

ANEXO 8

**PROCESSOS DE CONTROLE/
PLANO DE PROVIDÊNCIAS**

PLANO DE PROVIDÊNCIAS

Unidade Gestora: 170105 CGUES / FUNRES / GERES.

Unidade Jurisdicionada: BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO S/A - BANDES

Tipo de Auditoria: AVALIAÇÃO DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2004 - Relatório CGUES nº 160993

Período Examinado: 01 Jan a 31 Dez 2004

Itens Discriminados	Recomendação	Posicionamento do Gestor	Providencias A Serem Implementadas	Implementação
<p>4.1.3.2 - Recomendação da CGU não implementada no exercício. a) Desvio da Aplicação de Recursos no Projeto CAIADO FRAGA, Conforme Definido p/ Lei 8167/91 em seu art. 12 c/c art. 16, inc. I e II.</p>	<p>a) Reiteramos a recomendação constante do item 6.1.2.3 do relatório nº 117704, de 26/05/2003, no sentido do encaminhamento de cópia do processo de Inquérito Administrativo ao órgão do Ministério Público Federal, em razão do contido nos art. 4, 5 e 11 da Lei nº 8.429/92, art. 12 da Lei nº 8.167/91 e art. 37 da Constituição Federal.</p>	SIM	Cópia do Processo Administrativo enviado ao Ministério Público Federal, através do ofício BANDES PRESI – 2005 /003773, de 12/08/05, e recebido naquele órgão em 12/08/05	Implementada
<p>b) Ausência de Medidas Administrativas e/ou Judiciais para Cobrança: Empresas Detentoras do CEI e 5.1.1.5 – Atrasos no Trâmite de Renegociação:</p>	<p>b) Reiteramos as recomendações constantes dos itens 5.1.1.3 e 5.1.1.5 do Relatório nº 140193, de 03/05/2004, referente à auditoria de gestão 2003 do FUNRES. Com relação a todas as empresas da carteira de debêntures do FUNRES que se encontram na situação descrita – qual seja, com dívidas vencidas e de posse do Certificado de Empreendimento Implantado e que não lograram resgatá-las ou renegociá-las devido a pendências de diversas ordens - à exceção das que se encontram em processo administrativo e/ou com cobrança judicial já encaminhada, recomendamos que o sistema GERES / BANDES estabeleça, mediante entendimentos com o Ministério da Integração Nacional, e através de Resoluções Normativas próprias, prazos para efetivação dos resgates e renegociações de dívidas previstos nos incisos do art. 5 da MP nº 2.199-14/01.</p>	SIM	<p>Conforme informado em auditorias anteriores, não sendo estabelecido prazo legal para que as renegociações fossem efetivadas, as empresas que apresentaram opção por uma das alternativas do art. 6º da MP 2.058/2000, no tempo hábil, são consideradas "regulares".</p> <p>Desta forma, entende-se que não seria possível a execução judicial dessas empresas em razão de eventual atraso de pagamento das debêntures, somente sendo possível a cobrança se constatada outras irregularidades em processo administrativo regularmente instaurado.</p> <p>Informamos, também, que a Secretaria Executiva do GERES encaminhou ao MI, Ofício N/Ref GERES nº 92/2004, de 23/06/04, solicitando o estabelecimento de discussões acerca do assunto, bem como, no início do exercício de 2005, foram efetuadas discussões sobre diversos assuntos inseridos em uma minuta de Portaria do MI, onde abrange a recomendação da CGUES. O atendimento da referida recomendação depende da publicação da mencionada Portaria do MI, cuja minuta final elaborada pela Secretaria Executiva do GERES, com as devidas alterações</p>	Implementada.

			<p>solicitadas pelos demais órgãos envolvidos, foi encaminhada ao Dpto de Fundos de Desenvolvimento Regional para as providencias cabíveis, desde maio. Fomos informados pelo MI, por meio do Diretor do referido Depto., que a Portaria sofrerá algumas alterações e será encaminhada à apreciação da Consultoria Jurídica até final de agosto.</p> <p>Em 17/08/2005, por determinação do Colegiado, na 291ª reunião, o GERES enviou o ofício GERES N° 109/2005 solicitando urgência na publicação da Portaria, nos termos da minuta encaminhada pela sua Secretaria Executiva.</p> <p>Em 29/12/05, foi publicada a Portaria n° 1.514, de 27/12/05, do Ministério da Integração Nacional, contemplando as condições de renegociações recomendadas pelo CGUES.</p>	
<p>4.2.1.1 – Normatização incompleta e intempestiva na conclusão e ressarcimento de recursos, em relação a Processos Administrativos.</p>	<p>a) Tendo em vista os fatos e justificativas relatados, recomendamos aos gestores do Fundo, através de entendimentos com o Ministério da Integração Nacional, estabelecer normativo, uniforme aos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento, que regulamente os procedimentos relativos aos processos administrativos, adotando, na ausência de regulamentação, o que estabelece a Lei n° 9.784/99;</p> <p>b) Recomendamos o envio dos documentos fiscais inidôneos detectados durante o procedimento de circularização de documentos, definido no item III.5.1 da Resolução GERES n° 1.067/02, à Secretaria da Receita Federal, imediatamente após a constatação – independentemente da decisão de instauração de processo administrativo para apurar a existência de desvio de recursos, na forma do art. 12 da Lei n° 8.167/91 - nos termos da legislação que rege os crimes contra a ordem tributária (Lei n° 8.137/90, art. 1º, inciso III) e de forma a permitir à SRF a aplicação do sistema especial de fiscalização, previsto na Lei n°</p>	<p>SIM</p>	<p>Foi apresentado e discutido na 289ª Reunião Ordinária do GERES, um escopo básico com vistas à dar início ao processo de Normatização de Procedimento Administrativo, onde se buscou adotar, conforme recomendação da Equipe de Auditoria, uma uniformidade nos procedimentos adotados para com os demais Fundos de Investimento - FIINOR e FINAN (e não Fundos Constitucionais), a partir das informações encaminhadas pelo Ministério da Integração Nacional – MI.</p> <p>Cabe destacar a determinação constante do Acórdão n° 1.157/2005-TCU-2ª Câmara, em seu item 1, estabelecendo o prazo para a edição de normativo que disponha sobre a instauração de processo administrativo, fixando lapso temporal entre a sua deflagração e conclusão e a forma da composição da comissão a ser observada.</p>	<p>Deverá ser estabelecida c/o Geres nova data</p>
		<p>SIM</p>	<p>Foi emitida pela AUDIT / BANDES Nota de Auditoria n° 02/2005 de 23/08/05, e dirigida as Gerencias Operacionais – GEROI e GERAC, responsáveis pela comprovação / acompanhamento dos investimentos dos projetos apoiados pelo FUNRES, para adotarem os procedimentos em atendimento a recomendação da CGUES.</p>	<p>Implementada</p>

	9.430/96, art. 33, junto às empresas responsáveis pela emissão dos documentos fiscais inidôneos.			
4.3.1.2 – Deságio de mercado na negociação dos Certificados de Investimentos.	Considerando os fatos apontados, recomendamos ao Banco que observe os objetivos traçados nas alíneas "b" e "c" do art. 2º da Resolução GERES "N" nº 720, de 18/10/1993, abaixo transcritas: <i>"Os leilões especiais de títulos do FUNRES serão realizados de modo a contribuir para o atingimento dos seguintes objetivos: (...) b) aumento do valor de mercado dos Certificados de Investimento do FUNRES, e como consequência, maior rentabilidade para o investidor do FUNDO; c) Ativação do mercado de capitais no Estado do Espírito Santo."</i>	NÃO	Nos últimos anos, estão sendo realizados dois leilões por ano e este fato não contribui para nenhuma alteração significativa no valor de mercado da cota. Ratificamos, mais uma vez, nossa informação de que é o próprio mercado quem define / atribui o preço da cota, não conseguindo o agente operador do FUNRES influir na valorização / desvalorização da cota.	_____
5.1.1.1 – Impossibilidade da conversão em ações de debêntures não-conversíveis resgatadas por conversíveis em ações, nos casos de projetos com Certificados de Empreendimento Implantado emitido há mais de um ano, em função da condição imposta pelo § 2º do Art.. 5º da Lei 8.167/91.	Que o sistema GERES / BANDES encaminhe solicitação ao Ministério da Integração para que este submeta à apreciação da Advocacia Geral da União a situação dos processos de renegociação de dívidas das empresas beneficiárias com recursos do FUNRES, conforme prevê a Medida Provisória nº 2.199-14 de 24/08/2001, e emissão do parecer sobre a possibilidade das empresas que tenham obtido o CEI há mais de um ano exercerem o direito previsto no inciso I do art. 5º da MP 2.199-14, ou seja, resgatar as debêntures não conversíveis mediante operação de substituição desses papéis por debêntures conversíveis, tendo em vista a condição imposta pelo § 2º do art. 5º da Lei 8.167, de 1991.	SIM	O procedimento adotado pelo Sistema BANDES / GERES, foi resultado de discussões no âmbito do Ministério da Integração Nacional quando da edição da MP em 2000, tendo inclusive as extintas SUDENE e SUDAM adotado o mesmo procedimento. Cabe destacar que até a edição da MP em questão o Sistema GERES / BANDES sequer tinha a figura do CEI, diferentemente das demais Superintendências. Atualmente, após entendimentos mantidos com técnicos do MI, o assunto foi inserido na minuta de Portaria do Ministério da Integração Nacional, devidamente encaminhada pela Secretaria Executiva do GERES, o qual aguarda manifestação desse Ministério sobre este assunto. O MI, por meio do Diretor do Departamento de Gestão dos Fundos, informou que a Portaria sofrerá alguns ajustes e deverá ser submetida à apreciação da Consultoria Jurídica até final de agosto/2005. Em 17/08/2005, por determinação do Colegiado, na 291ª reunião, o GERES enviou o ofício GERES Nº 109/2005 solicitando urgência na publicação da Portaria, nos termos da minuta encaminhada pela sua Secretaria Executiva. Ante ao exposto, o Sistema BANDES/GERES aguarda um posicionamento do Ministério da Integração Nacional para a continuidade das operações.	Implementada.

<p>5.2.1.1 – Comprometimento do objetivo do mecanismo de fundo de incentivo fiscal misto, com finalidade de aplicação em projetos de interesse regional mediante debêntures conversíveis em ações.</p>	<p>Recomendamos ao sistema GERES/BANDES promover estudos de mercado com vistas a minimizar a elevada disponibilidade de recursos do Fundo. Ressalvamos, conforme já mencionado no item 7.1.1.1 do Relatório nº 088467, de avaliação da gestão de 2001, que, caso o sistema GERES/BANDES conclua pela impossibilidade de reversão de tal cenário, encaminhe ao Ministério da Integração Nacional solicitação para reexame da destinação dos recursos do FUNRES, parcela federal, uma vez que estes não vêm atingindo seus fins, conforme disposto no Decreto-Lei nº 880/69, art. 2º - "o Fundo tem por principal finalidade prestar assistência financeira, sob a forma de participação acionária e de operações de crédito, a empreendimentos industriais e agropecuários, localizados no Estado do Espírito Santo".</p>	<p>NÃO</p>	<p>Os fatos relatados pela Equipe da CGUES, além de não restabelecerem relação direta com a referida constatação, são ocorrências já explicadas pelo GERES no item referente ao Orçamento do FUNRES (6.1.2.1, a seguir). O Sistema de Incentivos Fiscais vai muito além do FUNRES, que sempre esteve atrelado à legislação federal que normatizam o FINOR e FINAM. Sem nenhuma dúvida, o FUNRES foi e ainda é imprescindível para a viabilização de vários projetos na forma empreendimentos no Estado do Espírito Santo. A finalidade destacada pela CGUES, ainda que não expressamente revogada, já não retrata a nova realidade do FUNRES/IR, parcela federal, que não presta mais assistência financeira sob a forma acionária e operações de crédito, assim como seu âmbito de atuação não se restringe mais a empreendimentos industriais e agropecuários. Atualmente, com base na legislação, a participação dos recursos FUNRES / IR se dá sob a forma de debêntures conversíveis em ações a projetos que, concebidos obrigatoriamente, na forma de S/A, tenham comprovada viabilidade econômico-financeira e que estejam enquadrados nas Diretrizes e Prioridades estabelecidas anualmente pelo Colegiado do GERES.</p>	<p>_____</p>
<p>6.1.2.1 – Inobservância das diretrizes traçadas no orçamento.</p>	<p>Recomendamos ao Sistema GERES / BANDES observar o disposto no art. 1, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000, abaixo transcrito: "A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar."</p>	<p>NÃO</p>	<p>Os gestores do Sistema BANDES / GERES entendem que é incabível a aplicabilidade da Lei Complementar nº 101/2000, <i>in casu</i>, conhecida como a <i>Lei de Responsabilidade Fiscal</i>, que foi criada pelo legislador com o objetivo claro de evitar o desequilíbrio financeiro nos diversos entes da Federação. Ou seja, as despesas realizadas, em sua grande maioria, eram maiores do que as receitas. Em nenhum momento restou evidência ou caracterizada a ação que, de forma não planejada e não transparente adotada pelo Sistema BANDES / GERES, que tenha resultado na não prevenção ou não correção de 'desvio' capazes de afetar o equilíbrio financeiro do FUNRES, ao contrário, inclusive. O cumprimento das 'metas' estabelecidas no Orçamento Anual do FUNRES está extremamente ligado à conjuntura econômica regional e nacional, à realização de novos investimentos e, principalmente, à adequação dos projetos / empresas às Normas e Procedimentos para apoio FUNRES, que vai desde um simples enquadramento, onde não há comprometimento de recursos, passando pelo acompanhamento sistemático da execução do projeto. Devendo ser obrigatoriamente observadas as instruções constantes da legislação vigente, principalmente no que se refere</p>	<p>_____</p>

			às liberações dos recursos FUNRES, chegando enfim à conclusão do empreendimento apoiado. Todo esse percurso não depende exclusivamente do Sistema GERES/BANDES, ao contrário, muitas vezes escapam de nossa alçada. Temos a certeza de estarmos realizando uma gestão responsável na tentativa da realização efetiva do Orçamento previsto.	
7.2.1.2 – Provisionamento da carteira de ações em desacordo com a legislação vigente.	Recomendamos que se cumpra o que determina o artigo 1º da Resolução "N" GERES nº1.071, de 22 de novembro de 2002 que estabelece a constituição da provisão de 100% do valor contábil das ações das <i>"empresas notificadas judicialmente e extrajudicialmente, executadas judicialmente, paralisadas e com informações desatualizadas"</i> . Recomendamos, também, que a contabilização da provisão seja feita de forma tempestiva.	SIM	Esta recomendação já está sendo cumprida pelo BANDES, conforme recomendação da CGUES.	Implementada
7.2.1.3 – Provisionamento da carteira de debêntures em desacordo com a legislação vigente (American Coffe).	Recomendamos ao banco operador que observe o contido na alínea b do inciso II da resolução GERES 1.071, de 22 de novembro de 2002, qual seja: provisionar 100% do saldo devedor das debêntures das empresas que estão com projetos inacabados / paralisados. Recomendamos ainda que o banco operador realize a provisão de forma tempestiva, de modo a não auferir indevidamente taxas administrativas do FUNRES.	SIM	Recomendação acatada pelo BANDES.	Implementada
7.3.1.1 – Apuração de saldo devedor, para fins de renegociação, com dispensa dos encargos financeiros sem previsão.	Que o sistema GERES / BANDES observe o inciso I do artigo 2º da Portaria/MI nº 229 de 17/11/2000 para a apuração do valor a ser renegociado que corresponderá ao total do débito, devidamente corrigido e acrescido de juros e outros encargos financeiros, dispensados apenas os juros moratórios e a multa estabelecidos no contrato.	NÃO	A Equipe de Auditoria da CGU adota uma interpretação extremamente restritiva e incorreta dos dispositivos legais citados, que praticamente inviabilizam a renegociação de débitos, atitude que não se coaduna com o espírito da MP, que foi editada para possibilitar a renegociação dos débitos, visando à regularização das empresas, com a continuidade de suas operações e manutenção dos empregos gerados. O BANDES mantém a posição de que a interpretação dada aos dispositivos legais pelo Sistema GERES/BANDES, de que para apuração do saldo devedor na renegociação somente se adote os encargos financeiros previstos na Lei nº 9.126 de 10/11/95, ou seja custos básicos equivalentes à TJLP, acrescidos de outros encargos financeiros de 4% ao ano, que é a melhor que se amolda ao presente caso. Nos termos da minuta de Portaria apresentada pela Secretaria do	_____

			<p>GERES ao MI, apresenta proposta de redação visando sanar interpretações divergentes sobre o assunto em questão.</p> <p>Com a edição pelo MIN da Portaria ° 1.514, de 27.12.05, não há margem para interpretação divergente dada pelo Sistema GERES / BANDES com relação ao tratamento dado os encargos por inadimplemento financeiro no calculo do valor de renegociação.</p>	
<p>7.3.2.1 – Inobservância do princípio contábil da prudência no provisionamento das debêntures vincendas decorrentes de renegociação.</p>	<p>Recomendamos ao banco operador que observe o Princípio Contábil da Prudência, levando em conta o histórico de inadimplência da carteira de debêntures do FUNRES, no provisionamento das debêntures vincendas decorrentes do processo de renegociação. Recomendamos ainda, no que diz respeito às debêntures vincendas não decorrentes de processo de renegociação, mas que já apresentem inadimplência de 100% nas debêntures vencidas, como no caso referente à empresa YAHOO TURISMO S/A, que se provisione também o saldo vincendo, com base no Princípio Contábil da Prudência.</p>	NÃO	<p>Os procedimentos adotados pelo BANDES advêm do cumprimento da legislação em vigor, especialmente o que dispõe a Portaria 118 de 29 de maio de 2001, do Ministério da Integração Nacional e no âmbito do Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Espírito Santo – GERES, através da Resolução “N” nº 1.071 de 22/11/2002, que dispõem sobre os critérios de provisionamento.</p> <p>Quanto à abordagem feita em relação às debêntures renegociadas é importante esclarecer alguns pontos: Um dos objetivos para a edição da Medida Provisória nº 2.058/2000 (reeditada sob o nº 2.199/2001), era dar condições para as empresas incentivadas acertarem seu passivo junto aos Fundos de Investimento Regionais. Baseado neste objetivo, o art. 5º do referido instrumento legal, trata das alternativas para negociar as debêntures vincendas e seu § 2º estende o benefício para as debêntures vencidas.</p> <p>Corroborando esta interpretação, o disposto na Portaria nº 229, de 17/11/2000, ao regulamentar a renegociação de debêntures (inciso IV do art. 5º da MP 2199) estabelece em seu art. 2º: “a renegociação que trata o artigo anterior deverá ser realizada mediante emissão em favor do respectivo Fundo de Investimento Regional, em substituição aos títulos vencidos ou vincendo, de novas debêntures não conversíveis em ações (...)”.</p> <p>Na prática, esta nova escritura quita a escritura original, mantendo as garantias originais, mas com prazo e encargos financeiros diferentes, resultando a contabilização do saldo renegociado como vincendo.</p> <p>Dado o espírito da lei, aliado à emissão de nova escritura em substituição à escritura anterior, não há porque se falar em provisionamento de saldo vincendo.</p> <p>É importante salientar que a inadimplência verificada deveu-se a diversos fatores inerentes ao risco de qualquer atividade produtiva. O agravamento desta inadimplência, cujos valores incorporaram encargos decorrentes do inadimplemento financeiro, deveu-se principalmente da ausência de mecanismos legais de renegociação que, sem dúvida, atenuariam de forma tempestiva o quadro</p>	_____

			<p>apresentado de incompatibilidade do valor acumulado da dívida com a real situação do empreendimento e capacidade financeira para fazer face aos compromissos com suas obrigações.</p> <p>Em 2000, através da MP 2.058/00, fica caracterizado o reconhecimento da situação adversa, com a faculdade dada as empresas incentivadas e, a seu critério, de optarem por modalidades de renegociações amplamente favoráveis a continuidade do empreendimento e possibilidade de efetivamente proporcionar o retorno dos recursos ao FUNRES. Neste particular, destaca-se a opção do inciso IV, corroborando o que foi dito no item anterior, das empresas renegociarem os débitos com prazos de carência e amortização mais adequados à capacidade de pagamento atualizada do projeto e incidência de encargos financeiros mais vantajosos do que os então praticados.</p> <p>Das renegociações que já foram concretizadas verifica-se que o histórico do cumprimento das obrigações financeiras é favorável, inexistindo inadimplência até então.</p> <p>Neste contexto o BANDES atesta que, com as renegociações e condições apresentadas para tal, reduziu drasticamente o risco do não retorno dos recursos, tornando-se, a nosso ver, injustificável adotar o provisionamento do saldo vincendo.</p> <p>Assim, fica caracterizado o cumprimento por parte do BANDES dos critérios objetivos estabelecidos nos normativos em vigor, a não ser que se altere os critérios de provisionamento pelos órgãos reguladores.</p>	
--	--	--	--	--