



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA
GABINETE DA 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. 0170/2021/GAB/PFSUDAM/PGE/AGU

NUP: 59004.002697/2021-07

INTERESSADOS: GABINETE DA SUPERINTENDENCIA, DIRETORIA DE FUNDOS.

ASSUNTOS: PROPOSIÇÃO Nº 137/2021. 23ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO DELIBERATIVO DA SUDAM. MINUTA DA RESOLUÇÃO.

I - Direito Administrativo.

II - Competências do Conselho Deliberativo da Sudam - CONDEL. Lei complementar 124/2007. Decreto nº 8275/2014. Lei nº 7827/89, Portaria MDR 1369/2021.

III - Necessidade de atendimento da Lei nº 9784/1999 e do Regimento Interno do CONDEL vigente aprovado pela Resolução 001/2008 do CONDEL / SUDAM no âmbito da matéria.

IV - Possibilidade legal de edição da Resolução decorrente da aprovação pelo Conselho Deliberativo da Sudam na 23ª Reunião Ordinária da proposição nº 137/2021, recomendando-se ajustes neste parecer.

I. DA CONSULTA

1. Vem a esta Procuradoria Federal junto à Sudam para análise e parecer, solicitação da Diretoria de Fundos da Sudam (0395093) quanto à regularidade da Resolução do CONDEL referente ao Ofício 273/2021 / SFPP-MDR ([0394641](#)) e a Nota Técnica 82 / 2021 / CGFC / DEIFI / SFPP-MDR (0394645) relativo à gestão por parte do Banco Administrador do **FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO)** para o exercício de **2022**.

"À PF,

Chamado Ofício 273/2021 / SFPP-MDR ([0394641](#)) e a Nota Técnica 82/2021 / CGFC / DEIFI / SFPP-MDR (0394645) que acompanham a Minuta de Resolução ([0394646](#)) o Banco da Amazônia SA, na qualidade do banco administrador do FNO, apresentado um plano de ação com medidas operacionais e voltadas administrativas ao aprimoramento da gestão do Fundo e da execução de sua programação financeira.

Pedido do Presidente do CONDEL ([0394663](#)) para que a Procuradoria Federal da SUDAM apresente o Parecer Jurídico atestando a regularidade das resoluções (competência, objetivo, dotação etc.) apresentamos o PARECER Nº 15/2021-CAF / CGFIN / DGFAI ([0394876](#)) consubstanciado pelos despachos ([0395072](#)) e ([0395085](#)) com os quais estou de acordo. "

1.1. A matéria esta estatuída na Lei Complementar 124/2007, Decreto nº 8275/2014, Lei nº 7827/89, Portaria nº 1369/2021 e Regimento Interno do CONDEL aprovado pela Resolução nº01 / 2008.

II. DO RELATÓRIO

2. Consta na presente instrução processual: E-mail MDR (0394636), Ofício nº 273/2021/SSPP/MDR (0394641), Nota Técnica nº 82/2021/CGFC/DEIFI/SFPP/MDR (0394645), Minuta de Resolução CONDEL/SUDAM (0394646), E-mail Secretaria Executiva CONDEL/SUDAM (0394663), E-mail (0394665), Despacho Simples CGFIN (0394718), Parecer Técnico 15 (0394876), Despacho Simples CAF (0395072), Despacho Simples CGFIN (0395085), Despacho Simples DGFAI (0395093), Despacho Simples SUDAM/PF (0395171), E-mail Anexo Resolução 98/2021 (0395175), **CANCELADO Resolução 98/2021 - CONDEL - SUDAM (0395176)**, Despacho 146 (0395224), Despacho Simples ASCOL (0395379), Resolução Proposta de Resolução 98/2021 (0395381), Resolução Minuta (0395383), Despacho 147 (0395497), Resolução nº 98/2021 - CONDEL/SUDAM (0395647), Despacho Simples ASCOL (0395648), Despacho 148 (0395709), Despacho Simples SUPERIN (0395755).

III. DO PARECER

3. Inicialmente, deve-se saliente que a presente manifestação jurídica toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a data presente, e que, em face do que dispõe o art. 131 da Constituição Federal de 1988 e art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, e artigo 13 do decreto nº 8275/2014 incumbe, a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da SUDAM, nem analisa os aspectos da natureza eminentemente técnica ou administrativa, conforme preceitua o Enunciado 07 do manual de Boas Práticas da Advocacia Geral da União, vigente:

"A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir ou parecer recomendação, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento."

4. Primeiramente cabe saliente que esta Procuradoria Federal não foi instada a realizar análise e manifestação na proposições nº 137 e demais previamente à realização da 23ª Reunião Ordinária do CONDEL / SUDAM, ocorrida em 10.12.2021, à exceção da proposição nº 136 no que foi exarado o Parecer nº 00094/2021 / GAB / PFSUDAM / PGF / AGU. Em 17.12.2021 foram encaminhadas a esta especialidade para exame conforme 05 Resoluções / CONDEL decorrente, não que naquela mesma data, 17.12.2021 foram emitidos despachos acerca da legalidade (forma, competência legal e atendimento aos prazos legais de aprovação do CONDEL) das Resoluções / CONDEL nº 94, 95, 96, 97 de 2021 que possuíam processo administrativo com as análises técnicas e aprovações prévias relevantes.

IIIi. DO REGIMENTO INTERNO DO CONDELHO DELIBERATIVO DA SUDAM - CONDEL.

5. Primeiramente antes do mérito do solicitado a esta Procuradoria Federal, ressaltamos que toda e qualquer demanda a ser submetida ao Conselho Deliberativo da Sudam por meio de proposições de seus membros, deve ser submetida à análise da Secretaria Executiva do Conselho que se vale das áreas relevantes da estrutura da Autarquia para emitir parecer sobre o assunto. Referido fluxo é cristalino no Regimento Interno do Condel vigente aprovado pela Resolução CONDEL/SUDAM nº 01/2008.

"Art. 21. É vedado ao Conselho discutir ou se pronunciar sobre assunto não atinente aos objetivos da SUDAM, cabendo-lhe tão somente decidir sobre a matéria de sua competência, mediante proposições de seus Membros ou da Secretaria-Executiva.

§ 1o. Os Conselheiros podem propor ao Superintendente o encaminhamento de matéria à deliberação do Conselho, sem prejuízo de exame prévio e parecer da Secretaria-Executiva.

§ 2o. Quando a proposta de que trata o parágrafo anterior ocorrer no curso da sessão (art. 17, inciso I, parágrafo "a"), o dirigente da Secretaria-Executiva, finda uma reunião, um encaminhará à análise das Unidades Técnicas competentes.

§ 3o. É vedada a manifestação da Secretaria-Executiva sobre as candidaturas no curso da sessão, na mesma reunião em que primeiro tomar.

Art. 22. O Conselheiro poderá solicitar, em qualquer fase da discussão, a retirada de matéria de sua autoria, considerando-se intempestivo o pedido formulado depois de anunciada a votação, observado o disposto no art. 40 deste Regimento.

.....
Art. 26 As decisões do Conselho serão executadas por intermédio da Secretaria- Executiva.

Art. 27. Os assuntos submetidos à apreciação do Conselho deverão ser previamente analisados pela Secretaria-Executiva."

6. Como se depreende e reportando-nos ao caso concreto, em que o Ministério do Desenvolvimento Regional na condição de membro do Conselho Deliberativo da Sudam encaminhou tempestivamente em 24.11.2021 por meio do Ofício nº 273/2021/SFPP-MDR matéria a ser avaliada e deliberada pela Sudam com vistas ao CONDEL/SUDAM e como sugestão de pauta, o Regimento Interno do Conselho deveria ter sido aplicado, e neste sentido emitido o parecer técnico acerca das sugestões do MDR previamente a submissão ao Comitê Técnico e Reunião do Conselho.

6.1. Apresenta-se tão relevante a análise técnica da Sudam prévia à votação dos conselheiros que o próprio texto do Regimento vigente estabelece que caso ocorra proposta dos conselheiros no curso da reunião, inclusive, finda a reunião deverá ser enviada pela Secretaria Executiva à Unidade Técnica competente.

7. Considerando a emissão do intempestivo PARECER Nº 15/2021-CAF/CGFIN/DGFAI favorável acerca da proposição nº 137 do MDR e considerando também o princípio da razoabilidade administrativa e eficiência e interesse público insculpidos no artigo 2º da Lei nº 9784/1999, em razão da relevância e pertinência da matéria objeto da proposição que mostra-se a boa gestão dos recursos do FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE - FNO pela tríade de administradores do Fuundo de que trata o artigo 13 da Lei nº 7827/1989, passamos a considerar como convalidada a aprovação pelo CONDEL/SUDAM da proposição nº 137/2021, necessitando ainda a matéria da aprovação da DICOL/SUDAM.

IIIi. DO MÉRITO

8. O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO instituído pela nº 7.827, de 27/09/1989, tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região Norte, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento, buscando, com isso, a redução das disparidades regionais.

9. O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO foi instituído pela Lei nº 7827/89, com a finalidade de regulamentar o artigo 159, inciso I, "c" da Constituição Federal de 1988.

Art. 159. A União entregará: ([Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007](#))

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014](#))

- a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; ([Vide Lei Complementar nº 62, de 1989](#)) ([Regulamento](#))
- b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; ([Vide Lei Complementar nº 62, de 1989](#)) ([Regulamento](#))
- c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; ([Regulamento](#)) (o grifo é nosso)

10. A Lei nº 7827/1989, que institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, estabeleceu que a Administração dos Fundos Constitucionais seriam repartidas entre os Conselhos Deliberativos, o Ministério Supervisor da Política de Desenvolvimento Regional e a instituição financeira de caráter regional e Banco do Brasil S.A. bem como dentre outras previsões nessa norma restaram disciplinadas as competências das entidades gestoras do Fundo, *in verbis*:

"Art. 1º Ficam criados o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, para fins de aplicação dos recursos de que trata a [alínea c do inciso I do art. 159 da Constituição Federal](#), os quais se organizarão e funcionarão nos termos desta Lei.

.....

Art. 13. A administração dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste será distinta e autônoma e, observadas as atribuições previstas em lei, exercida pelos seguintes órgãos: ([Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12.1.2001](#))

I - Conselho Deliberativo das Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste e pelo Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste; ([Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12.1.2001](#))

I - Conselho Deliberativo das Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 129, de 2009](#)).

II - Ministério da Integração Nacional; e ([Redação dada pela Lei nº 10.177, de 12.1.2001](#))

III - instituição financeira de caráter regional e Banco do Brasil S.A. ([Incluído pela Lei nº 10.177, de 12.1.2001](#))

Art. 14. Cabe ao Conselho Deliberativo da respectiva superintendência de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: ([Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007](#))

I - estabelecer, anualmente, as diretrizes, prioridades e programas de financiamento dos Fundos Constitucionais de Financiamento, em consonância com o respectivo plano regional de desenvolvimento; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007](#))

II - aprovar, anualmente, até o dia 15 de dezembro, os programas de financiamento de cada Fundo para o exercício seguinte, estabelecendo, entre outros parâmetros, os tetos de financiamento por mutuário; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007](#))

III - avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007](#))

IV - encaminhar o programa de financiamento para o exercício seguinte, a que se refere o inciso II do caput deste artigo, juntamente com o resultado da apreciação e o parecer aprovado pelo Colegiado, à Comissão Mista permanente de que trata o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, para conhecimento e acompanhamento pelo Congresso Nacional. ([Incluído pela Lei Complementar nº 125, de 2007](#))

Parágrafo único. Até o dia 30 de outubro de cada ano, as instituições financeiras federais de caráter regional encaminharão, à apreciação do Conselho Deliberativo da respectiva superintendência de desenvolvimento regional, a proposta de aplicação dos recursos relativa aos programas de financiamento para o exercício seguinte, a qual será aprovada até 15 de dezembro.

§ 1º Até o dia 30 de outubro de cada ano, as instituições financeiras federais de caráter regional encaminharão, à apreciação do Conselho Deliberativo da respectiva superintendência de desenvolvimento regional, a proposta de aplicação dos recursos relativa aos programas de financiamento para o exercício seguinte, a qual será aprovada até 15 de dezembro. ([Redação dada pela Lei nº 13.682, de 2018](#))

§ 2º Na data prevista no § 1º deste artigo, as instituições financeiras administradoras deverão informar àquelas previstas no art. 9º desta Lei os limites disponíveis para repasse a cada uma, e os valores deverão ser apurados segundo critérios de avaliação fornecidos previamente pelas instituições administradoras às instituições tomadoras dos recursos. ([Incluído pela Lei nº 13.682, de 2018](#))

§ 3º Para fins do disposto no § 2º deste artigo, as instituições beneficiárias dos repasses deverão habilitar-se até a data prevista no § 1º deste artigo perante as instituições financeiras administradoras. ([Incluído pela Lei nº 13.682, de 2018](#))

§ 4º As instituições financeiras administradoras somente reservarão a parcela de que trata o § 3º do art. 9º desta Lei às instituições financeiras beneficiárias que cumprirem a exigência do § 3º deste artigo. ([Incluído pela Lei nº 13.682, de 2018](#))

Art. 14-A. Cabe ao Ministério da Integração Nacional estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. ([Incluído pela Lei Complementar nº 125, de 2007](#))

Parágrafo único. O Ministério da Integração Nacional exercerá as competências relativas aos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento das Regiões Norte e Nordeste, de que trata o art. 14 desta Lei, até que sejam instalados os mencionados Conselhos. ([Incluído pela Lei nº 11.524, de 2007](#))

11. Importa à presente demanda a competência do CONDEL prevista no artigo 13 acima transcrito, tais sejam a competência do CONDEL/SUDAM de Administrar conjuntamente com o Ministério Supervisor da Pasta e o Banco Administrador detreminando " as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais:"

12. E nesta trilha de ser indutor do setor produtivo, O FNO tornou-se um dos instrumentos de ação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, conforme estatuído no artigo 5º da Lei Complementar nº 124 de 03/01/2007, perfazendo-se em relevante mecanismo para a operacionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) na Região Amazônica, restando presente a competência do CONDEL/Sudam atmbém no Decreto de estrutura da Autarquia.

"Lei nº 124/2007

.....

Art. 5º São instrumentos de ação da Sudam:

I - planos regionais de desenvolvimento plurianuais e anuais, articulados com os planos federais, estaduais e locais;

II - o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO;

III - o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA;

IV - programas de incentivos e benefícios fiscais e financeiros, na forma da lei e da Constituição Federal;

V - outros instrumentos definidos em lei.

...."

"Anexo I do Decreto nº 8275/2014

.....

Art. 4º Ao Conselho Deliberativo compete:

XII - em relação ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO:

a) estabelecer anualmente, até 15 de agosto, as diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos no exercício seguinte, observadas as diretrizes e orientações gerais do Ministério da Integração Nacional e em consonância com o plano regional de desenvolvimento da Amazônia;

b) aprovar as modalidades de operações que serão apoiadas;

c) definir os empreendimentos de infraestrutura econômica considerados prioritários para a economia regional;

d) avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e dos programas de financiamento aprovados e à adequação dos financiamentos às prioridades regionais;

e) aprovar anualmente, até o dia 15 de dezembro, a proposta de programação de financiamento para o exercício seguinte, a qual deverá estar acompanhada de parecer da SUDAM e do Ministério da Integração Nacional;

f) encaminhar a programação de financiamento a que se refere a alínea "e", da qual constarão os tetos individuais de financiamento, entre outros elementos, juntamente com o resultado da apreciação das propostas de programação apresentadas, e o parecer que subsidiou a aprovação referida na alínea "e", à comissão mista permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição; e

g) apreciar e encaminhar à comissão mista permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição, os relatórios de que trata o art. 20 da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos, acompanhados das demonstrações contábeis, devidamente auditadas;

13. Trazido o panorama jurídico acima, temos que pela instrução processual, após a publicação das orientações gerais delineadas pelo Ministério Supervisor por meio da Portaria/MDR nº 1369/2021 o MDR, enquanto administrador do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte elaborou a proposta de pauta para ser avaliada pela SUDAM com vistas a ser submetida por meio da Secretaria Executiva do CONDEL na forma do Regimento Interno do CONDEL vigente.

DOS OBJETIVOS

Art. 1º Estabelecer as diretrizes e orientações gerais para a aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento e dos Fundos de Desenvolvimento Regional para os exercícios de 2022 e 2023, bem como para integração com a política de Incentivos Fiscais.

14. A Portaria nº 1369/2021 diversamente dos demais exercícios pretéritos estabeleceu as diretrizes e orientações gerais para os Fundos Constitucionais para o biênio 2022 e 2023 e no mesmo ato ministerial cuidou também para o mesmo biênio 2022 e 2023 para os Fundos de Desenvolvimento, bem como a integração com a política de incentivos fiscais. Quanto ao documento objeto desta demanda cuidou especificamente no capítulo IV do texto dos regimentos a serem seguidos pelas Superintendências

CAPÍTULO IV

DA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE DIRETRIZES E PRIORIDADES PELA SUPERINTENDÊNCIA

Art. 5º Observadas as diretrizes gerais estabelecidas nesta Portaria, as Superintendências elaborarão anualmente a proposta de diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos dos respectivos Fundos Constitucionais de Financiamento e Fundos de Desenvolvimento Regional.

§ 1º A proposta de diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos desses Fundos deverá ser aprovada pelos Conselhos Deliberativos:

I - até 15 de agosto de cada ano para os Fundos Constitucionais de Financiamento; e

II - para os Fundos de Desenvolvimento Regional, conforme definido no regimento interno do Conselho Deliberativo ou no regulamento do respectivo Fundo.

§ 2º Para a formulação da proposta de diretrizes e prioridades, a Superintendência poderá buscar parcerias com instituições financeiras, com outras instituições nacionais ou internacionais e com as agências de

desenvolvimento estaduais, a fim de identificar as vocações e potencialidades econômicas locais, bem como arranjos produtivos potenciais e existentes, na sua área de atuação.

§ 3º A Superintendência poderá buscar interação com a SFI/MDR e as demais Secretarias finalísticas do Ministério do Desenvolvimento Regional, visando obter contribuições para a elaboração da proposta de diretrizes e prioridades de que trata o caput.

Art. 6º Os Fundos Constitucionais de Financiamento poderão financiar empreendimentos de infraestrutura econômica considerados prioritários para a economia da região, conforme estabelece o § 1º do art. 4º da Lei n. 7.827, de 1989.

Parágrafo único. A fim de preservar a complementariedade dos Fundos Constitucionais de Financiamento com os Fundos de Desenvolvimento Regional, as diretrizes e prioridades deverão trazer de forma clara os critérios para definição dos empreendimentos de infraestrutura econômica prioritários que poderão ser financiados pelos Fundos Constitucionais.

Art. 7º Dentre as prioridades, deverá constar, obrigatoriamente, o direcionamento preferencial dos recursos para projetos localizados no semiárido, nos municípios integrantes das microrregiões classificadas pela tipologia da PNDR como baixa e média renda, independentemente do seu dinamismo, nos municípios de faixa de fronteira e nas Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs).

14.1. Tratou no capítulo V em especial no artigo 8º ao artigo 18 das diretrizes e orientações especificamente aos Fundos Constitucionais, devendo as disposições gerais serem atendidas no decorrer dos dois próximos exercícios financeiros de 2022 e 2023.

15. Quanto ao Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 141/2021 - Plenário, culminância do TC 022.621/2020-2 foi concluído pela Corte de Contas que a gestão e aplicação dos recursos oriundos do Fundo Constitucional padece de deficiência e riscos, recomendando aquela Corte diversas medidas de mitigação de risco, conforme abaixo elencado.

Assunto

Levantamento de auditoria para avaliação de riscos na concessão de financiamentos pela entidade com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNO).

Sumário

RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO. CONCESSÃO DE FINANCIAMENTO PELO BASA COM RECURSOS DO FNO. IDENTIFICAÇÃO DOS RISCOS ASSOCIADOS AO PROCESSO DE CONCESSÃO DE CRÉDITO E À SELEÇÃO DOS TOMADORES. PRIORIZAÇÃO DOS RISCOS MAIS RELEVANTES. POSSIBILIDADE DE FUTURAS AÇÕES DE CONTROLE PARA ENFRENTAMENTO DOS RISCOS E MITIGAÇÃO DE SEUS EFEITOS. CIÊNCIA DOS RISCOS DETECTADOS ÀS ENTIDADES PÚBLICAS ENVOLVIDAS. ORIENTAÇÃO À SEGECEX. NOTIFICAÇÃO DA DECISÃO.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria realizado com objetivo de avaliar os riscos na concessão de financiamentos pelo Banco da Amazônia S.A. (Basa) com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e que podem dificultar ou impedir a realização dos objetivos estabelecidos para o referido Fundo Constitucional;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. restringir o acesso sobre as peças classificadas como sigilosas (peças 43-49), nos termos da Lei 13.709/2018, arts. 2º, Incisos I e IV, e 6º, Inciso VIII, e da Resolução-TCU 294/2018, arts. 8º, § 3º, Inciso II, 9º, Inciso VIII, e 10;

9.2. encaminhar cópia desta decisão e da matriz de riscos (peça 50, p. 90-118) para o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e o Banco da Amazônia S/A (Basa), para conhecimento e auxílio em eventual tomada de decisão, com o alerta de que esta Corte de Contas apontou dezenove eventos de risco relacionados aos macroprocessos de análise e concessão de créditos operacionalizados pelo Banco da Amazônia S.A (Basa) com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), sendo que os riscos abaixo descritos, de nível residual classificados como "Alto" e "Extremo", poderão oportunizar futuras ações de controle por parte desta Corte de Contas:

9.2.1. desvirtuamento dos objetivos da política de fomento - Item 1 da Matriz de Riscos;

9.2.2. estabelecimento de diretrizes, orientações e prioridades sem evidências que fundamentem as suas proposições - Item 2 da Matriz de Riscos;

9.2.3. concessão de financiamentos pelo Banco operador conforme lógica de mercado - Item 3 da Matriz de Riscos;

9.2.4. não pulverização dos financiamentos, principalmente entre os micros e pequenos tomadores, bem como a não universalização da política entre os entes federativos (artigo 9º da Lei 7.827/1989) - Item 4 da Matriz de Riscos;

9.2.5. dificuldade de acesso ao crédito por micro e pequenos tomadores, bem como a elevação dos riscos de financiamento - Item 6 da Matriz de Riscos;

9.2.6. concessão de financiamentos em desacordo com os requisitos estabelecidos, sobretudo quanto aos aspectos ambientais e fundiários - Item 9 da Matriz de Riscos;

9.2.7. avaliação deficiente da performance do banco operador e do desempenho da política pública de fomento - Item 14 da Matriz de Riscos; e

9.2.8. recuperação de crédito inferior à programada em financiamentos com risco integral do fundo - Item 17 da Matriz de Riscos.

9.3. informar ao Banco da Amazônia S.A. (Basa), em relação aos riscos associados aos tomadores de crédito que, em *due diligence* empreendido pela equipe de auditoria, foram identificados vínculos diretos ou indiretos entre os tomadores de crédito e potenciais tomadores/influenciadores de decisão no banco, como ainda, histórico de irregularidades/ilícitudes dos tomadores, inclusive inadimplentes, a virtualmente impactar na avaliação dos riscos de integridade das operações, quais sejam:

9.3.1. elementos indiciários de que empresas contratantes de crédito sejam de fachada ou sócio-laranja.

- 9.3.2. vínculos identificados entre tomadores de crédito e pessoas expostas politicamente;
- 9.3.3. contratantes de crédito denunciados/condenados/indiciados no âmbito do ministério público, judiciário ou da polícia judiciária;
- 9.4. encaminhar cópia desta decisão e da matriz de riscos: ao Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB) , à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) , ao Banco do Brasil S/A e à Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) , por serem gestores ou executores das políticas do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) , para conhecimento e auxílio em eventual tomada de decisão, em razão da similaridade do objeto deste levantamento com os das entidades mencionadas;
- 9.5. encaminhar cópia desta decisão à Secretaria-Geral de Controle Externo para que realize ações de controle, junto aos bancos operadores dos fundos constitucionais FNO, FNE e FCO, preferencialmente em conjunto com a CGU e com a participação dos diversos atores responsáveis pela gestão e operação desses fundos constitucionais, com o objetivo de identificar e propor medidas concretas e aderentes à realidade dos bancos operadores e do setor produtivo de cada região, de forma a garantir a observância dos objetivos constitucionais que ensejaram a criação de tais fundos, bem como dos planos regionais de desenvolvimento, em especial, para enfrentar o conflito de interesses entre os bancos operadores e as políticas subjacentes a tais fundos, bem como para facilitar o acesso ao crédito por micro e pequenas empresas;
- 9.6. encaminhar cópia desta decisão ao Congresso Nacional, para conhecimento e, a seu critério, às comissões temáticas de cada uma de suas Casas e à CGU, informando-lhes que seu conteúdo pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos e que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo os relatórios e os votos, pode ser obtido no dia seguinte ao de sua oficialização; e
- 9.7. arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno-TCU.

16. Considerando o teor do Acórdão da Colenda Côrte de Contas quanto aos levantamentos realizados e conclusões encontradas, e em que pese para este momento ser de interesse direto pela Sudam o item 9.2.2 do Acórdão, relativamente à necessidade de fundamento das proposições enviadas como diretrizes e prioridades há que se observado por esta Superintendência na qualidade de secretaria executiva do conselho na competência do artigo 6º, I do anexo I do Decreto nº 8275/2014, o acompanhamento e proposição de ações ao banco administrador do Fundo para minorar as deficiências de diversas ordens detectadas pelo TCU no acórdão 141/2021.

Art. 6º Compete à Diretoria Colegiada:

I - assistir ao Conselho Deliberativo, suprindo-o das informações, estudos e projetos que se fizerem necessários ao exercício de suas atribuições;

17. Em relação ao teor do item 9.2.2. do Acórdão que diz respeito diretamente às competências do CONDEL/SUDAM vejamos *in verbis* :

ITEM 2 da MATRIZ DE RISCO

Devido à articulação deficiente entre os gestores do FNO na programação anual (Basa, MDR, Sudam) e à avaliação insuficiente da execução da política, poderá ocorrer o estabelecimento de diretrizes, orientações e prioridades sem evidências que fundamentem as suas proposições, o que poderá levar à concessão de financiamentos em desacordo com os objetivos do fundo, impactando a efetividade das políticas de desenvolvimento regional (PNDR, PRDA e outras políticas regionais ou sub-regionais) .

No que se refere às avaliações realizadas pelos órgãos supervisores (MDR e Sudam) na execução da programação anual do FNO, verificou-se que estas são realizadas de maneira independente, ou seja, a Sudam e o MDR elaboraram, para os últimos exercícios, pareceres distintos e sem que houvesse troca de informações a respeito das atividades realizadas pelo Basa e apresentadas por meio do Relatório Circunstanciado sobre as Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) .

Tal conduta indica deficiências na harmonização entre os órgãos e podem provocar duplicidades de esforços e de recomendações e/ou conclusões destoantes sobre os resultados registrados, de encontro umas com as outras.

A informação foi confirmada pelo MDR em entrevista realizada com a Subsecretaria de Fundos e Incentivos Fiscais do MDR (SFI/MDR) . Segundo a SFI, até meados deste ano, a possibilidade de confecção de parecer conjuntamente ainda não havia sido definida junto à Sudam (peça 35, p. 327-328) .

Além disso, a Secretaria informou que os pareceres emitidos são basicamente relatos, não havendo uma análise crítica mais aprofundada, e as recomendações expedidas ao banco operador para que este revise as aplicações e as projeções para os exercícios ainda não são devidamente monitoradas, nem devidamente tratadas pelo Banco.

Este ano, mais uma vez, as análises do relatório circunstanciado referente ao exercício de 2019 estão sendo elaborados separadamente, tendo a equipe da Sudam finalizado a avaliação e a elaboração de parecer no dia 30/07. No MDR, até a realização da entrevista, o parecer específico ainda não tinha sido editado.

Corroborar o entendimento a constatação da Sudam, relatada no âmbito do Parecer 1/2019-CGAVI/DGFAI, elaborado em resultado à análise do Relatório Circunstanciado do FNO de 2018. Nele, a Superintendência destaca que o Relatório apresentado pelo Banco não faz referência explícita às recomendações apresentadas pelo Parecer da Sudam, emitido no ano anterior, notadamente à recomendação que apontava a necessidade de que o Basa destinasse espaço específico no Relatório Circunstanciado subsequente, exclusivamente para justificar o tratamento dado às recomendações exaradas no Parecer da Sudam e/ou MDR (peça 33, p. 212 e 572) .

Entende-se, portanto, que os procedimentos na forma como estão sendo adotados prejudicam o adequado levantamento de informações qualificadas, contendo as evidências necessárias e que fundamentem as proposições de concessões de créditos para os exercícios seguintes, e que possam subsidiar a definição de diretrizes e orientações para a aplicação dos recursos dos fundos, impactando, certamente, a efetividade das políticas de desenvolvimento regional (PNDR, PRDA e outras políticas regionais ou sub-regionais) .

Por outro lado, o MDR e a Sudam, em que pese as constatações, alegam que houve avanços na comunicação e articulação entre os órgãos.

A título de exemplo, o ministério menciona a edição da Portaria 2.175, de 2020, (estabelece as diretrizes e orientações gerais para a aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento para o exercício de 2021) . Nela é determinado que as Superintendências busquem interação com a Subsecretaria de Fundos e Incentivos Fiscais (SFI) e com as demais Secretarias finalísticas do MDR, visando obter contribuições para a elaboração da proposta de diretrizes e prioridades que será submetida à aprovação do respectivo Conselho Deliberativo (peça 27, p. 3-5) .

Além disso, o MDR menciona que também determina, por meio de sua portaria de diretrizes e orientações gerais, que os Bancos Administradores promovam, em articulação com o Ministério e com as Superintendências, reuniões técnicas com representantes dos governos estaduais e das classes produtoras e trabalhadoras de cada unidade federativa com o objetivo de obter contribuições para a elaboração da proposta de programação anual. Essas reuniões estariam ocorrendo anualmente, em cada uma das unidades federativas das três regiões atendidas pelos Fundos Constitucionais.

Menciona ainda decisão do TCU decorrente de avaliação da efetividade das ações do Banco do Nordeste com relação ao FNE (Acórdão 1.271/2018 - TCU - Plenário, Ministro Relator José Mucio Monteiro) , onde foi recomendado ao então Ministério da Integração Nacional que estabelecesse, nas diretrizes e orientações gerais daquele Fundo, mecanismos que permitissem maior participação da Sudene na elaboração da proposta de Programação Anual a cargo do Banco do Nordeste, a exemplo de reuniões formais em determinados marcos do processo, com o objetivo de identificar, tempestivamente, eventuais desvios da proposta em relação às prioridades regionais fixadas pelo Conselho Deliberativo da Sudene (item 9.1 do referido acórdão) .

A referida recomendação do TCU foi desde então acatada e estendida para as diretrizes e orientações gerais voltadas também para o FNO e FCO. Na portaria vigente (Portaria 2.175, de 2020) , esta orientação está prevista no § 1º do art. 9º.

No mesmo sentido, a Sudam informou que tem realizado reuniões com o MDR e com o Basa para a solução de demandas pontuais. Indagou que os procedimentos adotados para o estabelecimento dessas diretrizes e prioridades seguem estritamente a determinação legal encontrada no art. 2º, da Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989, uma vez que são estabelecidas em consonância com o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) , ou seja, decorrem de um Plano que tem como objetivo reduzir as desigualdades regionais, e que é fruto de uma ampla discussão com a sociedade, inclusive por meio de Consulta Pública. Apesar disso, admitiu que tais atividades ainda não estão formalizadas em manuais, normas ou processos mapeados.

Dessa forma, em que pese terem sido verificados avanços relacionados às medidas capazes de mitigar as falhas de articulação entre os gestores do FNO, percebe-se que ainda há espaço para melhorias, sobretudo no que diz respeito à avaliação e ao acompanhamento da execução política visando ao levantamento de informações qualificadas e que possam fundamentar as proposições de concessões de créditos para os exercícios seguintes.

(o grifo é nosso)

18. Com fulcro nas conclusões explanadas no Acórdão TCU 141/2021 e na Portaria/MDR nº 1369/2021, a propositura pelo MDR das medidas de aperfeiçoamento a serem realizadas por parte do banco administrador na gestão do FNO e após a emissão do **PARECER Nº 15/2021-CAF/CGFIN/DGFAI** entendemos presente a motivação administrativa do ato a ser praticado pelo Presidente do CONDE, de promulgação da Resolução decorrente da proposição nº 137/2021 da 23ª Reunião Ordinária do CONDEL. Registre-se como sabido, que todo e qualquer ato na administração pública deve ser motivado conforme o artigo 50 da Lei nº 9784/1999.

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

19. Quanto aos termos da minuta da Resolução a ser assinada pelo Presidente do CONDEL, frise-se que o parecer técnico Nº **15/2021-CAF/CGFIN/DGFAI** aprovado pelas chefias imediatas, aprovou a minuta de Resolução encaminhada pelo MDR e juntada nesta instrução processual (0394646).

19.1. A minuta da Resolução enviada para análise desta Procuradoria , em 22.12.2021 após a aprovação da matéria na 23ª Reunião Ordinária do CONDEL/SUDAM , em 10.12.2021 e enviada para assinatura do Ministro do Desenvolvimento Regional não coincidia no mérito com a minuta enviada pelo MDR em 24.11.2021 para avaliação da Sudam, o que ensejou a emissão do **DESPACHO Nº 147/2021-PF/SUDAM** desta especializada, nestes autos, solicitando esclarecimentos à gestão da Sudam acerca da minuta efetivamente aprovada pelo CONDEL/SUDAM como anexa à Proposição nº 137/2021 submetida àquele Conselho e que fosse esclarecida a divergência ocorrida. Por meio do despacho do Superintendente substituto (0395755) foi apontada a versão aprovada pelo CONDEL de modo a esta Procuradoria Federal proceder a análise jurídica.

19.2. Passado em revista o teor da minuta aprovada pelo CONDEL/SUDAM e apontada pela gestão da Sudam (0395755) temos alguns apontamentos a realizar que não prejudicam ou alteram o teor aprovado pelo CONDEL/SUDAM na 23ª Reunião Ordinária, contudo tornam clara a redação e aprimoram a forma :

19.2.1. No preâmbulo deve ser retificada e complementada a fundamentação do ato como a seguir :

O PRESIDENTE DO CONSELHO DELIBERATIVO DA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA, usando da atribuição que lhe confere o § 1º do art.8º da Lei Complementar nº 124, de 03 de janeiro de 2007, o ~~meio~~ inciso XII, "d" parte final do artigo 8º do Regimento Interno do Conselho Deliberativo da SUDAM, torna público que, em sessão da 23ª Reunião Ordinária, realizada em 10 de dezembro de 2021, por meio de vídeo conferência, o Colegiado resolveu:

19.2.2. Deve ser padronizado em toda a Resolução o nome do Fundo na forma como se apresenta na Lei nº 7827/1999, tal seja , Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO ou no decorrer quando for abreviado somente FNO.

19.2.3. Retirar o parenteses na alínea "a" do artigo 1º e colocar a redação na forma seguinte ".....ii) a ampliação da concessão de crédito ao pequeno tomador por meio de formalização de parcerias na forma da Lei, visando o repasse de recursos com instituições financeiras que tenham foco de atuação nesse público-alvo.."

19.2.4. Recomendamos estar definido no mesmo item acima se as Instituições Financeiras são públicas e /ou privadas.

19.2.5. Ainda na alínea "a" do artigo 1º recomendamos restar claro o critério para definir as "regiões menos favorecidas".

19.2.6. No § 2º do artigo 1º recomendamos alterar a parte final da redação como segue:

" § 2º O plano de ação e as medidas administrativas e operacionais de que trata este artigo deverão ser elaborados de acordo com o arcabouço legal vigente, que não dependa de alteração na legislação em vigor".

20. Quanto ao mérito técnico da minuta de Resolução submetida a esta especializada, aduzimos que a competência de analisar seus termos passa ao largo das competências legais deste órgão de execução da PGF/AGU, observando esta PF/SUDAM que foram atendidas na elaboração da minuta de Resolução apresentada pelo MDR as recomendações do TCU acerca da matéria, tendo sido analisada na presente demanda por esta PF/SUDAM a legislação pertinente ao tema quanto ao fundamento, motivação administrativa, competência e forma.

IV. CONCLUSÃO

21. Por todo o exposto, concluí esta Procuradoria Federal junto à SUDAM pela possibilidade legal da edição da Resolução do CONDEL decorrente da proposição nº 137/2021 aprovada pelo CONDEL/SUDAM na 23ª Reunião Ordinária na forma da minuta apresentada a esta especializada no despacho simples Superin 0395755 com as recomendações do item 19 deste Parecer e relativa à medidas de aplicação pelo banco administrador dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, de modo a serem atendidas as competências do CONDEL/SUDAM estabelecidas no artigo 13 da Lei nº 7827/1989 e inciso XII, "d" parte final do artigo 8º do Regimento Interno do Conselho Deliberativo da SUDAM e artigo 4º, XII, "d" do anexo I do Decreto nº 8275/2014, recomendando esta Unidade Jurídica especial atenção da ASCOL/SUDAM, DGFAL/SUDAM e DICOL/SUDAM ao tópico IIIi deste parecer.

22. Encaminhe-se à **DGFAL/SUDAM**, para conhecimento e importantes importantes para posterior submissão à Diretoria Colegiada da SUDAM na forma do inciso I e parágrafo único do artigo 6º do anexo I do Decreto nº 8275/2014.

Belém, 23 de dezembro de 2021.

MÁRCIA LIRA DOPAZO
PROCURADOR FEDERAL
PROCURADORA-CHEFE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 59004002697202107 e da chave de acesso ea06c59f