudam.

De modo geral, à CGIF cabe realizar a análise dos processos de concessão de incentivos e benefícios fiscais, bem como a proposição de normas, critérios e padrões de análise de projetos que demandem os incentivos administrados pela Sudam (art. 53 do Regimento Interno).



Já à CGAV, em linhas gerais, compete: avaliar as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com a aplicação dos recursos dos incentivos e benefícios fiscais – *setorial, espacial e temporal dos impactos na região*; monitorar e avaliar os impactos dos incentivos fiscais e financeiros; manter banco de dados acerca das informações relativas aos incentivos fiscais e financeiros e elaborar indicadores para realizar a avaliação de desempenho dos incentivos fiscais e financeiros administrados pela Sudam (art. 55 e 56 do Regimento Interno).

À Diretoria Colegiada, segundo consta no art. 10 do Regimento Interno, compete editar normas e aprovar os laudos constitutivos, os pareceres, as declarações e os documentos congêneres, além de realizar outros atos de gestão necessários à administração dos incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

2. Estrutura normativa para a concessão dos incentivos e benefícios fiscais

As normas vigentes aplicáveis à concessão de incentivos fiscais, no exercício de 2015, no âmbito da área de atuação da Sudam são:

- Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, que regulamenta os incentivos e benefícios fiscais administrados pela Sudam;
- Manual de Instruções para Elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais, aprovado pela Resolução nº 26, de 05 de agosto de 2013;
- Nota Técnica CGIF/DGFAI Nº 01/2015, referente às vistorias a serem implementadas em projetos pleiteantes de incentivos e benefícios fiscais – aprovada pela Resolução Nº 12, de 30 de abril de 2015.

3. Ferramentas utilizadas para o gerenciamento de informações dos incentivos fiscais

A Sudam atualmente utiliza planilhas eletrônicas para gerenciamento das informações do processo de concessão de incentivos fiscais.

Para o fim do exercício de 2016, pretende já ter disponível sistema informatizado concluído, conforme expõe no Ofício GAB nº 212/2016 – SUDAM, de 27 de junho de 2016:

“Referentemente ao sistema de gerenciamento das informações atinentes ao processo de concessão de incentivos fiscais, esclarecemos que o controle desses dados atualmente é efetuado por meio de planilhas eletrônicas (Excel), onde ficam armazenados os principais parâmetros de todos os projetos submetidos à análise, até as suas aprovações ou indeferimentos. Paralelamente a esse processo, a SUDAM, por intermédio da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação – CGTI, desenvolve um sistema destinado a viabilizar o processamento automatizado das informações ligadas à concessão de incentivos fiscais, de modo a permitir a emissão de relatórios gerenciais no âmbito do processo de análise dos pleitos, não se estendendo a ações de acompanhamento posteriores às aprovações. Esse Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais a ser implantado tem como objetivo o cadastramento, a análise e o gerenciamento dos pleitos demandados pelas empresas e possui dois módulos que são o de cadastro e o de análise. O módulo de cadastro está na etapa de parametrização para o novo roteiro aprovado pela Resolução Sudam nº 66, em 02/06/2016, com prazo para homologação até 05/09/2016. O segundo módulo está na fase de levantamento de requisitos e tem prazo para homologação até 16/12/2016.”

Em consonância ao tema, no item 9.5.3 do Acórdão nº 1.711/2015 – Plenário, o Tribunal de Contas da União determinou à Sudam que, conjuntamente com a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), *desenvolva sistema computacional comum voltado para o controle dos benefícios fiscais*. Sobre o assunto, a Sudam informou no Ofício GAB nº 237/2016 – SUDAM, de 12 de julho de 2016, que a Sudene encaminhou



os códigos fonte do Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais – SIBF, o qual foi parametrizado para atender às necessidades da Sudam. Com a aprovação do novo Manual de Instruções para Elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais, em junho de 2016, foi efetuada nova parametrização no sistema, com homologação prevista para setembro de 2016.

Ainda quanto às ferramentas para gerenciamento de informações, o Ofício GAB nº 207/2016 – SUDAM, de 23 de junho de 2016, informa que a Sudam não dispõe de cadastro de inadimplentes financeiros ou não financeiros previsto no art. 50 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

Conforme analisado no item 2.1.1.4 deste Relatório “Atuação insuficiente na verificação do cumprimento, pelas empresas beneficiadas com incentivos fiscais, das obrigações estabelecidas na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013”, houve situações de inadimplemento sem que a Sudam procedesse a inclusão da empresa no cadastro de inadimplentes financeiros ou não financeiros.

4. Comunicação entre os órgãos participantes do processo de concessão.

Relativamente ao incentivo fiscal “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”, no qual a competência de reconhecer o direito do incentivo/benefício é da RFB – art. 2º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, a Sudam informou, por meio do Ofício GAB nº 207/2016 – SUDAM, de 23 de junho de 2016, que não recebe nenhuma comunicação sobre o reconhecimento ou não dos incentivos e que não detém instrumento de controle que permita o acompanhamento dos laudos constitutivos até o seu reconhecimento pela RFB.

Conforme analisado no item 3.1.1.1 deste Relatório “Falhas na construção dos indicadores da área de incentivos e benefícios fiscais da Sudam”, a falta de comunicação entre a Sudam e a RFB tem prejudicado a avaliação dos resultados obtidos com a aplicação dos recursos dos benefícios e incentivos fiscais e financeiros.

Para solucionar a questão, a Sudam está em tratativas com a Receita Federal do Brasil para firmar convênio de intercâmbio de informações entre os dois órgãos, conforme consta no processo nº 59004/000493/2015-85, fornecido pela Sudam. Neste convênio a Receita fornecerá, anualmente, informações sobre os valores totais dos benefícios concedidos, número de empresas beneficiadas, etc.

Ainda em relação à comunicação entre os dois órgãos, RFB e Sudam, o art. 64, inciso I e II, da IN SRF nº 267, de 23 de dezembro de 2002, determina que caso seja verificado o descumprimento de condições ou requisitos para usufruir dos incentivos fiscais concedidos, o titular da unidade da Secretaria da Receita Federal comunicará à Sudam a ocorrência desse fato para que sejam adotadas as providências cabíveis.

Considerando a área de atuação da Sudam, as Superintendências Regionais da Receita Federal do Brasil da 1º e da 2º Região foram instadas a prestar informações quanto a identificação de ocorrência de descumprimento de condições ou requisitos para usufruir dos incentivos fiscais no período de 2010 a 2016, ambas informaram que não houve registro de descumprimento e, portanto, não houve qualquer comunicação à Sudam (Ofício nº 126/SRRF/RFB/MF-DF, de 23 de agosto de 2016, e Ofício nº 24/2016 – RFB/SRRF02-DIFIS, de 20 de setembro de 2016).

5. Indicadores institucionalizados pela Sudam para avaliação dos incentivos fiscais.

Por fim, para avaliar as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com a aplicação dos recursos dos benefícios e incentivos fiscais, a Sudam instituiu seis indicadores operacionais e oito indicadores de desempenho, detalhados nos quadros a seguir.

Quadro – Indicadores operacionais.



Indicador	Fórmula
Capacidade geral de vistoria (CGV)	$\frac{N^{\circ} \text{ de vistorias realizadas}}{\text{Total de pleitos processados no exercício}} * 100$
Produtividade da Função Vistoria (PFV)	$\frac{N^{\circ} \text{ de vistorias realizadas no exercício}}{N^{\circ} \text{ de técnicos que realizaram as vistorias}} * 100$
Índice de cumprimento dos Planos de Vistoria (IPV)	$\frac{N^{\circ} \text{ de laudos emitidos no exercício}}{N^{\circ} \text{ de vistorias realizadas no exercício}} * 100$
Volume de pleitos Atendidos (VA)	$\frac{N^{\circ} \text{ de laudos e portarias emitidos no exercício}}{N^{\circ} \text{ de pleitos existentes}} * 100$
Capacidade de atendimento	$\frac{N^{\circ} \text{ de laudos e portarias emitidos no exercício}}{N^{\circ} \text{ de pleitos com entrada no exercício}} * 100$
Tempo Médio De Tramitação de Processos (TMTP)	$\frac{\text{Soma a duração dos processos solucionados com sucesso}}{N^{\circ} \text{ de processos solucionados com sucesso}} * 100$

Fonte: Ofício GAB Nº 239/2016 – SUDAM, de 11 de julho de 2016.

Quadro – Indicadores de desempenho.

Indicador	Fórmula
Taxa de Esforço Fiscal do Incentivo (TEFI)	$\frac{\text{Valor total previsto dos gastos tributários fruto do Incentivo Fiscal}}{\text{PIB Regional}} * 100$
Gasto tributário per capita (GTPC)	$\frac{\text{Valor total previsto dos gastos tributários fruto do Incentivo Fiscal}}{\text{População Amazônica}} * 100$
Número Total de Projetos Incentivados (NTPI)	Nº total de projetos incentivados em gozo do benefício (em carteira)
Taxa de Variação da Carteira de Projetos (TVCP);	$\frac{(N^{\circ} \text{ de projetos em carteira em A1} - N^{\circ} \text{ de projetos em carteira A0})}{N^{\circ} \text{ de projetos em carteira A0}} * 100$
Índice de Custo Benefício Geral do Incentivo (ICBGI)	$\frac{\text{Total do Valor Adicionado distribuído}}{\text{Total do Benefício Fiscal concedido}} * 100$
Índice de Custo Benefício Social do Incentivo (ICBSI)	$\frac{\text{Total do Valor Adicionado distribuído a Pessoal e Tributos}}{\text{Total do Benefício Fiscal concedido}} * 100$
Valor Total Adicionado (VTA)	\sum Valores Adicionados dos projetos incentivados em gozo do benefício
Valor Adicional Investido (VADI)	\sum Investimentos fruto dos projetos incentivados

Fonte: Ofício GAB Nº 212/2016 – SUDAM, de 27 de junho de 2016.

|

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de aplicação dos recursos de Depósitos de reinvestimento.

Fato

O art. 31, §§ 1º e 2º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, dispõe o seguinte:

“§ 1º Do total dos depósitos destinados a reinvestimento, incluindo recursos próprios e do Imposto de Renda, será deduzida, por ocasião da liberação de cada parcela, a quantia correspondente a 2% (dois por cento), a título de custo de administração do projeto, a ser dividida em partes iguais entre a Superintendência de Desenvolvimento Regional e o banco depositário correspondente (§ 1º do art. 19 da Lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991).

§ 2º A parcela de recursos destinada à Superintendência de Desenvolvimento Regional será aplicada no gerenciamento e avaliação dos benefícios da isenção e redução do IRPJ e do reinvestimento concedidos pela própria Superintendência.” (grifos acrescidos)



Tendo em vista o disposto neste artigo, foi solicitado ao Banco da Amazônia que informasse os valores repassados à Sudam (Ofício nº 13.072/2016/CGU-Regional/PA/CGU-PR, de 27 de junho de 2016).

Em atendimento à demanda, o Banco da Amazônia, por meio do Ofício nº 176/2016, de 04 de julho de 2016, informou que de 2008 a 2015 já repassou o montante total de R\$ 14.459.853,83, referente à taxa de administração de 1% dos depósitos destinados à reinvestimento. E que, relativamente ao exercício de 2015, repassou o montante de R\$ 476.728,74.

Em relação à aplicação dos recursos repassados no exercício de 2015, a Sudam informou, por meio do Ofício GAB nº 207/2016, de 23 de junho de 2016, e do Ofício GAB nº 212/2016, de 27 de junho de 2016; que os recursos ainda não foram aplicados e que o montante se encontra alocado na conta contábil nº 11112.20.01, conta corrente nº F 0250191620 400, conta esta que não é específica para receber os recursos de Reinvestimento.

Em consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), realizada em 28 de julho de 2016, foi verificado que a conta indicada pela Sudam de fato recebe os recursos referentes a reinvestimento, e apresenta saldo no montante de R\$ 49.149.457,48.

I

Causa

Deficiência normativa para as hipóteses de utilização dos recursos de depósitos de reinvestimento, de que tratam o art. 31, §§ 1º e 2º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB nº 212/2016, de 27 de junho de 2016, a Sudam informou:

“Em relação a presente requisição temos a informar que o valor dos recursos recebidos pela SUDAM em 2015, no montante de R\$ 1.351.883,92, se encontram depositados na conta contábil nº 111122001 e conta corrente nº F 0250191620 400, conforme detalhamento comprobatório em anexo, extraído do sistema SIAFI. Importa esclarecer que a citada conta contábil não é específica para receber esses recursos de Reinvestimento, mas se trata de uma conta de recursos próprios onde recaem todas as receitas que a SUDAM arrecada. Quanto ao Grupo de Trabalho para tratar do referido assunto, informamos que foi instituído pela Portaria SUDAM nº 181, de 15/06/2016, cópia em anexo.”

Sobre o referido grupo de trabalho, a Sudam informou, por meio do Memo. DIPLAN Nº 016/2016, de 30 de agosto de 2016:

“O grupo de trabalho concluiu seus trabalhos e apresentou relatório com as proposições para o qual foi constituído, sendo objeto do processo 59004.000569/2016-53.

O relatório foi submetido à diretoria colegiada para apreciação na próxima reunião prevista para ocorrer no próximo dia 01/09/2016, segundo calendário de reuniões.

Foi apresentada ainda proposta de regulamento para aplicação de recursos resultantes das liberações das parcelas de reinvestimento, bem ainda medidas para gerenciamento desses recursos, além de outras sugestões, como alteração do §2º do art. 19 da Lei nº 8.167/91.
”

Análise do Controle Interno



Em sua justificativa, a Sudam confirma que não aplica os recursos de depósitos de reinvestimento, de que tratam o art. 31, §§ 1º e 2º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

Para dar cumprimento ao que dispõe o art. 31 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, a Sudam instituiu grupo de trabalho, por meio da Portaria SUDAM nº 181, de 15 de junho de 2016, para apresentar proposições para uso e monitoramento destes recursos.

A iniciativa demonstra que a unidade vem adotando providências para normatizar o uso desses recursos, no entanto, o processo de normatização não se encontra concluído.

Recomendações:

Recomendação 1: Baixar, mediante Resolução, conforme estabelece o art. 49 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, as instruções que se fizerem necessárias para o cumprimento do que dispõe o art. 31, §2º da Portaria.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Avaliação do processamento interno dos pedidos de concessão de incentivos e benefícios fiscais.

Fato

Para avaliar o tempo de processamento interno dos pedidos de concessão de incentivos e benefícios fiscais foi selecionada amostra dos doze processos relativos à “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis” que envolvem os maiores valores de renúncia tributária, que representa aproximadamente 78% em termos financeiros do total de incentivos e benefícios fiscais concedidos nesta categoria em 2015, e todos os dezesseis processos de “Depósitos de reinvestimento” concedidos no exercício de 2015, conforme quadros a seguir.

Quadro – Amostra de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”.

Nº	Redução de 75% do IR	Beneficiárias	CNPJ
1	59004/000285/2015-86	GBR Componentes da Amazônia Ltda	05.370.795/0001-43
2	59004/000115/2015-00	Novamed Fábrica de Produtos Farmacêuticos Ltda	12.424.020/0001-79
3	59004/000122/2015-01	Panasonic do Brasil Limitada	04.403.408/0001-65
4	59004/000189/2015-38	Tractebel Energia S.A	02.474.103/0018-67
5	59004/000021/2015-22	Humax do Brasil Indústria Eletrônica Ltda	13.645.478/0001-65
6	59004/000372/2015-33	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	84.453.844/0001-88
7	59004/000374/2015-22	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	84.453.844/0001-88
8	59004/000321/2015-10	Masa da Amazônia Ltda	04.454.120/0004-62
9	59004/000462/2015-24	Votorantim Cimentos N/NE S/A	10.656.452/0068-97



Nº	Redução de 75% do IR	Beneficiárias	CNPJ
10	59004/000423/2015-27	Mejer Agroflorestal Ltda	03.044.969/0001-52
11	59004/000298/2015-55	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	17.783.547/0001-03
12	59004/000288/2015-10	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	17.783.547/0001-03

Fonte: Ofício GAB Nº 212/2016 – Sudam, de 27 de junho de 2016.

Quadro – Amostra de “Depósitos de reinvestimento”.

Nº	Depósitos de reinvestimento	Beneficiárias	CNPJ
1	59004/000343/2015-71	Vale S/A	33.592.510/0370-74
2	59004/000527/2015-31	Samsung Eletrônica da Amazônia Ltda	00.280.273/0001-37
3	59004/000457/2014-31	Vale Manganês S/A	15.144.306/0032-95
4	59004/000031/2015-68	Moto Honda da Amazônia Ltda	04.337.168/0001-48
5	59004/000326/2015-34	Votorantim Cimentos S/A	01.637.895/0184-22
6	59004/000028/2015-44	Moto Honda da Amazônia Ltda	04.337.168/0001-48
7	59004/000029/2015-99	Honda Componentes da Amazônia Ltda	05.541.925/0001-63
8	59004/000032/2015-11	Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRAS	33.000.167/0793-79
9	59004/000030/2015-13	Honda Componentes da Amazônia Ltda	05.541.925/0001-63
10	59004/000227/2015-52	3M Manaus Indústria de Produtos Químicos Ltda	08.014.346/0001-50
11	59004/000121/2015-59	Orient Relógios da Amazônia Ltda	05.830.195/0001-10
12	59004/000499/2014-71	Estaleiro Rio Maguari S/A	03.024.422/0001-95
13	59004/000604/2015-53	Vitamais Nutrição Animal Ltda	05.802.757/0001-12
14	59004/000074/2015-43	Tomatec Fábrica de Produtos Elétricos Ltda	11.044.491/0001-99
15	59004/000111/2015-13	Rical-Rack Indústria e Comércio de Arroz Ltda	84.718.741/0001-00
16	59004/000492/2015-31	Rical-Rack Indústria e Comércio de Arroz Ltda	84.718.741/0001-00

Fonte: Ofício GAB Nº 207/2016 – Sudam, de 23 de junho de 2016.

A Seção I, do Capítulo V – “Da Análise dos projetos”, da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, artigos 19 a 24, permite traçar o fluxo de atividades⁴ relacionadas ao processo de análise dos dois tipos de incentivos avaliados. Em linhas gerais, as datas relacionadas aos processos de concessão são:

1. “Data do protocolo” – data de recebimento na Sudam do requerimento da empresa para concessão de incentivos e benefícios fiscais;
2. “Data de notificação” – data de recebimento da empresa da notificação da Sudam para apresentação de documentos complementares;
3. “Data de devolução da empresa” – data de recebimento da Sudam dos documentos complementares da empresa;
4. “Data do relatório de vistoria” – data constante no relatório de vistoria elaborado pela CGIF;
5. “Data do parecer” – data constante no parecer de análise elaborado pela CGIF;
6. “Data de encaminhamento para Diretoria Colegiada” – data de recebimento do encaminhamento da DGFAI para Diretoria Colegiada;

⁴ Fluxos de atividades constantes nos papéis de trabalho do presente relatório.



7. “Data do Laudo/Resolução/Ato” – data do laudo constitutivo, da resolução ou do ato que aprovou o incentivo no âmbito da Sudam.

As atividades relacionadas ao processamento dos incentivos são:

- Verificação do atendimento das exigências legais, realizada pela CGIF (diferença entre “Data do parecer” e “Data do protocolo”);
- Encaminhamento do processo da CGIF para Diretoria Colegiada (diferença entre “Data de encaminhamento para Diretoria Colegiada” e “Data do parecer”) e;
- Aprovação da Diretoria Colegiada (diferença entre “Data do Laudo/Resolução/Ato” e “Data de encaminhamento para Diretoria Colegiada”).

O exame do tempo transcorrido entre a “Data do protocolo” e a “Data do Laudo/Resolução/Ato” demonstrou que o tempo médio de processamento do incentivo de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis” é de aproximadamente 170 dias, e o de “Depósitos de reinvestimento” é de aproximadamente 175 dias.

A atividade que mais impactou no tempo de processamento total foi a verificação do atendimento das exigências legais, realizada pela CGIF. Um fator que influencia diretamente no tempo desta atividade é a necessidade da realização de notificação, pela Sudam, quando a empresa não apresenta toda a documentação exigida no Manual de instruções para elaboração de incentivos e benefícios fiscais da Sudam, ou quando apresenta de maneira inadequada. Em todos os processos analisados foi observada a devolução da documentação às empresas, fato que pode indicar a necessidade de aperfeiçoamento do Manual de instruções para elaboração de incentivos e benefícios fiscais da Sudam.

Considerando que nos exames realizados foi verificada a ocorrência de processamentos de pedidos de concessão de incentivos fiscais próximos a duas vezes o tempo médio da sua categoria (“Redução de 75%” e “Depósitos de reinvestimento”), e tendo em vista que a concessão destes incentivos se propõe a ser fator de diferenciação competitiva para as empresas localizadas na área de atuação da Sudam, foi solicitada à unidade que informasse se há normas internas que estabeleçam prazos para as etapas do processo de concessão de incentivos e benefícios fiscais.

Em atendimento à solicitação, a Sudam informou, por meio do Ofício GAB nº 207/2016, de 23 de junho de 2016, que: *“Não existem estas normas com prazos estabelecidos para as diversas fases de tramitação interna do processo de análise para a concessão de benefícios fiscais”*.

Por se tratar de fator determinante para obtenção de vantagem competitiva (redução da carga tributária e, portanto, de custos), a ausência de prazos definidos para as etapas de análise dos pedidos de concessão de incentivos e benefícios fiscais gera o risco de descumprimento do princípio da isonomia quando, por exemplo, empresas do mesmo setor que apresentam requerimentos em períodos similares obtêm a concessão do mesmo incentivo fiscal em períodos muito diferentes (influência no período de fruição do benefício). Mesmo que a análise dos processos não tenha demonstrado que o risco foi concretizado, a unidade deve avaliar os impactos que a falta de prazos estabelecidos para as etapas de análise dos pedidos de concessão de incentivos e benefícios fiscais pode gerar.

Nesse contexto, a análise dos tempos dos dois tipos de incentivos é detalhada a seguir.

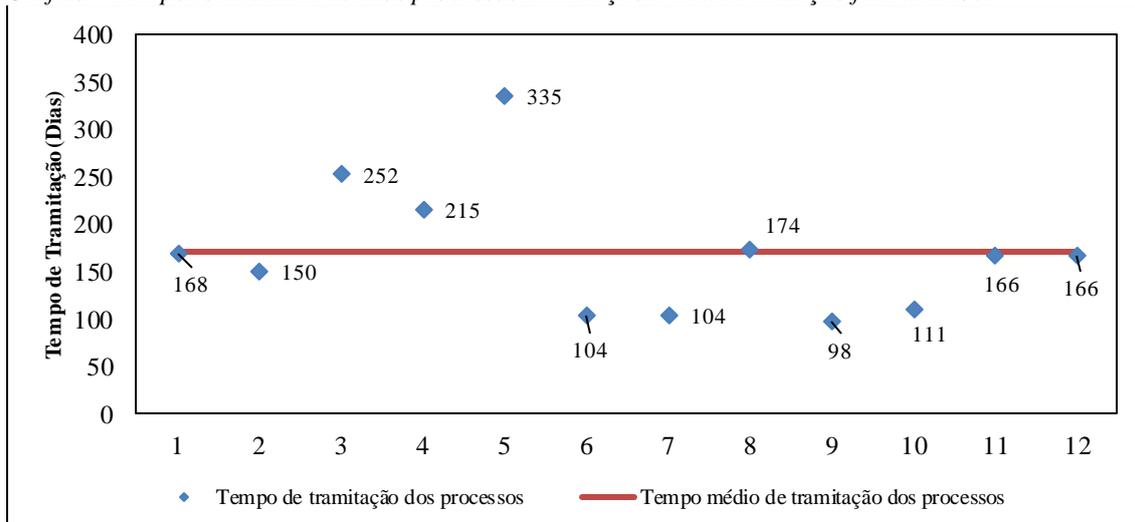
a. Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis

Em relação ao incentivo “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis” foi observado que dos doze processos analisados, quatro foram processados



acima do tempo médio de 170 dias observado na categoria– 59004/000122/2015-01, 59004/000189/2015-38, 59004/000021/2015-22 e 59004/000321/2015-10, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

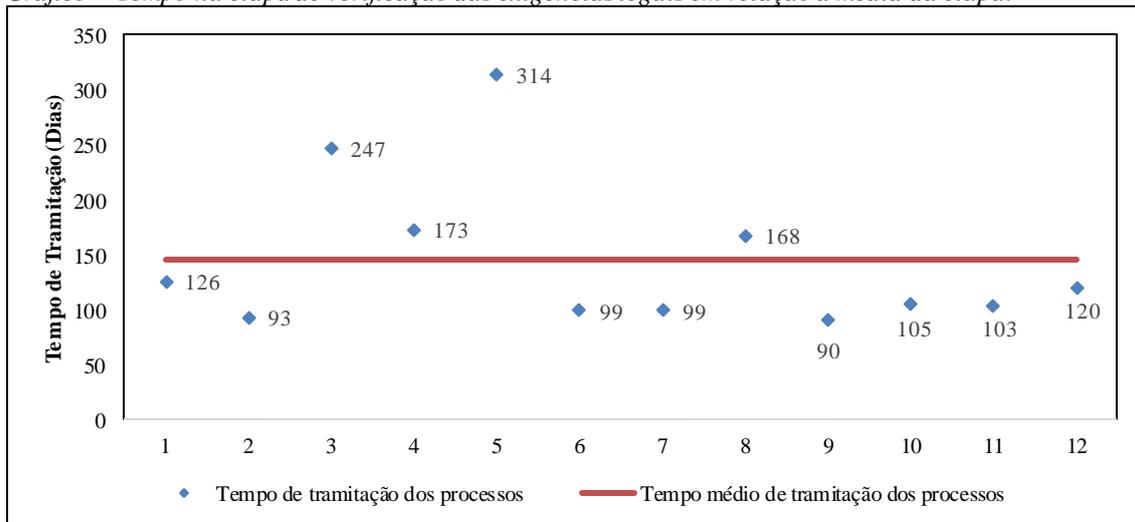
Gráfico – Tempo total de análise dos processos em relação à média: Redução fixa de 75%.



A análise do tempo de processamento para cada atividade demonstrou que:

- Verificação do atendimento das exigências legais, realizada pela CGIF: foi realizada, em média, em aproximadamente 145 dias. Quatro processos tiveram tempo acima da média observada nesta atividade – 59004/000122/2015-01, 59004/000189/2015-38, 59004/000021/2015-22 e 59004/000321/2015-10.

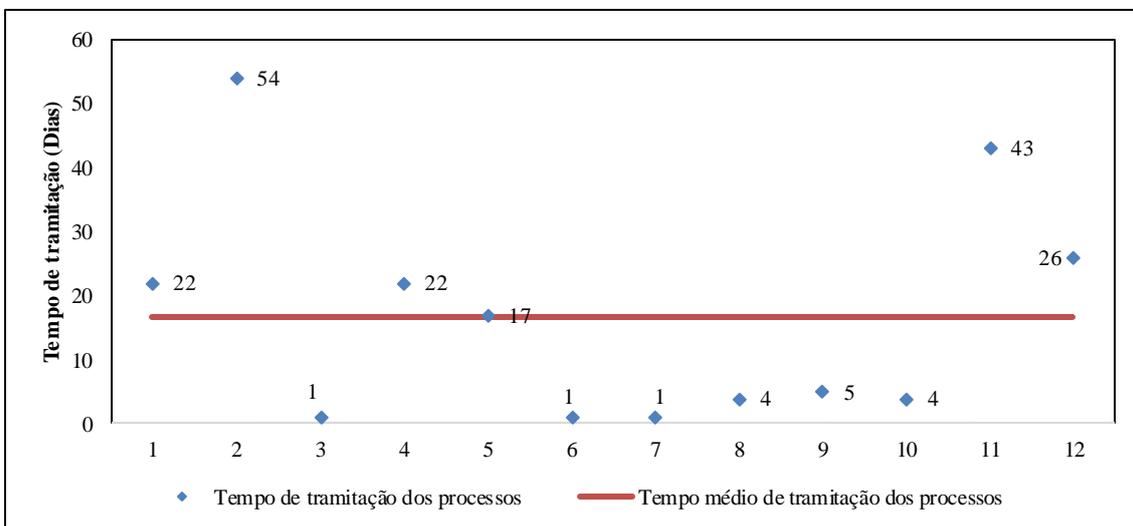
Gráfico – Tempo na etapa de verificação das exigências legais em relação à média da etapa.



- Encaminhamento do processo da CGIF para Diretoria Colegiada: foi realizada, em média, em aproximadamente dezessete dias. Cinco processos tiveram tempo acima da média observada nesta atividade – 59004/000285/2015-86, 59004/000115/2015-00, 59004/000189/2015-38, 59004/000298/2015-55 e 59004/000288/2015-10.

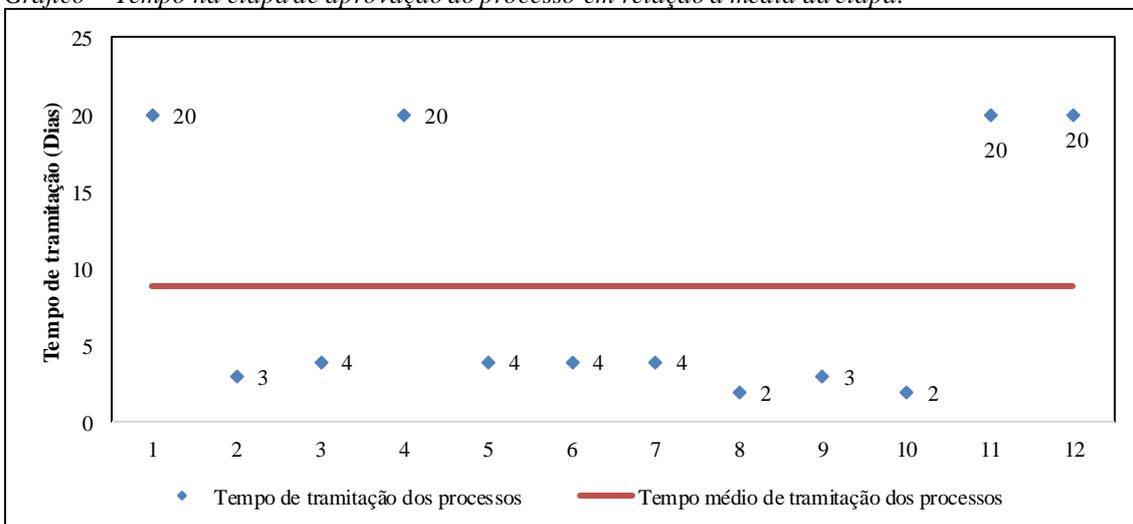
Gráfico – Tempo na etapa de encaminhamento do processo em relação à média da etapa.





- Aprovação da Diretoria Colegiada: foi realizada, em média, em aproximadamente nove dias. Quatro processos tiveram tempo acima da média observada nesta atividade – 59004/000285/2015-86, 59004/000189/2015-38, 59004/000298/2015-55 e 59004/000288/2015-10.

Gráfico – Tempo na etapa de aprovação do processo em relação à média da etapa.

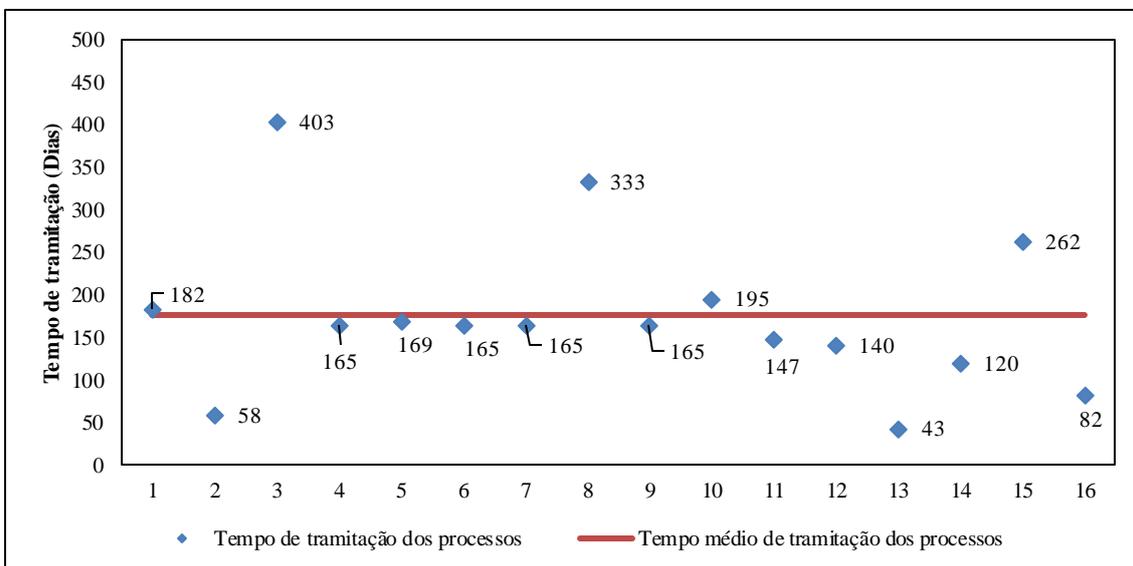


b. Depósitos de reinvestimento

Em relação ao incentivo “Depósitos de reinvestimento” foi observado que dos dezesseis processos analisados, cinco foram processados acima do tempo médio de 175 dias desta categoria – 59004/000343/2015-71, 59004/000457/2014-31, 59004/000032/2015-11, 59004/000227/2015-52 e 59004/000111/2015-13, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico – Tempo total de análise dos processos em relação à média: Depósitos de reinvestimento.

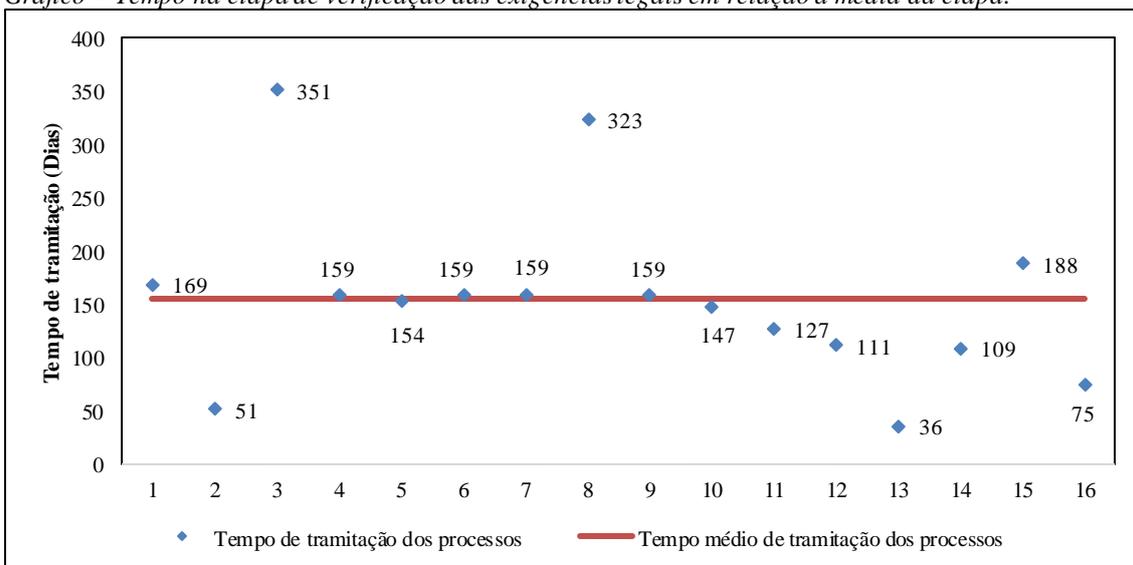




A análise do tempo de processamento para cada atividade demonstrou que:

- Verificação do atendimento das exigências legais, realizada pela CGIF: foi realizada, em média, em aproximadamente 155 dias. Oito processos tiveram tempo acima da média observada nesta atividade – 59004/000343/2015-71, 59004/000457/2014-31, 59004/000031/2015-68, 59004/000028/2015-44, 59004/000029/2015-99, 59004/000032/2015-11, 59004/000030/2015-13 e 59004/000111/2015-13.

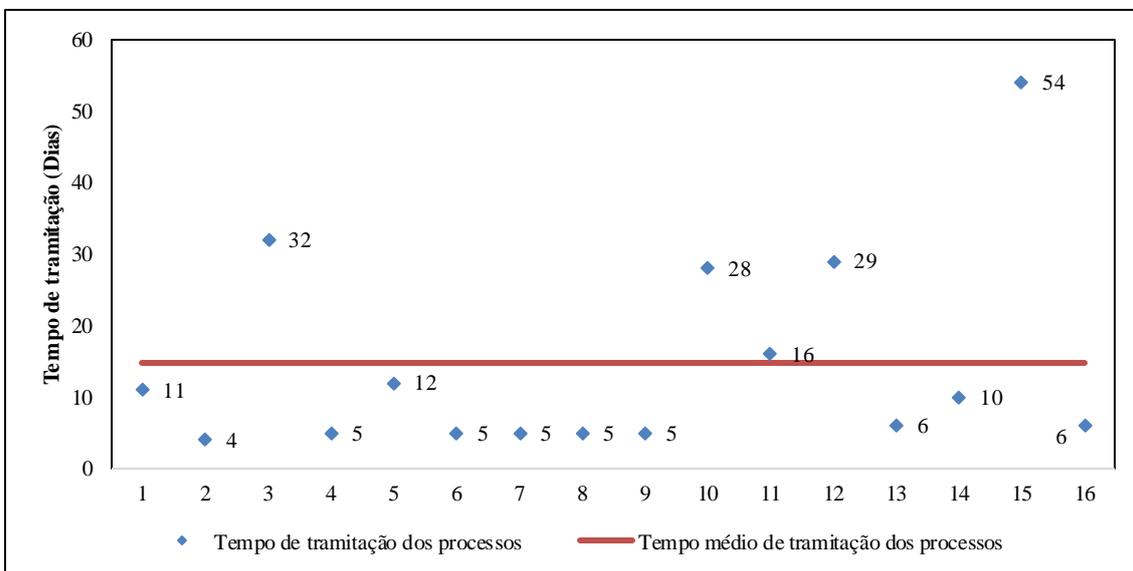
Gráfico – Tempo na etapa de verificação das exigências legais em relação à média da etapa.



- Encaminhamento do processo da CGIF para Diretoria Colegiada: foi realizada, em média, em aproximadamente quatorze dias. Cinco processos tiveram tempo acima da média observada nesta atividade – 59004/000457/2014-31, 59004/000227/2015-52, 59004/000121/2015-59, 59004/000499/2014-71 e 59004/000111/2015-13.

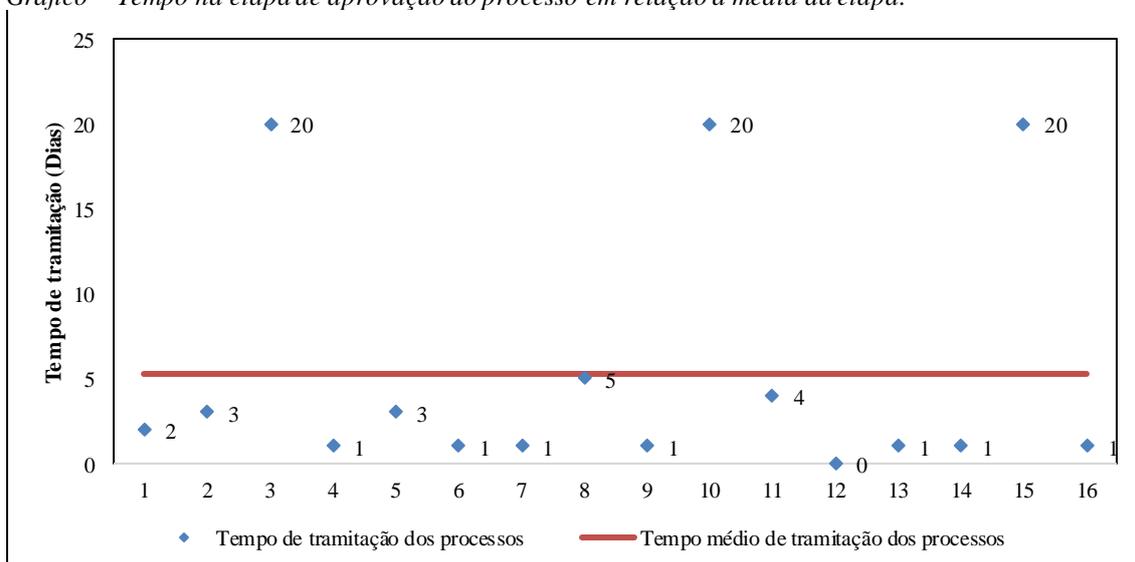
Gráfico – Tempo na etapa de encaminhamento do processo em relação à média da etapa.





- Aprovação da Diretoria Colegiada: foi realizada, em média, em aproximadamente cinco dias. Três processos tiveram tempo acima da média observada nesta atividade – 59004/000457/2014-31, 59004/000227/2015-52 e 59004/000111/2015-13.

Gráfico – Tempo na etapa de aprovação do processo em relação à média da etapa.



2 GESTÃO FINANCEIRA

2.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO

2.1.1 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

2.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de avaliação e/ou avaliação insuficiente de requisitos para concessão de incentivos fiscais constantes na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

Fato

Para verificar o cumprimento dos requisitos da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013 e do “Manual de instruções para elaboração de incentivos e benefícios fiscais da Sudam”, na concessão dos incentivos e benefícios fiscais de “Redução fixa de 75% do imposto



sobre a renda e adicionais não restituíveis” e “Depósitos para reinvestimento”, foi realizada análise sob a seguinte amostra:

- “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”: foi selecionada amostra dos doze processos que envolvem os maiores montantes de renúncia tributária, segundo a estimativa do valor do incentivo 1º ano de fruição, fornecida pela Sudam; que representa aproximadamente 78% em termos financeiros do total de incentivos e benefícios fiscais concedidos nesta categoria em 2015;

- “Depósitos para reinvestimento”: foi selecionada amostra dos nove processos que envolviam maior montante, que representa 98% em termos financeiros do total de incentivos e benefícios fiscais concedidos nesta categoria em 2015.

Quadro – Amostra de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”.

Redução de 75% do IR	Beneficiárias	Modalidade	CNPJ
59004/000285/2015-86	GBR Componentes da Amazônia Ltda	Diversificação	05.370.795/0001-43
59004/000115/2015-00	Novamed Fábrica de Produtos Farmacêuticos Ltda	Implantação	12.424.020/0001-79
59004/000122/2015-01	Panasonic do Brasil Limitada	Modernização Total	04.403.408/0001-65
59004/000189/2015-38	Tractebel Energia S.A	Implantação	02.474.103/0018-67
59004/000021/2015-22	Humax do Brasil Indústria Eletrônica Ltda	Implantação	13.645.478/0001-65
59004/000372/2015-33	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	Diversificação	84.453.844/0001-88
59004/000374/2015-22	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	Modernização Total	84.453.844/0001-88
59004/000321/2015-10	Masa da Amazônia Ltda	Implantação	04.454.120/0004-62
59004/000462/2015-24	Votorantim Cimentos N/NE S/A	Modernização Total	10.656.452/0068-97
59004/000423/2015-27	Mejer Agroflorestal Ltda	Implantação	03.044.969/0001-52
59004/000298/2015-55	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	Modernização Total	17.783.547/0001-03
59004/000288/2015-10	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	Diversificação	17.783.547/0001-03

Fonte: Ofício GAB Nº 212/2016 – Sudam, de 27 de junho de 2016.

Quadro – Amostra de “Depósitos de reinvestimento”.

Depósitos de reinvestimento	Beneficiárias	CNPJ
59004/000343/2015-71	Vale S/A	33.592.510/0370-74
59004/000527/2015-31	Samsung Eletrônica da Amazônia Ltda	00.280.273/0001-37
59004/000457/2014-31	Vale Manganês S/A	15.144.306/0032-95
59004/000031/2015-68	Moto Honda da Amazônia Ltda	04.337.168/0001-48
59004/000326/2015-34	Votorantim Cimentos S/A	01.637.895/0184-22
59004/000028/2015-44	Moto Honda da Amazônia Ltda	04.337.168/0001-48
59004/000029/2015-99	Honda Componentes da Amazônia Ltda	05.541.925/0001-63
59004/000032/2015-11	Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRAS	33.000.167/0793-79
59004/000030/2015-13	Honda Componentes da Amazônia Ltda	05.541.925/0001-63

Fonte: Ofício GAB Nº 207/2016 – Sudam, de 23 de junho de 2016.

O art. 23 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, dispõe que a análise do projeto deverá ser conclusiva quanto ao atendimento das exigências legais, sendo submetida à Diretoria Colegiada da Sudam. Conforme consta no art. 53, inciso IV do Regimento Interno da Sudam, à CGIF compete analisar e emitir pareceres relacionados à concessão de benefícios e incentivos fiscais.



Neste contexto, a análise dos processos demonstrou que a Sudam tem concedido incentivos fiscais de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis” e “Depósitos para reinvestimento” sem realizar, ou realizando de maneira insuficiente, a verificação quanto ao cumprimento dos seguintes requisitos dispostos na norma:

1. Vedação constante no art. 26 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013;
2. Requisitos constantes no art. 5º, incisos IV e VI da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, para projetos nas modalidades de implantação e diversificação;
3. Alcance de resultados mais racionais, requisito constante no art. 5º, inciso VII, alínea “a” da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, para projetos na modalidade “modernização total”;
4. Verificação do critério de que o empreendimento está em operação, conforme estabelece o artigo 27 da Portaria nº 283, de 04/07/2013, para fins de concessão do benefício;
5. Vedação constante no art. 27 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013
6. Aprovação de pleitos de reinvestimento sem a documentação exigida no Roteiro para Elaboração de Projetos;
7. Verificação do cumprimento do requisito de que os recursos liberados correspondentes a exercícios anteriores foram aplicados nas condições previstas no projeto aprovado pela SUDAM, conforme estabelece o art.29, §3º da Portaria nº 283, de 04/07/2013;
8. Avaliação deficiente do cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo art. 35, §§ 1º e 2º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

1. Vedação constante no art. 26 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013

Em todos os processos analisados não foi identificada, nos pareceres da Sudam, avaliação quanto à vedação constante no art. 26 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013:

“É vedado aos servidores da Superintendência de Desenvolvimento Regional, Banco do Nordeste do Brasil S/A - BNB, Banco da Amazônia S/A e dos bancos ou entidades federais ou estaduais de desenvolvimento ou investimento, participarem como dirigentes ou colaboradores, a qualquer título, dos escritórios, firmas ou empresas interessadas nos benefícios de que trata este Regulamento”.

Quadro – Localização do Parecer Técnico da amostra de “Redução fixa de 75%”.

Redução de 75% do IR	Beneficiárias	Localização do Parecer Técnico
59004/000285/2015-86	GBR Componentes da Amazônia Ltda	fls. 200 a 202
59004/000115/2015-00	Novamed Fábrica de Produtos Farmacêuticos Ltda	fls. 197 a 200
59004/000122/2015-01	Panasonic do Brasil Limitada	fls. 528 a 533
59004/000189/2015-38	Tractebel Energia S.A	fls. 489 a 491
59004/000021/2015-22	Humax do Brasil Indústria Eletrônica Ltda	fls. 311 a 313
59004/000372/2015-33	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	fls. 294 a 296
59004/000374/2015-22	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	fls. 309 a 312
59004/000321/2015-10	Masa da Amazônia Ltda	fls. 243 e 244
59004/000462/2015-24	Votorantim Cimentos N/NE S/A	fls. 283 a 286
59004/000423/2015-27	Mejer Agroflorestal Ltda	fls. 400 a 402



Redução de 75% do IR	Beneficiárias	Localização do Parecer Técnico
59004/000298/2015-55	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	fls. 323 a 326
59004/000288/2015-10	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	fls. 406 a 408

Fonte: Processos analisados.

Quadro – Localização do Parecer Técnico da amostra de “Depósitos de reinvestimento”.

Depósitos de reinvestimento	Beneficiárias	Localização do Parecer Técnico
59004/000343/2015-71	Vale S/A	fls. 403 a 410
59004/000527/2015-31	Samsung Eletrônica da Amazônia Ltda	fls. 591 a 603
59004/000457/2014-31	Vale Manganês S/A	fls. 95 a 101
59004/000031/2015-68	Moto Honda da Amazônia Ltda	fls. 264 a 269
59004/000326/2015-34	Votorantim Cimentos S/A	fls. 394 a 396
59004/000028/2015-44	Moto Honda da Amazônia Ltda	fls. 242 a 249
59004/000029/2015-99	Honda Componentes da Amazônia Ltda	fls. 277 a 283
59004/000032/2015-11	Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRAS	fls. 331 a 335
59004/000030/2015-13	Honda Componentes da Amazônia Ltda	fls. 197 a 203

Fonte: Processos analisados.

2. Requisitos constantes no art. 5º, incisos IV e VI da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, para projetos nas modalidades de implantação e diversificação

Os conceitos constantes no art. 5º, incisos IV e VI da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, estabelecem os seguintes requisitos para projetos nas modalidades implantação e diversificação:

“Art. 5º [...]”

IV – implantação - a introdução de uma nova unidade produtora no mercado;

VI - diversificação - a introdução de uma ou mais linhas de produção com ou sem exclusão das linhas de produção existentes que resultem num produto diferente dos até então produzidos pela empresa [...].” (grifos acrescidos).

Embora o art. 23 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, combinado com o art. 53, inciso IV do Regimento Interno da Sudam, estabeleça que o parecer deve conter análise conclusiva quanto ao atendimento das exigências legais, não foi identificada a avaliação expressa do cumprimento dos requisitos constantes nos conceitos destas modalidades em todos os processos da amostra de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”, das modalidades “implantação” e “diversificação”. A relação dos pareceres analisados consta no quadro a seguir.

Quadro – Pareceres analisados.

Redução de 75% do IR	Beneficiárias	Modalidade	Parecer
59004/000285/2015-86	GBR Componentes da Amazônia Ltda	Diversificação	49/2015 (fls. 200-201)
59004/000115/2015-00	Novamed Fábrica de Produtos Farmacêuticos Ltda	Implantação	19/2015 (fls. 197-199)
59004/000189/2015-38	Tractebel Energia S.A	Implantação	47/2015 (fls. 489-490)
59004/000021/2015-22	Humax do Brasil Indústria Eletrônica Ltda	Implantação	37/2015 (fls. 311-312)
59004/000372/2015-33	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	Diversificação	61/2015 (fls. 294-295)
59004/000321/2015-10	Masa da Amazônia Ltda	Implantação	98/2015 (fls. 243-244)
59004/000423/2015-27	Mejer Agroflorestal Ltda	Implantação	97/2015 (fls. 400-401)



Redução de 75% do IR	Beneficiárias	Modalidade	Parecer
59004/000288/2015-10	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	Diversificação	39/2015 (fls. 406-407)

Fonte: Processos analisados.

3. Alcance de resultados mais racionais, requisito constante no art. 5º, inciso VII, alínea “a” da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, para projetos na modalidade “modernização total”

As solicitações de concessão do incentivo na modalidade modernização total têm como requisito que as modificações no processo produtivo e/ou no bem ou serviço final sejam capazes de apresentar resultados mais racionais em relação à produção anterior, conforme dispõe o art. 5º, inciso VII, alínea “a” da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

Tendo em vista que a Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, não define os critérios a serem utilizados para verificação do alcance de “resultados mais racionais em relação à produção anterior”; e que o art. 49 da referida Portaria dispõe que a Sudam poderá baixar, mediante Resolução, as instruções que se fizerem necessárias para cumprimento da norma; foi solicitado à Sudam que informasse quais os critérios utilizados para definir o que são “resultados mais racionais em relação à produção anterior” e se estes critérios estão normatizados.

Em resposta, por meio do Ofício GAB nº 237/2016, de 12 de julho de 2016, a Sudam informou:

“[...] até a edição do novo manual de instruções que entrou em vigor dia 22 de junho de 2016, era feito através de informações sobre a existência de redução de custos, aumento da produtividade ou melhoria na qualidade do produto, esta constatada “in loco”, por ocasião das vistorias realizadas nos empreendimentos.

A metodologia adotada para aferição das condições caracterizadoras do processo de modernização derivou de instruções apresentadas durante curso técnico de aperfeiçoamento [...] após a realização do curso, a metodologia apresentada passou a integrar o acervo normativo interno no Órgão, através da apresentação das informações solicitadas para análise, nos quadros de dados constantes do Manual de Instruções para elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros.

A partir da edição do novo manual, em junho de 2016, foi nele introduzido um quadro demonstrativo das produções realizadas e produtividade, que permite uma melhor avaliação da ocorrência da modernização, nos termos do que estabelece o inciso VII, do art. 5º, do Regulamento de Incentivos Fiscais. ”

A unidade afirma que utiliza como critérios para aferição de “resultados mais racionais”: melhoria na qualidade, redução de custos ou aumento de produtividade, e que integrou esta metodologia à nova edição do Manual (2016).

Entretanto, a melhoria da qualidade, utilizada como critério para verificação do alcance de “resultados mais racionais”, é condição necessária ao enquadramento na modalidade modernização, conforme dispõe a Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013:

“Art. 5º, VII – modernização – ocorrência da introdução de novas tecnologias ou novos métodos ou meios mais racionais de produção ou ainda de alterações no produto, visando melhorias no processo produtivo ou no produto final. ” (grifos acrescidos).

*“Art. 5º, VII, “a” – modernização total [...] ficar caracterizado que houve **modificações no processo produtivo e/ou no bem ou serviço final capazes de apresentar resultados mais racionais em relação à produção anterior.** ” (grifos acrescidos).*



Assim, a melhoria na qualidade é pressuposto para o enquadramento do pleito na modalidade e, a partir desta melhoria, seja no processo ou no produto, é que será possível aferir se o projeto foi ou não capaz de alcançar resultados mais racionais.

Dessa forma, a empresa deve comprovar tanto a melhoria na qualidade do processo/produto, quanto a obtenção de resultados mais racionais provenientes desta melhoria para atendimento dos requisitos da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

Quanto aos outros dois critérios informados pela Sudam (custo e produtividade), a análise dos quatro processos de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”, na modalidade modernização total, demonstrou a ausência de padrões de análise. Nesse aspecto, em alguns processos verificou-se que os pareceres informam o cumprimento dos dois critérios (custo e produtividade), enquanto que em outro processo analisado, o parecer registra o cumprimento de apenas um critério e não realiza qualquer análise quanto ao critério que obteve resultado negativo, conforme detalhado a seguir.

a. 59004/000122/2015-01: Panasonic do Brasil Limitada

O Parecer nº 53/2015 (fls. 528 a 532) apresenta os seguintes dados para cada produto, objeto do incentivo solicitado:

- Auto rádio toca disco digital a laser: houve redução de 17,57% do custo médio do produto e redução de 18,19% da produtividade. O resultado apresentado para a redução do custo médio (critério positivo) é inferior à diminuição apresentada na produtividade (critério negativo);

- Placa de circuito impressa montada: houve aumento de 98,57% do custo médio do produto e aumento de 23,43% da produtividade. O resultado apresentado para o aumento da produtividade (critério positivo) é muito inferior ao aumento do custo médio do produto (critério negativo);

- Forno micro-ondas: houve aumento de 0,38% do custo médio do produto e aumento de 33,81% da produtividade.

Apesar de os três produtos apresentarem resultados negativos em um dos critérios analisados, o Parecer conclui que o requisito de “resultados mais racionais” está sendo atendido com base apenas nos critérios positivos, não realizando qualquer análise crítica em relação aos critérios negativos.

b. 59004/000374/2015-22: Tellerina Com. De Presentes e Artigos para Decoração

O Parecer nº 62/2015 (fls. 309 a 312) apresenta os seguintes dados para o produto, objeto do incentivo solicitado:

- Artefatos de Joalheria, de Ourivesaria e Outras Obras (jóias): houve redução de 19,98% do custo médio do produto e aumento de 51,52% da produtividade.

O Parecer conclui que o requisito de “resultados mais racionais” está sendo atendido com base nos dois critérios positivos.

c. 59004/000462/2015-24: Votorantim Cimentos N/NE S/A

O Parecer nº 82/2015 (fls. 283 a 285) apresenta os seguintes dados para o produto, objeto do incentivo solicitado:

- Cimento Portland: houve redução de 2,50% do custo médio do produto e aumento de 17,50% da produtividade.

O Parecer conclui que o requisito de “resultados mais racionais” está sendo atendido com base nos dois critérios positivos.

d. 59004/000298/2015-55: Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda



O Parecer nº 40/2015 (fls. 324 a 326) apresenta os seguintes dados para o produto, objeto do incentivo solicitado:

- Digital vídeo disc-dvd player: houve redução de 23,72% do custo médio do produto e aumento de 49,53% da produtividade.

O Parecer conclui que o requisito de “resultados mais racionais” está sendo atendido com base nos dois critérios positivos.

Ou seja, o que se verifica é que o benefício está sendo concedido com base apenas no critério positivo, sem que seja realizado juízo crítico ou ponderação acerca do critério negativo, a exemplo do que ocorreu no processo 59004/000122/2015-01 (Panasonic do Brasil Limitada) quanto ao item “Placa de circuito impressa montada”, em que o índice do critério negativo (aumento do custo em 98,57%) é muito superior ao do positivo (aumento da produtividade em 23,43%).

Além disso, apesar de a Sudam informar que integrou ao novo Manual (2016) a metodologia de avaliação do alcance de “resultados mais racionais”, o que se verifica é que o Manual estabelece às empresas a forma que estas devem apresentar as informações, mas não define como será realizada a análise da Sudam das informações que serão prestadas por ocasião do pleito, ou seja, se o cumprimento de apenas um dos critérios é suficiente para o cumprimento do requisito “resultados mais racionais”.

4. Verificação do critério de que o empreendimento está em operação, conforme estabelece o artigo 27 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, para fins de concessão do benefício

O art. 27 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, estabelece critérios básicos de enquadramento para a concessão do benefício do reinvestimento, da seguinte forma:

“Art. 27. Até 31 de dezembro de 2018, as pessoas jurídicas que tenham empreendimentos em operação na área de atuação da SUDENE e SUDAM e que se enquadrem nos setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional, poderão depositar no Banco do Nordeste do Brasil S/A - BNB ou Banco da Amazônia S/A, respectivamente, para reinvestimento, 30% (trinta por cento) do valor do Imposto de Renda devido pelos referidos empreendimentos, calculados sobre o lucro da exploração, acrescido de 50% (cinquenta por cento) de recursos próprios.” (grifos acrescidos)

Há, portanto, três critérios estabelecidos para a concessão do benefício do reinvestimento: a) empreendimento em operação b) na área de atuação da Sudam; e c) está enquadrado nos setores prioritários para o desenvolvimento regional.

Na amostra de processos de concessão de reinvestimento foi possível verificar que consta no projeto técnico e econômico o quadro “2.1 - Identificação da Atividade e Enquadramentos”, no qual a empresa informa a atividade beneficiada e o código das subdivisões da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, do IBGE, em conformidade com o art. 6º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, e no item Aspectos Legais do parecer de análise os técnicos ratificam o enquadramento, conforme o art. 2º do Decreto nº 4.212/2002.

No item conclusão do parecer de análise os técnicos ratificam que o pleito encontra-se em operação e dentro da área de atuação da Sudam ao enquadrá-lo no art. 19 da Lei nº 8.167/1991, entretanto, considerando todos os processos analisados não foram identificados quadros ou informações textuais conclusivas que comprovem que os dois critérios “empreendimento em operação” e na área de atuação da Sudam foram verificados.

5. Vedação constante no art. 27 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013



Na amostra de processos analisados não foi encontrada prova inequívoca de que as máquinas e equipamentos vistoriados pelos técnicos da Sudam são os mesmos discriminados nas notas fiscais apresentadas pelas empresas e de que não são usados ou reconicionados, conforme estabelece o art. 27, § 5º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

Em todos os processos analisados o relatório fotográfico elaborado pela empresa e anexado ao projeto técnico e econômico, não mostra vinculação das máquinas e equipamentos objeto do pleito de reinvestimento com seu número de série ou chassi. Verificou-se ainda que nos processos 59004/000326/2015-34 e 59004/000032/2015-11, as imagens das máquinas e equipamentos não estão vinculadas às notas fiscais.

Nos processos 59004/000457/2014-31 e 59004/000032/2015-11 não constam relatórios fotográficos elaborados pelos técnicos da Sudam por ocasião da vistoria prévia. Nos processos 59004/000031/2015-68, 59004/000028/2015-44 e 59004/000029/2015-99 há vinculação da máquina e equipamentos ao número do ativo, sendo que essa informação não aparece nos demais relatórios analisados.

Por seu turno, o relatório de vistoria prévia não é conclusivo com relação a este requisito, limitando-se a concluir que: *por ocasião da vistoria no empreendimento foram constatadas as máquinas e equipamentos relacionados no projeto apresentado pela empresa, não apresentando maiores informações acerca da observância da vedação estabelecida art.27, §5º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.*

6. Aprovação de pleitos de reinvestimento sem a documentação exigida no Manual de Instruções para Elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais da Sudam

O Manual de Instruções para Elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais da Sudam (pg. 45) estabelece que, para o caso de máquina/equipamento importado, deve ser apresentada pela empresa os documentos “Guia de Importação e descrição sumariada da composição dos custos”. Entretanto, em todos os processos analisados foi localizada apenas o documento Declaração de Importação, sem informação nos autos sobre a ausência da Guia de Importação e o motivo da substituição por outro documento para comprovação de aquisição de máquinas e equipamentos importados.

7. Verificação do cumprimento do requisito de que os recursos liberados correspondentes a exercícios anteriores foram aplicados nas condições previstas no projeto aprovado pela SUDAM, conforme estabelece o art.29, §3º da Portaria nº 283, de 04 de julho de 2013

O art.29, §3º da Portaria 283, de 04 de julho de 2013, estabelece que a aprovação de novo projeto de reinvestimento ficará condicionada à comprovação da aplicação dos recursos já liberados e correspondentes a exercícios anteriores nas condições previstas no projeto aprovado pela Sudam.

Na amostra selecionada para análise, apenas uma empresa declarou no projeto técnico e econômico não possuir incentivo fiscal concedido pela Sudam (processo nº 59004/000457/2014-31, quadro 1.6, anexo). Nos demais processos, foi observado que consta no projeto técnico e econômico o quadro 1.6, no qual há informação dos incentivos fiscais concedidos pela Sudam e que as empresas foram beneficiadas com reinvestimentos anteriormente.

Quadro – Empresas, da amostra, beneficiadas com reinvestimento em exercícios anteriores

Processo	Empresa	Localização de incentivos/benefícios aprovados anteriormente
59004/000343/2015-71	VALE S/A	Quadro 1.6 - Incentivos Fiscais



Processo	Empresa	Localização de incentivos/benefícios aprovados anteriormente
		Concedidos pela Sudam (fl.08); Quadro 05 - Pleitos Antecedentes de Reinvestimento de 30% do IRPJ aprovados (fl.403)
59004/000527/2015-31	SAMSUNG ELETRÔNICA DA AMAZÔNIA LTDA	Quadro 1.6 - Incentivos Fiscais Concedidos pela Sudam (fls.12-13); Quadro 05 - Pleitos Antecedentes de Reinvestimento de 30% do IRPJ aprovados (fl.591)
59004/000457/2014-31	VALE MANGANÊS S/A	Não possui incentivos fiscais concedidos pela Sudam.
59004/000031/2015-68	MOTO HONDA DA AMAZÔNIA LTDA	Quadro 1.6 - Incentivos Fiscais Concedidos pela Sudam (fl.13); Quadro 05 - Pleitos Antecedentes de Reinvestimento de 30% do IRPJ aprovados (fl.264)
59004/000326/2015-34	VOTORANTIM CIMENTOS S/A	Quadro 1.6 - Incentivos Fiscais Concedidos pela Sudam (fl.07);
59004/000028/2015-44	MOTO HONDA DA AMAZÔNIA LTDA	Quadro 1.6 - Incentivos Fiscais Concedidos pela Sudam (fl.13); Quadro 05 - Pleitos Antecedentes de Reinvestimento de 30% do IRPJ aprovados (fl.242)
59004/000029/2015-99	HONDA COMPONENTES DA AMAZÔNIA LTDA	Quadro 1.6 - Incentivos Fiscais Concedidos pela Sudam (fl.11); Quadro 05 - Pleitos Antecedentes de Reinvestimento de 30% do IRPJ aprovados (fl.277)
59004/000032/2015-11	PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRAS	Quadro 1.6 - Incentivos Fiscais Concedidos pela Sudam (fl.05);
59004/000030/2015-13	HONDA COMPONENTES DA AMAZÔNIA LTDA	Quadro 1.6 - Incentivos Fiscais Concedidos pela Sudam (fl.10); Quadro 05 - Pleitos Antecedentes de Reinvestimento de 30% do IRPJ aprovados (fl.197)

Fonte: Processos Analisados.

Conforme pode ser observado no quadro acima, nos processos 59004/000343/2015-71, 59004/000527/2015-31, 59004/000031/2015-68, 59004/000028/2015-44, 59004/000029/2015-99 e 59004/000030/2015-13, consta no parecer de análise elaborado pelos técnicos da Sudam o quadro 5, “Pleitos Antecedentes de Reinvestimento de 30% do IRPJ aprovados”, no qual são relacionados os benefícios dos reinvestimentos concedidos anteriormente. Entretanto, o parecer não é conclusivo quanto à observância do requisito estabelecido no art.29, §3º da Portaria 283, de 04 de julho de 2013, considerando que as peças técnicas elaboradas após a vistoria prévia não contêm informações suficientes sobre a comprovação da aplicação dos recursos de reinvestimento correspondentes aos exercícios anteriores. Ademais, nos processos 59004/000326/2015-34 e 59004/000032/2015-11, não foi encontrado o quadro 5 no parecer de análise, tal como ocorre nos demais processos acima mencionados, entretanto, as empresas foram



beneficiadas com reinvestimentos nos anos calendários 2008, 2009 e 2010 e 2007, 2008, 2009 e 2010, conforme informado no quadro "Incentivos Fiscais Concedidos pela Sudam" do projeto técnico e econômico, folhas 07 e 05, respectivamente.

8. Avaliação deficiente do cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo art. 35, §§ 1º, 2º e 4º, da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013;

O art. 35, §§ 1º, 2º e 4º, da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, estabelecem os procedimentos que as empresas devem adotar após liberação dos recursos do reinvestimento, nos seguintes termos:

“Art.35 ...

§ 1º A empresa efetivará incorporação de recursos no seu capital na forma da legislação em vigor.

§ 2º Enquanto não forem incorporados ao capital da empresa, os recursos serão mantidos em conta denominada "Reserva de Incentivos Fiscais".

§ 3º ...

§ 4º A partir da realização do aumento de capital, a empresa deverá encaminhar à Superintendência de Desenvolvimento Regional cópia autenticada dos documentos referentes à operação, devidamente registrados no órgão competente ou exemplar do Diário Oficial onde tenham sido publicados aqueles documentos, nos casos em que a legislação exigir essa formalidade.”

Na amostra de processos analisados, verificou-se que no parecer de análise elaborado pelos técnicos da Sudam, o item “III - Fontes e Usos”, consta que *“a empresa deverá fazer prova junto a Sudam, encaminhando documentos referentes à incorporação dos recursos ao capital, na forma da legislação vigente, a partir da data da emissão do ofício de autorização de liberação ao Banco da Amazônia S/A”*. O quadro abaixo registra a data de emissão dos referidos ofícios e a data em que os mesmos foram recepcionados pelo banco:

Quadro – Ofícios de autorização de liberação ao Banco da Amazônia

Processo	Empresa	Data de emissão	Data de recebimento
59004/000343/2015-71	VALE S/A	17/11/2015	23/11/2015
59004/000527/2015-31	SAMSUNG ELETRÔNICA DA AMAZÔNIA LTDA	28/12/2015	19/01/2016
59004/000457/2014-31	VALE MANGANÊS S/A	28/12/2015	19/01/2016
59004/000031/2015-68	MOTO HONDA DA AMAZÔNIA LTDA	15/06/2015	22/06/2015
59004/000326/2015-34	VOTORANTIM CIMENTOS S/A	28/12/2015	19/01/2016
59004/000028/2015-44	MOTO HONDA DA AMAZÔNIA LTDA	15/06/2015	22/06/2015
59004/000029/2015-99	HONDA COMPONENTES DA AMAZÔNIA LTDA	15/06/2015	22/06/2015
59004/000032/2015-11	PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRAS	17/11/2015	23/11/2015
59004/000030/2015-13	HONDA COMPONENTES DA AMAZÔNIA LTDA	15/06/2015	22/06/2015



Em cinco processos analisados – 59004/000343/2015-71, 59004/000527/2015-31, 59004/000457/2014-31, 59004/000326/2015-34 e 59004/000032/2015-11 – não consta documentação comprobatória de que ocorreram os procedimentos estabelecidos pelo Art. 35, §§ 1º, 2º e 4º, da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, após a autorização de liberação dos recursos do reinvestimento junto ao Basa.

Causa

Insuficiência de normas, critérios e padrões de análise de projetos para verificação quanto ao cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013. Conforme o art. 10, inciso III do Regimento Interno e os art. 48 e 49 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, compete à Diretoria Colegiada editar normas para solucionar os casos omissos e dar fiel cumprimento ao que dispõe a referida Portaria.

Manifestação da Unidade Examinada

Para os itens, a Sudam informou:

1. Quanto à vedação constante no art. 26 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013 – item 3 do Ofício GAB nº 237/2016 – SUDAM, de 12 de julho de 2016:

“[...] informamos que com vistas ao cumprimento do requisito contido no art. 26 do Regulamento de Incentivos Fiscais, se encontra em discussão a necessidade de alteração do Manual de Instruções para Elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais, com a introdução de declaração das empresas pleiteantes, no Requerimento inicial que capeia o projeto, da não participação de servidores da SUDAM e do Banco da Amazônia S/A, na elaboração dos respectivos projetos. ”

2. Requisitos constantes no art. 5º, incisos IV e VI da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, para projetos nas modalidades de implantação e diversificação – item 4 do Ofício GAB nº 272/2016 – SUDAM, de 21 de julho de 2016:

“[...] temos a esclarecer que a análise do pleito começa antes da emissão do Parecer Técnico, quando da análise documental, oportunidade na qual o exame das modalidades pleiteadas (implantação e diversificação) é avaliado e emitido, se for o caso, o despacho técnico, em atenção à determinação da Coordenação-Geral, afirmando se o pleito está ou não em consonância com o Regulamento dos Incentivos Fiscais. Caso contrário, sequer é determinada a realização da vistoria prévia para emissão de parecer de análise. O parecer de análise, portanto, quando emitido, já considera que o pedido atendeu ao que preceitua o regulamento em suas condições preliminares. ”

3. Alcance de resultados mais racionais, requisito constante no art. 5º, inciso VII, alínea “a” da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, para projetos na modalidade “modernização total” – Ofício GAB nº 425/2016 – SUDAM, de 31 de outubro de 2016:

“...com relação ao caso específico da empresa mencionada e todos os outros casos de análises de projetos de modernização total, o critério utilizado pela SUDAM sempre foi baseado nos conceitos gerais de uso racional dos meios de produção relacionados a aumento de produtividade ou redução dos custos ou utilização de recursos ou, ainda, a melhoria da qualidade dos produtos ou serviços e não o somatório dessas variáveis.

Observe-se que os critérios não são excludentes entre si, podendo coexistir de maneira positiva, ou manifestarem resultados contrários em apenas um destes requisitos, conforme o conceito regulamentar, atender à modalidade modernização.



Entende-se que todos os critérios utilizados são transparentes para os pleiteantes aos incentivos fiscais quanto aos conceitos regulamentares e estas condições são devidamente descritas nos pareceres técnicos emitidos. Nunca houve qualquer questionamento direcionado à Sudam referente ao não conhecimento dos critérios adotados. Ressalte-se, também, que a Sudam recebe pleitos dos mais variados tipos de empreendimentos que fazem jus aos incentivos, o que requer análises específicas caso a caso.

Vale acrescentar que estudos realizados no ano corrente conduziram à alteração do Manual de Instruções Para Elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais, consubstanciados na remoção do critério de redução de custos, como integrante dos denominados meios mais racionais de produção, de que trata o Art 5º, Inciso VII, permanecendo válidos os demais critérios, considerados alternativamente como: aumento da produtividade, introdução de novas tecnologias ou novos métodos ou meios mais racionais de produção, alterações no produto, visando melhorias no processo produtivo ou no produto final, eis que de fato eles expressam a modalidade de modernização. ”

4. Verificação do critério de que o empreendimento está em operação, conforme estabelece o artigo 27 da Portaria nº 283, de 04/07/2013, para fins de concessão do benefício – Ofício GAB nº 425/2016 – SUDAM, de 31 de outubro de 2016:

“Em relação à solicitação 1, temos a esclarecer que a verificação voltada a checar se o empreendimento se encontra em operação é feita por meio da vistoria prévia regulamentar realizada em cada empreendimento, atestada por relatório de vistoria acompanhado de relatório fotográfico identificando cada item vistoriado e anexado ao respectivo processo. Cabe ressaltar que, antes mesmo da realização da vistoria prévia para subsidiar a emissão do parecer de análise, por ocasião da pré-análise documental, também são verificados documentos emitidos por outros órgãos (alvará de funcionamento, licença ambiental e até Certidão do IBGE), que já indicam que o empreendimento está funcionando.

Para projetos de Reinvestimento do IRPJ de que trata o art. 27 da Portaria 283/2013, considerando o contexto em que se encontra o termo “em operação” e a natureza do pleito em questão, o dispositivo condiciona o funcionamento do empreendimento na área de atuação da Sudam. Não há paralelo com o termo “em operação” tratado nos §§2º e 3º do art. 13 da Portaria 283/2013, exclusivamente para os casos de Redução de 75% do IRPJ. Para pleitos de Reinvestimento do IRPJ, não há percentual de funcionamento regulamentar, como no caso de projetos de Redução do IRPJ.

Para melhor esclarecimento, não é pré-requisito que determinado empreendimento tenha pleito de Redução do IRPJ previamente aprovado para vir a obter o incentivo do Reinvestimento do IRPJ. Isto torna cristalino que o termo “em operação” do art. 27 da Portaria 283/2013 refere tão somente ao simples funcionamento do empreendimento na área de atuação da Sudam.

Aliás, sobre o assunto é conveniente argumentar que os recursos destinados ao benefício do Reinvestimento se direcionam exclusivamente para aquisições/ressarcimentos de aquisições de máquinas e equipamentos de empresas em funcionamento, na área da Amazônia Legal, que explorem segmentos econômicos definidos como prioritários para o desenvolvimento da Região, nos termos estabelecidos pelo Decreto nº 4.212/2002. Já os recursos destinados ao benefício da redução do IRPJ e adicionais não restituíveis é direcionado diretamente à estimular a produção.

Nesse passo, convém ponderar também a diferença existente entre o termo “entrar em operação” que estabelece o art. 13 da Portaria n 283/2013 e “empreendimentos em operação” ou em funcionamento na Amazônia Legal, que dispõe o art. 27 do mesmo regulamento. O primeiro trata especificamente da redução fixa do IRPJ, onde precisa estar caracterizado que o grau de produção superou 20% da Capacidade real instalada. Tanto existe essa diferença, que o §3 do art. 13, diz claramente:



“**Para fins do disposto neste artigo**, considera-se que o empreendimento **entrou em operação** quando, mediante inspeção e análise dos dados de produção realizada, resultar constatado que a produção ultrapassou o índice de 20%(vinte por cento) da capacidade real instalada prevista no projeto.” (o destaque é nosso).

Isso quer dizer essa condição é válida especificamente para fins do disposto neste artigo e, portanto, não é extensível a mesma circunstância aos demais benefícios contidos no Regulamento. ”

5. Vedação constante no art. 27 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013 - itens 2 e 3 do Ofício GAB nº 260/2016 – SUDAM, de 18 de julho de 2016:

“Em relação ao item 2. da solicitação, a checagem do cumprimento do que estabelece o art. 27, §5º da Portaria nº 283, de 04.07.2013 é feita através da vistoria dos equipamentos e da conferência das respectivas notas fiscais de suas aquisições emitidas pelos fabricantes.

Quando da análise documental dos pleitos encaminhados à Sudam, é possível verificar se as máquinas e/ou equipamentos para os quais a interessada requer o direito ao incentivo são usados ou reconicionados, verificando-se os documentos anexados ao processo como as notas fiscais, descrições adicionais e demais informações. Nesse caso, a empresa é notificada a proceder às devidas correções, encaminhando documentos de aquisição de itens novos para a análise do pleito.

A Sudam verifica por meio da vistoria prévia para subsidiar a emissão do parecer de análise, se os equipamentos possuem dados referidos nas notas fiscais de aquisição e, caso isso não seja verificado, o parecer conclui pela não aprovação do pleito.

Quanto à requisição de nº 3., informamos que, por ocasião da vistoria realizada no empreendimento, é feita a conferência dos códigos de identificação e dos números de série constantes dos equipamentos em cotejo com os códigos e as numerações integrantes dos itens contidos nas notas fiscais de aquisição dos equipamentos. Na grande maioria das ocorrências o citado procedimento tem sido suficiente para comprovar essa condição. Excepcionalmente, entretanto já foram identificados alguns casos onde alguns equipamentos não trazem em suas estruturas uma identificação precisa. Nessas circunstâncias, à vista de outras características de funcionamento e de suas utilizações nas operações que integram o processo produtivo, as correspondentes associações de cada equipamento instalado no parque industrial com os discriminados nas respectivas notas fiscais podem ser admitidas, considerando ainda a existência do princípio da presunção de veracidade”

6. Aprovação de pleitos de reinvestimento sem a documentação exigida no Roteiro para Elaboração de Projetos – item 4 do Ofício GAB nº 260/2016 – SUDAM, de 18 de julho de 2016:

“Referentemente à indagação de nº 4., temos a esclarecer que o documento identificado como Declaração de Importação contém os dados necessários e suficientes para subsidiar a análise dos pleitos de reinvestimento, quanto ao exame de máquinas e equipamentos importados, exercendo, por conseguinte, a mesma função da guia de importação, que entendemos tratar-se do mesmo documento com nomenclatura diferente.

Conforme o Manual de Importação da Unesp – Universidade do Estado de São Paulo (2014), dentre os documentos emitidos para importação de produtos não consta a “Guia de Importação” mencionada no regulamento, mas a “Declaração de Importação”. Há que se propor, numa próxima edição do regulamento, a verificação e atualização das informações deste e outros itens, inclusive.”



7. Verificação do cumprimento do requisito de que os recursos liberados correspondentes a exercícios anteriores foram aplicados nas condições previstas no projeto aprovado pela SUDAM, conforme estabelece o art. 29, §3º da Portaria nº 283, de 04/07/2013 – Ofício GAB nº 425/2016 – SUDAM, de 31 de outubro de 2016:

“Relativo ao item 5., também objeto da presente solicitação, informamos que, com vistas ao cumprimento do requisito contido no art. 29, §3º da Portaria nº 283, de 04.07.2013, a própria vistoria realizada nos empreendimentos, “de per si”, é capaz de constatar a aplicação dos recursos, uma vez que esta é representada pela presença e funcionamento dos equipamentos adquiridos pela empresa e em funcionamento no empreendimento.

Além da existência das máquinas e equipamentos, a comprovação da aplicação dos recursos do Reinvestimento se complementa com a vinculação das notas fiscais no sítio da SUDAM e com as informações sobre a incorporação dos recursos ou a manutenção destes em conta denominada “Reserva de Incentivos Fiscais”, conforme prescrito no Regulamento dos Incentivos Fiscais.

A documentação comprobatória, portanto, se faz presente nos relatórios de vistoria e relatórios fotográficos contidos nos processos, assim como pela documentação referente à incorporação ou manutenção dos recursos em reserva, que são documentos contábeis e/ou alterações de contrato social com registro nas juntas comerciais respectivas.

Esse procedimento comprova que a SUDAM não considera o processo perfeitamente concluído conforme estabelece a legislação, enquanto não recepciona as informações de que trata o Art. 35 §§1º e 2º da Portaria MI nº 283/2013, assim como a empresa não poderá obter novo benefício concedido pela SUDAM, enquanto não houver cumprido o requisito acima mencionado. ”

8. Avaliação deficiente do cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo art. 35, §§ 1º e 2º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013 – item 6 do Ofício GAB nº 260/2016 – SUDAM, de 18 de julho de 2016:

“Quanto ao item 6 da solicitação, que trata da checagem da incorporação dos recursos ao capital, na forma da legislação vigente, o corpo técnico da CGIF/SUDAM verifica regularmente essa exigência no curso da análise dos pleitos de reinvestimento, através da existência de documentos comprobatórios da incorporação dos recursos ou, alternativamente, através do exame dos balanços, onde a legislação permite que os recursos possam estar lançados na forma de reserva de incentivos fiscais.

Relativamente às empresas relacionadas na vertente solicitação, trata-se de pleitos de reinvestimento, aprovados em 2015, não se encontrando estabelecido na legislação vigente uma data limite para a efetivação da incorporação dos recursos. Como algumas dessas empresas não informaram ter havido a incorporação dos recursos, ficam as mesmas obrigadas a manter os recursos incorporados ao capital ou, na conta reserva de incentivos fiscais, conforme determina a legislação.

A iniciativa de incorporação dos recursos é uma prerrogativa ligada à decisão empresarial própria de cada empresa. Assim, algumas empresas efetivam a incorporação antes mesmo da aprovação do projeto, outras adotam esse procedimento em data imediatamente posterior a aprovação do projeto e encaminham à SUDAM tal documentação, que é anexada aos autos e finalizam os processos correspondentes. Finalmente existe outro grupo de empresas que mantem os recursos em conta Reservas de Incentivos Fiscais. Nesses casos a SUDAM fica no aguardo do encaminhamento da citada documentação, para que seja procedido o encerramento da tramitação processual e seu consequente arquivamento. ”

Por fim, por meio do Ofício GAB nº 425/2016 – SUDAM, de 31 de outubro de 2016, a unidade informa:



“De forma sintética, tanto pelos motivos anteriormente argumentados quanto pelos presentemente acrescentados, conclui-se que não se considera devidamente adequado o termo empregado na constatação 2.1.1.1, de “Ausência de Avaliação” e sim somente “Avaliação insuficiente de requisitos para concessão de incentivos fiscais constante na Portaria nº 283, de 04 de julho de 2013.”

Análise do Controle Interno

As informações prestadas pela Sudam em cada item são analisadas a seguir.

1. Vedação constante no art. 26 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013:

A unidade informa que se encontra em discussão a alteração do “Manual de Instruções para Elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais” para inclusão de declaração relacionada ao tema. Apesar de ter realizado recentes alterações no referido Manual, publicadas por meio da Resolução nº 66, de 02 de junho de 2016, nenhuma contempla a avaliação deste item e, em nenhum dos processos concedidos em 2015, seja de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis” ou de “Depósitos para reinvestimento” houve avaliação do cumprimento deste critério, conforme já descrito no campo “Fato”.

Registre-se que a criação da exigência de declaração emitida pela empresa não exclui a responsabilidade da Sudam de comprovar a veracidade das informações prestadas pelas empresas.

Tendo em vista que a CGIF não possui padrões de análise definidos para a verificação desta vedação e que ainda está em discussão a criação de declaração relacionada ao tema, ficou demonstrado que a Sudam vem aprovando projetos sem realizar análise quanto ao cumprimento desta exigência.

2. Requisitos constantes no art. 5º, incisos IV e VI da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, para projetos nas modalidades de implantação e diversificação:

A unidade afirma que realiza o exame quanto ao enquadramento das modalidades pleiteadas (implantação e diversificação) no despacho técnico, no qual afirma se o pleito está ou não em consonância com o Regulamento dos Incentivos Fiscais.

A análise aos despachos técnicos constantes nos oito processos de implantação e diversificação, da amostra de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”, demonstrou que em sete dos oito processos não há qualquer registro de que a análise quanto ao enquadramento da modalidade foi realizada.

Além disso, de maneira geral os despachos consignam o seguinte: *A documentação encaminhada pela empresa [...] atendeu a pré-análise documental referente ao artigo 19 da Portaria MI nº 283/2013*” (ex: fl. 167 do processo 59004/000285/2015-86; fl. 173 do processo 59004/000115/2015-00). O referido artigo consigna que a análise se inicia pela verificação da existência da documentação exigida, conforme estabelecido no Manual de Instruções para Elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais, ou seja, o despacho técnico registra se a documentação apresentada pelas empresas está ou não adequada às exigências do Manual, e não a consonância do pleito com o Regulamento dos Incentivos Fiscais, como informa a Sudam.

O único processo em que foi encontrado registro formal de que houve avaliação quanto à modalidade do pleito foi o processo 59004/000423/2015-27, da empresa Mejer Agroflorestal Ltda. No despacho técnico do referido processo consta o seguinte: *“Não requerimento apresentado, a empresa está pleiteando benefício para a modalidade “Diversificação”, o mesmo deve ser retificado uma vez que a empresa não possui nenhum benefício aprovado de incentivo fiscal da Redução fixa de 75% do Imposto de*



Renda nesta Autarquia”. Após o despacho técnico, a empresa alterou o pleito para modalidade “Implantação” (fls. 151 e 153).

Observa-se que, por não possuir padrões de análise definidos, a Sudam não realizou análise sob o aspecto de introdução uma nova unidade produtora no mercado ou de uma ou mais linhas de produção que resultem em produtos diferentes dos produzidos pela empresa, como preceitua o art. 5º, incisos IV e VI da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013. A análise da Sudam, conforme consta no supracitado “despacho técnico”, se vincula à existência ou não de pleito anterior, pressuposto não elencado pela Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

A análise quanto ao correto enquadramento das modalidades dos projetos aprovados, além de constituir obrigação do órgão, que deve analisar os projetos quanto ao atendimento das exigências legais (art. 23 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013), gera informação importante para Sudam quanto à atração de novas empresas para região em que atua e, portanto, auxilia a Sudam na verificação da sua contribuição para o desenvolvimento regional, objetivo consignado na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para concessão dos incentivos fiscais.

3. Alcance de resultados mais racionais, requisito constante no art. 5º, inciso VII, alínea “a” da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, para projetos na modalidade “modernização total”:

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201601699/005, de 19 de julho de 2016, foi solicitado à Sudam justificativas sobre o seguinte:

- Inclusão de melhoria da qualidade como um dos critérios para aferição de resultados mais racionais;
- Ausência de juízo crítico ou ponderação na concessão do benefício à empresa Panasonic do Brasil Limitada (processo 59004/000122/2015-01); e
- Falta de transparência quanto aos padrões que serão utilizados para concluir o alcance de resultados mais racionais.

Apesar de ter sido exposto na Solicitação de Auditoria nº 201601699/005 que a “melhoria da qualidade” é pressuposto para o enquadramento do pleito na modalidade modernização total e que a partir desta melhoria, seja no processo ou no produto, é que seria possível aferir se foi ou não capaz de alcançar resultados mais racionais; a Sudam não justifica a inclusão deste critério para aferição de resultados mais racionais e, adicionalmente, afirma que o critério está mantido no novo “Manual de instruções para elaboração de incentivos e benefícios fiscais da Sudam”, aprovado por meio da Resolução nº 66, de 02 de junho de 2016.

Embora na análise da amostra não tenha sido identificada a concessão de benefício fiscal com base apenas em melhoria da qualidade, a Sudam deve se abster de utilizar a “melhoria da qualidade” como critério para verificação do alcance de “resultados mais racionais”, uma vez que a concessão com base apenas neste critério não comprova que a empresa atendeu à exigência de *apresentar resultados mais racionais em relação à produção anterior*, disposta no art. 5º, inciso VII, alínea “a” da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

Em relação à ausência de juízo crítico ou ponderação na concessão do benefício no processo 59004/000122/2015-01, a Sudam não traz justificativas para a falta de ponderação entre os resultados positivos e negativos encontrados no processo, apenas informa que utilizou critérios baseados em *conceitos gerais de uso racional dos meios de produção*, sem informar onde estes conceitos estão consignados.

Quanto à falta de transparência, a Sudam informa entender que os critérios utilizados são transparentes aos pleiteantes e que nunca houve qualquer questionamento referente ao



não conhecimento dos critérios adotados pelo órgão. No item 5 do Ofício GAB nº 237/2016, de 12 de julho de 2016, a Sudam também informa que “[...] a metodologia apresentada passou a integrar o acervo normativo interno do Órgão, através da apresentação das informações solicitadas para análise, nos quadros de dados constantes do Manual de Instruções para elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros. ”. Logo, o meio que a unidade utiliza para afirmar que os critérios utilizados são transparentes aos pleiteantes é o “Manual de instruções para elaboração de incentivos e benefícios fiscais da Sudam”, no entanto, a Sudam não aponta o item do Manual em que estariam expressos os critérios utilizados e sua forma de análise que, segundo a unidade, são considerados alternativamente.

Em análise ao novo “Manual de instruções para elaboração de incentivos e benefícios fiscais da Sudam”, aprovado por meio da Resolução nº 66, de 02 de junho de 2016, verificou-se que consta no formulário 2.5 (fl. 13) a exigência de que, para projetos de modernização, a empresa preencha informações como: discriminação dos investimentos realizados no processo produtivo, modificações tecnológicas no processo produtivo ou no produto que foram capazes de apresentar resultados mais racionais, e produtividade em relação aos principais recursos produtivos; no entanto, não esclarece ao público (pleiteantes, possíveis pleiteantes e sociedade geral) como será realizada a análise do requisito “resultados mais racionais” pela Sudam, apenas expõe as informações que devem ser apresentadas pelas empresas por ocasião dos pedidos de concessão do incentivo de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis” na modalidade modernização total, não esclarecendo como usará estas informações para analisar a concessão do benefício fiscal.

Por não possuir critérios normatizados, a transparência da metodologia que vem sendo utilizada pela Sudam encontra-se prejudicada, tanto para processos concedidos em 2015 (antes da edição do novo Manual) quanto para os concedidos em 2016.

4. Verificação do critério de que o empreendimento está em operação, conforme estabelece o artigo 27 da Portaria nº 283, de 04/07/2013, para fins de concessão do benefício:

Com relação ao **ponto 4**, a unidade afirma que a verificação de que o empreendimento entrou em operação é feita em dois momentos distintos: a) por meio da vistoria prévia; b) na pré-análise documental, através da Licença de Operação, alvará de funcionamento e Certidão do IBGE que já indicam que o empreendimento está funcionando.

A unidade afirma, ainda, que considerando o contexto em que se encontra o termo “*em operação*” e a natureza do pleito em questão, o dispositivo condiciona o funcionamento do empreendimento na área de atuação da SUDAM.

Observa-se que em função do normativo não definir com clareza o termo “*está em operação*”, em relação à concessão do benefício de reinvestimento, a unidade adota interpretações sem base legal, já que a própria Portaria nº 283, de 04/07/2013, é deficiente nesse sentido.

Ressalta-se que, diante dessa omissão, evidenciada no caput do art. 27 da Portaria 283, de 04 de julho de 2013, compete a unidade envidar esforços para propor normas, critérios e padrões de análise internos com o objetivo de suprir essa lacuna, em conformidade com o que estabelece o inciso IX, do art 53 do Regimento Interno da Sudam, aprovado pela Diretoria Colegiada, por meio da Resolução nº 33, de 29/10/2014.

5. Vedação constante no art. 27 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013

Em relação ao **ponto 5**, relativo ao item 2 do Ofício GAB nº 260/2016 - SUDAM, de 18 de julho de 2016, a unidade afirma que realiza a verificação de que as máquinas e equipamentos não são usados ou reconicionados através da análise das notas fiscais e



por meio da vistoria prévia ao empreendimento. Entretanto, no relatório de vistoria prévia dos processos analisados não apresenta o registro de que a checagem foi realizada e, portanto, não é conclusivo com relação a vedação do art. 27, §5º da Portaria nº 283/2013.

O procedimento adotado pela unidade não permite comprovar que as máquinas e equipamentos objeto do reinvestimento, não são usados ou reconicionados, por não registrar de forma expressa nas peças técnicas elaboradas relativas à análise do pleito, o atendimento ao requisito imposto pela legislação para concessão do benefício.

Em todos os processos analisados, os despachos emitidos pelos técnicos da Sudam, limitam-se a informar ao coordenador da unidade que foi realizada a pré-análise documental, sem mencionar que foi verificado o requisito estabelecido no art. 27, §5º da Portaria nº 283, de 04.07.2013, ou seja, o posicionamento formal contido na amostra dos processos analisados não expressa o procedimento descrito na resposta da unidade. Por outro lado, as demais peças elaboradas pelos analistas após a vistoria prévia: Relatório de vistoria e o Parecer de análise, não informam que as máquinas e equipamentos adquiridos não são usados ou reconicionados.

Por fim, frisamos que o relatório fotográfico elaborado pela empresa, anexado ao projeto técnico e econômico, não apresenta informações suficientes que possam subsidiar uma análise conclusiva a respeito do atendimento do requisito do art. 27, §5º da Portaria 283/2013. Na amostra dos processos analisados, verificou-se que somente no processo 59004/000032/2015-11, há registro fotográfico do número de série das máquinas e equipamentos objeto do reinvestimento, nos demais processos, o relatório fotográfico não registra o número de série ou chassi das máquinas e equipamentos adquiridos. Nos processos 59004/000326/2015-34 e 59004/000032/2015-11, as imagens das máquinas e equipamentos que constam no Relatório fotográfico não estão vinculadas aos números das notas fiscais de aquisição. Compete a unidade envidar esforços para propor normas, critérios e padrões de análise internos com o objetivo de reunir elementos de convicção suficientes para a concessão do benefício, em conformidade com o que estabelece o inciso IX, do art. 53 do Regimento Interno da Sudam, aprovado pela Diretoria Colegiada, por meio da Resolução nº 33, de 29/10/2014.

Em relação ao **ponto 5**, relativo ao item 3 do **Ofício GAB nº 260/2016 - SUDAM, de 18 de julho de 2016**, a unidade afirma que por ocasião da vistoria realizada no empreendimento, é feita a conferência dos códigos de identificação e dos números de série constantes dos equipamentos em cotejo com os códigos e as numerações integrantes dos itens contidos nas notas fiscais de aquisição dos equipamentos. Entretanto, essas informações não constam registradas no relatório de vistoria prévia e no relatório fotográfico, elaborados pelos analistas da Sudam após as vistorias realizadas aos empreendimentos que pleiteiam o reinvestimento. Frisamos que, na amostra de processos analisados, nos processos 59004/000457/2014-31 e 59004/000032/2015-11, não constam relatórios fotográficos elaborados pelos técnicos da Sudam por ocasião da vistoria prévia. Nos processos 59004/000326/2015-34 e 59004/000032/2015-11, as imagens das máquinas e equipamentos registrados no relatório não estão vinculadas as notas fiscais e nos processos 59004/000031/2015-68, 59004/000028/2015-44 e 59004/000029/2015-99, os técnicos da Sudam vinculam as máquinas e equipamentos ao número do ativo imobilizado.

A unidade não encaminhou documentos que comprovem que existem normas internas disciplinando os procedimentos de vistoria prévia, desse modo, conclui-se que não há um padrão formal de coleta de dados e informações das máquinas e equipamentos vistoriados. São adotados procedimentos tácitos, necessários e suficientes para comprovar que as máquinas e equipamentos vistoriados são os listados nas notas fiscais apresentados pela empresa por ocasião do pleito, entretanto, não há registro no relatório de vistoria prévia e no relatório fotográfico dos dados de comprovação enumerados em sua resposta pela



unidade auditada. Isso posto, compete a unidade envidar esforços para propor normas, critérios e padrões de análise internos com o objetivo de suprir essa lacuna, em conformidade com o que estabelece o inciso IX, do art. 53 do Regimento Interno da Sudam, aprovado pela Diretoria Colegiada, por meio da Resolução nº 33, de 29/10/2014.

6. Aprovação de pleitos de reinvestimento sem a documentação exigida no Roteiro para Elaboração de Projetos:

Em relação ao **ponto 6**, a unidade confirma que aceita a Declaração de Importação em substituição à Guia de Importação, para o caso de aquisições de bens importados, justificando que a mesma *contém os dados necessários e suficientes para subsidiar a análise dos pleitos de reinvestimento, quanto ao exame de máquinas e equipamentos importados*. A unidade afirma que adota esse procedimento por acreditar que se trata *do mesmo documento com nomenclatura diferente*.

Para efeito de esclarecimento deste ponto, cabe informar que desde a implantação do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX, o processo de importações no Brasil adota o sistema de Licenciamento das Importações (LI) em substituição ao processo anterior, no qual era exigido o documento chamado de Guia de Importação (GI). A Portaria SECEX nº 10/2010, de 24/05/2010, que consolida as normas e procedimentos aplicáveis às operações de comércio exterior, estabelece, como regra geral para as importações brasileiras, a dispensa do licenciamento, devendo *os importadores tão somente providenciar o registro da Declaração de Importação - DI - no SISCOMEX, com o objetivo de dar início aos procedimentos de Despacho Aduaneiro junto à unidade local da Receita Federal do Brasil*.

O Manual de Instruções para Elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais, disponível eletronicamente no sítio na Sudam, quadro 5 - Documento a anexa ao Projeto, item 5.13, exige, porém, a apresentação da Guia de Importação. Esse manual passou por alterações recentes, aprovadas pela Resolução 66, de 02/06/2016 e publicadas no Diário Oficial da União em 22/06/2016, entretanto, permanece exigindo o documento em comento para comprovação de aquisição de bens importados.

Verificou-se na amostra dos processos analisados, que os técnicos da Sudam não justificam o acolhimento de Declaração de Importação (DI), quando da análise documental dos pleitos de reinvestimento, para o caso de aquisição de bens importados. Por conseguinte, adotam o procedimento de substituir o documento extinto Guia de Importação (GI), pela Declaração de Importação (DI), evidenciando uma fragilidade em seus controles administrativos relativos à observância da documentação exigida no Manual de Instruções para Elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais para concessão do benefício do reinvestimento. Nesse sentido, a unidade deve envidar esforços para padronizar os procedimentos adotados na análise dos pleitos, objetivando mitigar riscos associados ao uso de critérios sem embasamento legal.

7. Verificação do cumprimento do requisito de que os recursos liberados correspondentes a exercícios anteriores foram aplicados nas condições previstas no projeto aprovado pela SUDAM, conforme estabelece o art.29, §3º da Portaria nº 283, de 04/07/2013:

Em relação ao **ponto 7**, a unidade afirma que realiza a comprovação da aplicação dos recursos já liberados e correspondentes aos exercícios anteriores de projetos de reinvestimento na vistoria prévia, entretanto, as peças técnicas elaboradas após a vistoria prévia não contém informações suficientes sobre a comprovação da aplicação dos recursos de reinvestimento correspondentes aos exercícios anteriores, portanto, não são conclusivas em relação ao atendimento do que estabelece art. 29, §3º da Portaria nº 283, de 04.07.2013. Compete a unidade implantar procedimentos visando aprimorar os procedimentos já existentes, além de padronizar as peças técnicas elaboradas por conta



da vistoria prévia, haja vista que, conforme verificado, nos processos 59004/000326/2015-34 e 59004/000032/2015-11, os relatórios de vistoria não apresentam as mesmas informações observadas nos demais processos.

8. Avaliação deficiente do cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo art. 35, §§ 1º e 2º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013:

Com relação ao **ponto 8**, a unidade afirma que verifica o cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo art. 35, §§ 1º, 2º e 4º, da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, *no curso das análises dos pleitos de reinvestimento*, através da existência de documentos comprobatórios da incorporação dos recursos ou através do exame dos balanços, no caso em que a empresa mantenha os recursos em conta de reserva de incentivos fiscais.

Inicialmente, cabe frisar que em todos os processos analisados, não fica claro que foram realizados os procedimentos indicados na resposta da unidade. O item III do Parecer de Análise de todos os pleitos de reinvestimento analisados estabelece que *a empresa deverá fazer prova junto a Sudam, encaminhando documentos referentes à incorporação dos recursos ao capital, na forma da legislação vigente, a partir da data da emissão do ofício de autorização de liberação ao Banco da Amazônia S/A*, ou seja, procedendo a unidade de acordo como descreve em sua resposta, conclui-se que, em nenhum dos pleitos foi realizada a incorporação dos recursos ao capital da empresa. Por outro lado, não fica claro que foi feita verificação de que os mesmos recursos encontram-se em conta de Reserva de incentivos fiscais, como estabelece a legislação vigente.

Verificou-se ainda que, em todos os processos analisados, consta ofício de notificação da liberação dos recursos do reinvestimento, estabelecendo que *a empresa obrigar-se-á a efetivar a incorporação dos recursos ao seu capital* ou, caso não realize a incorporação, *“os recursos serão mantidos na conta denominada Reserva de Incentivos Fiscais”*. As datas de emissão e recebimento dos ofícios pelas empresas são apresentadas no quadro abaixo:

Quadro – Ofícios de notificação da liberação de recursos de reinvestimento

Processo	Empresa	Data de emissão	Data de Recebimento
59004/000343/2015-71	VALE S/A	28/12/2015	20/01/2016
59004/000527/2015-31	SAMSUNG ELETRÔNICA DA AMAZÔNIA LTDA	28/12/2015	-
59004/000457/2014-31	VALE MANGANÊS S/A	17/11/2015	01/12/2015
59004/000031/2015-68	MOTO HONDA DA AMAZÔNIA LTDA	15/06/2015	22/06/2015
59004/000326/2015-34	VOTORANTIM CIMENTOS S/A	28/12/2015	13/04/2016
59004/000028/2015-44	MOTO HONDA DA AMAZÔNIA LTDA	15/06/2015	22/06/2015
59004/000029/2015-99	HONDA COMPONENTES DA AMAZÔNIA LTDA	15/06/2015	22/06/2015
59004/000032/2015-11	PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. - PETROBRAS	17/11/2015	25/11/2015
59004/000030/2015-13	HONDA COMPONENTES DA AMAZÔNIA LTDA	15/06/2015	22/06/2015

Fonte: Processos Analisados.



Nos processos 59004/000032/2015-11, 59004/000457/2014-31 e 59004/000343/2015-71, verificou-se que as empresas receberam a notificação a mais de 180 (cento e oitenta) dias em relação a data de elaboração deste relatório. A empresa Votorantim Cimentos S/A (59004/000326/2015-34), só foi notificada em 13/04/2016, entretanto, recebeu o ofício de notificação de liberação dos recursos a mais de 90 (noventa) dias, até a data de elaboração do presente relatório. No processo 59004/000527/2015-31, não consta a data em que a empresa recebeu o ofício de notificação. Verificou-se nos processos 59004/000031/2015-68, 59004/000028/2015-44, 59004/000029/2015-99 e 59004/000030/2015-13, que as empresas encaminharam a documentação da incorporação dos recursos do benefício recebido.

Conclui-se que, em todos os casos, que a unidade notifica as empresas da obrigação de efetivar a incorporação dos recursos ao seu capital, ou, manter em conta de Reserva de Incentivos Fiscais, entretanto, não realiza o acompanhamento para comprovar o cumprimento das obrigações estabelecidas pelo art. 35, §§ 1º, 2º e 4º, da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013 e, conseqüentemente, realizar o encerramento dos processos.

A unidade argumenta que não há “*na legislação vigente uma data limite para a efetivação da incorporação dos recursos*” e que existem empresas que efetivam a incorporação antes mesmo da aprovação do projeto, outras incorporam depois de aprovado o pleito e outras que mantêm os recursos em reservas de incentivos fiscais. Prosseguem, informando que “*SUDAM fica no aguardo do encaminhamento da citada documentação, para que seja procedido o encerramento da tramitação processual e seu conseqüente arquivamento.* Ou seja, conclui-se que não há normativos internos estabelecendo prazos para que a empresa apresente a documentação comprovando que realizou a incorporação dos recursos do benefício ao capital ou que os recursos estão em conta de reserva de incentivos fiscais. Compete à unidade envidar esforços para propor normas, critérios e padrões de análise internos com o objetivo de suprir essa lacuna, em conformidade com o que estabelece o inciso IX, do art. 53 do Regimento Interno da Sudam, aprovado pela Diretoria Colegiada, por meio da Resolução nº 33, de 29/10/2014.

Recomendações:

Recomendação 1: Implantar processo estruturado e sistematizado de avaliação de riscos, que envolva a identificação e tratamento dos riscos associados à emissão dos atos que subsidiam a concessão ou usufruto dos incentivos fiscais pelas empresas beneficiárias, promovendo o aprimoramentos dos controles internos, de modo a reduzir os riscos de ausência de normas, ausência de critérios padronizados nas análises, falhas na fiscalização dos projetos, comprovação das obrigações empresariais baseadas em autodeclarações e ausência de sistemas informatizados de suporte às atividades de controle.

Recomendação 2: Realizar levantamento dos requisitos que devem ser verificados pela Sudam na concessão de incentivos e benefícios fiscais, em conformidade com a Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, alterada pela Portaria MI nº 15, de 16 de fevereiro de 2016, e, estabelecer os critérios e os padrões de análise de projetos que se fizerem necessários para que a Sudam dê fiel cumprimento ao Regulamento dos Incentivos Fiscais.

Recomendação 3: Estabelecer padrões de análise para verificação da vedação constante no art. 26 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013 e dos requisitos constantes no art. 5º, incisos IV e VI da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, para projetos nas modalidades de implantação e diversificação; realizando alteração no Manual de Instruções para Elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais se houver necessidade de apresentação de novos documentos para verificação deste requisito.



Recomendação 4: Estabelecer critérios para verificação do requisito "alcance de resultados mais racionais", constante no art. 5º, inciso VII, alínea "a" da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, para projetos na modalidade modernização total.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Declaração, que reconhece direito à depreciação acelerada incentivada e ao desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, não delimita a incidência do benefício conferido à empresa.

Fato

O art. 1º combinado com o art. 4º do Decreto nº 5.988, de 19 de dezembro de 2006, estabelece que terão direito à depreciação acelerada incentivada e ao desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS as empresas que tenham projeto (s) aprovado (s) na Sudam e que a fruição desses benefícios é condicionada à fruição do incentivo de Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis. Ou seja, para ter direito a concessão deste benefício é necessário que a empresa já tenha laudo constitutivo para concessão do incentivo de Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis, que atesta que o projeto de instalação, ampliação, modernização ou diversificação foi aprovado pela Sudam, e que o incentivo já tenha sido reconhecido pela Secretaria da Receita Federal (SRF).

Para verificar o atendimento destes requisitos, a Sudam exige das empresas a entrega de “Cópia dos Laudos/Declarações/Atos homologatórios de concessão do benefício fiscal emitido pela Secretaria da Receita Federal”, conforme estabelece o Manual de instruções para elaboração de incentivos e benefícios fiscais da Sudam (página 58).

A análise do único processo de “Depreciação acelerada incentivada e Desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS” concedido em 2015 – 59004/000461/2015-80, da empresa Votorantim Cimentos N/NE SA (CNPJ: 10.656.452/0068-97) – demonstrou que a empresa pleiteante apresentou, em seu requerimento, dois laudos constitutivos referentes a incentivos fiscais concedidos pela Sudam e os respectivos atos homologatórios da SRF (fls. 115 a 120).

Apesar de a Declaração nº 001/2015 (fl. 135), emitida pela Sudam, registrar “*Aprovado o pleito referente ao direito ao benefício da Depreciação Acelerada Incentivada dos Bens Adquiridos no período de janeiro de 2006 a 31 de dezembro de 2018 [...] e o desconto no prazo de doze meses contado da aquisição desses bens, dos créditos da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, em favor da empresa [...] reconhecendo que o empreendimento faz jus ao benefício [...]*” (grifos acrescidos), não há qualquer referência ou vinculação aos laudos apresentados pela empresa, ou seja, não há detalhamento de quais empreendimentos da empresa fazem jus ao benefício.

Conforme consta no art. 3º do Decreto nº 5.988, de 19 de dezembro de 2006, o direito ao desconto dos créditos da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS aplica-se às máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, relacionados aos projetos já aprovados.

Causa



Apesar dos dispositivos constantes nos artigos 1º, 3º e 4º do Decreto nº 5.988, de 19 de dezembro de 2006, a Sudam interpreta que não há necessidade de registrar informação, na Declaração, que delimite a incidência do benefício conferido às empresas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB nº 272/2016 – SUDAM, de 21 de julho de 2016, a Sudam informou:

“[...] informamos que todas as empresas que possuem projetos de redução do IRPJ aprovados pela Sudam recebem Laudo que deve ser encaminhado à Receita Federal do Brasil para o reconhecimento do direito à fruição do incentivo. A Declaração emitida pela Sudam reconhece o direito ao gozo do incentivo fiscal da Depreciação Acelerada por parte da empresa já beneficiária do incentivo da Redução do IRPJ, conforme consignado no parecer técnico que sugere a aprovação e expedição da referida declaração.

Ademais, entendemos que não há vinculação entre as linhas de produção com pleitos aprovados de redução do IRPJ e os itens passíveis de obter a depreciação acelerada. A detentora do direito à depreciação acelerada é a pessoa jurídica com projetos de redução do IRPJ já aprovados, enquadrados pelo Decreto 4.212/2002, em microrregiões menos desenvolvidas na área de atuação da Sudam.”

Análise do Controle Interno

A Sudam informa que a Declaração reconhece o direito do benefício à empresa e que entende não haver vinculação entre as linhas de produção com pleitos aprovados de Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis e os itens passíveis de depreciação acelerada.

Apesar de a unidade afirmar que reconhece o benefício à empresa, a Declaração consigna que reconhece o direito do benefício ao empreendimento, conforme destacado no campo “Fato”.

A vinculação com os laudos constitutivos, apresentados pela empresa, torna-se necessária para delimitar a incidência do benefício, tendo em vista que:

- O direito ao desconto dos créditos da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS aplica-se às máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, relacionados a projetos já aprovados, conforme dispõe o art. 3º do Decreto nº 5.988, de 19 de dezembro de 2006;
- A Declaração, emitida pela Sudam, é o documento hábil que concede o benefício;
- À Diretoria Colegiada compete conceder o incentivo de “Depreciação acelerada incentivada e Desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS”, conforme dispõe o art. 3º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar modelo de Declaração que vincule a incidência dos benefícios aos laudos constitutivos apresentados pelas empresas em seus processos de concessão do benefício de depreciação acelerada e de desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS.



2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Deficiências na avaliação da capacidade real instalada e na apuração da produção informada pela empresa.

Fato

Para avaliar o cumprimento do requisito de alcance do índice de 20% da capacidade real instalada prevista no projeto, disposto no art. 13, §§ 2º e 3º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, a Sudam solicita às empresas que apresentem os projetos em conformidade ao que estabelece o “Manual de Instruções para Elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais da Sudam” e, adicionalmente, editou duas notas técnicas:

- Nota Técnica CGIF/DGFAI Nº 001/2015;

- Nota Técnica CGIF/DGFAI Nº 01/2016.

A Nota Técnica CGIF/DGFAI Nº 001/2015, aprovada pela Resolução nº 12, de 30 de abril de 2015, disciplina os procedimentos a serem observados na apuração do índice de 20%.

O normativo estabelece que a aferição do grau de produção de 20% da capacidade instalada dos empreendimentos deve ser realizada por meio de mapa de produção, elaborado com base nos dados nos dados extraídos do Livro de Registro de Inventário, do Livro de Saída e das respectivas notas fiscais, conforme transcrito a seguir:

“Para efeito de apuração do percentual alcançado de produção em relação à capacidade real instalada, deverá ser exigido das empresas pleiteantes de benefícios fiscais a comprovação do volume produzido, através do mapa de produção, elaborado com base nos dados extraídos do Livro de Registro de Inventário, do Livro de Saída e das respectivas notas fiscais, conforme expresso no Manual de Instruções para Elaboração de Projetos, assinado pelo contador e pelo Gerente de Produção da empresa.”

Posteriormente, foi emitida a Nota Técnica CGIF/DGFAI nº 001/2016, que inclui a possibilidade da elaboração de mapa de produção com base nos dados extraídos da escrituração fiscal digital, e excluiu a possibilidade de obtenção de dados por meio de notas fiscais.

Com o objetivo de verificar o procedimento de análise da Sudam nos processos de concessão de incentivos fiscais, em especial quanto ao cumprimento do requisito de alcance do índice de 20% da capacidade real instalada prevista no projeto, foram analisados doze processos de incentivo “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”, concedidos em 2015, que envolvem os maiores montantes de renúncia tributária, segundo a estimativa do valor do incentivo 1º ano de fruição, fornecida pela Sudam:

Quadro – Amostra de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”.

Redução de 75% do IR	Beneficiárias	Modalidade	CNPJ
59004/000285/2015-86	GBR Componentes da Amazônia Ltda	Diversificação	05.370.795/0001-43
59004/000115/2015-00	Novamed Fábrica de Produtos Farmacêuticos Ltda	Implantação	12.424.020/0001-79
59004/000122/2015-01	Panasonic do Brasil Limitada	Modernização Total	04.403.408/0001-65
59004/000189/2015-38	Tractebel Energia S.A	Implantação	02.474.103/0018-67
59004/000021/2015-22	Humax do Brasil Indústria Eletrônica Ltda	Implantação	13.645.478/0001-65



Redução de 75% do IR	Beneficiárias	Modalidade	CNPJ
59004/000372/2015-33	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	Diversificação	84.453.844/0001-88
59004/000374/2015-22	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	Modernização Total	84.453.844/0001-88
59004/000321/2015-10	Masa da Amazônia Ltda	Implantação	04.454.120/0004-62
59004/000462/2015-24	Votorantim Cimentos N/NE S/A	Modernização Total	10.656.452/0068-97
59004/000423/2015-27	Mejer Agroflorestal Ltda	Implantação	03.044.969/0001-52
59004/000298/2015-55	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	Modernização Total	17.783.547/0001-03
59004/000288/2015-10	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	Diversificação	17.783.547/0001-03

Fonte: Ofício GAB Nº 212/2016 – Sudam, de 27 de junho de 2016.

A análise da amostra demonstrou o seguinte:

1. Apuração do alcance do índice de 20% da capacidade real instalada prevista no projeto, com base na Ordem de Serviço nº 01/2013-Sudam, emitida pela Diretoria de Gestão de Fundos e Incentivos e de Atração de Investimentos – DGFAI, em 30 de outubro de 2013

Embora o “Manual de Instruções para Elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais da Sudam” estabeleça, nos quadros de preenchimento obrigatório pelas empresas (fls. 15 e 16), que a apuração da capacidade real instalada é anual, no processo nº 59004/000115/2015-00 (Novamed Fábrica de Produtos Farmacêuticos Ltda), que trata de implantação, a apuração foi efetuada pela Sudam de forma proporcional, e não anual, tendo como fundamento a Ordem de Serviço nº 01/2013-Sudam, emitida pela Diretoria de Gestão de Fundos e Incentivos e de Atração de Investimentos – DGFAI, em 30 de outubro de 2013 (fls. 197 a 199 – Parecer Técnico nº 19/2015 e fl. 207 – Laudo Constitutivo nº 19).

A referida Ordem de Serviço nº 01/2013 estabelece critérios diferenciados para a aferição da capacidade real instalada nas modalidades “implantação” e “diversificação”, definindo que, nesses casos, a aferição será proporcional ao período da produção realizada, e não anual como consta no “Manual de Instruções para Elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais da Sudam”.

Tendo em vista que o art. 49 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, estabelece que as instruções necessárias para o cumprimento do Regulamento ocorrerão por meio de Resolução, a Sudam foi questionada se a Ordem de Serviço nº 01/2013 havia sido aprovada por resolução. A unidade informou, por meio do Ofício GAB nº 237/2016 – SUDAM, de 12 de julho de 2016, que:

“[...] o art. 53, inciso IX do Regimento Interno da Autarquia estabelece que:

À Coordenação-Geral de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros – CGIF, com parte integrante da estrutura organizacional da Diretoria de Gestão de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos, compete:

.....

IX - Propor normas, critérios e padrões de análise de projetos que demandem os incentivos fiscais e financeiros administrados pela Sudam;

.....”



Nesse sentido, a Ordem de Serviço 01/2013 - SUDAM acima mencionada, foi elaborada no âmbito da competência da Unidade de Coordenação CGIF, aprovada pelo Superintendente. ”

Apesar de competir à CGIF propor normas, critérios e padrões de análise de projetos, o Regimento Interno consigna que à Diretoria Colegiada compete editar normas sobre matérias de competência da Sudam (art. 10, inciso III). O dispositivo do Regimento Interno é, inclusive, coerente ao que estabelece o já mencionado art. 49 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

2. Ausência de verificação da veracidade das informações prestadas pelas empresas quanto à capacidade real instalada, parâmetro essencial para definição do valor do índice de 20% a ser alcançado pelas empresas

Para projetos de infraestrutura, a Sudam definiu, por meio do item 3 da Nota Técnica CGIF/DGFAI N° 001/2015, que a capacidade real instalada do projeto será considerada com base em documento emitido por agência reguladoras ou similares.

Dos doze processos analisados, apenas o processo nº 59004/000189/2015-38, da empresa Tractebel Energia S.A, trata de projeto de infraestrutura. Isto é, para este processo o item 3 da Nota Técnica foi aplicado.

Para os demais projetos, a Nota Técnica CGIF/DGFAI N° 001/2015 estabelece, no item 2, que a capacidade real instalada deverá ser calculada de acordo com a rotina estabelecida no Manual de Instruções para Elaboração de Projetos.

O “Manual de Instruções para Elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais da Sudam” exige que as empresas preencham quadros com a informação da capacidade real instalada anual, bem como apresentem a memória de cálculo correspondente (fls. 15 e 16); mas não esclarece como a Sudam verificará a veracidade das informações prestadas.

Os quadros preenchidos pelas empresas não esclarecem como elas chegaram aos valores unitários que servem de base para o cálculo efetuado da capacidade real instalada anual, tais como: capacidade de produção horária/diária. A localização dos quadros nos processos é relacionada a seguir.

Quadro – Localização dos quadros sobre capacidade real instalada anual.

Redução de 75% do IR	Beneficiárias	Localização dos quadros
59004/000285/2015-86	GBR Componentes da Amazônia Ltda	fl. 63
59004/000115/2015-00	Novamed Fábrica de Produtos Farmacêuticos Ltda	fl. 146
59004/000122/2015-01	Panasonic do Brasil Limitada	fls. 459 a 461
59004/000021/2015-22	Humax do Brasil Indústria Eletrônica Ltda	fls. 172 e 173
59004/000372/2015-33	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	fls. 195 e 196
59004/000374/2015-22	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	fls. 187 e 188
59004/000321/2015-10	Masa da Amazônia Ltda	fls. 103 e 104
59004/000462/2015-24	Votorantim Cimentos N/NE S/A*	fls. 65 e 222
59004/000423/2015-27	Mejer Agroflorestal Ltda	fls. 9, 66 e 156 a 159
59004/000298/2015-55	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	fls. 204 e 205
59004/000288/2015-10	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	fls. 196 e 197

Fonte: Processos analisados.



Nos processos analisados, que não estão relacionados a projetos na área de infraestrutura, não foi verificada análise expressa quanto à veracidade das informações prestadas pelas empresas sobre capacidade real instalada anual.

Ao ser questionada sobre a confirmação da veracidade das informações, a Sudam informou, por meio do OFÍCIO GAB nº 237/2016 – SUDAM, de 12 de julho de 2016, que a assinatura do dirigente da empresa e do economista responsável pela elaboração do projeto, agregam confiabilidade ao processo e que deve ser considerada a existência do *princípio da presunção de veracidade*.

3. Ausência de verificação da veracidade das informações constantes nos mapas de produção apresentados pelas empresas

Em todos os processos analisados foram emitidos laudos constitutivos em que a Sudam afirma que as empresas cumpriram os requisitos da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, sem constar nos processos exame da Sudam quanto à veracidade das informações constantes no mapa de produção fornecido pela empresa, conforme detalhamento do quadro a seguir.

Quadro – Localização do Parecer Técnico da amostra de “Redução fixa de 75%”.

Redução de 75% do IR	Beneficiárias	Localização do Laudo Constitutivo	Localização do Parecer Técnico
59004/000285/2015-86	GBR Componentes da Amazônia Ltda	fl. 211	fls. 200 a 202
59004/000115/2015-00	Novamed Fábrica de Produtos Farmacêuticos Ltda	fl. 207	fls. 197 a 200
59004/000122/2015-01	Panasonic do Brasil Limitada	fls. 546 a 548	fls. 528 a 533
59004/000189/2015-38	Tractebel Energia S.A	fl. 500	fls. 489 a 491
59004/000021/2015-22	Humax do Brasil Indústria Eletrônica Ltda	fls. 323 e 324	fls. 311 a 313
59004/000372/2015-33	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	fl. 305	fls. 294 a 296
59004/000374/2015-22	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	fl. 321	fls. 309 a 312
59004/000321/2015-10	Masa da Amazônia Ltda	fls. 257 e 258	fls. 243 e 244
59004/000462/2015-24	Votorantim Cimentos N/NE S/A	fl. 301	fls. 283 a 286
59004/000423/2015-27	Mejer Agroflorestal Ltda	fls. 423 a 432	fls. 400 a 402
59004/000298/2015-55	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	fl. 336	fls. 323 a 326
59004/000288/2015-10	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	fls. 420 a 423	fls. 406 a 408

Fonte: Processos analisados.

Não constam nos processos documentos que evidenciem que as informações constantes nos mapas de produção foram extraídas do Livro de Registro de Inventário e do Livro de Saída da empresa, conforme estabelece a referida Nota Técnica CGIF/DGFAI nº 001/2015.

Ao ser questionada sobre a confirmação da veracidade das informações, a Sudam informa por meio do OFÍCIO GAB nº 237/2016 – SUDAM, de 12 de julho de 2016, que a assinatura do dirigente da empresa e do economista responsável pela elaboração do projeto, agregam confiabilidade ao processo e que deve ser considerada a existência do *princípio da presunção de veracidade*.



Causa

Insuficiência de padrões de análise de projetos para verificação quanto ao cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013. Conforme o art. 10, inciso III do Regimento Interno e o art. 49 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, compete à Diretoria Colegiada editar normas para dar fiel cumprimento ao que dispõe a referida Portaria.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 272/2016-Sudam, de 21 de julho de 2016, a unidade se manifestou conforme segue:

“Em relação à solicitação 1, temos a esclarecer que, não obstante possa ser identificada a prevalência de um viés jurídico no questionamento sobre a questão, a análise da problemática não pode prescindir de um exame de cunho técnico dos procedimentos praticados, eis que, em última análise, a implementação do procedimento tem raízes em operações nitidamente matemáticas. Nesse sentido, pelo fato de a empresa, em seu primeiro ano de funcionamento não ter gerado produção em todos os meses, na hipótese de não ser considerada a capacidade anual proporcional, o cálculo consideraria meses sem produção para a aferição do percentual de uso da capacidade instalada e, por consequência, produziria resultados distorcidos da realidade num cenário de avaliação científica que o caso reclama.

Em outras palavras, nenhum regulamento genericamente estabelecido, na ocasião de sua concepção e emissão, é capaz de abranger todas as circunstâncias passíveis de ocorrência e, não é por outra razão que consta ressalva no art. 49 do Regulamento aprovado pela Portaria nº 283/2013, voltada a conceder prerrogativa à Diretoria Colegiada, no sentido de proceder regulamentação complementar, de tal maneira que fique garantido o fiel cumprimento do citado regulamento, consoante o fragmento da portaria a seguir transcrito:

“Art. 49. Para o fiel cumprimento deste Regulamento, poderá a Superintendência de Desenvolvimento Regional baixar, mediante Resolução, as instruções que se fizerem necessárias. ”

Por outro lado, os requisitos de competência para a emissão da ordem de serviço nº 01/2013, por parte do Diretor de Gestão de Fundos, são corroborados através do entendimento desposado pela Procuradoria Geral Federal da SUDAM, que o consignou em Nota nº 0008/2016/GAB/PFSUDAM/PGF/AGU, constante do processo nº CUP 50004/000155/2015-43, conforme fragmento abaixo transcrito:

“6. Ressaltamos que a metodologia de análise e atuação da Coordenação Geral de Incentivos Fiscais, unidade integrante da Diretoria de Fundos conforme anexo do Decreto n. 8275/2014, ou de qualquer outra Unidade Técnica da Autarquia não é competência do Superintendente, nem tampouco da Diretoria Colegiada aprovar, com fulcro nos artigos 49, V e art. 53, IX do Regimento Interno da SUDAM vigente compete ao Diretor de Fundos e/ou ao Coordenador Geral de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros aprovar referida metodologia devidamente fundamentada, pois trata-se de matéria técnica referente à competência da Diretoria e da Coordenação Geral. Poderá o intento ser por meio de Ordem de Serviço ou Nota Técnica emitida pelas autoridades que aqui citamos conjuntamente ou não. ”

Em relação ao item 2. da solicitação, o processo de checagem da capacidade instalada, também sofre forte influência dos aspectos técnicos nele envolvidos e é determinada por



um cálculo específico para cada tipo de produção, considerando que o processo envolve a existência de diversas variáveis, com múltiplas especificidades envolvidas em cada processo produtivo para a qual se calcula o valor.

Não há uma fonte específica de onde se possa confirmar a veracidade da expressão numérica referente à capacidade instalada de uma empresa para determinado produto ou serviço. Os empreendimentos que fazem jus aos incentivos administrados pela Sudam possuem diversas áreas de atuação, com os mais variados produtos e serviços, que envolvem cálculos específicos para cada situação.

Não há sequer uma fórmula pré-concebida para a determinação de uma capacidade instalada para determinado produto ou execução de determinado serviço. Este raciocínio só seria possível, caso certa produção se resumisse a uma só máquina, em que seu fabricante determinasse a produção máxima em catálogo, por exemplo, o que refletiria uma situação de absoluta excepcionalidade aos casos em que a Sudam recebe para as análises técnicas.

No caso de empresas que trabalham com linhas de produção, por exemplo, para a constatação da performance produtiva, seria necessário à equipe de vistoria proceder contagem horária da produtividade horária durante vários dias para ser possível alcançar uma média de produção confiável, para cada linha.

Ocorre que os projetos apresentados à análise da SUDAM, informam performances produtivas pretéritas, ou seja, perfis de produção alcançados em exercícios anteriores às datas das vistorias, não havendo condições operacionais de ser constatada a precisão das informações, a não ser pela presunção da veracidade das informações, em cotejo com a avaliação do desempenho atual constatado no decurso das vistorias.

Assim, durante as vistorias prévias para emissão dos pareceres de análise, as equipes designadas para vistoria, no próprio exame visual realizado no seu decurso, têm a possibilidade de avaliar se os números referentes às capacidades instaladas, que são informados pelas empresas no projeto, guardam coerência com a realidade da produção vistoriada, o que se consubstancia na emissão do parecer técnico.

Quanto à requisição de nº 3., a SUDAM desposa do entendimento que a veracidade das informações é comprovada pelo próprio documento (mapa de produção) disponibilizado pela Empresa, uma vez que este não é um documento avulso qualquer, mas trata-se de documento oficial elaborado com papel timbrado da empresa e assinado pelo seu dirigente e representante, o que confere a ele segurança, eis que confeccionado com base em documentos fiscais, conforme determina a Nota Técnica 001/2015, além de estar amparado no princípio da presunção de veracidade.

Ressalte-se que, outra eventual vistoria realizada a qualquer tempo, que venha a constatar a existência de quantitativos de produção divergentes daqueles informados à SUDAM a empresa e seus dirigentes serão devidamente responsabilizados cível e penalmente na forma da lei.

Afora o que foi acima consignado, é de se ponderar que a manipulação desses valores não traz vantagem alguma para uma empresa que se candidata a obter benefícios fiscais, tendo em vista que abaixo do percentual de 20% de utilização da capacidade instalada nenhuma empresa auferiria lucro e, conseqüentemente, não se tornaria apta a usufruir do incentivo da Redução de 75% do IRPJ. Ou seja, qualquer número inverídico apresentado resultaria em prejuízo à empresa, com perdas de anos de fruição do benefício, pois sem lucro nos primeiros anos, a empresa não poderia obter nenhum tipo de vantagem. ”



Análise do Controle Interno

A análise quanto a cada um dos itens é detalhada a seguir:

1. Apuração do alcance do índice de 20% da capacidade real instalada prevista no projeto, com base na Ordem de Serviço nº 01/2013-Sudam, emitida pela Diretoria de Gestão de Fundos e Incentivos e de Atração de Investimentos – DGFAI, em 30 de outubro de 2013

A Sudam justifica a apuração proporcional da capacidade real instalada nos processos de implantação e diversificação no fato de que “a empresa, em seu primeiro ano de funcionamento não ter gerado produção em todos os meses” e que “o cálculo consideraria meses sem produção para a aferição do percentual de uso da capacidade instalada e, por consequência, produziria resultados distorcidos da realidade” (grifos acrescidos).

Dos doze processos analisados, oito estão enquadrados nas modalidades de implantação e diversificação, ou seja, estariam abrangidos pela Ordem de Serviço nº 01/2013. Destes oito, apenas no processo nº 59004/000115/2015-00, da empresa Novamed Fábrica de Produtos Farmacêuticos Ltda, foi verificado o uso da capacidade real instalada proporcional.

No quadro a seguir consta a localização dos laudos constitutivos emitidos pela Sudam, que demonstram o uso da capacidade real instalada anual nos demais processos das modalidades de implantação e diversificação.

Quadro – Localização dos Laudos Constitutivos nos processos de implantação e diversificação.

Redução de 75% do IR	Beneficiárias	Modalidade	Localização do Laudo Constitutivo
59004/000285/2015-86	GBR Componentes da Amazônia Ltda	Diversificação	fl. 211
59004/000189/2015-38	Tractebel Energia S.A	Implantação	fl. 500
59004/000021/2015-22	Humax do Brasil Indústria Eletrônica Ltda	Implantação	fls. 323 e 324
59004/000372/2015-33	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	Diversificação	fl. 305
59004/000321/2015-10	Masa da Amazônia Ltda	Implantação	fls. 257 e 258
59004/000423/2015-27	Mejer Agroflorestal Ltda	Implantação	fls. 423 a 432
59004/000288/2015-10	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	Diversificação	fls. 420 a 423

Fonte: Processos analisados.

Além disso, no processo nº 59004/000285/2015-86, de diversificação, foi verificado que o laudo constitutivo emitido pela Sudam, para o produto telefone celular digital, utilizou como base para apurar o alcance do índice de 20% a produção do período de janeiro a julho de 2015, e relacionou esta produção à capacidade real instalada anual, e não proporcional (fls. 200 e 201 – Parecer Técnico nº 49/2015 e fl. 211 – Laudo Constitutivo nº 26/2015).

O mesmo ocorreu no processo nº 59004/000321/2015-10, de implantação, em que foi verificado que, para o produto receptor de sinal de televisão, a Sudam emitiu laudo constitutivo com base na produção do período de maio a dezembro de 2014, e relacionou esta produção à capacidade real instalada anual, e não proporcional (fls. 243 e 244 – Parecer Técnico nº 98/2015 e fl. 258 – Laudo Constitutivo nº 111/2015).

Nesses processos, a capacidade real instalada foi apurada de forma anual, mesmo a produção tendo ocorrido apenas em alguns meses. Não houve nesses processos alegações quanto a possíveis “resultados distorcidos” pela apuração ter sido anual. Diferentemente



do que ocorreu no processo nº 59004/000115/2015-00, da empresa Novamed Fábrica de Produtos Farmacêuticos Ltda, de implantação, em que foi verificado que o laudo constitutivo emitido pela Sudam, para o produto medicamentos, utilizou como base para apurar o alcance do índice de 20% a produção do período de julho a dezembro de 2014, e relacionou esta produção à capacidade real instalada proporcional (fls. 197 a 200 – Parecer Técnico nº 19/2015 e fl. 207 – Laudo Constitutivo nº 19/2015).

Registre-se que se a Sudam tivesse utilizado a capacidade real instalada anual que consta no Laudo Constitutivo nº 19/2015 da Novamed Fábrica de Produtos Farmacêuticos Ltda (fl. 207), a empresa teria alcançado um índice de 12,34%, ou seja, não teria cumprido o índice de 20% previsto no art. 13, §§ 2º e 3º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

Sobre o mesmo assunto, a Sudam afirma que *“nenhum regulamento genericamente estabelecido, na ocasião de sua concepção e emissão, é capaz de abranger todas as circunstâncias passíveis de ocorrência”* e afirma que o art. 49 da referida Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, concede prerrogativa à Diretoria Colegiada para editar regulamentação complementar.

No entanto, a Ordem de Serviço nº 01/2013-Sudam, emitida pela Diretoria de Gestão de Fundos e Incentivos e de Atração de Investimentos – DGFAI, em 30 de outubro de 2013, que alicerçou a aprovação do processo nº 59004/000115/2015-00 (Novamed Fábrica de Produtos Farmacêuticos Ltda), não foi aprovada por Resolução pela Diretoria Colegiada, como preceitua a Portaria, situação inclusive ratificada pela Sudam no Ofício GAB nº 237/2016 – SUDAM, de 12 de julho de 2016, em que a unidade afirma que a Ordem de Serviço foi aprovada pelo Superintendente.

Assim, apesar da competência da Diretoria Colegiada para emitir a normatização necessária (art. 48 e 49 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, combinado com o art. 10, III do Regimento Interno), foi emitida pela DGFAI ordem de serviço para normatizar a apuração da capacidade real instalada em processos de implantação e diversificação, sem constar Resolução da Diretoria Colegiada aprovando essa normatização.

No que se refere à afirmação da Sudam de que a competência da DGFAI para a emissão da referida ordem de serviço é corroborada pelo item 6 da Nota nº 0008/2016/GAB/PFSUDAM/PGF/AGU, não é o que se verifica pela leitura integral da referida Nota.

O item 6 da Nota trata da competência para aprovar a metodologia de análise e atuação da Coordenação-Geral de Incentivos Fiscais, e não da competência para a alteração do roteiro de elaboração de projetos ou de qualquer outro normativo da Sudam, o que compete à Diretoria Colegiada, conforme registra os itens 7 e 8 da Nota nº 0008/2016/GAB/PFSUDAM/PGF/AGU:

7. Caso haja no estudo realizado pelo GT a necessidade de alterar-se o roteiro de elaboração de projetos ou qualquer outro normativo existente no âmbito da SUDAM compete à Diretoria Colegiada, no exercício da competência disposta no artigo 6º, III do anexo ao Decreto nº 8275/2014 fazê-lo.

8. Registramos que pela redação que se apresenta no estudo constante às folhas 22 a 26, em especial na segunda Ação a ser implementada (fls 24), deve ser esclarecido se esta sendo proposta alteração na “rotina estabelecida no Manual de instruções para elaboração de projetos”, pois na justificativa em quadro ao lado é tida como proposta na oportunidade, quanto ao dimensionamento da capacidade real instalada com faz supor o estudo. Caso afirmativo deve ser encaminhada a Diretoria Colegiada minuta de alteração no roteiro que consiste em normativo no âmbito da SUDAM devendo ser alterado na forma em que foi aprovado.



No caso em análise, houve alteração da forma de apuração da capacidade real instalada constante no “Manual de Instruções para Elaboração de Projetos de Incentivos e Benefícios Fiscais da Sudam”, de anual para proporcional. Logo, a alteração deve ocorrer por ato da Diretoria Colegiada.

Por todo exposto, verifica-se que a Sudam utilizou, para verificação do alcance do índice de 20% previsto no art. 13, §§ 2º e 3º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, critérios diferenciados em um mesmo contexto (processos pertencentes à mesma modalidade – implantação e diversificação), devendo a Sudam se abster de utilizar critérios diferenciados, sob risco de ferir o princípio da isonomia.

2. Ausência de verificação da veracidade das informações prestadas pelas empresas quanto à capacidade real instalada, parâmetro essencial para definição do valor do índice de 20% a ser alcançado pelas empresas

A Sudam argumenta que o processo de checagem da capacidade instalada é determinado “*por um cálculo específico para cada tipo de produção*”. Entretanto, ainda que a apuração se dê por meio de cálculo específico, como alega a Sudam, não consta em nenhum dos processos analisados⁵ esse cálculo específico.

O que consta nos processos são operações matemáticas padrões (multiplicações) que levam em consideração essencialmente dois parâmetros: capacidade de produção diária e dias trabalhados no ano, para que a empresa obtenha o valor da capacidade real instalada anual. Apenas no processo nº 59004/000462/2015-24 há descrição da forma de obtenção destes parâmetros, nos demais processos não há informações sobre a forma de obtenção dos parâmetros utilizados para obter a capacidade real instalada anual.

A Sudam afirma também que não há “*fonte específica onde se possa confirmar a veracidade da expressão numérica referente à capacidade instalada*”. Entretanto, o fato da Sudam não conseguir apontar fonte específica para confirmar a veracidade das informações prestadas pelas empresas, não inviabiliza que a confirmação seja efetuada com base em fonte apontada pelas empresas.

Como dito anteriormente, no processo nº 59004/000462/2015-24, da Votorantim Cimentos N/NE S/A, a empresa apresenta memória de cálculo em que descreve o modo que utilizou para definir a capacidade instalada anual (fl. 65). No entanto, não consta expresso nem no Relatório de Vistoria e nem no Parecer de Técnico que a Sudam tenha realizado verificação quanto à veracidade das informações prestadas pela empresa em sua memória de cálculo (fl. 282 – Relatório de Vistoria e fls. 283 a 285 – Parecer Técnico nº 82/2015).

Nos outros dez processos analisados, as memórias de cálculo apresentadas pelas empresas não identificam nenhuma fonte para as informações de capacidade real instalada prestadas, o que prejudica a compreensão da origem das informações prestadas.

Quadro – Informações sobre capacidade real instalada anual prestada pelas empresas da amostra.

Redução de 75% do IR	Beneficiárias	Capacidade real instalada informada pela empresa
59004/000285/2015-86	GBR Componentes da Amazônia Ltda	fl. 63
59004/000115/2015-00	Novamed Fábrica de Produtos Farmacêuticos Ltda	fl. 146
59004/000122/2015-01	Panasonic do Brasil Limitada	fls. 459 a 461
59004/000021/2015-22	Humax do Brasil Indústria Eletrônica Ltda	fls. 172 e 173

⁵ Excluído o processo nº 59004/000189/2015-38, da empresa Tractebel Energia S.A que, conforme já informado no campo Fato, se refere à projeto de infraestrutura e possui parâmetro próprio, estabelecido na Nota Técnica CGIF/DGFAI Nº 001/2015, para definição da capacidade real instalada anual que será considerada para efeito de emissão de laudo constitutivo.



Redução de 75% do IR	Beneficiárias	Capacidade real instalada informada pela empresa
59004/000372/2015-33	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	fls. 195 e 196
59004/000374/2015-22	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	fls. 187 e 188
59004/000321/2015-10	Masa da Amazônia Ltda	fls. 103 e 104
59004/000423/2015-27	Mejer Agroflorestal Ltda	fls. 156 a 159
59004/000298/2015-55	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	fls. 204 e 205
59004/000288/2015-10	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	fls. 196 e 197

Fonte: Processos analisados.

Quanto à alegação de que os projetos apresentados à análise da Sudam informam perfis de produção alcançados em exercícios anteriores às datas das vistorias, o que segundo a Sudam não permite “*condições operacionais de ser constatada a precisão das informações*”, cabe ponderar que a alteração da capacidade instalada informada no momento de apresentação do projeto, para a verificada no momento de vistoria, deve ser precedida da ocorrência de algum evento entre essas datas, tais como inserção de novo maquinário ou acréscimo de mais um turno de trabalho, que justifique essa alteração. Inclusive, consta na Nota Técnica CGIF/DGFAI nº 001/2015, que o aumento do turno de produção será considerado aumento da capacidade real instalada.

Estas ocorrências poderiam ser verificadas na vistoria realizada pela Sudam, ocasião em que seria possível à Sudam realizar, se necessário, ajustes na capacidade real instalada considerada na concessão do benefício.

Por todo exposto, não consta expresso, nos processos analisados, que a unidade realizou verificação quanto à veracidade das informações prestadas pelas empresas em relação à capacidade real instalada anual. A ausência desta verificação pode trazer distorções ao valor do índice de 20% que deve ser analisado para concessão do incentivo fiscal de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”, prejudica a adequada análise quanto ao cumprimento do requisito previsto no art. 13, §§ 2º e 3º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

3. Ausência de verificação da veracidade das informações constantes nos mapas de produção apresentados pelas empresas

A unidade afirma que a veracidade da informação é comprovada pelo próprio mapa de produção, pois este é “*confeccionado com base em documentos fiscais*” e amparado no “*princípio da presunção de veracidade*”.

Quanto à informação de que o mapa de produção é confeccionado com base em documentos fiscais, não consta em nenhum dos processos analisados provas documentais de que a Sudam realizou cotejamento das informações constantes nos mapas de produção com as informações constantes nos alegados “documentos fiscais”, ou seja, não há evidências de que as informações foram extraídas dos documentos previstos no item 4 da Nota Técnica CGIF/DGFAI nº 001/2015.

Em cinco, dos doze processos analisados, as empresas sequer apontam a fonte utilizada para obtenção das informações prestadas no mapa de produção, conforme detalhado no quadro a seguir.

Quadro – Mapas de produção sem fonte.



Redução de 75% do IR	Beneficiárias	Localização dos mapas de produção	Localização do Relatório de Vistoria e Parecer Técnico
59004/000122/2015-01	Panasonic do Brasil Limitada	fls. 482 a 485	fls. 525 a 533
59004/000189/2015-38	Tractebel Energia S.A	fl. 481	fls. 488 a 491
59004/000021/2015-22	Humax do Brasil Indústria Eletrônica Ltda	fls. 272 e 273	fls. 310 a 313
59004/000462/2015-24	Votorantim Cimentos N/NE S/A	fl. 266	fls. 282 a 286
59004/000423/2015-27	Mejer Agroflorestral Ltda	fls. 305 a 309	fls. 398 a 402

Fonte: Processos analisados.

Registre-se que nos processos em que os mapas de produção não possuem fonte, tanto nos Relatórios de Vistoria quanto nos Pareceres Técnicos, que consignam os documentos adicionais que foram solicitados pela Sudam, não consta que a Sudam solicitou o Livro de Registro de Inventário, o Livro de Saída e as respectivas notas fiscais, como estabelece a Nota Técnica CGIF/DGFAI nº 001/2015, para realizar análise quanto à veracidade das informações que constam nos mapas de produção.

Nos outros sete processos analisados, o que se observou foi que apesar de os mapas de produção apresentarem fonte, esta não estava em consonância às fontes estabelecidas pelo item 4 da Nota Técnica CGIF/DGFAI nº 001/2015, quais sejam: o Livro de Registro de Inventário, o Livro de Saída e as respectivas notas fiscais.

Além disso, como o Relatório de Vistoria e o Parecer Técnico consignam os documentos adicionais que foram solicitados pela Sudam, o que foi observado é que sequer o Livro de Registro de Inventário, o Livro de Saída e as respectivas notas fiscais foram solicitados pela Sudam para que fosse realizado o cotejamento com as informações prestadas pelas empresas nos mapas de produção. Cada caso é detalhado no quadro a seguir:

Quadro – Processo com mapas de produção com fontes não constantes na Nota Técnica.

Redução de 75% do IR	Beneficiárias	Localização dos mapas de produção	Localização do Relatório de Vistoria e Parecer Técnico
59004/000285/2015-86	GBR Componentes da Amazônia Ltda	fl. 169 a 181	fls. 199 a 202
59004/000115/2015-00	Novamed Fábrica de Produtos Farmacêuticos Ltda	fl. 192	fls. 175 e 176 e fls. 197 a 200
59004/000372/2015-33	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	fl. 264 e fls. 267 a 287	fls. 288 e 289 e fls. 294 a 296
59004/000374/2015-22	Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	fl. 267 e fls. 283 a 303	fls. 304 e 305 e fls. 309 a 312
59004/000321/2015-10	Masa da Amazônia Ltda	fls. 229 e 230	fls. 242 a 244
59004/000298/2015-55	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	Fl. 309	Fls. 323 a 326
59004/000288/2015-10	Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	Fls. 389 e 390	Fls. 405 a 408

Fonte: Processos analisados.

Sobre o mesmo assunto, a Sudam argumenta que sua análise está amparada no “princípio da presunção de veracidade”. Em relação a este aspecto cabe registrar que o princípio da presunção de veracidade é um atributo dos atos praticados pela Administração Pública e



não dos atos praticados pelas empresas. Logo, o fato de os mapas de produção apresentarem assinatura do dirigente da empresa e do economista responsável, não dispensa a Sudam de verificar a veracidade das informações prestadas, inclusive, esta verificação é necessária para que a própria Sudam tenha segurança quando afirma em seus laudos constitutivos que as empresas atendem as condições e requisitos legais e para que a Sudam cumpra o rito, previsto no art. 13, §3º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, para verificação do atendimento do requisito de 20% - [...] *considera-se que o empreendimento entrou em operação quando, mediante inspeção e análise dos dados de produção realizada, resultar constatado que a produção ultrapassou o índice de 20% da capacidade real instalada* (grifos acrescidos).

Em outro argumento a Sudam informa que em outra eventual vistoria realizada a qualquer tempo que venha a constatar a existência de quantitativos de produção divergentes dos informados à Sudam a empresa será responsabilizada. Entretanto, a afirmação contradiz o informado pela própria unidade no Ofício GAB nº 207/2016-Sudam, de 23 de junho de 2016, no qual a unidade alega não possuir rotina de fiscalização, conforme transcrito abaixo:

Não, a SUDAM não detém prerrogativas institucionais para promover fiscalização em projetos que obtiveram benefícios fiscais. As atividades desenvolvidas pelo corpo técnico são voltadas à análise dos projetos pleiteantes de incentivos fiscais, onde se inclui apenas uma vistoria prévia para subsidiar o processo de análise. Após a aprovação do projeto, todos os demais mecanismos de concessão e controle dos benefícios passam a ser exercidos pela Receita Federal do Brasil.

Por todo exposto, em todos os processos analisados, a Sudam não conseguiu demonstrar que realiza a verificação da veracidade das informações constantes nos mapas de produção apresentados pelas empresas. A ausência desta verificação prejudica a adequada análise quanto ao cumprimento do requisito previsto no art. 13, §§ 2º e 3º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

Importa salientar que os laudos constitutivos da SUDAM e os despachos declaratórios da Receita Federal que concedem os benefícios, são atos administrativos vinculados, ou seja, vinculados ao cumprimento dos requisitos previstos em lei para concessão dos incentivos.

Na mesma linha, o Código Tributário Nacional dispõe no §2º do art. 179, sobre a inexistência de direito adquirido relativo ao ato concessório de isenção de tributos, aplicando-se quando cabível, o disposto no art. 155, abaixo indicado:

Art. 155 - A concessão da moratória em caráter individual não gera direito adquirido e será revogada de ofício, sempre que se apure que o beneficiado não satisfazia ou deixou de satisfazer as condições ou não cumpria ou deixou de cumprir os requisitos para a concessão do favor, cobrando-se o crédito acrescido de juros de mora:

I - com imposição da penalidade cabível, nos casos de dolo ou simulação do beneficiado, ou de terceiro em benefício daquele;

II - sem imposição de penalidade, nos demais casos. (grifos acrescidos).

Assim, o descumprimento das exigências para a concessão e usufruto dos benefícios pode acarretar a anulação ou revogação de ofício do ato concessório quando verificado que o beneficiário não satisfazia ou deixou de satisfazer as condições previstas em lei, motivo pelo qual estes atos devem ser emitidos com base elementos de convicção fidedignos.

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer rotinas e padrões de análise para verificar a veracidade das informações prestadas pelas empresas quanto à capacidade real instalada e às produções realizadas, visto que estas informações são parâmetros essenciais para análise quanto ao



cumprimento do requisito de alcance do índice de 20% previsto no art. 13, §§ 2º e 3º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Atuação insuficiente na verificação do cumprimento, pelas empresas beneficiadas com incentivos fiscais, das obrigações estabelecidas na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

Fato

Tendo em vista que a Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, define obrigações a serem cumpridas pelas empresas beneficiadas com incentivos e benefícios fiscais após a sua concessão e que o mesmo normativo estabelece em seu art. 50 que o não cumprimento do que dispõe o normativo implica a inclusão do empreendimento e de seus sócios majoritários em cadastro de inadimplentes financeiros ou não financeiros da Sudam, foi realizada análise quanto à atuação da Sudam na verificação do cumprimento das seguintes obrigações pelas empresas beneficiadas com incentivos e benefícios fiscais:

- Manter no local do empreendimento placa mencionando o benefício recebido, conforme modelo estabelecido pelo Governo Federal (art. 45, caput);
- Informar anualmente os dados pertinentes ao incentivo de redução do imposto devido, além de registros contábeis, sociais e ambientais (art. 46, inciso III);
- Por ocasião da declaração anual do imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ), informar o valor do imposto que deixou de ser recolhido em razão da redução do IRPJ (art. 47).

Para selecionar a amostra para realização da análise, foram considerados dois aspectos: empresas que tiveram incentivos e benefícios fiscais concedidos em 2015 e que ainda mantinham incentivos e benefícios fiscais, de outros exercícios, vigentes em 2015. A amostra é relacionada a seguir.

Quadro – Amostra para análise quanto à atuação da Sudam.

Beneficiárias	CNPJ
GBR Componentes da Amazônia Ltda	05.370.795/0001-43
Panasonic do Brasil Limitada	04.403.408/0001-65
Tellerina Comer. de Presentes e Artig. para decoração	84.453.844/0001-88
Votorantim Cimentos N/NE S/A	10.656.452/0068-97
Gibson Innovations do Brasil Indust. Eletrônica Ltda	17.783.547/0001-03
Vale S/A	33.592.510/0370-74
Samsung Eletrônica da Amazônia Ltda	00.280.273/0001-37
Moto Honda da Amazônia Ltda	04.337.168/0001-48
Votorantim Cimentos S/A	01.637.895/0184-22
Honda Componentes da Amazônia Ltda	05.541.925/0001-63
Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRAS	33.000.167/0793-79

Instada a informar qual procedimento adotado pela Sudam para realizar o acompanhamento do cumprimento das obrigações, a unidade informou, por meio do Ofício GAB nº 237/2016 – SUDAM, de 12 de julho de 2016, o seguinte:

“[...] informamos que por ocasião das vistorias realizadas nas empresas é feita checagem do cumprimento do que estabelece o art. 45 do Regulamento de Incentivos Fiscais [...]. A comprovação desses atos é feita por meio de fotografias integrantes dos relatórios de vistoria.



Por outro lado, informamos que uma parte das pessoas jurídicas beneficiárias de redução e isenção de imposto de renda já vem apresentando regularmente os dados informativos de que trata o art. 46 da Portaria nº 283/2013.

[...] em face ao não cumprimento da obrigação pela maioria das beneficiárias, a SUDAM, através da Coordenação de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros – CGIF, procedeu à notificação de todas as empresas beneficiárias de incentivos, no sentido de preencherem questionário elaborado pelo Ministério da Integração Nacional (MI), com as informações voltadas ao atendimento do que estabelece o art. 46, item III, da Portaria nº 283/2013, obtendo, no entanto, um retorno de informações abrangendo apenas 40% dessas empresas.

[...] por meio do processo nº CUP 59004/000371/2016-70 e de forma articulada com outras unidades, desencadeou ações no sentido de elaborar formulário a ser preenchido pelas empresas beneficiárias de incentivos fiscais, com as informações previstas no art. 46 do Regulamento de incentivos fiscais, bem como atuou, com apoio da Coordenação Geral de Tecnologia de Informática, na elaboração de minuta de resolução visando a criação de um banco de dados, que permitirá às empresas beneficiárias de incentivos, acesso direto ao site da SUDAM, para preenchimento das informações acima referidas.”

A análise demonstrou o seguinte:

1. Quanto à manutenção da placa no empreendimento (art. 45, caput)

Tendo em vista que a Sudam informa que este item é verificado durante as vistorias, foi realizado exame nos relatórios de vistorias constantes nos processos de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis” e “Depósitos de reinvestimento”, concedidos, em 2015, às empresas da amostra.

O exame evidenciou que em alguns casos não consta registro de placa nos Relatórios de Vistoria e que nos Relatórios de Vistoria que possuem os registros de placas, estas não seguem os padrões estabelecidos no Anexo II da Resolução Sudam nº 15, de 26 de junho de 2013, norma que estabelece os procedimentos relativos ao uso de Placas de Identidade Visual em projetos e convênios aprovados pela Sudam. O detalhamento da situação verificada em cada empresa é demonstrado a seguir.

a. GBR Componentes da Amazônia Ltda.

- 59004/000285/2015-86: No quadro 1.6 – “Incentivos Fiscais concedidos pela Sudam” (fl. 04), a empresa informa ser beneficiária de dois incentivos fiscais de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”, concedidos em 2014. No relatório fotográfico, que compõe o Relatório de Vistoria, consta registro de uma placa (fl. 190) que está fora dos padrões estabelecidos no Anexo II da Resolução nº 15, de 26 de junho de 2013 (ex: ausência de informações referentes ao projeto beneficiado), e nenhum registro sobre isto é feito no Relatório de Vistoria (fl. 199).

b. Panasonic do Brasil Ltda.

- 59004/000122/2015-01: No quadro 1.6 – “Incentivos Fiscais concedidos pela Sudam” (fls. 466 a 468), a empresa informa ser beneficiária de 25 incentivos fiscais, concedidos entre 1972 e 2013. Apesar de o Relatório de Vistoria (fls. 525 a 527) fazer referência ao relatório fotográfico, não foi identificado no processo este documento, constando apenas relatório fotográfico produzido pela própria empresa, que não traz registro de placa (fls. 494 a 509).

c. Votorantim Cimentos N/NE SA

- 59004/000462/2015-24: No quadro 1.6 – “Incentivos Fiscais concedidos pela Sudam” (fl. 07), a empresa informa ser beneficiária de um incentivo fiscal de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”, concedido em 2010. Apesar



de o Relatório de Vistoria (fl. 282) fazer referência ao relatório fotográfico, não foi identificado no processo este documento, constando apenas relatório fotográfico produzido pela própria empresa, que não traz registro de placa (fls. 275 a 281).

d. Gibson Innovations do Brasil Indústria Eletrônica Ltda.

- 59004/000298/2015-55: No quadro 1.6 – “Incentivos Fiscais concedidos pela Sudam” (fl. 203), a empresa informa ser beneficiária de oito incentivos fiscais de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”, concedidos em 2014. No relatório fotográfico, que compõe o Relatório de Vistoria, consta registro de uma placa (fl. 316) que está fora dos padrões estabelecidos no Anexo II da Resolução nº 15, de 26 de junho de 2013 (ex: ausência de informações referentes ao projeto beneficiado), e nenhum registro sobre isto é feito no Relatório de Vistoria (fl. 323).

- 59004/000288/2015-10: No quadro 1.6 – “Incentivos Fiscais concedidos pela Sudam” (fl. 195), a empresa informa ser beneficiária de oito incentivos fiscais de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”, concedidos em 2014. No relatório fotográfico, que compõe o Relatório de Vistoria, consta registro de uma placa (fl. 393) que está fora dos padrões estabelecidos no Anexo II da Resolução nº 15, de 26 de junho de 2013 (ex: ausência de informações referentes ao projeto beneficiado), e nenhum registro sobre isto é feito no Relatório de Vistoria (fl. 405).

e. Vale S/A

- 59004/000343/2015-71: No quadro 1.6 – “Incentivos Fiscais concedidos pela Sudam” (fl. 08), a empresa informa ser beneficiária de sete incentivos fiscais concedidos entre 2009 e 2014.

Considerando a existência do benefício de “Depósito de reinvestimento” concedido em 2014, por meio da Resolução 018/2014 (informação constante no quadro 1.6), a placa que consta no relatório fotográfico (fl. 413), que compõe o Relatório de Vistoria, está fora dos padrões estabelecidos no Anexo II da Resolução nº 15, de 26 de junho de 2013 (ex: ausência de informações referentes ao projeto beneficiado), e nenhum registro sobre isto é feito no Relatório de Vistoria (fl. 402).

f. Samsung Eletrônica da Amazônia Ltda.

- 59004/000527/2015-31: No quadro 1.6 – “Incentivos Fiscais concedidos pela Sudam” (fls. 12 e 13), a empresa informa ser beneficiária de 25 incentivos fiscais concedidos entre 2004 e 2014.

Considerando a existência do incentivo de “Redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis” concedido em 2014, por meio do Laudo Constitutivo 162/2014 (informação constante no quadro 1.6), a placa que consta no relatório fotográfico (fl. 586), que compõe o Relatório de Vistoria, está fora dos padrões estabelecidos no Anexo II da Resolução nº 15, de 26 de junho de 2013 (ex: ausência de informações referentes ao projeto beneficiado), e nenhum registro sobre isto é feito no Relatório de Vistoria (fl. 590).

g. Moto Honda da Amazônia Ltda.

- 59004/000028/2015-44: No quadro 1.6 – “Incentivos Fiscais concedidos pela Sudam” (fl. 13), a empresa informa ser beneficiária de dezessete incentivos fiscais concedidos entre 1978 e 2013.

Considerando a existência de benefícios de “Depósitos de reinvestimento” concedidos em 2013 (informação constante no quadro 1.6), a placa que consta no relatório fotográfico (fl. 231), que compõe o Relatório de Vistoria, está fora dos padrões estabelecidos no Anexo II da Resolução nº 15, de 26 de junho de 2013 (ex: ausência de informações



referentes ao projeto beneficiado), e nenhum registro sobre isto é feito no Relatório de Vistoria (fl. 229).

- 59004/000031/2015-68: No quadro 1.5 – “Incentivos Fiscais concedidos pela Sudam” (fl. 13), a empresa informa ser beneficiária de dezessete incentivos fiscais concedidos entre 1978 e 2013.

Considerando a existência de benefícios de “Depósitos de reinvestimento” concedidos em 2013 (informação constante no quadro 1.5), a placa que consta no relatório fotográfico (fl. 253), que compõe o Relatório de Vistoria, está fora dos padrões estabelecidos no Anexo II da Resolução nº 15, de 26 de junho de 2013 (ex: ausência de informações referentes ao projeto beneficiado), e nenhum registro sobre isto é feito no Relatório de Vistoria (fl. 251).

h. Votorantim Cimentos S/A

- 59004/000326/2015-34: No quadro 1.6 – “Incentivos Fiscais concedidos pela Sudam” (fl. 07), a empresa informa ser beneficiária de cinco incentivos fiscais concedidos entre 2013 e 2014.

No relatório fotográfico (fl. 385), que compõe o Relatório de Vistoria, não há nenhuma placa mencionando que a empresa é beneficiária de incentivos fiscais. No Relatório de Vistoria (fl. 384), a equipe da Sudam consigna o seguinte: “[...] foi cobrada a instalação da placa de incentivos fiscais concedidos pela Sudam, conforme estabelece o art. 45 da Portaria MI 283/2013”. No entanto, não consta ao final do processo qualquer evidência de que a cobrança tenha sido atendida pela empresa.

i. Honda Componentes da Amazônia Ltda.

- 59004/000029/2015-99: No quadro 1.6 – “Incentivos Fiscais concedidos pela Sudam” (fl. 11), a empresa informa ser beneficiária de seis incentivos fiscais concedidos entre 1986 e 2013.

Considerando a existência de benefício de “Depósito de reinvestimento” concedido em 2013 (informação constante no quadro 1.6), a placa que consta no relatório fotográfico (fl. 266), que compõe o Relatório de Vistoria, está fora dos padrões estabelecidos no Anexo II da Resolução nº 15, de 26 de junho de 2013 (ex: ausência de informações referentes ao projeto beneficiado), e nenhum registro sobre isto é feito no Relatório de Vistoria (fl. 263).

- 59004/000030/2015-13: No quadro 1.6 – “Incentivos Fiscais concedidos pela Sudam” (fl. 10), a empresa informa ser beneficiária de seis incentivos fiscais concedidos entre 1986 e 2013.

Considerando a existência de benefício de “Depósito de reinvestimento” concedido em 2013 (informação constante no quadro 1.6), a placa que consta no relatório fotográfico (fl. 182), que compõe o Relatório de Vistoria, está fora dos padrões estabelecidos no Anexo II da Resolução nº 15, de 26 de junho de 2013 (ex: ausência de informações referentes ao projeto beneficiado), e nenhum registro sobre isto é feito no Relatório de Vistoria (fl. 181).

2. Quanto ao cumprimento das obrigações constantes no art. 46, inciso III e art. 47 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013

Em relação à entrega de informações anuais pelas empresas, a Sudam informou no Ofício GAB nº 237/2016 – SUDAM, de 12 de julho de 2016, que apenas uma parte das empresas vinham apresentando estas informações. Visando a obtenção das citadas informações, a Sudam informa ter criado um questionário e notificado todas as empresas beneficiárias para preenchimento do questionário com as informações necessárias à avaliação da



concessão dos incentivos fiscais, tendo obtido resposta de 40% dessas empresas. No entanto, para nenhuma das empresas listadas houve apresentação de documentação.

Causa

Fragilidades nos controles internos de verificação do cumprimento, pelas empresas beneficiadas com incentivos fiscais, das obrigações estabelecidas na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB nº 272/2016 – SUDAM, de 21 de julho de 2016, a Sudam informou:

1. Quanto à manutenção da placa no empreendimento (art. 45, caput):

“[...] a SUDAM tem verificado rigorosamente o cumprimento da existência das placas de incentivos fiscais, entretanto tem direcionado sua preocupação para o cumprimento da finalidade maior das placas, que é o de dar publicidade às ações do Governo Federal voltadas ao desenvolvimento da Região. Entende-se que, considerando as frequentes mudanças introduzidas na padronização dificultam a implementação das ações de adequação das placas por parte das empresas beneficiárias. Já em 2015, nova padronização entrou em vigor (Resolução 64 de 16 de novembro de 2015) e precisa-se de considerar um intervalo de tempo necessário para que as empresas possam readaptar-se aos requisitos necessários ao cumprimento das especificações das placas. ”

2. Quanto ao cumprimento das obrigações constantes no art. 46, inciso III e art. 47 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013:

“[...] esclarecemos que em complemento às informações prestadas anteriormente, é possível aditar que todas as empresas beneficiárias são conhecedoras da obrigação da apresentação anual da declaração de rendimentos, pois nos Laudos emitidos pela Sudam está expressamente consignada esta obrigatoriedade.

A Sudam disponibiliza em seu site, na área destinada aos Incentivos Fiscais, o link para baixar o Questionário para Empresa Beneficiária dos Incentivos Fiscais (<http://www.sudam.gov.br/index.php/incentivos-fiscais>). Cabe informar, também, que a cada apresentação de novo pleito à Sudam, as empresas prestam as informações dos valores incorporados referentes ao incentivo da Redução do IRPJ nos últimos 5 anos (vide roteiro de apresentação de projetos), além das próprias 5 últimas declarações anuais de IRPJ, dentre os documentos a serem anexados ao projeto.

Além disso, é possível afirmar que as informações têm sido encaminhadas à Sudam pela grande maioria destas empresas, uma vez que, de forma recorrente, estas encaminham novos pleitos a esta Superintendência. Conforme dito em oportunidade anterior, nova Coordenação foi criada com o objetivo de dar cumprimento a esta determinação, de forma específica e já vem trabalhando no sentido de garantir o cumprimento da citada exigência.

Cumprir esclarecer, ainda que as empresas apresentaram, à época da análise documental, todos os documentos exigidos pelo regulamento. Àquela época, o prazo para apresentação das declarações anuais à Receita Federal do Brasil ano 2015 ainda não havia sido esgotado. Por seu turno, todas as demais declarações das empresas mencionadas, referentes aos anos anteriores a 2015, estão anexas aos processos e, também, foi apresentado o quadro do roteiro dos projetos contendo os valores referentes às reduções anuais do IRPJ a que as empresas fizeram jus, devidamente assinados por dirigentes e representantes da empresa, conforme prescreve o regulamento. ”



Análise do Controle Interno

A análise quanto a cada um dos itens é detalhada a seguir:

1. Quanto à manutenção da placa no empreendimento (art. 45, caput)

A Sudam informa que tem verificado rigorosamente a existência das placas dos incentivos fiscais. No entanto, não esclarece a inexistência de registro das placas nos processos 59004/000122/2015-01, 59004/000462/2015-24 e 59004/000326/2015-34.

Informa ainda que entende que as frequentes mudanças introduzidas na padronização das placas dificultam a implementação das ações de adequação das placas por parte da empresa. No entanto, a obrigatoriedade de que as placas das empresas beneficiárias atendam ao padrão estabelecido pelo Governo Federal advém do art. 45, caput, da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, ato editado pelo Ministro da Integração, logo, dada a existência da regra no momento da fiscalização, a Sudam deve tão somente verificar o cumprimento da obrigatoriedade pelas empresas nos moldes do que dispõe as normas vigentes.

Caso o cumprimento da Portaria tenha permitido à Sudam detectar deficiências na norma, cabe à própria unidade fazer uso da sua competência regimental de avaliar as atividades desenvolvidas na área de incentivos e benefícios fiscais e propor mudanças no normativo (art. 49, incisos III e XII do Regimento Interno). Não cabe à Sudam realizar juízo crítico, no momento da fiscalização, quanto à necessidade do cumprimento, pelas empresas, da obrigatoriedade prevista no art. 45 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

Tendo em vista o exposto, a falta de padronização observada em todos os processos analisados que possuíam placa, citados no fato, demonstra a ausência de verificação da Sudam quanto ao atendimento dos padrões estabelecidos no Anexo II da Resolução Sudam nº 15, de 26 de junho de 2013.

Registre-se que a Resolução Sudam nº 15, de 26 de junho de 2013, foi utilizada como padrão de verificação das placas porque os benefícios fiscalizados foram concedidos entre 2013 e 2015, ou seja, esta era a norma em vigor à época do cumprimento da obrigatoriedade pelas empresas. A nova resolução foi editada em 16 de novembro de 2015, portanto, só poderia ser cobrada para benefícios concedidos a partir deste período.

2. Quanto ao cumprimento das obrigações constantes no art. 46, inciso III e art. 47 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013

A Sudam informa que:

- As empresas são conhecedoras de suas obrigações;
- Disponibilizou em seu sítio questionário para empresa beneficiária dos incentivos fiscais;
- É possível afirmar que a grande maioria das empresas têm encaminhado as informações à Sudam, pois de forma recorrente apresentam novos pleitos e, nesta ocasião, as empresas apresentam informações dos valores incorporados referentes ao incentivo da Redução do IRPJ nos cinco últimos anos, bem como anexam as declarações anuais destes cinco últimos anos;
- Foi criada Coordenação com o objetivo específico de garantir o cumprimento destas obrigações.

Primeiramente, cabe esclarecer que apesar da norma dispor obrigações para as empresas, incumbe à Sudam verificar seu cumprimento. Note-se o que dispõe o art. 46, inciso III:



“[...] informar anualmente os dados pertinentes ao incentivo de redução do imposto devido, além de registros contábeis, sociais e ambientais para efeito de avaliação dos benefícios.” (grifos acrescidos).

Dessa forma, apesar de ser obrigação da empresa encaminhar os dados anualmente, a informação deve ser utilizada para avaliação dos benefícios, conforme dispõe a norma. Em consonância ao disposto no referido artigo, o Regimento Interno da Sudam estabelece que à Diretoria de Gestão de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos compete avaliar as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com a aplicação dos recursos dos benefícios e incentivos fiscais e financeiros (art. 49, inciso III do Regimento Interno).

Já o art. 47 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, dispõe:

“Por ocasião da declaração anual de imposto de renda da pessoa jurídica, as empresas beneficiárias deverão apresentar à Superintendência de Desenvolvimento Regional a informação do valor do imposto que deixou de ser recolhido, em razão da isenção ou redução do IRPJ.” (grifos acrescidos).

Novamente, apesar de constituir obrigação das empresas apresentar a informação do valor que deixou de ser recolhido, a fiscalização quanto ao cumprimento da obrigação cabe à Sudam, a quem a empresa deve apresentar a referida informação.

Inclusive, no caso de não cumprimento das obrigações dispostas na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, a Sudam deveria incluir o empreendimento e seus sócios majoritários no cadastro de inadimplentes financeiros e não financeiros, como estabelece o art. 50 da Portaria.

Relativamente ao questionário, apesar de a Sudam ter notificado todas as empresas beneficiárias, ela obteve retorno de apenas 40% das empresas, segundo informações prestadas por meio do Ofício GAB nº 237/2016 – SUDAM, de 12 de julho de 2016. Portanto, a iniciativa não se mostrou plenamente efetiva e não resultou em inclusão dos beneficiários no cadastro de inadimplentes financeiros e não financeiros, uma vez que a Sudam informa que este cadastro não existe (item 1.19 do Ofício GAB nº 207/2016 – SUDAM, de 23 de junho de 2016).

Por fim, a Sudam informa que a grande maioria das empresas encaminha as informações por ocasião da apresentação de novos pleitos. Apesar de o “Manual de instruções para elaboração de incentivos e benefícios fiscais da Sudam” de fato solicitar a apresentação de documentação comprobatória referente à incorporação dos recursos anteriormente aprovados (balanços e declarações do IRPJ dos cinco últimos anos, quando for o caso, atas/alterações contratuais etc.), a obrigação é existente apenas para empresas que apresentarem novos pleitos, ou seja, a iniciativa de pedir esta documentação apenas por ocasião da apresentação de novos pleitos deixa a Sudam sem informações das empresas que possuem apenas um pleito, o que gera prejuízos à própria Sudam na avaliação dos resultados obtidos com a aplicação dos recursos dos benefícios e incentivos fiscais e financeiros (art. 49, inciso III do Regimento Interno).

Por todo exposto, ficam demonstradas as deficiências existentes na Sudam quando da verificação do cumprimento das obrigações constantes no art. 45, caput, art. 46, inciso III e art. 47 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir rotinas, que especifiquem fluxos, responsabilidades e prazos, para a verificação do cumprimento, pelas empresas beneficiadas com incentivos fiscais, das obrigações estabelecidas na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, de forma a possibilitar o acompanhamento dos resultados obtidos com a aplicação dos recursos dos



incentivos e benefícios fiscais e a manutenção de banco de dados acerca das informações relativas ao acompanhamento dos incentivos fiscais administrados pela Sudam (art. 56, incisos I e VII do Regimento Interno).

Recomendação 2: Instituir o cadastro de inadimplentes financeiros ou não financeiros, previsto no art. 50 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, em caso de descumprimento da norma.

3 GESTÃO OPERACIONAL

3.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

3.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Falhas na construção dos indicadores da área de incentivos e benefícios fiscais da Sudam.

Fato

A concessão de incentivos fiscais é prevista no art. 151, inciso I da Constituição Federal para promoção do equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país.

Neste sentido, os incentivos fiscais administrados pela Sudam são instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e visam *estimular a formação do capital fixo e social na região da Amazônia, com objetivo de gerar emprego e renda e estimular o desenvolvimento econômico e social*, conforme informação retirada do sítio do Ministério da Integração⁶.

A fim de avaliar os resultados que vem sendo obtidos com a aplicação dos benefícios e incentivos fiscais, bem como as atividades desenvolvidas para operacionalizar a concessão de benefícios e incentivos fiscais, a Sudam instituiu seis indicadores operacionais e oito indicadores de desempenho, conforme detalhado a seguir:

Quadro – Indicadores operacionais.

Indicador	Fórmula
Capacidade Geral de Vistoria (CGV)	$\frac{N^{\circ} \text{ de vistorias realizadas}}{\text{Total de pleitos processados no exercício}} * 100$
Produtividade da Função Vistoria (PFV)	$\frac{N^{\circ} \text{ de vistorias realizadas no exercício}}{N^{\circ} \text{ de técnicos que realizaram as vistorias}} * 100$
Índice de cumprimento dos Planos de Vistoria (IPV)	$\frac{N^{\circ} \text{ de laudos emitidos no exercício}}{N^{\circ} \text{ de vistorias realizadas no exercício}} * 100$
Volume de pleitos Atendidos (VA)	$\frac{N^{\circ} \text{ de laudos e portarias emitidos no exercício}}{N^{\circ} \text{ de pleitos existentes}} * 100$
Capacidade de atendimento	$\frac{N^{\circ} \text{ de laudos e portarias emitidos no exercício}}{N^{\circ} \text{ de pleitos com entrada no exercício}} * 100$
Tempo Médio de Tramitação de Processos (TMTP)	$\frac{\text{Soma a duração dos processos solucionados com sucesso}}{N^{\circ} \text{ de processos solucionados com sucesso}} * 100$

Fonte: Ofício GAB Nº 239/2016 – SUDAM, de 11 de julho de 2016.

Quadro – Indicadores de desempenho.

⁶ <http://www.mi.gov.br/apresentacao-incentivos-fiscais>



Indicador	Fórmula
Taxa de Esforço Fiscal do Incentivo (TEFI)	$\frac{\text{Valor total previsto dos gastos tributários fruto do Incentivo Fiscal}}{\text{PIB Regional}} * 100$
Gasto Tributário Per Capita (GTPC)	$\frac{\text{Valor total previsto dos gastos tributários fruto do Incentivo Fiscal}}{\text{População Amazônica}} * 100$
Número Total de Projetos Incentivados (NTPI)	Nº total de projetos incentivados em gozo do benefício (em carteira)
Taxa de Variação da Carteira de Projetos (TVCP);	$\frac{(\text{Nº de projetos em carteira em A1} - \text{Nº de projetos em carteira A0})}{\text{Nº de projetos em carteira A0}} * 100$
Índice de Custo Benefício Geral do Incentivo (ICBGI)	$\frac{\text{Total do Valor Adicionado distribuído}}{\text{Total do Benefício Fiscal concedido}} * 100$
Índice de Custo Benefício Social do Incentivo (ICBSI)	$\frac{\text{Total do Valor Adicionado distribuído a Pessoal e Tributos}}{\text{Total do Benefício Fiscal concedido}} * 100$
Valor Total Adicionado (VTA)	\sum Valores Adicionados dos projetos incentivados em gozo do benefício
Valor Adicional Investido (VADI)	\sum Investimentos fruto dos projetos incentivados

Fonte: Ofício GAB Nº 212/2016 – SUDAM, de 27 de junho de 2016.

Para análise dos indicadores quanto a sua capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a situação a qual pretende medir e quanto à confiabilidade da fonte de dados das variáveis que compõem a metodologia de cálculo, foram selecionados um indicador operacional e sete indicadores de desempenho.

A análise demonstrou que os indicadores possuem falhas em sua construção, detalhadas a seguir:

1. Tempo Médio de Tramitação de Processos (TMTP)

$$\frac{\text{Soma da duração dos processos solucionados com sucesso}^7}{\text{Nº de processos solucionados com sucesso}} * 100$$

Informações sobre o indicador, prestadas por meio do Ofício GAB nº 239/2016 – SUDAM, de 11 de julho de 2016:

Finalidade do indicador na visão da instituição: *Indicar o tempo médio de aprovação de um incentivo fiscal;*

Fonte dos dados: Planilha de controle interno dos pleitos da Sudam.

A finalidade do indicador, de verificar o tempo médio de tramitação do processo, é plenamente atingida pela aplicação da fórmula de cálculo proposta. No entanto, a avaliação quanto à consistência dos valores retirados da planilha de controle em relação ao que consta nos processos de concessão de benefícios e incentivos fiscais (amostra constante no item “Avaliação do processamento interno dos pedidos de concessão de incentivos e benefícios fiscais” deste relatório) evidenciou que em 100% dos processos analisados há divergência entre as datas constantes na planilha e as datas constantes nos processos, o que demonstra a fragilidade da fonte de dados e a falta de metodologia formal para coleta dos dados, ocasionando a falta de confiabilidade do indicador. A seguir detalham-se todas as divergências encontradas.



Processo	Data de entrada do pleito (planilha de controle)	Data de entrada do pleito (processo)	Data de emissão do documento (planilha de controle)	Data de emissão do documento (processo)
59004/000343/2015-71	22/07/2015	25/06/2015 (fl. 03)	23/12/2015	24/12/2015 (fl. 429)
59004/000527/2015-31	05/11/2015	27/10/2015 (fl. 02)	23/12/2015	24/12/2015 (fl. 607)
59004/000457/2014-31	17/10/2014	09/10/2014 (fl. 02)	*	*
59004/000031/2015-68	20/01/2015	26/12/2014 (fl. 02)	*	*
59004/000028/2015-44	20/01/2015	26/12/2014 (fl. 02)	*	*
59004/000326/2015-34	15/07/2015	08/07/2015 (fl. 03)	23/12/2015	24/12/2015 (fl. 403)
59004/000029/2015-99	20/01/2015	26/12/2014 (fl. 02)	*	*
59004/000030/2015-13	20/01/2015	26/12/2014 (fl. 02)	*	*
59004/000032/2015-11	20/01/2015	18/12/2014 (fl. 02)	*	*
59004/000227/2015-52	11/04/2015	05/05/2015 (fl. 02)	*	*
59004/000121/2015-59	17/03/2015	10/03/2015 (fl. 02)	*	*
59004/000499/2014-71	12/11/2014	05/11/2014 (fl. 02)	*	*
59004/000604/2015-53	19/11/2015	16/11/2015 (fl. 02)	*	*
59004/000074/2015-43	12/02/2015	09/02/2015 (fl. 02)	*	*
59004/000111/2015-13	11/03/2015	27/02/2015 (fl. 02)	29/12/2015	16/11/2015 (fl. 249)
59004/000492/2015-31	11/03/2015	08/10/2015 (fl. 03)	*	*
59004/000285/2015-86	09/06/2015	01/06/2015 (fl. 02)	*	*
59004/000115/2015-00	12/03/2015	09/03/2015 (fl. 02)	04/08/2015	06/08/2015 (fl. 207)
59004/000122/2015-01	17/03/2015	09/03/2015 (fl. 02)	*	*
59004/000189/2015-38	17/04/2015	15/04/2015 (fl. 02)	*	*
59004/000021/2015-22	19/01/2015	16/12/2014 (fl. 02)	*	*
59004/000372/2015-33	12/08/2015	04/08/2015 (fl. 02)	*	*
59004/000374/2015-22	12/08/2015	04/08/2015 (fl. 02)	*	*
59004/000321/2015-10	09/07/2015	03/07/2015 (fl. 02)	*	*
59004/000462/2015-24	24/09/2015	17/09/2015 (fl. 03)	*	*
59004/000423/2015-27	10/09/2015	04/09/2015 (fl. 04)	*	*
59004/000298/2015-55	16/06/2015	03/06/2015 (fl. 02)	*	*
59004/000288/2015-10	09/06/2015	03/06/2015 (fl. 02)	*	*

Legenda: * Não houve divergência entre as datas constantes na planilha e no processo.

Fonte: Processos analisados e Planilha de Controle da CGIF.

2. Taxa de Esforço Fiscal do Incentivo (TEFI)

$$\frac{\text{Valor total previsto dos gastos tributários fruto do Incentivo Fiscal}}{\text{Produto Interno Bruto (PIB) Regional}} * 100$$

Informações sobre o indicador, prestadas por meio do Ofício GAB nº 212/2016 – SUDAM, de 27 de junho de 2016:

Finalidade do indicador na visão da instituição: *Indicar qual o tamanho do esforço fiscal para os incentivos em relação ao PIB;*

Fonte dos dados: O numerador é retirado do Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT), da Receita Federal do Brasil (RFB); e o denominador é retirado do Produto Interno Bruto das Contas Regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em relação às fontes de dados das variáveis que compõem o indicador, como as duas fontes são externas à Sudam, a apuração do indicador fica vinculada à periodicidade de divulgação das variáveis pela RFB e pelo IBGE. Nesse contexto, em consulta ao sítio do IBGE⁸, foi verificado que só há disponibilidade do valor do dado PIB Regional para os exercícios de 2010 a 2013, ou seja, a aplicação do indicador não permite a Sudam obter um panorama atual do esforço fiscal para os incentivos em relação ao PIB, fato que compromete a tomada de decisões tempestivas ao acompanhamento deste indicador.

3. Número Total de Projetos Incentivados (NTPI)

Nº total de projetos incentivados em gozo do benefício (em carteira)

Informações sobre o indicador, prestadas por meio do Ofício GAB nº 212/2016 –

⁸ http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2013/default_xls_especiais.shtm



SUDAM, de 27 de junho de 2016:

Finalidade do indicador na visão da instituição: *Indicar se a carteira de projetos incentivados tem crescido nos últimos anos;*

Fonte dos dados: Planilha de controle interno dos pleitos.

Apesar de objetivar acompanhar o número total de projetos incentivados em gozo dos benefícios, o dado que a Sudam possui permite à unidade visualizar a evolução quantitativa de laudos, resoluções ou atos emitidos pela Sudam. Tendo em vista que, em relação aos incentivos de “Redução Fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”, a emissão do laudo constitutivo pela Sudam não confere à empresa o direito ao benefício; que o direito é reconhecido pela unidade da Secretaria da Receita Federal (art. 2º da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013); que a Sudam não recebe nenhuma comunicação sobre o reconhecimento ou não dos incentivos, conforme informado no Ofício GAB nº 207/2016 – SUDAM, de 23 de junho de 2016; e que, conforme informado no Ofício GAB nº 237/2016-Sudam, de 12 de julho de 2016, nem todas as empresas prestam informação anual quanto ao benefício que vem sendo usufruído; o dado sobre o número total de projetos incentivados que a Sudam possui pode não espelhar a realidade quanto ao gozo do benefício.

4. Taxa de Variação da Carteira de Projetos (TVCP)

$$\frac{(N^{\circ} \text{ de projetos em carteira em A1} - N^{\circ} \text{ de projetos em carteira A0})}{N^{\circ} \text{ de projetos em carteira A0}} * 100$$

Informações sobre o indicador, prestadas por meio do Ofício GAB nº 212/2016 – SUDAM, de 27 de junho de 2016:

Finalidade do indicador na visão da instituição: *Indicar qual a velocidade de crescimento da carteira de projetos incentivados no último ano;*

Fonte dos dados: Planilha de controle interno dos pleitos.

Apesar de ter por objetivo verificar a velocidade de crescimento da carteira de projetos incentivados, a fonte de dados da variável é baseada nos dados que a Sudam possui e, portanto, possui a mesma restrição descrita no indicador NTPI (uma vez que a Sudam não possui informação completa sobre o gozo ou não do benefício dos incentivos de “Redução Fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis”, conforme informado no Ofício GAB nº 237/2016-Sudam, de 12 de julho de 2016). Logo, a aplicação da fórmula proposta demonstra se a emissão de laudos, declarações, resoluções ou atos está crescendo ou não ao longo do tempo, não atingindo a finalidade proposta.

5. Índice de Custo Benefício Geral do Incentivo (ICBGI), Índice de Custo Benefício Social do Incentivo (ICBSI) e Valor Total Adicionado (VTA)

Quadro – Indicadores de desempenho.

Indicador	Fórmula
Índice de custo benefício geral do incentivo (ICBGI)	$\frac{\text{Total do Valor Adicionado distribuído}}{\text{Total do Benefício Fiscal concedido}} * 100$
Índice de custo benefício social do incentivo (ICBSI)	$\frac{\text{Total do Valor Adicionado distribuído a Pessoal e Tributos}}{\text{Total do Benefício Fiscal concedido}} * 100$
Valor total adicionado (VTA)	\sum Valores Adicionados dos projetos incentivados em gozo do benefício

Fonte: Ofício GAB Nº 212/2016 – SUDAM, de 27 de junho de 2016.

Informações sobre o indicador, prestadas por meio do Ofício GAB nº 212/2016 – SUDAM, de 27 de junho de 2016:

Finalidade do indicador na visão da instituição:



ICBGI: *Indicar se os projetos incentivados têm criado riqueza superior ao benefício recebido;*

ICBSI: *Indicar se os projetos incentivados têm gerado riqueza social;*

VTa: *Indicar se os projetos incentivados têm criado riqueza para a região.*

Fonte dos dados: Demonstração do Valor Adicionado (DVA), enviado pelas empresas à Sudam, e Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT), da Receita Federal do Brasil.

Os três indicadores buscam gerar informações quanto aos projetos incentivados pela Sudam. No entanto, o uso da DVA como fonte de dados para aplicação de todas as fórmulas desconsidera o fato de que nem todo o público-alvo dos incentivos fiscais possuem obrigatoriedade legal de apresentação deste demonstrativo.

A obrigatoriedade de apresentação desta demonstração, DVA, é apenas para Sociedade por Ações, conforme dispõe a Lei n 6.404, de 15 de dezembro de 1976, o que não abarca todo o público-alvo dos benefícios e incentivos fiscais administrados pela Sudam, qual seja, qualquer pessoa jurídica, sob qualquer forma de constituição. Ou seja, os dados gerados por estes indicadores não permitem à Sudam avaliar, de maneira geral, todos os projetos incentivados.

Outro fator que impacta na apuração destes indicadores é que a DVA deve ser enviada pelas empresas que, apesar de terem obrigação de encaminharem anualmente os registros contábeis pertinentes ao incentivo concedido (art. 46, inciso III da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013), não vem encaminhando estas informações à Sudam, conforme informado por meio do Ofício GAB nº 237/2016-Sudam, de 12 de julho de 2016. Logo, este fato também compromete a apuração do indicador.

6. Valor Adicional Investido (VADI)

∑ Investimentos fruto dos projetos incentivados

Informações sobre o indicador, prestadas por meio do Ofício GAB nº 212/2016 – SUDAM, de 27 de junho de 2016:

Finalidade do indicador na visão da instituição: *Indicar se os projetos têm contribuído para elevação do investimento privado na região;*

Fonte dos dados: Balanço das empresas.

A apuração deste indicador também é comprometida pela sua fonte de dados, tendo em vista que a apuração depende do envio dos balanços das empresas que, conforme informado por meio do Ofício GAB nº 237/2016-Sudam, de 12 de julho de 2016, a maioria das empresas não vêm encaminhando este documento. Fato que compromete a apuração do indicador e, portanto, a visualização do investimento que vem sendo feito em decorrência dos projetos incentivados pela Sudam.

Causa

Deficiência no gerenciamento das informações sobre incentivos e benefícios fiscais que são utilizadas como fonte de dados dos indicadores.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício GAB nº 279/2016 – SUDAM, de 25 de julho de 2016, a Sudam informou:

“[...] temos a esclarecer que o indicador “Tempo Médio de Tramitação de Processos (TMTP)” é um instrumento de avaliação de desempenho operacional interno da



Coordenação Geral de Incentivos Fiscais e é medido com o propósito de aferir o grau de desempenho que alcançou a unidade responsável pela administração dos Incentivos fiscais da SUDAM. Aliás, o caráter de instrumento de avaliação de desempenho interno daquela Coordenação já havia sido plenamente evidenciado através do Ofício nº 239/2016, que assim descreve a função do indicador supra referenciado:

“O objetivo desses indicadores acima referenciados é avaliar o desempenho da unidade responsável pelos Incentivos Fiscais na SUDAM, na condução de suas atividades operacionais internas, focalizando a identificação e a avaliação do esforço e da eficiência governamental. ”

Em decorrência da conotação de indicador medido pela própria Unidade técnica e voltado unicamente para avaliação interna do seu desempenho, esse instrumento não é sequer divulgado ao público externo, visto que serve apenas para orientar a escolha de um arranjo administrativo capaz de garantir mais eficiência nas ações praticadas durante a tramitação processual de responsabilidade da CGIF/SUDAM.

A avaliação interna desse indicador, por consequência, tem alcançado resultados plenamente positivos, revelando a progressiva diminuição do tempo de tramitação dos processos como um todo, indicando que o instrumento de avaliação interna tem atingido o propósito para o qual foi instituído.

Nesse sentido, na avaliação do destacado instrumento, atualmente é considerado o tempo compreendido desde a recepção do projeto pela CGIFSUDAM até a data em que é emitido o documento de aprovação pela Diretoria Colegiada. Por tal razão as identificadas divergências encontradas entre as datas constantes da planilha citada e as datas constantes nos respectivos processos, derivam das diferenças das datas de entrada no protocolo da SUDAM e de entrada na Unidade técnica.

Por outro lado, a identificação de diferenças ocorridas entre datas constantes de cinco dos processos mencionados, é decorrente de dificuldades administrativas internas geradoras de pequeno lapso de tempo, registrado entre a data de aprovação do pleito e a data de emissão do documento de aprovação.

Não obstante as circunstâncias ora expostas e com o propósito de suprir as lacunas questionadas, a SUDAM, a partir de 2016, passará a elaborar dois tipos de indicadores: o de natureza interna, que já vem sendo produzido, envolvendo o tempo de tramitação processual interna na Coordenação de Incentivos fiscais, e outro, abrangendo o tempo total compreendido desde a recepção formal do pleito no protocolo da SUDAM até a data de emissão final do documento de aprovação ou do ofício comunicando seu arquivamento. ”

Em relação aos demais indicadores, por meio do Ofício GAB nº 425/2016 – SUDAM, de 31 de outubro de 2016, a Sudam informou:

“[...] no que concerne à metodologia em que os indicadores se baseiam, na literatura são encontradas avaliações que verificam os impactos da ação governamental, onde analisa-se cada nível de desempenho e segue-se uma matriz lógica de avaliação. O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 2010 formulou uma matriz de estrutura lógica do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) sob uma ótica *ex post*⁹: Objetivo → Ações → Produtos → Resultados → Impactos, no qual detalha os objetivos gerais do FNE, enumera as ações e subprogramas implementados, cita os produtos gerados, como

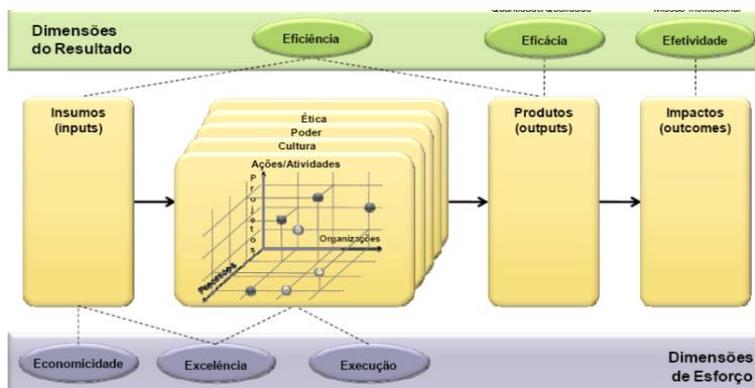
⁹ Existem dois tipos de períodos em que uma avaliação pode ser aplicada. A *ex ante*, antes da implantação do plano, para projetar possíveis retornos, resultados e impactos para viabilizar a decisão de investir ou não. A outra é a *ex post*, efetuada durante e após a intervenção para aferição dos impactos e resultados obtidos (BNB, 2010).



empresas implantadas, os resultados gerados, como aumento da produção e os impactos verificados na região, a exemplo da elevação do PIB.

Antes disso, o TCU estruturou um marco lógico para estrutura do governo (Portaria nº 39/2001-TCU), que dividia em etapas os ciclos de avaliação, em economicidade, excelência, execução, eficiência, eficácia e efetividade, o que deu origem aos 6 Es. Seguindo esta linha, o MPOG publicou em 2009 um guia referencial para medição de desempenho e manual para construção e indicadores (MPOG, 2009), para balizar as avaliações existentes no Brasil, o qual será exposto na figura que segue:

Figura 1 – Cadeia de valor e os 6 Es de desempenho



Fonte: BRASIL (2009)

Os elementos da avaliação mostrados na figura partem da premissa dos seis Es: Economicidade, Excelência, Execução, Eficiência, Eficácia e Efetividade. A lógica do método é a divisão em dimensões e a formação de uma cadeia de valor. Os três primeiros Es medem o esforço necessário para implantação da política, enquanto os últimos avaliam os resultados. A soma dos esforços mais os resultados geram o desempenho, cujo objetivo é gerir e melhorar o processo de tomada de decisão. A cadeia de valor mostra as etapas que representam a ação governamental, desde a obtenção de recursos até a geração de impactos provenientes dos produtos gerados pela política, e é apresentada junto com as dimensões, por essas apresentarem como as etapas se relacionam.

A dimensão de esforço mensura os custos de implantação da política, ligados aos insumos, ações e atividades. As análises são de execução, referente à realização dos processos, projetos e ações conforme os regulamentos estabelecidos; economicidade que objetiva a obtenção de recursos com o menor ônus possível para a gestão dos recursos financeiros e físicos; excelência que é a conformidade das ações com os padrões estabelecidos no mercado para uma melhor execução e economicidade da ação governamental.

Na dimensão de resultado, estão as análises de eficiência, eficácia e efetividade. Avaliações de eficiência agem sobre a etapa de ações e atividade, de como os insumos se transformam em produtos. São necessárias para saber o melhor resultado possível com os recursos disponíveis, se os benefícios prevalecem sobre os seus custos e se os produtos foram obtidos nos prazos e custos projetados. Análises de eficácia avaliam os produtos (outputs) gerados pela política, para verificar se as metas do programa foram atingidas e o grau de alcance dos resultados previstos e programados em um determinado período de tempo. A efetividade avalia a fase dos impactos (outcomes) do programa sobre a população. São as mudanças em longo prazo resultantes da intervenção governamental e respondem quais mudanças foram trazidas para os beneficiários e a sociedade em geral, além de verificar se os resultados geraram os impactos perseguidos pelos objetivos.

Informamos que a Demonstração de Valor Adicionado (DVA) é variável de grande importância na avaliação do custo-benefício referente aos 6E's e à Matriz de Estrutura



Lógica no âmbito dos Incentivos Fiscais como política pública. Tal peça contábil mostra a riqueza gerada por uma empresa de forma absoluta ou distribuída entre Salários, Lucros e Impostos, resumidamente. Assim sendo, a despeito da não existência de obrigatoriedade de entrega da Demonstração pelas empresas do tipo Sociedade Limitada (LTDA), a Sudam vem obtendo êxito na coleta de tal informação. Em uma iniciativa piloto realizada em 2016, dentre as 47 empresas que entregaram a DVA, verificou-se que 32 (aproximadamente 70%) são empresas LTDAs.

Ademais, o processo de avaliação das políticas da Sudam é recente. A criação da CGAV data de Outubro de 2014, o que pressupõe que a metodologia de avaliação tende a ser aperfeiçoada na medida em que for implementada. No momento acredita-se que a metodologia dos 6 E's e da Matriz de Estrutura Lógica estão em consonância com o elenco de informações e recursos disponíveis para a sua aplicação, visto que metodologias mais avançadas demandam melhor expertise além de maior número de recursos humanos e/ou financeiros.

Acrescentamos também que o PIB regional é uma informação oficial fundamental para avaliar o esforço fiscal do Governo Federal. Pretende-se verificar se o insumo para os incentivos fiscais enquanto política pública são representativos e condizentes com as necessidades da região amazônica. Portanto, apesar da defasagem temporal verificada, acredita-se que o indicador analisado a partir de uma série histórica pode mostrar a trajetória do esforço fiscal e manter relevância para a tomada de decisão.

Ademais, o relatório de auditoria afirma que o PIB regional somente está disponível para os anos de 2010 a 2013. Na realidade existe uma série histórica do PIB regional a contar do ano de 2002¹⁰. Ressalta-se ainda que indicador de esforço fiscal já é calculado pela CGAV e sua série histórica pode ser obtida no 1º Relatório de Avaliação dos Incentivos Fiscais Concedidos disponível na página da Sudam na internet.

Comunicamos ainda que já estão sendo tomadas medidas para o aperfeiçoamento da fonte de dados dos indicadores citados. O processo 59004/00371/2016-70 trata da normatização da cobrança de informações às empresas beneficiadas com incentivos fiscais e construção de um banco de dados.

Segundo manifestação da CGTI/SUDAM, a construção do banco de dados tem previsão de início em Novembro de 2016 e término em 2017.

Paralelamente à construção do sistema será submetida à diretoria colegiada uma Resolução que detalhe as informações a serem entregues pelas empresas anualmente.

Ademais, o processo 59004/000493/2015-85 trata do convênio entre a SUDAM e a Receita Federal do Brasil (RFB) com vistas ao compartilhamento de informações por parte da RFB referentes aos incentivos fiscais da Sudam. Entre elas: Número total de empresas e valor da renúncia tributária por UF e atividade econômica. O processo atualmente está em tramitação na Procuradoria Geral da Sudam.”

Análise do Controle Interno

Em relação ao indicador Tempo Médio de Tramitação de Processos (TMTP), a Sudam informa que este é um instrumento de avaliação de desempenho interno da CGIF e que não é “sequer divulgado ao público externo”.

Embora não se tenha questionado sobre a divulgação desses indicadores, importa avaliar que a informação apresentada pela Sudam diverge da prestada pela unidade no Ofício nº

¹⁰Ver

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default_ods_2002_2012.shtm



239/2016-SUDAM, de 11 de julho de 2016, no qual é afirmado que há disponibilização das informações sobre os indicadores, conforme transcrito abaixo:

“Quanto à divulgação dos resultados dos indicadores, considerando que eles se tratam de parâmetros voltados a avaliação do desempenho operacional interno, não teriam a necessidade de divulgação externa. Mesmo assim a SUDAM disponibiliza em seu site, através do link: <http://www.sudam.gov.br/index.php/documentos-institucionais?id=151>, os relatórios de gestão dos períodos compreendidos de 2013 a 2015, de onde os indicadores referenciados são integrantes.”

Quanto às diferenças verificadas entre a data considerada como inicial pela Sudam, para fins de apuração do indicador, e a data de entrada do pleito, a Sudam registra que na medição do indicador é considerada a data de recepção do projeto na CGIF, e não a data de entrada do projeto na Sudam, visto que o indicador é *“medido pela própria Unidade técnica e voltado unicamente para a avaliação interna do seu desempenho”*.

Entretanto, no Ofício nº 239/2016-SUDAM, de 11 de julho de 2016, é informado que o indicador apresenta como resultado o *“tempo médio de aprovação de um pleito na Sudam, durante o exercício”*, ou seja, o indicador deve apresentar o tempo médio de tramitação na Sudam e não o tempo de tramitação em um setor específico da Sudam para que se obtenha o resultado pretendido pela própria unidade. Logo, para que se obtenha essa informação, o indicador deve considerar como data inicial a data de entrada do projeto na Sudam e não a data de entrada em um setor específico.

Ademais, se o objetivo do indicador é unicamente medir o desempenho da unidade técnica (CGFI), como afirma a Sudam no Ofício GAB nº 279/2016 – SUDAM, de 25 de julho de 2016, a data final para fins de apuração do indicador deveria ser a data de encaminhamento do pleito pela CGFI para a Diretoria Colegiada, data em que se conclui as atividades da CGFI. No entanto, conforme planilha de controle enviada pela CGIF à CGU¹¹, a data final que está sendo considerada para apuração do indicador é a data de aprovação do pleito, a qual é realizada pela Diretoria Colegiada e não pela CGIF, o que gera resultados distorcidos para o objetivo alegado para a apuração (medir o desempenho da unidade técnica).

Ou seja, as datas consideradas pela Sudam para apuração do indicador não apresentam resultados válidos para verificar *“o tempo médio de aprovação de um pleito”*, resultado buscado pelo indicador conforme informado no Ofício nº 239/2016-SUDAM, e nem para verificar o desempenho da unidade técnica, objetivo do indicador informado no Ofício GAB nº 279/2016 – SUDAM, de 25 de julho de 2016.

Em outra análise, a data informada na resposta da Sudam como a data inicial para fins de apuração do indicador (data de recepção do projeto na CGIF) é de difícil validação, visto que essa informação não consta de forma clara nos processos. O que se verifica nos processos é a data em que o processo é encaminhado para a CGIF e a data em que a CGIF solicita a abertura do processo, no entanto, não consta a data de entrada na CGIF, conforme detalhado no quadro a seguir.

Quadro – Data apuradas nos processos e na Planilha de Controle da CGIF.

Processo	Data de entrada do pleito (planilha de controle)	Data de entrada do pleito (processo)	Observação
59004/000343/2015-71	22/07/2015	25/06/2015 (fl. 03)	Consta no processo que o Diretor de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos encaminhou o processo à CGIF em 17/07/2015 (fl. 3). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 22/07/2015.

¹¹ E-mail encaminhado pelo Coordenador-Geral de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros (CGFI) à CGU, em 18 de julho de 2016.



Processo	Data de entrada do pleito (planilha de controle)	Data de entrada do pleito (processo)	Observação
59004/000527/2015-31	05/11/2015	27/10/2015 (fl. 02)	Consta no processo que a Chefe de Gabinete encaminhou o processo à CGIF em 27/10/2015 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 29/10/2015. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000457/2014-31	17/10/2014	09/10/2014 (fl. 02)	Consta no processo que a Chefe de Gabinete encaminhou o processo à CGIF em 13/10/2014 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 15/10/2014. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000031/2015-68	20/01/2015	26/12/2014 (fl. 02)	Consta no processo que o Diretor de Planejamento e Articulação de Políticas - Substituto encaminhou o processo à CGIF em 29/12/2014 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 19/01/2015. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000028/2015-44	20/01/2015	26/12/2014 (fl. 02)	Consta no processo que o Diretor de Planejamento e Articulação de Políticas - Substituto encaminhou o processo à CGIF em 29/12/2014 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 19/01/2015. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000326/2015-34	15/07/2015	08/07/2015 (fl. 03)	Consta no processo que a Diretora de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos-Substituta encaminhou o processo à CGIF em 10/07/2014 (fl. 3). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 14/07/2015. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000029/2015-99	20/01/2015	26/12/2014 (fl. 02)	Consta no processo que o Diretor de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos encaminhou o processo à CGIF em 29/12/2014 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 19/01/2015. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000030/2015-13	20/01/2015	26/12/2014 (fl. 02)	Consta no processo que o Diretor de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos encaminhou o processo à CGIF em 29/12/2014 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 19/01/2015. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000032/2015-11	20/01/2015	18/12/2014 (fl. 02)	Consta no processo que o Diretor de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos encaminhou o processo à CGIF em 08/01/2015 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 19/01/2015. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000227/2015-52	11/04/2015	05/05/2015 (fl. 02)	Consta no processo que a Chefe de Gabinete encaminhou o processo à CGIF em 07/05/2015 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo.
59004/000121/2015-59	17/03/2015	10/03/2015 (fl. 02)	Consta no processo que o Diretor de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos encaminhou o processo à CGIF em 11/03/2015 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo.
59004/000499/2014-71	12/11/2014	05/11/2014 (fl. 02)	Consta no processo que o Diretor de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos encaminhou o processo à CGIF em 10/11/2014 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo.



Processo	Data de entrada do pleito (planilha de controle)	Data de entrada do pleito (processo)	Observação
59004/000604/2015-53	19/11/2015	16/11/2015 (fl. 02)	Consta no processo que o Diretor de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos encaminhou o processo à CGIF em 17/11/2015 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo.
59004/000074/2015-43	12/02/2015	09/02/2015 (fl. 02)	Consta no processo que a Chefe de Gabinete encaminhou o processo à CGIF em 11/02/2015 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo.
59004/000111/2015-13	11/03/2015	27/02/2015 (fl. 02)	Consta no processo que o Diretor de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos-Substituto encaminhou o processo à CGIF em 05/03/2015 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo.
59004/000492/2015-31	11/03/2015	08/10/2015 (fl. 03)	Consta no processo que a Chefe de Gabinete encaminhou o processo à CGIF em 13/10/2015 (fl. 3). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo.
59004/000285/2015-86	09/06/2015	01/06/2015 (fl. 02)	Consta no processo que a Chefe de Gabinete encaminhou o processo à CGIF em 03/06/2014 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 09/06/2015.
59004/000115/2015-00	12/03/2015	09/03/2015 (fl. 02)	Consta no processo que o Diretor de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos encaminhou o processo à CGIF em 11/03/2015 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 11/03/2015. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000122/2015-01	17/03/2015	09/03/2015 (fl. 02)	Consta no processo que o Diretor de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos encaminhou o processo à CGIF em 11/03/2015 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 17/03/2015.
59004/000189/2015-38	17/04/2015	15/04/2015 (fl. 02)	Consta no processo que a Chefe de Gabinete encaminhou o processo à CGIF em 16/04/2014 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 16/04/2015. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000021/2015-22	19/01/2015	16/12/2014 (fl. 02)	Consta no processo que o Diretor de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos encaminhou o processo à CGIF em 18/12/2014 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 09/01/2015. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000372/2015-33	12/08/2015	04/08/2015 (fl. 02)	Consta no processo que o Diretor de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos encaminhou o processo à CGIF em 06/08/2015 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 07/08/2015. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000374/2015-22	12/08/2015	04/08/2015 (fl. 02)	Consta no processo que o Diretor de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos encaminhou o processo à CGIF em 06/08/2015 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 07/08/2015. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000321/2015-10	09/07/2015	03/07/2015 (fl. 02)	Consta no processo que o Diretor de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos encaminhou o processo à CGIF em 06/07/2015 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de



Processo	Data de entrada do pleito (planilha de controle)	Data de entrada do pleito (processo)	Observação
			abertura do processo em 07/07/2015. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000462/2015-24	24/09/2015	17/09/2015 (fl. 03)	Consta no processo que o Diretor de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos encaminhou o processo à CGIF em 22/09/2015 (fl. 3). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 22/09/2015. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000423/2015-27	10/09/2015	04/09/2015 (fl. 04)	Consta no processo que a Chefe de Gabinete encaminhou o processo à CGIF em 04/09/2015 (fl. 4). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 09/09/2015. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000298/2015-55	16/06/2015	03/06/2015 (fl. 02)	Consta no processo que a Chefe de Gabinete encaminhou o processo à CGIF em 05/06/2015 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 15/06/2015. Ou seja, data anterior à constante na planilha.
59004/000288/2015-10	09/06/2015	03/06/2015 (fl. 02)	Consta no processo que a Chefe de Gabinete encaminhou o processo à CGIF em 05/06/2015 (fl. 2). Não consta a data em que a CGIF recebeu o processo, entretanto, consta na fl 1 que a CGIF encaminhou para o protocolo a solicitação de abertura do processo em 09/06/2015.

Fonte: Processos analisados e Planilha de controle da CGIF.

A fragilidade da fonte de dados faz com que o indicador sofra distorções em relação à realidade, o que impacta diretamente na obtenção do resultado esperado para o indicador e na correta tomada de decisão pela Sudam.

Em relação à constatação de que os indicadores “Índice de Custo Benefício Geral do Incentivo – ICBGI”, “Índice de Custo Benefício Social do Incentivo - ICBSI” e “Valor Total Adicionado - VTA”, utilizam a Demonstração do Valor Adicionado – DVA sem considerar o fato de que nem todo o público-alvo dos incentivos fiscais possuem obrigatoriedade legal de apresentação deste demonstrativo; a unidade informa que vem obtendo êxito na coleta da DVA para empresas que não possuem obrigatoriedade legal de apresentá-la, e que das 47 empresas que entregaram a DVA, em 2016, 32 são empresas LTDA.

Entretanto, em sua manifestação, a Sudam não informa se há representatividade das empresas que apresentaram a DVA em relação ao universo de empresas que receberam/recebem o benefício fiscal, que justifique o uso da DVA como fonte de dados.

Sem o dado quanto à representatividade não é possível analisar a abrangência das informações geradas pelos indicadores em relação ao universo de empresas que receberam/recebem os benefícios e incentivos fiscais.

Nesse sentido, cabe à unidade realizar análise quanto a representatividade das empresas que receberam/recebem benefícios e incentivos fiscais e que têm obrigatoriedade legal de apresentaram a DVA em relação ao universo de empresas que receberam/recebem os benefícios e incentivos fiscais, de modo a evidenciar que os indicadores atingirão as finalidades propostas pela Sudam.

Em relação à apuração do indicador “Taxa de Esforço Fiscal do Incentivo – TEFI” estar vinculada à periodicidade de divulgação das variáveis pela RFB e pelo IBGE, sendo que o IBGE não apresenta dados do PIB Regional dos últimos dois exercícios; a unidade informa que *apesar da defasagem temporal verificada, acredita-se que o indicador analisado a partir de uma série histórica pode mostrar a trajetória do esforço fiscal e manter relevância para a tomada de decisão.*



Entretanto, a Sudam não esclarece como será utilizada a informação gerada pelo indicador para fins de tomada de decisão, considerando a defasagem da fonte de dados do indicador.

Nesse sentido, cabe à unidade realizar análise quanto à utilização de dado defasado como fonte de dados do indicador, de modo a evidenciar que o indicador atingirá a finalidade proposta pela Sudam.

Quanto aos demais indicadores, a unidade informa que estão sendo adotadas medidas para aperfeiçoamento das fontes de dados dos indicadores, as quais serão objeto de acompanhamento.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir metodologia para a coleta dos dados que compõem o indicador Tempo Médio de Tramitação de Processos (TMTP), em consonância com o objetivo que se pretende medir com o indicador.

Recomendação 2: Reavaliar a utilização da Demonstração do Valor Adicionado - DVA como fonte de dados para os indicadores ICBGI, ICBSI e VTA, quanto à sua representatividade em relação ao universo de empresas que receberam/recebem os benefícios e incentivos fiscais, visto que a proposta dos indicadores que utilizam essa demonstração é medir fenômenos relacionados a projetos incentivados pela Sudam que possuem público-alvo mais abrangente do que as empresas que possuem obrigatoriedade de apresentar a DVA.

Recomendação 3: Reavaliar a utilização de dados do PIB Regional como fonte de dados para o indicador TEFI, visto que, por possuir uma defasagem de dois anos, o resultado do indicador não permite à Sudam obter um panorama atual do esforço fiscal para os incentivos em relação ao PIB, fato que compromete a tomada de decisões tempestivas ao acompanhamento deste indicador.

Recomendação 4: Aperfeiçoar a fonte de dados dos indicadores NTPI e TVCP, a partir do atendimento da recomendação do item "Atuação insuficiente da Sudam na verificação do cumprimento, pelas empresas beneficiadas com incentivos fiscais, das obrigações estabelecidas na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013", considerando que em função da ausência dessa verificação, atualmente apenas a Secretaria da Receita Federal possui dados completos quanto à fruição do benefício de "Redução Fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis" pelas empresas.

Recomendação 5: Aperfeiçoar a fonte de dados do indicador VADI, a partir do atendimento da recomendação do item "Atuação insuficiente da Sudam na verificação do cumprimento, pelas empresas beneficiadas com incentivos fiscais, das obrigações estabelecidas na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013", visto que atualmente a maioria das empresas não vêm cumprindo a obrigação de encaminhamento dos balanços.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201601483

Unidade Auditada: SUPERINTEND. DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZONIA

Ministério Supervisor: MINISTERIO DA INTEGRACAO NACIONAL

Município (UF): Belém (PA)

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2015 e 31/12/2015 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

Item 2.1.1.1 – Ausência de avaliação e/ou avaliação insuficiente de requisitos para concessão de incentivos fiscais constantes na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013

Item 2.1.1.3 – Deficiências na avaliação da capacidade real instalada e na apuração da produção informada pela empresa.

4. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.928.782-**	SUPERINTENDENTE	Regular com ressalva	Item 2.1.1.1 e Item 2.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº201601483



***.535.872-**	SUPERINTENDENTE	Regular com ressalva	Item 2.1.1.1 e Item 2.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº201601483
***.632.579-**	DIRETOR DGFAI - Diretoria de Gestão de Fundos, de Incentivos e de Atração de Investimentos	Regular com ressalva	Item 2.1.1.1 e Item 2.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº201601483
***.634.432-**	DIRETOR – Diretoria de Administração	Regular com ressalva	Item 2.1.1.1 e Item 2.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº201601483
***.198.582-**	DIRETOR – Diretoria de Administração	Regular com ressalva	Item 2.1.1.1 e Item 2.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº201601483
***.033.012-**	DIRETOR DIPLAN - Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas	Regular com ressalva	Item 2.1.1.1 e Item 2.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº201601483
***.403.712-**	DIRETOR DIPLAN - Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas	Regular com ressalva	Item 2.1.1.1 e Item 2.1.1.3 do Relatório de Auditoria nº201601483
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

5. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 9º, § 6º, da Decisão Normativa TCU nº 147/2015.

Belém (PA), 28 de novembro de 2016.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida por:

Chefe Substituta da Controladoria-Regional da União no Estado do Pará



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201601483

Unidade Auditada: Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

Ministério Supervisor: Ministério da Integração Nacional

Município/UF: Brasília/DF

Exercício: 2015

Autoridade Supervisora: Ministro Helder Barbalho

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015, da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Os exames da auditoria de gestão se concentraram na avaliação do macroprocesso finalístico denominado “Concessão de incentivos fiscais administrados pela Sudam”. Não foram identificados, a partir dos exames, avanços gerenciais significativos no exercício de 2015 que repercutissem na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, executada pela Autarquia.

As principais constatações apresentadas no Relatório de Auditoria que impactaram as operações da Unidade Auditada dizem respeito a ausência de avaliação e/ou avaliação insuficiente de requisitos para concessão de incentivos fiscais constantes na Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013, e a deficiências na avaliação da capacidade real instalada e na apuração da produção informada pelas empresas. As medidas a serem adotadas pelos gestores para corrigir as falhas e irregularidades encontradas constarão do Plano de Providências Permanente da Unidade auditada.



Esses achados de auditoria têm como principais causas estruturantes a ausência de estabelecimento de normas, critérios e padrões para análise de projetos pela Diretoria Colegiada da Autarquia, nos termos do Art. 10, inciso III do seu Regimento Interno e dos art. 48 e 49 da Portaria MI nº 283, de 04 de julho de 2013. Assim, com vistas a aperfeiçoar a atuação da Sudam no desempenho de suas atribuições, recomendou-se: a adoção de rotinas, que especifiquem fluxos, responsabilidades e prazos, para a verificação do cumprimento, pelas empresas beneficiadas com incentivos fiscais, das obrigações estabelecidas na mencionada Portaria MI nº 283, de forma a possibilitar o monitoramento dos resultados obtidos com a aplicação dos incentivos e benefícios fiscais por meio de banco de dados estruturado; a instituição do cadastro de inadimplentes financeiros ou não financeiros, previsto no art. 50 da Portaria MI nº 283, em caso de descumprimento da norma; e o estabelecimento de rotinas e de padrões de análise para verificar a veracidade das informações prestadas pelas empresas quanto à capacidade real instalada e às produções realizadas, para o alcance do índice de 20% previsto no art. 13, §§ 2º e 3º da Portaria MI nº 283.

Sobre as recomendações do Plano de Providências Permanente, verifica-se que a Sudam não mantém rotina adequada de acompanhamento e atendimento das recomendações da CGU. Comprova essa afirmação o fato das 37 (trinta e sete) recomendações em monitoramento na autarquia encontrar-se com as datas limites para atendimento expiradas. Ressalta-se o caso específico das 14 recomendações emitidas para o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, das quais 12 foram reiteradas em razão de decurso do prazo fixado para seu atendimento devido à ausência de manifestação da autarquia quanto às medidas que adotará diante das inconformidades apresentadas.

Com relação aos controles internos instituídos para aferir o desempenho da unidade na gestão do macroprocesso avaliado, pode-se concluir a partir das fragilidades apontadas no relatório de auditoria que a gestão da Autarquia pode ser aperfeiçoada, em especial no que diz respeito aos processos de trabalho estabelecidos para o cumprimento da Portaria MI nº 283.

Em relação às práticas administrativas que visam a melhoria dos controles internos relacionados a área de benefícios e incentivos fiscais, cabe destacar no exercício de 2015 as tratativas junto à Receita Federal do Brasil para firmar convênio de intercâmbio de informações entre os dois órgãos, o qual fornecerá, anualmente, informações sobre os valores totais dos benefícios concedidos, número de empresas



beneficiadas, dentre outras. Ademais, segue em desenvolvendo o Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais – SIBF que tem homologação prevista para dezembro de 2016, o qual permitirá uma gestão estruturada de informações.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/Nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 13 de dezembro de 2016.

Diretor de Auditoria da Área de Infraestrutura

