

22
57
Rui



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA
CONSULTORIA PFE SUDAM
TV. ANTÔNIO BAENA, Nº 1.113 - BL. "C" - 6º ANDAR - BAIRRO: MARCO - CEP: 66.093-082 - TEL.:
(91)4008-5402/5446 - E-MAIL: PROCURADORIA@SUDAM.GOV.BR

PARECER n. 00017/2016/CONSULT/PFSUDAM/PGF/AGU

NUP: 59004.000289/2015-64

INTERESSADOS: SUDAM e CGU-Regional/PA-CGU-PR.

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

Sra. Procuradora-Chefe:

1. Vem os presentes autos para análise do Regulamento para aplicação de 1,5% sobre o retorno dos recursos liberados do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, vista a recomendação da CGU-Regional/PA/CGU-PR no Relatório de Auditoria nº201407548, quanto às constatações nº1.1.1.1 e 1.1.1.2, para atendimento por meio de formulação de normativo, o qual foi analisado por esta PG.

DO RELATÓRIO

2. Analisada a instrução processual verifica-se às fls. 01/11, MEMO/DGFAI Nº 001/2015 – SUDAM, Plano de Providências Permanente, Despacho DIPLAN à CGEAP e folhas de Despacho; constam às fls. 12/22, Despacho CGAV à DGFAI, folhas de Despacho, Despacho DIPLAN à CGEAP, cópia do Ofício/GAB/nº 123/2015, cópia de documentos bancários, cópia do OF.DGFAI Nº 059/2015 – SUDAM e Despacho à Diretoria Colegiada; constam às fls. 23/33, Minuta da Proposição e Norma de Procedimentos, folhas de Despacho, folha espelho de Email Zimbra com o título: “Pedido de Prorrogação de Prazo”, Termo de Juntada, folha de Despacho e MEMO CIRCULAR GAB/SUDAM nº 08/2015; consta às fls. 34/49, Ofício 2663/2015-TCU/SECEX-PA, de 17/12/2015 encaminhando o Acórdão 7660/2015-TCU-Primeira Câmara; constam às fls. 50/56, folha de Despacho, Despacho CGEAP, Minuta da Proposição, folha de Distribuição de Expediente Interno e folha de Despacho.

DO PARECER

3. Vem os presentes autos para análise do Regulamento para aplicação de 1,5% sobre o retorno dos recursos liberados do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA e assim sendo, passamos a analisar o regulamento constantes nos presentes autos às fls. 52/54, por nós rubricada.

3.1. Preliminarmente é necessário que seja trazida a legislação que prevê a utilização dos recursos acima estabelecidos:

“ Decreto nº7839/12:

Art. 3º Constituem despesas do FDA:

(...)

II - um inteiro e cinco décimos por cento do montante de recursos a que se refere o inciso VI

Rui

do **caput** do art. 2º, a ser destinado anualmente para custeio de atividades em pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de interesse do desenvolvimento regional, **na forma a ser definida pelo Conselho Deliberativo da SUDAM;**”

“Resolução CONDEL nº33, de 29/10/14:

Anexo I- Regimento Interno da Sudam:

“Art. 9º. Ao Conselho Deliberativo compete:
(...)”

XIV -em relação ao Fundo de Desenvolvimento da Amazônia -FDA:

(...)

e) definir os critérios de aplicação dos recursos destinados ao custeio de atividades em pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de interesse do desenvolvimento regional, correspondentes a 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), calculado sobre o montante de cada parcela liberada pelo FDA.”

“Medida Provisória nº2157-5, de 24/08/01, alterada pela Lei 12.712/12:

Art. 3º Fica criado o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, de natureza contábil, a ser gerido pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, com a finalidade de assegurar recursos para a realização, em sua área de atuação, de investimentos em infra-estrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de negócios e de atividades produtivas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 124, de 2007)

§ 1º O Conselho Deliberativo da Sudam disporá sobre as prioridades de aplicação dos recursos do FDA, bem como sobre os critérios para o estabelecimento da contrapartida dos Estados e dos Municípios nos investimentos. (Incluído pela Lei Complementar nº 124, de 2007)

§ 2º Do montante de recursos a que se refere o inciso VI do caput do art. 4º, será destinado anualmente o percentual de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) para custeio de atividades em pesquisa, desenvolvimento e tecnologia de interesse do desenvolvimento regional, a ser operacionalizado pelo Banco da Amazônia S.A. e aplicado na forma definida pelo Conselho Deliberativo. (Redação dada pela Lei nº 12.712, de 2012)

Art. 4º Constituem recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA: (Redação dada pela Lei Complementar nº 124, de 2007)

(...)

VI - o produto do retorno das operações de financiamentos concedidos; e (Incluído pela Lei nº 12.712, de 2012)

(...)

3.2. Ainda, transcrevemos abaixo as recomendações da CGU acerca da aplicação dos recursos referentes a 1,5% dos valores devolvidos pelo FDA:

“1.2.1.1. Constatação:

-Ausência de normativo que regula a aplicação de valor referido no art. 3º, inciso II do Regulamento do FDA.

Recomendação 1:

Elaborar normativo que regule a aplicação do percentual de 1,5% constante no art. 3º, inciso II, do Regulamento do FDA.

1.2.1.2. Constatação:

-Ausência de critérios baseados nos princípios da administração pública no normativo que regula a aplicação de percentual constante do §2º do art. 3º, da lei Complementar nº124, de 03/01/07.

Recomendação 1:

Elaborar novo normativo para regulamentar a aplicação do percentual constante no §2º, do art. 3º da lei Complementar nº124, de 03 de janeiro de 2007"

3.2. Preliminarmente esclarecemos que a lei complementar nº124/07 possui redação diferente da contida na MP 2157-5, que foi alterada pela Lei nº12.712/12, no que concerne ao momento em que os recursos serão disponibilizados à Sudam. Na lei complementar nº124/07 consta que a cada liberação de recursos feita pelo FDA, será liberado o percentual de 11,5% a ser aplicado pela Sudam nos projetos acima citados, enquanto que a lei 12.712/12 alterou tal dispositivo da Mp2157-5/07 e estabeleceu que é a partir da devolução desses recursos pelos empreendimentos do referido Fundo. Esclarecemos que na verdade a alteração da lei complementar 124/07 pela lei ordinária 12712/07 é possível visto que a matéria alterada não é privativa de lei complementar, e sendo assim, a mesma pode efetuar a alteração legal.

3.2.1. Assim sendo, conclui-se que os valores referentes ao percentual de 1,5% do FDA serão repassados à Sudam a partir do retorno das operações de financiamento concedidos.

3.3. Outro ponto é que a legislação que trata sobre a utilização de recursos provenientes de 1,5% referente ao retorno do pagamento do FDA, é feita por meio dos normativos acima transcritos, que prevêem que a forma do custeio das atividades em pesquisa, desenvolvimento e tecnologia será definida pelo CONDEL.

3.4. Não há, no entanto, nesses normativos exigências quanto aos critérios a serem definidos, tais como julgamento e seleção de propostas, bem como dos atos e prazos de inscrição das mesmas.

3.5. Veja-se também que esses recursos, provenientes do FDA, quando entram na conta da Sudam, constituem-se em recursos financeiros do Orçamento fiscal e da Seguridade Social da União, e assim sendo, devem ser utilizados, como regra geral, por meio de transferências sob a forma de convênios federais ou termos de descentralização de crédito, regidos por legislação específica, qual seja a Portaria Interministerial nº507/11, o Decreto nº6170/07, que prevêem regras gerais para a utilização desses recursos, o que inclui a apresentação de prestação de contas, prazo para sua guarda, possibilidade de realização de fiscalização por órgãos de controle interno e externo e mecanismos de transparência, que permitam o controle dos atos pela sociedade civil, o que é possível por meio do SICONV e das publicações de extratos dos ajustes.

3.6. O regulamento para a transferência desses recursos estabelece que serão utilizados através da assinatura de convênios ou TEDs, e por conseguinte são regulados pelos normativos referentes a tais instrumentos, sendo neles constantes os critérios referentes à fiscalização e controle de execução dos ajustes, bem como a forma de desembolso e detalhamento de sua utilização.

3.7. Há que se ressaltar, porém, que igualmente nesses normativos não há obrigatoriedade de critérios de seleção das propostas, havendo tão somente a **faculdade** na realização de chamamentos públicos para entidades públicas, como as que serão sujeitos dos repasses ora tratados, de acordo com a legislação atualmente vigente e que regulam a transferência de recursos do percentual de 1,5% do FDA.

3.8. Note-se que os chamamentos públicos são previstos no art. 7º da Portaria Interministerial nº507/11 e tem por intuito selecionar projetos e órgãos ou entidades públicas que tornem mais eficaz a execução do objeto, mas mesmo nesses casos, quando se trata de entidades públicas não há a previsão de datas, prazos e condições para recebimento de propostas, sendo tais critérios previstos no normativo exclusivamente a seleção de entidades privadas sem fins lucrativos.

3.9. Após os esclarecimentos iniciais, passemos ao texto da norma ora analisada. O primeiro ponto que merece ressaltar, é o inciso IV do art. 2º do Anexo ao Regulamento CONSTANTE ÀS fls. 52/54 destes autos, que refere que *"os projetos e atividades de pesquisa, desenvolvimento e tecnologia serão encaminhados à Sudam, preferencialmente, por meio de chamamentos públicos ..."*

3.10. As recomendações da CGU são no sentido de que o normativo ora analisado apresente critérios de escolha dos projetos na área de pesquisa, desenvolvimento e tecnologia, mas nem todas as indicações constam da presente norma, nos moldes recomendados pela CGU. No entanto, por todo o acima exposto, inclusive a legislação acima transcrita, entendemos que a referida norma atende o disposto na Resolução CONDEL nº34/2012, bem como a legislação que rege convênios e TEDs, e o disposto no Regimento Interno da Sudam e na MP 2157-5/01 com alterações da Lei 12.712/12, devendo após sua aprovação pelo CONDEL ser comunicada sua edição com as devidas justificativas à CGU.

3.11. No entanto, entendemos que deverá ser ouvida a Diretoria de Planejamento da Sudam, a fim de que se manifeste acerca da aprovação do Regulamento conforme consta às fls.... com as correções sugeridas pela PG ou se deverá me ser incluídos os critérios acima citados e sugeridos pela CGU, o que a nosso ver poderia ser atendido com a previsão de obrigatoriedade de chamamento público para tais projetos.

3.12. Ressaltamos que a legislação que trata da utilização de percentual dos recursos do FDA não define a estipulação de critérios específicos para a transferência dos referidos recursos. De acordo com a manifestação da CGU, acerca da necessidade de tais critérios, apenas o primeiro item, que trata de "critérios de julgamento e seleção das propostas com a publicação dos atos e prazos de inscrição, julgamento e seleção das propostas" não é prevista na legislação que trata de convênios federais. Essa opção, no entanto, é atingida quando se utilizam os chamamentos públicos.

3.13. Note-se que a CGU elenca os princípios constantes no art.37 da Constituição Federal para a formulação de tal exigência, quais sejam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No entanto, esses são princípios que devem permear toda a atividade da Administração pública, e segundo se depreende da leitura da legislação que trata a matéria dos ajustes federais, não há atualmente obrigatoriedade de chamamentos públicos para a assinatura de convênios e termos de descentralização de créditos, tratamento inclusive que é dado por esta Administração aos convênios que celebra de forma geral, sendo que nunca houve recomendação da CGU a esta autarquia para que nesses casos fizesse as exigências ora requestadas.

4. Ainda no mesmo dispositivo consta "*... e outras prioridades deliberadas pela Diretoria Colegiada da Sudam e aprovados pelo CONDEL, para definição da forma de transferência dos recursos, de acordo com a legislação em vigor*"

4.1. Entendemos, s.m.j. que estamos tratando apenas das ações de pesquisa, desenvolvimento e tecnologia e que esses recursos serão destinados apenas para esse fim, não sendo possível que a Diretoria Colegiada e o CONDEL deliberem e aprovem, respectivamente, outras prioridades. O presente normativo não regula as demais ações da Sudam, mas tão somente as de "pesquisa, desenvolvimento e tecnologia". Portanto, recomendamos que esse trecho seja retirado do normativo ora tratado.

5. Um segundo ponto a ser tratado refere-se à alínea "h" do art. 4º do Anexo ao Regulamento ora tratado, que prevê que será considerada prioritária, proposta referente a incubação de empresas de base tecnológica, a implantação de parques tecnológicos, a estruturação e consolidação dos processos de pesquisa, o desenvolvimento e a inovação em empresas já estabelecidas, em parceria com instituições de pesquisa e desenvolvimento de mercados.

5.1. Devemos deixar claro que os projetos que receberem recursos provenientes da destinação de 1,5% do retorno dos investimentos no FDA, de acordo com o disposto no item 7 da Resolução nº34/2012 não permitem o atendimento de projetos que não sejam realizados com instituições privadas, devendo ser bem clara a redação dessa cláusula nesse sentido.

6. Quanto ao art.6º do Anexo do Regulamento em epígrafe, é necessário ressaltar que os recursos repassados pela Sudam não são para a realização de pesquisa científica, tecnológica ou de inovação, mas sim para fins de pesquisa, desenvolvimento e tecnologia, visto que não somente a atividade de pesquisa deverá ser alcançada, mas todas as demais que ensejem também o desenvolvimento e a tecnologia, não somente na forma de pesquisa, visto que a legislação não faz tal exigência.

7. O art. 11 do Anexo ao regulamento tratado não nos parece fazer sentido, como se tivesse sido omitida a sua conclusão, visto que trata da formalização do instrumento legal e liberação dos recursos mas não conclui acerca do tema, devendo ser explicada ou retirada do texto, com a devida motivação.

8. A Resolução nº34/2012 tratou acerca de diretrizes e prioridades para o exercício de 2013, devendo ser estabelecidas novas diretrizes para o exercício atual e os próximos, cabendo ao CONDEL definir se tais indicações serão feitas anualmente ou se serão estabelecidas sem prazo indeterminado e alteradas quando se verificar tal necessidade.

9. Ressaltamos quanto à minuta de fls. 52/54 destes autos, que nela fizemos as alterações que julgamos cabíveis, inclusive quanto à estrutura do Regulamento, e portanto, a reimprimimos com essas alterações às fls. 60-64 destes autos, sem prejuízo de novas alterações, passíveis de serem feitas após manifestação técnica e da Diretoria de Planejamento desta Casa.

10. Deverá ser emitido parecer técnico acerca do documento ora analisado, qual seja o Regulamento para utilização dos valores referentes a 1,5% dos valores recebidos dos projetos do FDA, visto que foi produzido o documento não tendo se manifestado a Comissão acerca da estrutura sugerida e os tópicos recomendados.

11. Uma última questão que nos parece relevante é que o normativo veio à PG para manifestação e posterior apreciação e deliberação da Diretoria Colegiada da Sudam. No entanto, no art. 3º, II do Decreto nº 7839/12 que aprova o Regulamento do FDA, prevê que as definições quanto à utilização do percentual de 1,5% do FDA será definido pelo CONDEL. E em assim sendo, após a aprovação da Diretoria Colegiada da Sudam, deverá o presente Regulamento ser encaminhado à Secretaria Executiva do Condel para a elaboração de proposição a ser submetida ao Conselho Deliberativo da Sudam para fins de aprovação por meio de Resolução nos termos do Art. 42 do Regimento Interno do Condel, que será assinada pelo Presidente do Conselho e divulgada pela Secretaria-Executiva do referido Conselho.

CONCLUSÃO

12. Após a análise do normativo disposto às fls. 52/54 dos presentes autos, que sofreu alterações sugeridas por esta PG e cuja nova minuta consta às fls. 60/64 destes autos, recomendamos o retorno dos autos para as reformulações e considerações sugeridas à CGEAP e posteriormente à Sra. Diretora de Planejamento e Articulação de Políticas - DIPLAN, para manifestação e aprovação, visando os devidos encaminhamentos à Diretoria Colegiada da Sudam e Secretaria Executiva do CONDEL.

À consideração superior.

Belém, 30 de setembro de 2016.


MARIA BETÂNIA MARQUES DE MIRANDA SILVA
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59004000289201564 e da chave de acesso 94ad284f

ANEXO

REGULAMENTO PARA APLICAÇÃO DE 1,5% SOBRE O RETORNO DOS RECURSOS LIBERADOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – FDA, PARA ATENDER AS ATIVIDADES DE PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E TECNOLOGIA DE INTERESSE PARA DESENVOLVIMENTO REGIONAL.

CAPITULO I

DA GESTÃO DOS RECURSOS

Art. 1º Na administração dos recursos de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) provenientes do retorno das operações de financiamento concedidas pelo FDA, serão observadas as disposições desta norma.

Art. 2º Os bancos operadores do FDA informarão à SUDAM os montantes decorrentes dos retornos das operações de financiamento do fundo, com as respectivas datas e os saldos dos depósitos provenientes de 1,5% dessas operações em até 30 dias de cada amortização, incluindo, quando couber, a remuneração aplicada e a projeção de amortizações mensais, até o final do exercício.

Art. 3º A SUDAM deverá manter atualizado seus dados de projeção do retorno de 1,5% das operações de financiamento do FDA para o semestre, com base nas informações apresentadas mensalmente pelos Bancos Operadores, para fins de controle interno.

Art. 4º A SUDAM informará à Secretaria de Orçamento Federal – SOF, via Ministério da Integração Nacional, as receitas originárias e os possíveis superávits para fins de atualização das disponibilidades orçamentárias, cabendo-lhe, ainda, a articulação para definição e formalização de pedido de possíveis créditos adicionais ao orçamento anual para utilização específica.

Art. 5º Os saldos das disponibilidades decorrentes de 1,5% do retorno das operações do Fundo e sua respectiva remuneração serão depositados em conta específica, aberta para sua finalidade.

Parágrafo único. A movimentação bancária, bem como as aplicações realizadas pela SUDAM, serão monitoradas pela Coordenação de Gestão Orçamentária e Financeira–COFI e Coordenação de Liberação e Controle de Financiamento–CLCF, mediante Sistema de Controle Orçamentário e Financeiro.

Art. 7º Os recursos empenhados pela SUDAM observarão as regras orçamentárias da administração pública federal e a legislação específica que rege os convênios e Termos de Descentralização de Crédito-TEDs firmados.

IX – Os projetos ou atividades financeiramente apoiados com base nesta norma deverão ser acompanhados pela Coordenação Geral de Convênios–CGCOM, expedirá os devidos relatórios físico-financeiros da execução do ajuste firmado.

CAPÍTULO II

de
63
P. 100

DAS DIRETRIZES E PRIORIDADES

Art.8º A aplicação dos recursos deve obedecer às diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, pelo Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia-PRDA, e as Prioridades aprovadas pelo Conselho Deliberativo da SUDAM.

Art. 9º Para o estabelecimento das prioridades, serão considerados os projetos com as seguintes características:

- a) Proposta de pesquisa para o fortalecimento e ampliação da base científica e tecnológica regional;
- b) Proposta que promovam o apoio e o fortalecimento de cadeias e arranjos produtivos locais (APLs) na Amazônia, contribuindo para a geração de emprego e renda, melhoria na infraestrutura de base tecnológica, e a consequente inclusão social;
- c) Proposta que priorizam as regiões menos desenvolvidas da Amazônia, dotando de de ciência, tecnologia e inovação, capacidade técnica e de gestão;
- d) Proposta que desenvolvam produtos, processos e serviços através de tecnologias “limpas”, contribuindo para o desenvolvimento local sustentável;
- e) Proposta com alcance social que contribuam para a melhoria nos índices de qualidade de vida das populações locais;
- f) Proposta que resultem em melhorias qualitativas e quantitativas quanto ao nível de conhecimento, processamento, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais da região.
- g) Proposta de pesquisas que promovam inovação tecnológica nos setores de energia, abastecimento e tratamento de água para atender comunidades tradicionais.

Art.10º Será concedido *tratamento prioritário* aos Municípios localizados na faixa de fronteira, nas mesorregiões diferenciadas do Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Xingu, Bico do Papagaio (exceto os municípios do estado do Maranhão) e Chapada das Mangabeiras (municípios do estado do Tocantins) e ainda, aos municípios integrantes das microrregiões classificadas pela tipologia da PNDR como de baixa renda, estagnada ou dinâmica.

CAPÍTULO III

DA ANÁLISE DOS PROJETOS

Art.11º Os recursos de apoio às atividades de ciência, tecnologia e inovação serão repassados através de convênios e Termos de Descentralização de créditos nos termos da Portaria Interministerial MPOG/CGU Nº 507, de 24 de novembro, de 2011, bem como da legislação que disciplina a referida matéria, observadas as regras gerais deste regulamento e dos seus atos complementares.

Art. 12º Os projetos e atividade de pesquisa, desenvolvimento e tecnologia serão selecionados pela SUDAM, através da assinatura de convênios e Termos de Descentralização de crédito, preferencialmente por meio de chamamentos públicos, de acordo com as prioridades deliberados pela Diretoria Colegiada da SUDAM e aprovados pelo seu Conselho Deliberativo.

Parágrafo único. Na análise dos projetos serão observadas, a experiência do pleiteante, a relevância do pleito para o desenvolvimento regional e para o fortalecimento institucional da ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

de
64
Reson

Art.13° O apoio da SUDAM deverá abranger as principais etapas e dimensões do ciclo de desenvolvimento científico e tecnológico: pesquisa aplicada; inovações e desenvolvimento de produtos, serviços e processos; formação de recursos humanos; e informação, divulgação e disseminação do conhecimento científico e tecnológico à sociedade.

Art.14 A Coordenadoria Geral de Desenvolvimento Sustentável da SUDAM recepcionará as propostas e realizará o enquadramento nas diretrizes e prioridades aprovadas pelo CONDEL, e diretrizes estabelecidas pela PNDR e PRDA, definição do instrumento de repasse . Após, o processo será encaminhado ao devido enquadramento orçamentário e, posteriormente à análise técnica da Coordenação Geral de Convênios - CGCOM, nos termos do Regimento Interno da SUDAM.

Art.15° Após análise do projeto nos seus aspectos técnicos e jurídicos pelos setores competentes, o pleito será submetido à aprovação da Diretoria Colegiada da Sudam.

CAPITULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art.16° Os casos omissos serão resolvidos pela Diretoria Colegiada da SUDAM.

Art.18 Para o fiel cumprimento deste Regulamento, a SUDAM poderá baixar, mediante Resolução, as instruções que se fizerem necessárias.

Art. 15 Este Regulamento entra em vigor na data de sua publicação