

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
SECRETARIA EXECUTIVA
DEPARTAMENTO DE GESTÃO DOS FUNDOS DE INVESTIMENTOS
COORDENAÇÃO-GERAL DE INSTRUÇÃO DE PROCESSOS

RELATÓRIO DE ATIVIDADES EXERCÍCIO 2008



Brasília, junho de 2009



Ministério da Integração Nacional
Secretaria Executiva
Departamento de Gestão dos Fundos de Investimentos
Coordenação Geral de Instrução de Processos

RELATÓRIO DE ATIVIDADES
EXERCÍCIO 2008

BRASÍLIA, JUNHO DE 2009

Ministro de Estado da Integração Nacional
Geddel Vieira Lima

Secretário-Executivo
João Reis Santana Filho

Diretor do Departamento de Gestão dos Fundos de Investimento
Joaquim Batista de Araujo

Coordenador Geral de Instrução de Processos
José Wellington dos Santos

Coordenador
Luis Dalmo Paes Landim Ribeiro Filho

Equipe
Anderson Mendes Costa
Antônio Fabrício Menezes Santos
Brenno Leopoldo Cavalcante de Paula
Carlos Eduardo Marinho Diniz
Carmélia Gabriella Rosa de Oliveira
César Augusto Coura Gonçalves
Daniele Moreira Carneiro Azevedo
Luiz Guilherme Menezes Fellipe de Souza
Pablo Romero Cardoso da Silva
Thiago Tabatinga Silva
Vitor de Moura Dayrell

Endereço:Ministério da Integração Nacional
Secretaria Executiva
Departamento de Gestão dos Fundos de Investimento
Coordenação Geral de Instrução de Processos
Setor Bancário Norte, Quadra 02, Lote 11
Ed. APEX Brasil, 3º Subsolo
70.040-020-Brasília-DF
Fone: (61) 34145621/5448 Fax (61) 34145476
www.integracao.gov.br

Catálogo na Fonte
SINB/CODIB/DGI/SECEX

M665 Relatório de atividades 2008/Ministério da Integração Nacional Secretaria Executiva. Departamento de Gestão dos Fundos de Investimentos. Coordenação Geral de Instrução de Processos. Brasília: CGIP, 2009 37p.il.;.21 cm.

1. Relatório de Atividades.I. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Executiva. Departamento de Gestão dos Fundos de Investimentos.Coordenação Geral de Instrução de Processos. II Título

CDU: 354.31"2008" (047)

Impresso no Brasil

APRESENTAÇÃO

É possível pensar no agente público com responsabilidade e comprometimento. Este é o mote desenvolvido nas decisões Gerenciais da Coordenação-Geral de Instrução de Processos. Cada ato se consolida nos preceitos legais e éticos e esta premissa é condição *sine qua non* de nossas ações.

A busca constante da efetividade dos procedimentos balizada por métodos de controle e Gerenciamento tornou-se sólida nas ações desta Coordenadoria atreladas a uma proposta de melhoria contínua do serviço público.

O sucesso é a resposta ao trabalho. Para tanto, esta Coordenação conta com uma equipe coesa e multidisciplinar nas relações de trabalho, cuja multidisciplinaridade e coesão contribuem de forma incomensurável ao melhor desempenho das atividades.

Os erros são nossos mestres de aprendizado e os acertos se transformam em regras com as quais nos comprometemos no presente, em face de uma performance de melhorias rumo ao futuro.

José Wellington dos Santos

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. NORMATIZAÇÃO.....	6
3. A COORDENAÇÃO-GERAL DE INSTRUÇÃO DE PROCESSO.....	8
4. O DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES.....	8
a. As Ações de Campo	9
b. As Reformulações Gerais de Projetos	9
c. Autorizações para Liberação de Recursos	10
d. Certificado de Empreendimento Implantado	11
e. Instauração de Apuratórios e Análise Técnica de Apuratórios	12
f. Cancelamentos de Incentivos	14
g. Encaminhamentos à Solicitação de Cálculos às Procuradorias da União nos estados e à cobrança ...	15
h. Arquivamento de Apuratórios	16
i. Pactuações de Debêntures	17
5. AS ATIVIDADES CORRELATAS.....	18
a. Atividades Correlatas Grupo 1.....	19
i. Despachos.....	19
ii. Faxes	20
iii. Memorandos.....	20
iv. Resoluções	20
v. Ofícios	21
vi. E-mails Emitidos	21
vii. E-mails Recebidos	21
viii. Proposições	21
b. Atividades Correlatas Grupo 2.....	22
i. Notas Técnicas.....	22
ii. Pareceres.....	22
iii. Atos Normativos	22
iv. Atas de Audiência	22
v. Memorando-Circulares	23
vi. Termos de Vistas	23
vii. Ordens de Serviços	23
viii. Portarias	23
ix. Elaboração de Check-List's	23
x. Ouvidoria	23

6. ANÁLISE E DESEMPENHO..... 24

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 24

APÊNDICE A - Tabelas

TABELA 1 – METAS, DESEMPENHO E CONFORMIDADES FINAM... 27

TABELA 2 – METAS, DESEMPENHO E CONFORMIDADES FINOR.... 28

TABELA 3 – METAS, DESEMPENHO E CONFORMIDADES GLOBAIS 29

APÊNDICE B

UMA BREVE ABORDAGEM HISTÓRICA DOS INCENTIVOS FISCAIS:
AS CONSTITUIÇÕES E GESTÕES DOS FUNDOS. 31

1. INTRODUÇÃO

Este Relatório de Atividades consubstancia ações realizadas pela Coordenação-Geral de Instrução de Processos do Departamento de Gestão dos Fundos de Investimentos (CGIP/DGFI) do Ministério da Integração Nacional, referente ao exercício de 2008.

O ano de 2008 teve como característica marcante a maturação de metas e propostas pré-estabelecidas, e o apuramento de medidas de desempenho.

O relato é estanque e visa expor os esforços de nossas ações de forma sucinta, porém sem prejuízo de conteúdo. Aliás, é digno de nota, que por mais que queiramos transpor à linguagem dos referidos esforços, sempre ficará algo a declarar, até mesmo porque este Relatório se estrutura em atividades passadas, porém, necessárias para entendermos o presente e planejarmos o futuro.

Pode-se observar neste Relatório que cada item¹ ou atividade desenvolvida, tem um caráter plural no contexto operacional, visto que para cada ato constituído existe um conjunto de tarefas que as estruturam.

A otimização dos procedimentos aqui apresentados segue o conjunto de diretrizes sistematizadas pelo Ministério. As ações contínuas de melhorias e elaborações de propostas construtivas formam a base prática e consolidada desta Coordenação.

As atividades perpassam a ação direta e concebida dos parâmetros institucionais. A ação é contributiva em melhorias de outros setores do Departamento, bem assim do Ministério, à medida que contribui com o aprimoramento e desempenho das ações do Órgão.

O ambiente interdisciplinar da Coordenação-Geral de Instrução de Processos (CGIP) permite continuamente o aprendizado em reuniões de comitê que visam à solução de eventuais problemas ou demandas. A metodologia de trabalho da gestão permite que o clima organizacional se consolide na busca contínua do melhoramento das atividades.

2. NORMATIZAÇÃO

A CGIP corresponde à fração da unidade central em Brasília/DF do referido Departamento que sistematiza e instrui os processos relacionados aos Fundos Fiscais de Investimentos. Elemento da estrutura do Departamento, a CGIP também interage diretamente com demais estruturas do Ministério, por determinação regimental, como por exemplo: com a Coordenação-Geral de Recursos Humanos (CGRH) e Coordenação-Geral de Pós-Modernização

¹ Chamamos de item o conjunto de procedimentos desenvolvidos na Coordenação.

(CGPM); bem assim tem como a atribuição a corroboração com o aprimoramento das ações Gerenciais de todo o Departamento. Essa contínua interação é sustentáculo de nossas ações.

A Coordenação tem o conjunto de suas atribuições determinadas no regimento do ministério:

PORTARIA N.º 436 DE 28 DE FEVEREIRO DE 2007. O MINISTRO DE ESTADO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto no art. 4º do Decreto n.º 5.847, de 14 de julho de 2006, resolve: Art. 1º Aprovar o Regimento Interno do Gabinete do Ministro, da Secretaria- Executiva, da Consultoria Jurídica, da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, da Secretaria de Programas Regionais, da Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste, da Secretaria Nacional de Defesa Civil e da Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica do Ministério da Integração Nacional, na forma dos anexos, I a VIII, a esta Portaria.

Os artigos 62 e 63 do Anexo II, do referido regimento interno constituem as instruções primárias da CGIP, *in verbis*:

ANEXO II DA PORTARIA N.º 436, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2007 (Publicada em 01.03.07)

(...)

CAPÍTULO III - DAS COMPETÊNCIAS DAS UNIDADES

(...)

Seção XV - Da Coordenação-Geral de Instrução de Processos

Art. 62. À Coordenação-Geral de Instrução de Processos compete planejar e orientar a normatização de métodos e procedimentos de trabalho em articulação com as demais áreas do Departamento e, especificamente:

I - formular propostas de novos procedimentos relacionados com a gestão dos Fundos, em articulação com a Coordenação-Geral de Acompanhamento, Avaliação e Análise e as Gerências Regionais;

II - acompanhar a atuação das Gerências Regionais da DGFI, no que se refere a adoção das normas e procedimentos estabelecidos pelo Departamento; e

III - opinar sobre a conformidade da instrução dos processos submetidos à deliberação do Diretor.

Art. 63. À Coordenação de Normas e Procedimentos compete:

I - mapear, analisar e elaborar propostas de melhorias dos processos de trabalho conforme prioridades estabelecidas pelo Departamento, consoante as orientações da CGPM/DGE/SECEX;

II - manter e disponibilizar arquivo atualizado da legislação que rege os assuntos do DGFI;

III - elaborar atos oficiais do Departamento para publicação;

IV - elaborar proposta de capacitação da força de trabalho do DGFI, ouvida a CGRH/DGI/SECEX;

V - instruir processos para procedimentos de apuração de cancelamento de incentivos de projetos, bem como de encaminhamento às Procuradorias da União para fins de cobrança;

VI - auxiliar a CGAC na elaboração de informações para compor as prestações de contas dos Fundos de Investimentos e as Tomadas de Contas Anuais das Gerências Regionais; e

3. A COORDENAÇÃO-GERAL DE INSTRUÇÃO DE PROCESSOS

Composta por funcionários efetivos do Ministério e colaboradores terceirizados, de forma a atender aos preceitos das diretrizes do setor, com perfis eminentemente Técnicos (engenheiro, economistas, analista de sistemas, contadores e advogados), a Coordenação em 2008 foi constituída por uma tímida equipe de 15 integrantes, profissionais de áreas diversas, porém conceitualmente complementares, relacionando as ciências sociais aplicadas e a área tecnológica. A equipe abalizou as ações e, por sua vez, contribuiu significativamente para com o desempenho operacional da Coordenação como um todo. Em sua maioria, todas as atividades desta, são exercidas por seus vários membros, considerando as atividades afins.

Por causa da grande demanda de atividades, a que é exposta a Coordenação, mesmo considerando a competência da equipe, há necessidade de reforço de recursos humanos, em função da complexidade e multiplicidade das atividades no âmbito da Coordenação e do Departamento como um todo.

4. O DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES

O conceito ortodoxo das atividades e a performance personalizada desta Coordenação seguem as normas e os regulamentos do Ministério. Buscaremos a seguir personalizar e descrever esses conceitos e atividades.

A conformidade aqui descrita neste Relatório, representada numericamente numa abordagem quantitativa em tabelas, a seguir, configura-se como procedimentos executados, cada vez que o(s) técnico(s), sendo um ou mais de um, aplicam uma ação direta relacionada à execução da atividade, no que dependendo da demanda, aquela pode ser constituída de um maior grau de complexidade, sem referencial de análise anteriormente praticada.

Considera-se neste capítulo o conjunto de atividades exercidas pela Coordenação, embora possam ser exploradas também as ações de ordem qualitativa que não necessariamente são passíveis de tabulação.

Assim, dentro do contexto geral de atividades, existe um conjunto destas que não são passíveis de tabulação, por não estarem ligadas diretamente às premissas da Coordenação, mas são representativas quanto ao contexto *stricto sensu*, dentre as quais, cabe destacar:

- a) atos e produtos que são consolidados em diversas discussões entre Coordenações - a constituição dessas ações é de considerável valor representativo, uma vez que auxiliam a explicação e solução de eventuais demandas. Estas discussões por diversas vezes contam com a participação de vários componentes da Coordenação e deprecam tempo

significativo, e são realizadas com zelo. É pertinente enaltecer que estes debates, bases para futuros esclarecimentos e posições de aprendizado contínuo, corroboram com a evolução ininterrupta e o incremento de conhecimento de todo o Departamento; e,

b) participação na composição de equipes do Ministério para desenvolvimento de softwares Gerenciais - esta atividade deve ser aditada ao conjunto de ações da Coordenação, independentemente destas, especificamente, estarem voltadas aos usuários do DGFI ou relacionadas com o Departamento como um todo, haja vista que esta CGIP vem participando de desenvolvimento de estrutura de softwares, como por exemplo, na elaboração de software, juntamente com a Coordenação-Geral de Fundos de Desenvolvimento da Diretoria de Fundos de Desenvolvimento (CGFD/DFD) deste Ministério, que visa à confecção de um banco único de dados sobre empresas e projetos beneficiários dos incentivos fiscais, a fim de se realizar avaliação de impacto.

Já quanto aos itens de desempenho e produção desta Coordenação que podem ser tabulados considerando os principais itens e produtos, metas estipuladas e as respectivas conformidades efetivamente realizadas passarão na seqüência das explanações, a apresentação de um conjunto de dados representativos dos itens desenvolvidos, considerando, ainda, as tabelas específicas do Finam e do Finor, para o final deste Relatório condensar tudo numa tabela global. Na análise destes itens, podem-se observar questões pertinentes a cada atividade e suas peculiaridades, além de fundamentos administrativos e jurídicos. Os itens são:

4.1 Ações de Campo – As ações de Campo embora listadas nas tabelas Globais com apêndice deste documento, não são ações desta Coordenação. São atividades diretas das Gerências Regionais, que são acompanhadas pela Coordenação-Geral de Acompanhamento, Avaliação e Análise (CGAC).

4.2 Reformulações em Geral de Projetos – Os procedimentos de reformulação partem de demanda externas e, por vezes, por indicação das equipes de acompanhamento. As empresas quando da necessidade de alguma liberação, comprovação de aplicação de recursos próprios e/ou do Fundo ou em processos finalísticos (recebimento de CEI) demandam esta atividade. O pleito/processo instruído pelas Gerências Regionais, encaminhado à Diretoria do DGFI para deliberação final, é revisado em sua conformidade por esta Coordenação. Por algumas vezes, em função de ausência, por parte das demais unidades deste Departamento, onde o pleito/processo aqui dirigido vem sem o adequado pleito/processo complementar de reformulação, faz-se necessário que esta Coordenação oriente as demandas de análise relacionadas ao assunto, quando, por exemplo: da emissão de CEI; e, de renúncia de saldo a liberar de recursos do Fundo (por conseguinte, redução de metas), por parte da incentivada.

No Finam para o exercício de 2008, houve quatro reformulações de 10 pretendidas, configurando 40% da meta atingida. O que implicou em 10 ações de conformidades executadas. Configurando as ações em um índice de 250% da atividade. Pode-se perceber, já neste caso, a premissa da complexidade das ações da Coordenação em função do volume de conformidades em relação à atividade executada.

No Finor foram duas reformulações de quatro projetadas, caracterizando 50 % da meta pretendida e no que tange as ações de conformidades, estas foram em número de quatro, atingindo 200% de ações de conformidades em relação à atividade principal.

As Reformulações não se configuram numa ação efetivamente construtiva, quando do esboço de atividades desempenhadas e o não atingimento de metas, deve ser analisado com cautela. Pois, pode até se configurar numa abordagem positiva em alguns casos, considerando a subjetividade, pode-se abstrair que as regionais instruíram corretamente os referidos processos, não havendo necessidade de realização de reformulações.

Reformulação de Projetos (reestruturação das inversões fixas, troca de controle acionário, ingresso de novos acionistas, realocação da base física do projeto, adequação para redução de metas, alterações no quadro de Usos e Fontes e análises para recuperações de projetos)	METAS/REALIZAÇÕES				
	Previsto até 31.12.08	Realizado até 31.12.08	% REALIZAÇÕES /METAS	Realizado Conformidades até 31.12.08	% CONFORMIDADE/ PRODUÇÃO
FINAM	10	4	40	10	250,00%
FINOR	4	4	100	4	100,00%

4.3 Autorizações para Liberações de Recursos – As autorizações para as liberações de recursos são executadas em função de projetos em atividade (em implantação), que tenham saldo a liberar. As autorizações de liberações são procedimentos detalhados e relevantes em virtude de um conjunto de preceitos legais e regulamentares, que devem ser observados e geram conformidades que demandam ações complexas a esta Coordenação. Alguns destes empreendimentos, não tiveram atendidos os seus cronogramas de implantação, quando da época de execução prevista, criando demandas atuais. Atualmente, na carteira não existem projetos novos.

A meta somava 10 autorizações de liberações de recursos do Finam. Porém, apenas duas foram efetivadas. Aparentemente, pode parecer pouco significativo. Entretanto, em função de características atuais da Carteira de Projetos, uma carteira, a qual já não vê ingressos de novos empreendimentos a ser incentivados, por falta de aprovação de novos projetos, essa atividade é bem peculiar e pode ser considerada relativamente positiva.

Contudo, mesmo com baixo índice de realização neste aspecto, 20% das metas, essas ações foram balizadoras de nove procedimentos de conformidades exercida por esta Coordenação, o que significa um índice de 450% de dispêndio para consumação da atividade, autorização para liberação de recursos, concordando com a tese do alto grau de complexidade anteriormente descrita.

No que concerne ao Finor, foram três atividades concretamente realizadas de autorizações de liberações de recursos, em face de uma meta de sete. Atingido-se quase 50%. Essa análise se assemelha à realizada no parágrafo anterior, quanto à abordagem explicativa. Especificamente, neste caso, a relação de conformidade efetivada em relação à consumação de atividade foi de 266,67%. Não obstante, aos demais item descrito neste Relatório percebe-se que a relação de ação de conformidade versus atividades, produto final, é substancialmente inferior no Finor, do que no Finam, o que nos leva a uma análise minuciosa, quando das considerações finais deste Relatório, ao qual dedica-se uma reflexão específica sobre a questão.

Liberações de recursos (arts. 5º e 9º da Lei nº 8.167/91)	METAS/REALIZAÇÕES				
	Previsto até 31.12.08	Realizado até 31.12.08	% REALIZAÇÕES /METAS	Realizado Conformidades até 31.12.08	% CONFORMIDADE/ PRODUÇÃO
FINAM	10	2	20	9	450,00%
FINOR	7	3	43	8	266,67%

4.4 Certificados de Empreendimento Implantado – Dentre as atividades relatadas neste documento, outra a ação que certamente demanda uma complexidade nesta Coordenação, é a análise de conformidade para a emissão de Certificado de Empreendimento Implantado – CEI. Este é o desfecho do processo de investimento que retrata uma relação dos recursos aplicados pelos Fundos, próprios e de terceiros, e a sua aplicabilidade direta em termos produtivos, uma vez que o processo de acompanhamento tem que atestar a implantação do empreendimento e o início de sua operação, para que a referida emissão ocorra, dentro da gama de aspectos técnicos, legais e regulamentares.

A emissão do CEI é um processo fim, e, é alcançado por normativos e regulamentos inter e intra Fundos, dentre estes, a Portaria, nº 1913, de 05 de Dezembro de 2007 e Acórdãos do Tribunal de Contas da União, que tratam, especificamente, deste processo. Os atendimentos destes instrumentos demandam um conjunto de conformidades a serem observadas por este Departamento, e, por conseguinte, por esta CGIP, que tem como propósito a verificação da observância da aplicação

daqueles instrumentos por parte dos agentes públicos envolvidos na produção da emissão do CEI.

No que concerne ao Finam foram emitidos um total de seis CEI's, de um total previsto de 20. Neste caso, representando 30% das metas estabelecidas. É pertinente que se considere a estrutura da carteira e o aparato técnico global existente na gerência, principalmente, em relação aos escassos recursos humanos e materiais ali existentes, frente ao grande número de atividades que a equipe tem que desempenhar. Entretanto, o volume de conformidades geradas, em torno de 60, implica dizer que em média para cada CEI efetivamente emitido foram geradas 10 conformidades. O que leva a uma apurada reflexão, donde desde já se concluiu, a princípio, que se deve buscar extrair desses casos, um conjunto de diretrizes que visem às capacitações e, posteriormente, a possíveis ajustes de instruções da equipe técnica daquela regional, visando reduzir gradativamente esta paridade.

No que diz respeito ao Finor foram emitidos três CEI's, de um total previsto de 10. Neste caso, representando 1/3 das metas previstas. O tamanho da carteira de projetos do Finor é inferior à carteira do Finam e apresenta características bem peculiares no sentido de ordenamento. No que se relaciona à conformidade, confirmando com a tese de distinção das carteiras e da capacitação por parte dos técnicos da Gerência Regional de Recife, o volume de análise de conformidade chegou apenas a duas (2), para cada CEI emitido.

Emissão de Certificado de Empreendimento Implantado - CEI	METAS/REALIZAÇÕES				
	Previsto até 31.12.08	Realizado até 31.12.08	% REALIZAÇÕES /METAS	Realizado Conformidades até 31.12.08	% CONFORMIDADE/ PRODUÇÃO
FINAM	20	6	30	60	1000,00%
FINOR	10	3	30	6	200,00%

Os tópicos a seguir, 'Instauração de Apuratório' e 'Análise técnica de Apuratórios', serão analisados tendo como base o eixo central que é o Processo Administrativo Apuratório, que a partir de 2007 vem sendo regido, principalmente, pelos ditames da Portaria MI n°. 639 (com alterações posteriores).

4.5 Instauração de Apuratórios e Análise Técnica de Apuratórios - O Apuratório é um processo administrativo que visa apurar as irregularidades que se detectaram no acompanhamento da implantação do projeto incentivado, procurando instar a empresa para que sane as impropriedades e/ou irregularidades detectadas. Pois, o objetivo construtivo dos fundos é desenvolver as regiões Norte e Nordeste. Por conseguinte, esta medida é corretiva, em primeira instância. O Apuratório, por sua vez, tem um fim fiscalizador e decisório, molda-se

desde a análise técnica resultante do processo de acompanhamento, que após um conjunto de conseqüências e ações mais apuradas, pode concluir pelo cancelamento dos incentivos em desfavor do Projeto ou, simplesmente, pelo arquivamento do procedimento, face ao acatamento das explicações por parte da empresa beneficiada e/ou dos seus administradores.

A instauração de apuratório atende a pleitos das Gerências Regionais, dos órgãos de controle interno e externo (Controladoria-Geral da União – CGU/PR e Tribunal de Contas da União - TCU), dos Departamentos de Polícia Federal – DPF e do Ministério Público Federal – MPF, dentre outros órgãos da Administração Pública Federal, que por meio de suas diligências acabam por detectar irregularidades na conduta da empresa e de seus administradores, comunicando-nos para que de ofício estabeleçamos a devida apuração.

A instauração de Apuratórios no Finam, em 2008, superou as metas em 8%, ou seja, fora atingido 108% das metas, sendo totalizados 43 processos. O que gerou um montante de 172 conformidades, criando uma relação de 400% de ações consumadas, em relação à atividade direta de simples instauração.

No caso do Finor, foram instaurados seis processos de uma meta de cinco, superando a meta em 20%. Os procedimentos de conformidades em relação a estes dados corresponderam a 24 ações consumadas, equivalendo a 400%, igualando-se ao Finam. Pode-se concluir que para cada processo instaurado foram executadas em média cinco conformidades pelos técnicos desta Coordenação.

Instauração de apuratórios de irregularidades	METAS/REALIZAÇÕES				
	Previsto até 31.12.08	Realizado até 31.12.08	% REALIZAÇÕES /METAS	Realizado Conformidades até 31.12.08	% CONFORMIDADE/ PRODUÇÃO
FINAM	40	43	108	172	400,00%
FINOR	5	6	120	24	400,00%

As ações, embora estruturadas por profissionais com formação em Direito, são configuradas como técnicas. Pois, com vistas à regularização de pendências ou eventuais problemas, quando a empresa apresentava defesa junto ao Ministério, em agosto de 2008 a CONJUR/MI resolveu suspender a análise jurídica nesta fase do processo e assim passaram essas atividades a terem ordenamento exclusivamente técnico.

Análise técnica-jurídica de processos apuratórios (defesa escrita e pedido de reconsideração) e Invalidação de Atos	METAS/REALIZAÇÕES				
	Previsto até 31.12.08	Realizado até 31.12.08	% REALIZAÇÕES /METAS	Realizado Conformidades até 31.12.08	% CONFORMIDADE/ PRODUÇÃO
FINAM	40	54	135	216	400,00%
FINOR	30	62	207	29	46,77%

4.6 Cancelamentos de Incentivos - O cancelamento é a fase punitiva e conclusiva do apuratório que outrora foi instaurado e consolidado. É medida liquidante e atende a um fluxo de procedimentos definidos e segue os padrões legais e regulamentares, descritos nas normas vigentes, principalmente aqueles definidos na Lei n.º 8.167/1991 (com alterações posteriores) e na Portaria/MI de n.º 639/2007 (com alterações posteriores).

As metas estabelecidas no planejamento das atividades vindouras foram horizontes. Entretanto, neste caso, por exemplo, é significativamente relevante que se observe o contexto de forma mais abrangente e qualitativa e, principalmente, no que se reportam às conformidades.

Ao detalhar o grupo composto pelos projetos do Finam, observam-se que as metas foram superadas em 240%, o que pode ser caracterizado como sendo positivo, sob a ótica da aplicabilidade do conjunto de normatizações. As características de maior volume de projetos desta carteira contribuem com este dado. Foi proposto como meta para o ano de 2008 o montante de 10 cancelamentos de incentivos em desfavor de projetos do Finam e ao final do referido exercício foram realizados 24. No que tange a quantidade de processos de conformidades executadas para alcançar este número, foram realizadas 96 ações que representam 500% das atividades concretizadas. Este montante se confirmou pela aplicação da Portaria MI n.º. 639/2007, que trouxe novo rito procedimental a esta atividade e unificou os processos operacionais aplicados às carteiras de projetos do Finam e do Finor em cancelamento.

Quanto ao grupo de projetos do Finor, foram efetivadas duas ações de 26 previstas, configurando uma realização de 8%, já no que concerne ao conjunto de conformidades, estas se apresentam na mesma proporcionalidade da carteira do Finam, ou seja, 500%, totalizando 10 ações de conformidade.

Cancelamento de incentivos	METAS/REALIZAÇÕES				
	Previsto até 31.12.08	Realizado até 31.12.08	% REALIZAÇÕES /METAS	Realizado Conformidades até 31.12.08	% CONFORMIDADE/ PRODUÇÃO
FINAM	10	24	240	96	400,00%
FINOR	26	2	8	10	500,00%

4.7 Encaminhamentos à Solicitação de Cálculos às Procuradorias da União nos Estados e à Cobrança - Estas medidas são necessárias nas tentativas de recuperações dos recursos dos Fundos que foram liberados e comprovadamente desviados, por meio de Processos Administrativos Apuratórios, observados o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório.

Os encaminhamentos de cobrança são ações posteriores às solicitações de cálculos às Procuradorias da União nos Estados (PU's), que no caso das ações concretas deste Relatório, bem como as metas propostas, foram agrupadas.

Ao considerar os cancelamentos efetivamente conclusos, a Coordenação solicita às PU's, os cálculos corrigidos dos valores anteriormente liberados em favor dos empreendimentos, tendo como base as informações dos Bancos operadores dos Fundos e quando do retorno das informações solicitadas, encaminham-se imediatamente às empresas devedoras as respectivas notificações de cobranças dos montantes devidos.

No caso dos projetos cancelados do Finam, por desvio de recursos por parte das empresas e seus administradores, foi proposto como meta de atividade anual para este item o valor de 60 ações e que praticamente foram atingidas. Pois, neste caso, foi efetivado o valor de 57, representando 95% das metas. Como esta ação em si é direta e não apresenta tanta complexidade, uma vez que quando alcançamos este estágio, já foi desempenhada uma gama de atividades complexas anteriores. O número de conformidades é diretamente proporcional ao número de atividade, representando que para cada ação concreta é praticamente efetivada uma ação de conformidade.

Tratando-se do Finor, não foi identificada nenhuma ação efetiva, embora houvesse sido proposto, quando da elaboração das metas, o montante de 18. Este fato se dá pelo tipo de cancelamento, que não apresentando desvio de recursos não gerou, a princípio, demanda por essas ações, neste exercício de 2008, e sim a concessão de prazo para recompra das ações e regates das debêntures, na conformidade do art. 12, § 5º da Lei nº. 8.167, de 16 de janeiro de 1991, com o arquivamento do procedimento administrativo apuratório (vide os números da seção seguinte).

Encaminhamento de processos de cobrança às Regionais da Procuradoria da União, para fins de cálculo de débitos de incentivos cancelados e	METAS/REALIZAÇÕES				
	Previsto até 31.12.08	Realizado até 31.12.08	% REALIZAÇÕES /METAS	Realizado Conformidades até 31.12.08	% CONFORMIDADE/ PRODUÇÃO
FINAM	60	57	95	57	100,00%
FINOR	18	0	0	0	0,00%

4.8 Arquivamentos de Apuratórios - Os arquivamentos dos apuratórios consolidam-se em procedimentos finalísticos, que demandam um conjunto de procedimentos balizados em uma análise apurada e referendada por parte de equipe técnica. São também sustentados em procedimentos demandados de uma análise jurídica minuciosa e criteriosa, que resultam na baixa da pendência anteriormente detectada, permitindo a continuidade de procedimentos em favor do projeto incentivado, fazendo-o retornar à condição de implantação, com a conseguinte emissão de CEI, autorização de liberações de recursos, reformulações, dentre outras ações.

As previsões de arquivamento não constam nas metas estabelecidas do Departamento, visto que são procedimentos peculiares em função de diversos fatores. Como procedimento metodológico, neste item as projeções foram equalizadas pelo quantitativo realizado, gerando tanto no Finam, quanto no Finor, o percentual de 100%.

É relevante o aspecto quantitativo das conformidades em relação à quantidade efetivada de arquivamentos, visto que o despacho produzido narra toda a estória do processo até a sua conclusão e desfecho. Esta atividade é de extrema complexidade e demanda um tempo significativo do corpo técnico.

Em ambos os Fundos, identificamos, em face de metodologia utilizada e complexificação da tarefa, uma média de quatro conformidades para cada processo arquivado. Gerando-se, assim, uma relação de 400% entre o produto e o montante de conformidades consumadas, necessárias para efetivá-las.

Arquivamento de Apuratórios	METAS/REALIZAÇÕES				
	Previsto até 31.12.08	Realizado até 31.12.08	% REALIZAÇÕES /METAS	Realizado Conformidades até 31.12.08	% CONFORMIDADE/ PRODUÇÃO
FINAM	5	5	100	20	400,00%
FINOR	8	8	100	32	400,00%

4.9 Pactuações das Debêntures - As demandas de prorrogação e renegociação das debêntures, bem como a conversão destas em ações, na conformidade da Medida Provisória (MP) n.º 2.058, de 24/08/2000, atual MP n.º 2.199-14, de 24/08/2001, vêm reprimidas desde o exercício de 2000, as quais não foram analisadas tempestivamente, à época, pela Administração Pública, dada à extinção das Superintendências Regionais, pela MP n.º 2.145, de 02/05/2001, principalmente e em particular, as demandas dos debenturistas do Finam, em quase sua totalidade.

Esta medida de conformidade trata, especificamente, dos pleitos de debêntures, no que tange a dispensa de encargos das dívidas em debêntures, prorrogações das debêntures vincendas e renegociação das debêntures vencidas, bem como no resgate das debêntures não-conversíveis em conversíveis e, por conseguinte, estas em ações, na conformidade dos artigos 5º a 8º da MP – 2.199-14/2001 e no art. 5º da Lei n.º 8.167/1991.

A análise se estrutura basicamente na verificação do enquadramento das demandas aos condicionantes da MP, por meio de uma análise minuciosa dos processos e criteriosas correções do gestor, considerando todos os aspectos técnicos e legais dos referidos pleitos.

Cada atividade tem uma peculiaridade que pode gerar um conjunto de conformidades em função das atividades meio, a serem desempenhadas por esta Coordenação, no que compõem as instruções dos processos pelas Gerências Regionais.

Essa atividade é base para as cobranças, por parte dos bancos Operadores dos respectivos Fundos, dos debenturistas inadimplentes, e servem de sustentação ao Gerenciamento da carteira de títulos dos referidos Fundos. Pois, a regulamentação permite um aprimoramento destes, onde empresas inadimplentes podem passar a ser adimplentes em função do enquadramento nas referidas Medidas Provisórias.

Conhecimentos de amplitude legais, regulamentares e Econômico-Financeiro se consolidam na base destas ações de conformidades.

Considerando as atividades produzidas, tem-se no caso do Finam o montante de 22 ações concretas em relação à meta de 30 propostas para o exercício de 2008, consolidando um percentual de 73%, o que é representativo.

Ao considerar as conformidades destas ações concretas observa-se que o percentual é de 245,45% de ações de conformidade consumadas em relação às atividades desenvolvidas, visto que esta análise é demandante de conhecimento de um conjunto de informações e ações.

Já ao considerar o Finor, este dado é de 50% de metas atingidas em relação ao proposto o que pode ser visto como pouco significativo. Entretanto, os processos de debêntures do Finor não sofreram, à época da extinção da Sudene, solução de continuidade, como ocorrerá com o Finam, à época, da extinção da Sudam, e, conseqüentemente, por fluidez se configuram aquelas demandas bem inferiores, quando comparadas.

Ao considerar as conformidades destas ações efetivadas, observa-se que o percentual é de 260,00% de ações de conformidade em relação às atividades executadas para o Finor, e de 245,00% de ações de conformidade em relação às atividades executadas para o Finam.

Repactuação de dívidas em debêntures (dispensa de encargos, prorrogação de prazos para pagamento de dívidas em debêntures, renegociação de	METAS/REALIZAÇÕES				
	Previsto até 31.12.08	Realizado até 31.12.08	% REALIZAÇÕES /METAS	Realizado Conformidades até 31.12.08	% CONFORMIDADE/ PRODUÇÃO
FINAM	30	22	73	54	245,45%
FINOR	10	5	50	13	260,00%

5. AS ATIVIDADES CORRELATAS

Neste capítulo, apresentamos as atividades correlatas desenvolvidas na CGIP, no sentido mais detalhado, considerando os itens relacionados ou metas pré-estabelecidas para o Departamento e o conjunto de ações que compõem as análises de conformidades.

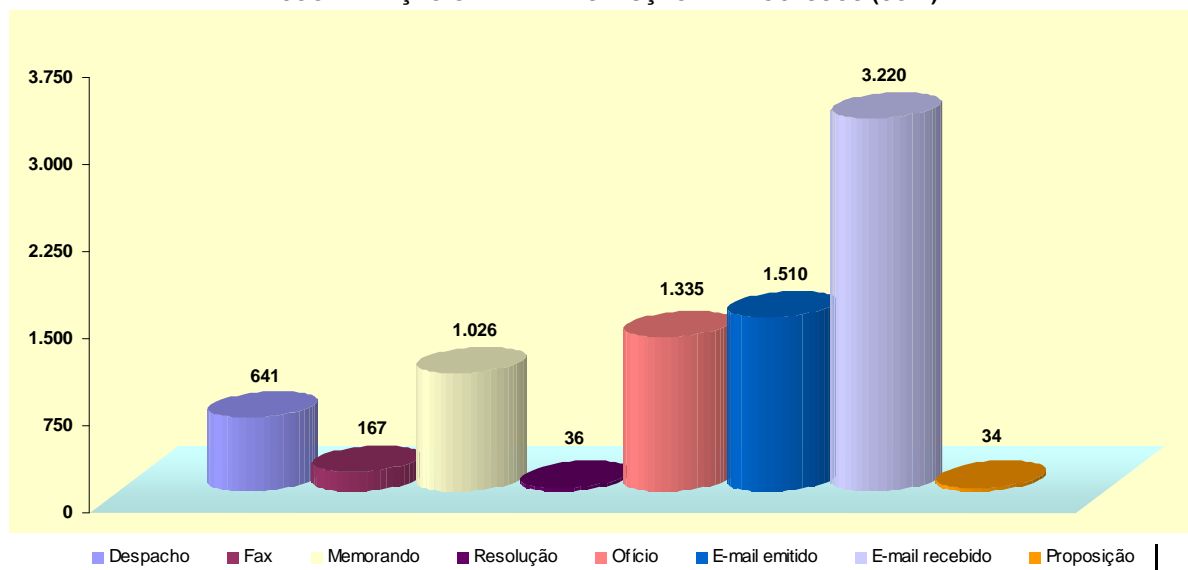
A nomenclatura “correlata”, trata-se de uma contextualização como atividade meio em relação às metas e atividades finalísticas, propriamente ditas e executadas.

Cada item tem uma relação direta com a produção dos trabalhos de conformidade, dentre estes a elaboração de memorandos, ofícios, fax, e-mails, proposições, resoluções e despachos se destacam diariamente.

As atividades correlatas foram desmembradas em dois grandes Grupos como procedimento metodológico, visando atender a uma proposta de aglutinar por semelhança de relevância e desempenho profissional alocado. É pertinente ressaltar que esta análise é meramente quantitativa e que cada item merece um destaque em separado neste contexto.

Observa-se no Gráfico 1, abaixo os quantitativos de procedimentos realizados que constituem o que chamamos de “Grupo 1 de atividades”. Este grupo tem algumas semelhanças em relação ao outro que chamamos de “Grupo 2 de atividades”. Entretanto, as características semelhantes de complexidade e, ainda, a necessidade de padronizações o permeiam.

GRÁFICO 1 – ATIVIDADES CORRELATAS – GRUPO 1
COORDENAÇÃO GERAL DE INSTRUÇÃO DE PROCESSOS (CGIP)



Cada atividade deste grupo tem uma peculiaridade procedimental e explicar cada item se faz necessário, a fim de enumerar de ordem quantitativa e qualitativa cada procedimento.

5.1 Atividades Correlatas Grupo 1, a seguir discutiremos cada item deste grupo.

5.1.1 Despachos

Os Despachos são de diversas naturezas, desde o mais simples assunto/espécie ao mais complexo. Demandam uma desenvoltura hábil e técnica, pois são definidores de ações a serem tomadas por parte de agentes públicos envolvidos com o processo em questão. No caso desta Coordenação, estes têm peculiaridades de ordem administrativa e regulamentar, com ênfase nos aspectos técnicos apresentados nos processos que por aqui transitam.

Os Despachos regulamentadores, por exemplo, nos processos de apuratórios, em sua maioria podem ter dois grandes eixos de ação e atividade, Despachos Informativos e decisórios. Os informativos são de menor complexidade aos Despachos decisórios, são estes relatos com fundamentação mais complexa e detalhada, que buscam dar sustentabilidade à decisão a ser tomada. Os despachos oriundos de demandas de ordem financeira são, em sua maioria, relacionados aos procedimentos de CEI, autorização de liberações de recursos ou negociações específicas atreladas aos artigos 5º e 9º da Lei nº. 8.167/91, e tem, normalmente, alta complexidade em função de que são norteadores de decisões por parte de instância superior imediata, o que como já foi dito, os despachos procuram relatar todos os principais pontos do processo.

O montante de 641 despachos, no ano de 2008, retrata uma fonte de dispêndio de ação da Coordenação, cada Despacho é sustentado numa leitura minuciosa do respectivo processo que em média tem 500 páginas. Para cada ação de despacho se faz necessário um balizamento eficaz do processo. No caso da produção em 2008, enumerar o montante de páginas estudadas é no mínimo instigante quando mensuramos os itens produzidos. Só neste caso poderíamos empiricamente quantificar que para a emissão destes 641 despachos, em média, foram necessárias a leitura de mais de 320 mil páginas. Somente para esta atividade.

5.1.2 Faxes

As emissões de Faxes visam à celeridade nos encaminhamentos e respostas aos pleitos e processos. Esta ação tem como proposta de que a concretização das atividades sejam agilizadas e que a questão geográfica da Coordenação em relação às Gerências Regionais seja amenizada, quando da utilização desta premissa. Todavia, não é em todos os casos este tipo de encaminhamento é possível.

O desenvolvimento de 167 Faxes é significativo no contexto geral. Pois, boa parte dos processos articulados foram utilizadores desta ferramenta.

5.1.3 Memorandos

Os Memorandos são norteadores de encaminhamentos, que noticiam o disciplinamento e a aplicação de regulamentação e normatização dos processos a serem observados pelas Unidades, bem como solicitam informações. Cada processo tem uma peculiaridade e estes documentos informam questões relevantes dos processos em andamento na Coordenação e nas demais Unidades do Departamento e do Ministério como um todo. A quantidade de 1026 documentos expedidos pela Coordenação, neste formato é considerável, em função de sua formatação e necessidade apurada de construção.

5.1.4 Resoluções

Resoluções são atos administrativos aprovando, indeferindo, cancelando ou anulando fatos, com efeitos de decisão, que são efetivados/elaborados pelo corpo técnico desta Coordenação, para serem subscritos pelo agente público competente para a tomada da decisão. Elas têm como propósito, em sua maioria, o cancelamento dos incentivos em desfavor dos projetos, a concessão dos incentivos e aprovação de adequações com mudanças de objetivos. Atipicamente podem ser empregadas para anular ações anteriores. No exercício de 2008, foram elaboradas 36 atividades, que se estruturaram no contexto processual e tiveram formatos sintéticos em sua maioria.

5.1.5 Ofícios

Os Ofícios são Instrumentos utilizados para prestar informações e comunicar deliberações de questões relacionadas aos processos aos interessados. Em 2008 foram expedidos por esta CGIP, 1.335 documentos.

5.1.6 E-mails Emitidos

Ferramenta eletrônica de celeridade/agilidade e, ao mesmo tempo, de disseminação de informações, bastante utilizada entre o corpo técnico da Coordenação. Tem uma característica de acessibilidade personalizada, ou seja, cada um no seu devido tempo e disponibilidade pode acessar e responder as mensagens eletrônicas, bem como tomar ciência dos procedimentos desenvolvidos e/ou a serem. Em tempos globais, esta ferramenta é substancialmente considerada e aplicada no cotidiano, em 2008, foram expedidos 1510 e-mails para os mais diversos endereços, sejam de ordem interna e/ou externa por esta Coordenação.

5.1.7 E-mails Recebidos

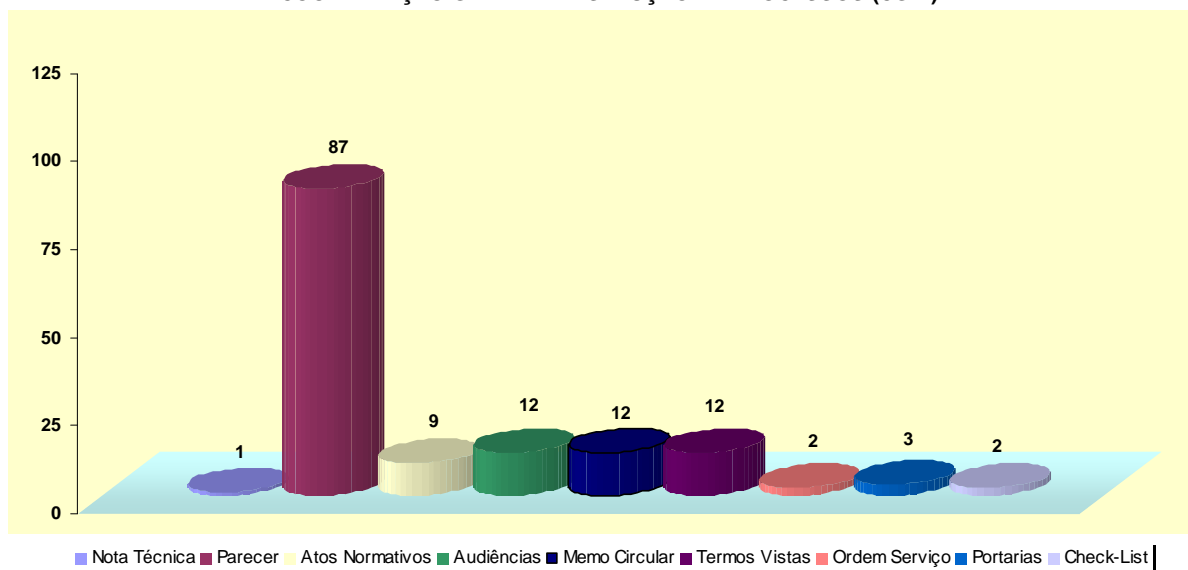
De volume bem maior que os e-mails enviados, esta atividade demonstra que a CGIP é provocada e demandada diariamente por este caminho de comunicação e, por sua vez, cada uma desta demanda gera uma aplicabilidade de tempo e dedicação por parte dos técnicos desta Coordenação, além daquelas que chegam por meio do tramite convencional (Sistema Integrado de Gerenciamento de Dados – SIGED). Foram recebidos 3220 e-mails, configurando mais de uma dezena por dia útil durante o exercício de 2008.

5.1.8 Proposições

As Proposições são semelhantes ao Pareceres. Entretanto, são intrinsecamente recomendativas. Tem como base todo o processo, são construídas com base nas análises minuciosas e detalhadas. Foi realizado, antecedendo as resoluções, um total de 34.

O Gráfico 2 abaixo aglutina as atividades que demandam mais tempo e estudo e composição. Este grupo, embora contenha quantidades menores do que os números apresentados no grupo 1, tem um impacto mais efetivo nas ações da Coordenação e, por conseguinte, no Departamento como um todo. São ações amplas e passíveis de consumo dispendioso de tempo no sentido de suas elaborações. Algumas destas são regulatórias como é o caso das Ordens de Serviços, Memorando-Circulares e Check-List's de regulações diversas.

GRÁFICO 2 – ATIVIDADES CORRELATAS – GRUPO 2
COORDENAÇÃO GERAL DE INSTRUÇÃO DE PROCESSOS (CGIP)



5.2 Atividades Correlatas Grupo 2 , a seguir discutiremos cada item deste grupo.

5.2.1 Notas Técnicas

As notas técnicas objetivam correções e/ou aprimoramentos, por meio dos entendimentos da unidade de trabalho desta CGIP, a fim de esclarecer aos agentes públicos internos e externos de matérias inerentes aos Fundos e/ou procedimentos. Em 2008, foi desenvolvida 1 (uma) nota técnica.

5.2.2 Pareceres

O principal objetivo do parecer é emitir opiniões com base na legislação, em tese são formas de se relatar estudos/entendimentos, com fundamentos em regulamentos. Foram desenvolvidas 87, destas tarefas em 2008.

5.2.3 Atos Normativos

Os Atos Normativos são regulamentos e outros atos que contenham normas destinadas a regular a aplicação das legislações. Em 2008, 9 destas atividades foram construídas.

5.2.4 Atas de Audiências

As Atas de audiência se configuram em descrever em documento o atendimento ao público externo, representantes das empresas e/ou interessados ou agentes públicos, definidos estes e realizadas aquelas na conformidade da Portaria MI nº. 579/2002, com a confecção de Atas que registraram os referidos encontros. Foram 12 Atas de audiências produzidas por técnicos desta Coordenação em 2008.

5.2.5 Memorando-Circulares

Estes atos consolidam e disseminam informações simultaneamente, por meio de um documento único, a toda a estrutura departamental. Em 2008, 12 (doze) destes atributos foram expedidos.

5.2.6 Termos de Vistas

Permissões e encaminhamentos de documentos aos procuradores/representantes de empresas devidamente reconhecidos nos respectivos autos. Esta demanda parte das empresas. 12 destas ocorreram em 2008.

5.2.7 Ordens de Serviço

Atos que visam padronizar procedimento operacional, normalmente postergação de prazos de fiscalizações em função de demandas para emissões de CEI ou de autorizações de liberações. Em 2008 apenas 02 (duas) foram expedidas.

5.2.8 Portarias

Atos administrativos de qualquer autoridade pública, que contém instruções acerca da aplicação de leis e regulamentos. No caso do Departamento, as portarias expedidas revogaram ato anterior e/ou definiram novos moldes e regras, num total de 03 (três) elaboradas em 2008, que foram subscritas pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Integração Nacional.

5.2.9 Elaboração de Check-List's

Disciplinadores de tarefas relacionadas à instrução de procedimentos, estes instrumentos visam o aprimoramento das tarefas e a diminuição do volume de equívocos processuais. Em 2008 foram construídos 2 (dois) novos Check-List's.

5.2.10 Ouvidoria

As demandas da Ouvidoria são atividades inerentes a ações inter-relacionadas. Por procedimento metodológico daquele órgão, estas são divididas em 6 grupos: Reclamações, Sugestões, Denúncias, Elogios, Informações e Outras Solicitações. No que concerne a este Departamento, foram demandadas pela Ouvidoria em 2008, 23 ações, sendo estas, 02 Reclamações, ambas relacionadas ao Finam e 21 Solicitações de Informações, sendo 19 relacionadas ao Finam e 02 ao Finor. Ao final de 2008 o sistema MIOUV foi desenvolvido pela CGTI para a Ouvidoria, o que permite ao técnico cadastrado, responder diretamente aos questionamentos demandados. A responsabilidade regimental é da CGAC, entretanto em 2008, todas as demandas foram respondidas por esta CGIP.

6. Análise e Desempenho

As demandas das tarefas desta CGIP surgem, em sua maioria, em provocações pelas Gerências Regionais de Belém e Recife, Gerências estas que tem diferenças estruturantes no Gerenciamento dos fundos a que lhes são afetos - Finam e Finor, respectivamente, que aqui neste Relatório não cabe opinar especificamente sobre este dado, já que este Relatório trata de uma abordagem quantitativa das ações desta Coordenação. Todavia, é pertinente que se mantenha uma constante preocupação com o aperfeiçoamento das atividades desempenhadas nessas Gerências. Pois, se assim o fizermos, certamente o nível quantitativo de conformidades não diminuirá, porém o re-trabalho tende a diminuir e seguramente a abordagem qualitativa nos processos surtirá maior eficiência, eficácia e efetividade.

As metas definidas no início do exercício de 2008 foram em sua maioria superadas, o que demonstra de forma quantitativa o bom desempenho das atividades. Agregada a estas, de caráter significativo no contexto de desempenho desta CGIP, foram apresentadas as conformidades elencadas em cada demanda e que, por sua vez, representaram quantitativamente um manancial de energia despendida por esta Coordenação, numa sintonia sinérgica de seus componentes. E, ao que se configure um exercício eficiente das Gerências, estas tenderão a diminuir, com o passar dos tempos, os re-trabalhos, pelo menos é o que se espera, que hoje são uma tônica provocadas pelas equipes técnicas das gerências regionais, como se pode averiguar por meios dos números até aqui apresentados, por uma falta de uma melhor capacitação e treinamento por parte daquelas equipes.

Por fim, é digno de nota que nesta Coordenação, o método de trabalho é direcionado para o resultado, onde a busca constante do aprimoramento é a premissa diária de trabalho, por todos que compõem esta Unidade.

7. Considerações Finais

Muito ainda tem que ser feito, à luz de prazos estimulados em relação à carteira dos fundos e em função de demais demandas que surjam neste Departamento. Entretanto, a premissa do aprendizado inicialmente explicitada neste documento é o agente norteador do trabalho desta CGIP.

Algumas recomendações podem ser consideradas, a fim de que o trabalho se consolide no quanto mais eficaz, embora passíveis de uma reflexão apurada e que se observe as diretrizes de planejamento do Departamento. Assim, dentre outras, recomendam-se, não necessariamente na ordem abaixo:

- Ampliação da força de trabalho;
- Treinamento e Capacitação do quadro de pessoal;
- Ações de revisões e acompanhamentos mais freqüentes nas Gerências Regionais; e,
- Melhorias das estruturas físicas das Gerências Regionais, inclusive com aquisições de equipamentos de informáticas em números compatíveis com o quadro de pessoal existente, prevendo ainda a expansão deste.

APÊNDICES

APÊNDICE A

TABELA 1 – METAS, DESEMPENHO E CONFORMIDADES FINAM

METAS	FINAM				
	Previsto até 31.12.08	Realizado até 31.12.08	% REALIZADO /METAS	Realizado Conformidades até 31.12.08	% CONFORMIDADE /PRODUÇÃO
Ações de Campo (acompanhamentos, fiscalizações e inspeções em Projetos)	45	144	320		
Reformulação de Projetos (reestruturação das inversões fixas, troca de controle acionário, ingresso de novos acionistas, realocização da base física do projeto, adequação para redução de metas, alterações no quadro de Usos e Fontes e análises para recuperações de projetos)	10	4	40	10	250,00%
Liberações de recursos (arts. 5º e 9º da Lei nº 8.167/91)	10	2	20	9	450,00%
Emissão de Certificado de Empreendimento Implantado - CEI	20	6	30	60	1000,00%
Instauração de apuratórios de irregularidades	40	43	108	172	400,00%
Análise técnica-jurídica de processos apuratórios (defesa escrita e pedido de reconsideração) e Invalidação de Atos	40	54	135	216	400,00%
Cancelamento de incentivos	10	24	240	96	400,00%
Encaminhamento de processos de cobrança às Regionais da Procuradoria da União, para fins de cálculo de débitos de incentivos cancelados e Cobrança Administrativa	60	57	95	57	100,00%
Arquivamento de Processos Apuratórios	5	5	100	20	400,00%
Repactuação de dívidas em debêntures (dispensa de encargos, prorrogação de prazos para pagamento de dívidas em debêntures, renegociação de débitos e conversão de debêntures)	30	22	73	54	245,45%

Fonte: DGFI/MI(2009)

TABELA 2 – METAS, DESEMPENHO E CONFORMIDADES FINOR

METAS	FINOR				
	Previsto até 31.12.08	Realizado até 31.12.08	% REALIZADO/METAS	Realizado Conformidades até 31.12.08	% CONFORMIDADE /PRODUÇÃO
Ações de Campo (acompanhamentos, fiscalizações e inspeções em Projetos)	50	58	116		
Reformulação de Projetos (reestruturação das inversões fixas, troca de controle acionário, ingresso de novos acionistas, realocação da base física do projeto, adequação para redução de metas, alterações no quadro de Usos e Fontes e análises para recuperações de projetos)	4	4	100	4	100,00%
Liberações de recursos (arts. 5º e 9º da Lei nº 8.167/91)	7	3	43	8	266,67%
Emissão de Certificado de Empreendimento Implantado - CEI	10	3	30	6	200,00%
Instauração de apuratórios de irregularidades	5	6	120	24	400,00%
Análise técnica-jurídica de processos apuratórios (defesa escrita e pedido de reconsideração) e Invalidação de Atos	30	62	207	29	46,77%
Cancelamento de incentivos	26	2	8	10	500,00%
Encaminhamento de processos de cobrança às Regionais da Procuradoria da União para fins de cálculo de débitos de incentivos cancelados e Cobrança Administrativa	18	0	0	0	0,00%
Arquivamento de Processos Apuratórios	8	8	100	32	400,00%
Repactuação de dívidas em debêntures (dispensa de encargos, prorrogação de prazos para pagamento de dívidas em debêntures, renegociação de débitos e conversão de debêntures)	10	5	50	13	260,00%

Fonte: DGFI/MI(2009)

TABELA 3 – METAS, DESEMPENHO E CONFORMIDADES GLOBAL

METAS	GLOBAL				
	Previsto até 31.12.08	Realizado até 31.12.08	% REALIZADO/METAS	Realizado Conformidades até 31.12.08	% CONFORMIDADE /PRODUÇÃO
Ações de Campo (acompanhamentos, fiscalizações e inspeções em Projetos)	95	202	213		
Reformulação de Projetos (reestruturação das inversões fixas, troca de controle acionário, ingresso de novos acionistas, realocação da base física do projeto, adequação para redução de metas, alterações no quadro de Usos e Fontes e análises para recuperações de projetos)	14	8	57	14	175,00%
Liberações de recursos (arts. 5º e 9º da Lei nº 8.167/91)	17	5	29	17	340,00%
Emissão de Certificado de Empreendimento Implantado - CEI	30	9	30	66	733,33%
Instauração de apuratórios de irregularidades	45	49	109	196	400,00%
Análise técnica-jurídica de processos apuratórios (defesa escrita e pedido de reconsideração) e Invalidação de Atos	70	116	166	245	211,21%
Cancelamento de incentivos	36	26	72	106	407,69%
Encaminhamento de processos de cobrança às Regionais da Procuradoria da União, para fins de cálculo de débitos de incentivos cancelados e Cobrança Administrativa	78	57	73	57	100,00%
Arquivamento de Processos Apuratórios	13	13	100	52	400,00%
Repactuação de dívidas em debêntures (dispensa de encargos, prorrogação de prazos para pagamento de dívidas em debêntures, renegociação de débitos e conversão de debêntures)	40	27	68	67	248,15%

Fonte: DGFI/MI(2009)

APÊNDICE B

Uma Breve Abordagem Histórica dos Incentivos Fiscais: as constituições e gestões dos Fundos.

As periódicas secas enfrentadas pela Região Nordeste vem provocando a intervenção do Estado naquela região, de alguma forma, desde a segunda metade do Século XIX, com vistas a amenizar as crises sócio-econômicas até então ali enfrentadas. Todavia, inicialmente, o Estado limitou-se a executar obras de infra-estrutura hídrica e a promover medidas assistencialistas dispersas, de caráter emergencial. Medidas essas longe daquelas que hoje conhecemos como balizadoras para incrementar a ação de desenvolvimento regional.

Em 1945, como forma encontrada pelo Estado para combater as estiagens naquela região, surge o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, que teve como protótipo a Inspetoria de Obras Contra as Secas - IOCS, criada em 1909, e a Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas - IFOCS, de 1929. Posteriormente, surgiram a Companhia Hidroelétrica do São Francisco - CHESF, ainda em 1945, e a Comissão do Vale do São Francisco - CVSF, em 1948, que hoje é denominada de Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF. Essas instituições determinaram outro momento marcante da intervenção estatal no processo de desenvolvimento do Nordeste.

O Governo Federal, por meio desses órgãos, buscou solucionar as crises de estiagem nordestinas que, além dos graves efeitos sociais que provocavam, terminavam sempre em sérias crises econômicas. Mas a intervenção governamental com o objetivo explícito de promoção do desenvolvimento regional somente ocorreu em 1952, com a criação do Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB.

Já em 1959, o surgimento da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - Sudene marcou o instante em que a Região Nordeste passa a ser reconhecida politicamente no cenário nacional, como determinado espaço geográfico organizado em defesa de um projeto único, e o Governo Federal passou a utilizar-se expressamente dos incentivos regionais, com vistas a diminuir as desigualdades entre as regiões brasileiras, passando a SUDENE, por meio das diversas análises e informações provenientes do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), formado em 1956, a ser o órgão articulador de estímulos creditícios, fiscais e financeiros para que o setor privado realizasse investimentos na Região Nordeste.

Essas abordagens foram conduzidas por Celso Furtado, que trazia em seu bojo idéias bastante inovadoras e mudanças no conceito de "Nordeste". A política de desenvolvimento adotada, à época, buscou de início privilegiar o setor industrial, com a concessão de empréstimos subsidiados, com a isenção de impostos e taxas de importação de equipamentos, que mais tarde foi estendida ao imposto sobre produtos industrializados, e a isenção e redução do imposto de renda. Os projetos agrícolas considerados prioritários

para o desenvolvimento da região também passaram a ser beneficiados, em 1963, com a Lei n.º 4.239. Já a Lei n.º 5.508, de 1968, adicionou o incentivo fiscal para o reinvestimento.

Com a aprovação do I e do II Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste, pelas Leis n.º 3.995, de 1961, e n.º 4.239, de 1963, passou a vigorar o que viria a ser conhecido como “Sistema 34/18”. O art. 34 da primeira lei permite *“às pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução de 50%, nas declarações do Imposto de Renda, da importância destinada ao reinvestimento ou ampliação em indústria considerada, pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste”*. Já o art. 18 da segunda Lei, estende esses incentivos às pessoas jurídicas de capital estrangeiro e aos projetos agrícolas.

Contudo, com o surgimento do Programa de Integração Nacional – PIN, criado em 1970, e o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste – PROTERRA, de 1971, as deduções fiscais anteriormente consignadas aos Fundos passam a ser, em boa parte, absorvidas por aqueles programas. A partir de então, o sistema passou a operar com pronunciada escassez de recursos, comprometendo o andamento de projetos em implantação e o ritmo de aprovação de novos projetos que pretendiam se instalar nas regiões beneficiadas.

Os Fundos de Investimentos Regionais surgiram para transformar e aprimorar o “Sistema 34/18”², retomando a sua concepção original, pela eliminação de desvios. Esperava-se com o novo mecanismo garantir o equilíbrio entre oferta e procura dos incentivos, de forma que se assegurasse o cumprimento dos cronogramas dos projetos. Esperava-se, também, criar as bases para o surgimento e a organização de um mercado regional de títulos incentivados auto-sustentáveis no futuro.

De acordo com o Relatório da Comissão Mista do Congresso Nacional destinada a reavaliar o Finor, Finam e o Funres, de 1993:

“a própria sistemática de obtenção dos recursos facilitou a cobrança de exorbitantes comissões,

² Conjunto articulado de estímulos creditícios, fiscais e financeiros para que o setor privado realizasse investimentos. Com a aprovação do I e do II Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste, pelas Leis n.º 3.995, de 1961, e n.º 4.239, de 1963, passou a vigorar esse referido Sistema “34/18”. O art. 34 da primeira lei permitia *“às pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução de 50%, nas declarações do Imposto de Renda, da importância destinada ao reinvestimento ou ampliação em indústria considerada, pela Sudene, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste”*. Já o art. 18 da segunda lei estende esses incentivos às pessoas jurídicas de capital estrangeiro e aos projetos agrícolas.

Embora tenha propiciado o aumento da captação de poupança extra-regional para investimentos produtivos no Nordeste, esse mecanismo deu margem a uma série de distorções que o comprometeram. Um dos principais motivadores do fracasso do sistema foi a paulatina perda de recursos para outros setores. Inicialmente, todos os recursos captados pelo “Sistema 34/18” eram exclusivamente destinados ao financiamento de projetos industriais no Nordeste.

A partir de 1963, parte desses recursos foram transferidos para a Amazônia e, depois, para os setores de reflorestamento e turismo, em 1966; da pesca, em 1967; da indústria aeronáutica e com a assistência ao Estado do Espírito Santo, em 1969; e com a alfabetização (Mobral), em 1970.

reduzindo o volume do financiamento efetivo dos projetos e, por isso mesmo, comprometendo o seu prazo de implantação, em suma, inviabilizando-os.”

A escassez na oferta desses recursos, agravada pelas incontornáveis comissões cobradas, evidenciou toda a fragilidade e contradição do “Sistema 34/18”, levando o Governo Federal a editar o Decreto-Lei nº 1.376, de 12.12.74, que criou o Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR, o Fundo de Investimentos da Amazônia – FINAM e o Fundo de Investimentos Setoriais – FISET.

A partir desse momento, o Governo assume a intermediação dos recursos movimentados no sistema, retirando das empresas contribuintes a faculdade de aplicar, de forma direta ou não, os recursos oriundos de suas deduções do Imposto de Renda.

Assim, os Fundos Fiscais de Investimentos da Amazônia e do Nordeste (Finam e Finor) foram criados na década de 70, originalmente por intermédio do Decreto-Lei n.º 1.376, de 12 de dezembro de 1974, sob as supervisões de Autarquias Federais - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste (Sudam e Sudene), respectivamente.

Com o objetivo de incentivar pessoas jurídicas e físicas a investirem nas regiões norte e nordeste do Brasil, regiões estas com desenvolvimento notadamente defasado em relação ao restante do país, pautando-se no princípio da Integração Nacional, o Decreto-Lei nº 1.376/74 estabelecia que aquelas pessoas, quando da declaração do imposto de renda, mediante suas declarações de rendimentos, poderiam aplicar parcela de seu imposto no Fundo de Investimentos, nos termos e condições do art. 11 do citado Decreto.

Estes recursos eram revertidos em favor de empreendimentos de empresas considerados prioritários ao desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste, em troca de subscrições de ações destas, na forma do art. 17 e/ou art. 18 do referido Decreto.

O sistema melhorou o desempenho dos incentivos regionais, mas não foi capaz de proporcionar o desejado equilíbrio orçamentário. Em 1985, foi criada a COMIF – Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais, formada pelos Secretários-Gerais dos Ministérios responsáveis pelos incentivos, além do Secretário da Receita Federal e do Secretário de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda, para realizar um amplo processo de avaliação dos incentivos regionais e setoriais para pesca, turismo e reflorestamento. A Comissão concluiu que:

“como um todo, a avaliação do Finor é positiva. Foi importante o seu papel na criação de atividades econômicas, na geração de renda e mesmo de emprego, apesar de insuficiente em relação à magnitude dos problemas do Nordeste. A continuidade desses incentivos é ainda necessária, como um

dos principais instrumentos da execução da política de desenvolvimento do Nordeste.”

As conclusões da COMIF resultaram no ano de 1986 nos Decretos-Leis n.º 2.298 e n.º 2.304 e no Decreto n.º 93.607 que reformaram o sistema de incentivos fiscais, possibilitando que o processo de estabilização econômica do Plano Cruzado fosse acompanhado.

Já em 1991, a Lei n.º 8.167 introduziu uma série de alterações no sistema, sendo a mais importante a que determinava a aplicação dos recursos sob a forma de debêntures, conversíveis ou não em ações, para possibilitar a realimentação dos Fundos. Essa lei foi resultado de uma profunda avaliação pela qual passaram os fundos fiscais de investimentos durante o ano de 1990, quando o então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, a Secretaria do Desenvolvimento Regional, a Sudene, a Sudam, o BNB, o BASA (Banco da Amazônia S.A.), além de representantes do segmento empresarial, analisaram os fundos e propuseram tais medidas corretivas.

A partir de então, com a edição da Lei n.º 8.167/91, as empresas continuaram a aplicar parcela de seu imposto de renda nos Fundos, quando da apuração/declaração de seus rendimentos, porém agora nos termos e condições do art. 5º da referida Lei, passando a cotistas daqueles, tornando-se titulares de direito sobre seus ativos. As aplicações efetivadas na forma do citado artigo passariam a ser efetivadas por meio de emissão de Debêntures Conversíveis (70%) e Debêntures não-conversíveis (30%), subscritas e integralizadas em favor dos Fundos.

Outra forma de aplicação nos Fundos, também, foi garantida às pessoas jurídicas e aos grupos de empresas coligadas, em projeto aprovado pelas Superintendências Regionais. Estas formas de aplicação direta por aquelas pessoas ocorreriam e ocorrem ainda hoje nas aquisições de títulos das empresas incentivadas, sem se transformarem aquelas em cotista dos Fundos, nos termos e condições do art. 9º da Lei n.º 8.167/91. Esse tipo de aplicação é também conhecido como aplicação em projeto próprio e reconhecido sua origem idearia no reinvestimento (incentivo especial) ³. A aplicação na conformidade desse artigo assegura que 70% do valor das opções sejam destinados a projetos específicos, sendo os 30% restantes direcionados ao Fundo, e estes transformados em cotas.

As aplicações vinculadas ao artigo 9º são efetivadas por meio de emissão de Ações subscritas e integralizadas em favor dos investidores-optantes, e ficando esses títulos custodiados no Banco Operador do respectivo Fundo, cujos projetos/empresas estão vinculados, até o recebimento do Certificado do Empreendimento Implantado (CEI) pela incentivada. O resultado é que, em lugar de disputar com outros projetos o montante de recursos disponíveis na forma do artigo 5º, essas empresas garantem para seus

³ Lei n.º 4.239, 1963

projetos a maior parte de sua contribuição aos Fundos, diminuindo o volume disponível para outros empreendimentos⁴.

Em 1997, a Lei n.º 9.532 e, em 1999, a Lei n.º 9.808, introduziram algumas mudanças nos Fundos Fiscais de Investimentos, sem alterar significativamente sua sistemática de operações, mas possibilitando o acompanhamento da política do Governo Federal em relação à crise cambial de dezembro de 1997.

Por fim, em 23 de agosto de 2000⁵, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional a Medida Provisória n.º 2.058, atual MP – 2.199-14, de 2001, que alterou a legislação dos incentivos fiscais. Foram propostas importantes, entre elas a modificações da sistemática das debêntures emitidas em favor dos Fundos, que passou a adotar apenas a forma conversível em ações como securitizadora das aplicações.

Considerado os principais incentivos oferecidos pela Sudam e pela Sudene para estimular a economia das Regiões Amazônica e Nordeste (incluindo o Norte de Minas Gerais e Vale do Jequitinhonha) do Brasil, respectivamente, o Finam e o Finor, tinham e ainda hoje têm por objetivos oferecer apoio financeiro às empresas que pretendam se instalar ou ampliar sua atuação nessas regiões. E, pronunciamos que ainda têm, pois, pensar e/ou dizer que as extinções daquelas superintendências extinguiram os referidos Fundos Fiscais de Investimentos, não é conseguir um discernimento, mas perder uma palavra.

Desde a sua criação, os Fundos têm financiado muitas das maiores indústrias da Amazônia e do Nordeste, como White Martins, Companhia Vale do Rio Doce, Baterias Moura, Gerdau, Carrefour, Votorantim, Nestlé, Gessy Lever, Alcoa, Samello, Grendene, Azaléia, Dakota, Bauducco, Monsanto, Brahma, Antarctica, Kaiser, Schincariol, Coteminas, Vicunha e Azulejos Eliane.

O Finam foi, e continua sendo, responsável pelo desenvolvimento dos Pólos de Soja no Sul do Maranhão em Nova Holanda/Balsas, dos Pólos de Soja no Estado do Mato Grosso, dos Linhões de Transmissões da ELETRONORTE Acre/Rondônia, do Pólo Siderúrgico do Pará, das Linhas Ferroviárias de Mato Grosso, da Usina Hidrelétrica de Lajeado no Tocantins, do Pólo de

⁴ Com o advento da MP-2.145, de 2001 (atuais MP n.ºs 2.156 e 2.157, ambas de 2001), foi restringida a forma de opção pelos Fundos, ficando restrita a modalidade do art. 9º da Lei .º 8.167/91, passando aqueles 30%, atualmente, a única forma de alimentação de recursos para os projetos na modalidade do art. 5º da referida Lei.

⁵ Até junho de 2000, haviam sido aprovados pelo Finor 3.052 projetos, correspondendo a R\$ 15,7 bilhões. Foram concluídos 2.127 projetos, ou seja, 70% deles chegaram a termo, representando 79% das liberações. Foram excluídos do sistema 653 projetos e somente 272 empreendimentos encontravam-se em implantação naquela data.

Dos 653 projetos excluídos, 531 o foram por caducidade e 86, por desistência. Assim, 94% dos empreendimentos excluídos encontravam-se nessas duas categorias, representando 91% do montante de recursos liberados pelo Finor para essa situação. Desse total, 51 encontram-se em processo de cobrança judicial pela Sudene, o que equivale a 17% dos recursos liberados para os empreendimentos nessa modalidade.

Beneficiamento de Alumínio em Barcarena/Maranhão, dos Sistemas de Telecomunicações.

Quanto ao Finor foi, e continua sendo, responsável pelo desenvolvimento do Pólo Petroquímico de Camaçari na Bahia, do Pólo de Fruticultura de Petrolina em Pernambuco, Pólo Têxtil do Ceará, do Pólo Gesseiro do Araripe e do Pólo Metal Mecânico do Cabo em Pernambuco.

Além disso, tanto o Finam quanto o Finor, já concederam incentivos às companhias telefônicas, elétricas e às empresas de água de toda a Região. No setor de turismo, atualmente um dos mais dinâmicos da economia amazônica e nordestina, muitos dos empreendimentos hoteleiros receberam incentivos daqueles Fundos.

Mais adiante, frente às dificuldades institucionais que assolaram aquelas Autarquias, as quais vieram a ser extintas em 02 de maio de 2001, pela Medida Provisória nº 2.145 (com últimas alterações advindas das MPs nºs 2.157-5 e 2.156-5, ambas de 24 de agosto de 2001), foram criadas as Agências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste – ADA e ADENE, respectivamente, e transferida à União os direitos e obrigações das extintas autarquias (§ 2º, art. 41 da MP nº 2.145).

Inicialmente, a representação da União foi realizada mediante a criação da Secretaria Especial, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, que viria a desenvolver de maio de 2001 a fevereiro de 2002 as atribuições até então conferidas à União, por meio do Ministério da Integração Nacional.

Em substituição à Secretaria Especial, foram criadas as Inventarianças Extrajudiciais de Bens e Direitos das extintas Sudam e Sudene, cujos trabalhos foram encerrados em fevereiro de 2004. Também vinculada ao Ministério da Integração Nacional, foi instituída a Unidade de Gerenciamento dos Fundos de Investimento – UGFIN (Portaria MI nº 117, de 17/02/2004) que, juntamente com o Núcleo Regional de Belém e o Núcleo Regional de Recife, iriam dar continuidade ao Gerenciamento do Finam e do Finor.

Mais tarde, inserindo-se na estrutura administrativa do Ministério da Integração Nacional, foi instituído o Departamento de Gestão dos Fundos de Investimentos – DGFI, composto de sua unidade central em Brasília/DF, da Gerência Regional de Belém/PA – GRB, e da Gerência Regional de Recife/PE – GRR, passando a ser o atual gestor dos Fundos de Investimentos da Amazônia e do Nordeste (Finam e Finor), conforme Decreto nº 5.847, de 14/07/2006 (DOU de 17/07/2006).

Referências:

- Decreto-Lei nº 1.376, de 1974.
- Lei nº 8.167, de 1991 (e alterações posteriores).
- Lei nº 6.404, de 1976 (e alterações posteriores).
- Medida Provisória nº 2.058, de 2000 (atual MP – 2.199-14, de 2001).

- <http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/pai.asp>, acessado em 26/10/2008.
- http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/FINOR/gerados/finor, acessado em 20.07.2009
- <http://www.bancoamazonia.com.br/>, acessado em 20.07.2009