TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 307 - GP/TCU

Brasília, 10 de abril de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 847/2026 (acompanhado da respectiva instrução técnica) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 8/4/2026, ao apreciar o processo TC-047.037/2020-2, da relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

O mencionado processo trata de monitoramento referente aos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 4.056/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, proferido no âmbito do TC-030.747/2019-8. O acórdão por último citado, apreciou o Relatório de Auditoria conduzido no antigo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), atual Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), e nas Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam).

Atenciosamente,

(*Assinado eletronicamente*)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador DR. HIRAN
Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal
Brasília – DF

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80125298.

TC 047.037/2020-2
Apenso:
Tipo de processo: MONITORAMENTO

PRONUNCIAMENTO DA UNIDADE

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pelo AUFC MATHEUS JOSÉ SILVA DE SOUZA, a qual contou com a anuência do titular da D-Desen.

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

AudSustentabilidade, em 23 de março de 2026.

(Assinado eletronicamente)
CYNTHIA DE FREITAS QUEIROZ BERBERIAN
Matrícula 8667-3
Auditor-Chefe Adjunto

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80010689.

ACÓRDÃO Nº 847/2026 - TCU - Plenário

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos artigos 143, inciso V, alínea "a", e 169, inciso I, do Regimento Interno, em:

a) **considerar parcialmente cumprida** a determinação decorrente do item 9.1.1. do Acórdão 4.056/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, sem a necessidade de dar continuidade ao monitoramento, em virtude dos avanços alcançados no aprimoramento das atividades de monitoramento e avaliação, bem como da definição dos setores prioritários da política de incentivos;

b) **considerar cumpridas** as determinações decorrentes dos itens 9.1.2. e 9.1.3. do Acórdão 4.056/2020-TCU-Plenário;

c) **apensar** em definitivo o presente processo de monitoramento aos autos do TC 030.747/2019-8 (rel. Min. Aroldo Cedraz); e

d) **informar** ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e à Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal o teor da presente deliberação, destacando que o seu conteúdo pode ser consultado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

1. Processo TC-047.037/2020-2 (MONITORAMENTO)

1.1. Órgão/Entidade: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia; Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

1.2. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira, de acordo com a Portaria-TCU nº 11-SEAE, de 20 de março de 2026).

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio ambiente e Desenvolvimento Sustentável (AudSustentabilidade).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Dados da Sessão:
Ata n° 11/2026 – Plenário
Data: 8/4/2026 – Ordinária
Relator: Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA
Presidente: Ministro VITAL DO RÊGO
Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

TCU, em 8 de abril de 2026.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80111994.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80111994.

TC 047.037/2020-2

Tipo: Monitoramento

Unidades jurisdicionadas: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR); Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)

Advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. O presente monitoramento refere-se aos itens 9.1., 9.2. e 9.3. do Acórdão 4.056/2020-TCU-Plenário (peça 5), de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, proferido no âmbito do TC 030.747/2019-8. O acórdão apreciou o Relatório de Auditoria conduzido no antigo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), atual Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR), e nas Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam).

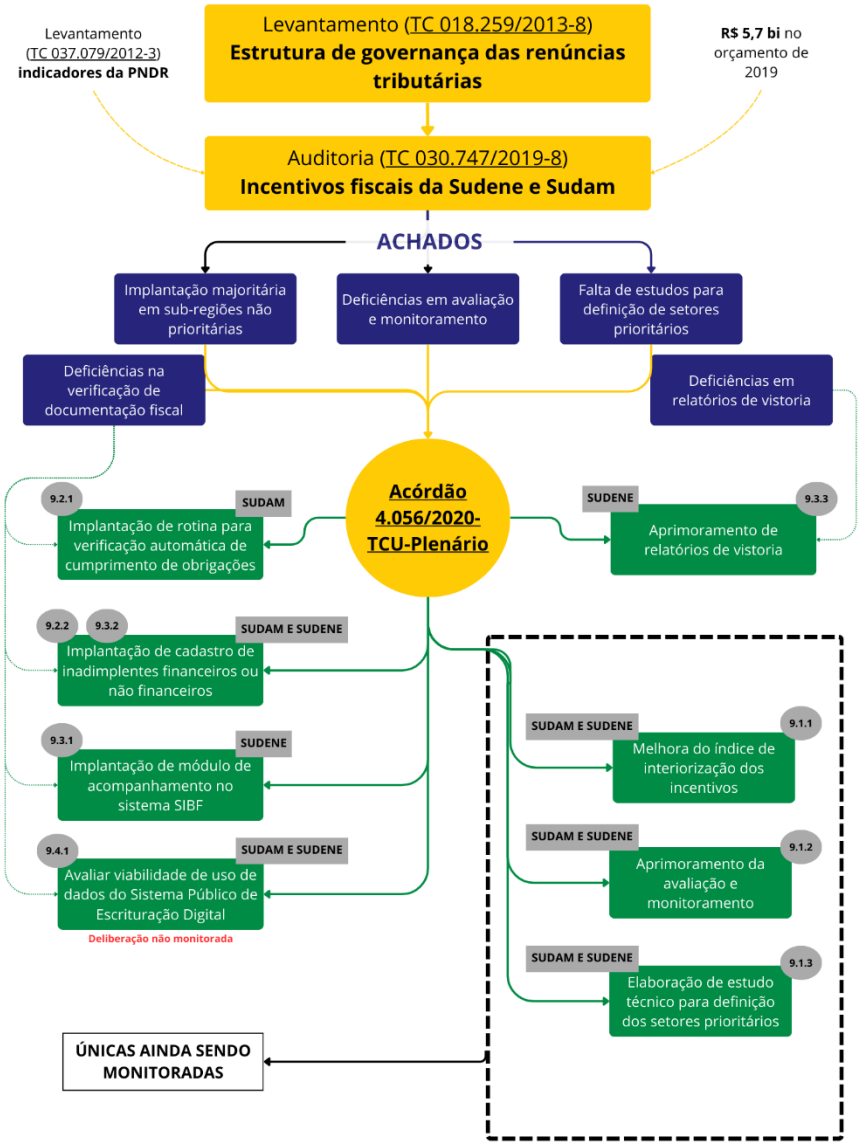
2. O objetivo da auditoria foi verificar a regularidade do processo de concessão de incentivos fiscais para empreendimentos industriais e agrícolas relacionados à "redução do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis", bem como identificar os principais riscos que podiam comprometer o alcance dos resultados esperados com a utilização desse instrumento de financiamento para o desenvolvimento regional (peça 7, p. 2). Destaca-se que os adicionais não restituíveis são acréscimos na alíquota do Imposto de Renda Pessoa Jurídica que não entram no cálculo de restituição anual do fisco.

3. A Sudene e a Sudam são autarquias vinculadas ao MIDR, responsáveis por promover o desenvolvimento sustentável na região Nordeste e na Amazônia, respectivamente. Suas atribuições incluem a formulação de planos e diretrizes alinhados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a articulação de ações regionais e setoriais, o incentivo a investimentos públicos e privados, a administração de incentivos fiscais, além de apoiar a inovação e a proteção ambiental. Ambas coordenam esforços para o desenvolvimento econômico, social, cultural e tecnológico de suas respectivas regiões, conforme estabelecido no art. 1º do Anexo I do Decreto 11.056/2022 e no art. 1º do Anexo I do Decreto 11.230/2022.

4. A fiscalização que deu origem a este monitoramento decorreu dos resultados do Relatório de Levantamento do TC 018.259/2013-8, consolidado no Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, cujo objetivo foi conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias. Esse levantamento resultou na orientação para que as unidades técnicas realizassem fiscalizações sobre políticas públicas baseadas em renúncias tributárias (peça 7, p. 2). Abaixo, a Figura 1 apresenta o histórico resumido da origem do monitoramento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

Figura 1 – Histórico resumido da origem do monitoramento



Fonte: elaborado pela unidade técnica (peça 159, p. 31).

5. Adicionalmente, os elevados valores envolvidos nos incentivos fiscalizados, que totalizaram R$ 5,7 bilhões no orçamento de 2019, e os resultados do Relatório de Levantamento do TC 037.079/2012-3, que culminaram no Acórdão 1.005/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro José Jorge, o qual avaliou a contribuição dos indicadores da PNDR para a obtenção de bons resultados, constituem fatores relevantes que justificaram a fiscalização (peça 7, p. 3).

6. Nesse contexto, a fiscalização do processo TC 030.747/2019-8, que originou este monitoramento, teve por objetivo investigar se a política de concessão de incentivos fiscais de redução do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis, administrada pela Sudene e pela Sudam, no período de 2014 a 2018: ***i)*** atraiu empreendimentos para as sub-regiões prioritárias definidas pela PNDR; ***ii)*** foi regularmente monitorada e avaliada; ***iii)*** registrou, no exercício de 2018, a aprovação de pleitos em desacordo com as normas aplicáveis; ***iv)*** manteve incentivos para empresas inadimplentes; e ***v)*** dispunha de estudos técnicos que fundamentassem a definição dos setores

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

prioritário (peça 7, p. 2-3).

7. À época da auditoria, o prazo para a interrupção dos incentivos fiscais administrados pela Sudene e Sudam estava previsto para dezembro de 2023. No entanto, a Lei 14.753/2023, sancionada posteriormente, prorrogou esse prazo para dezembro de 2028. Cabe destacar que, embora existam outros tipos de incentivos e benefícios fiscais sob a gestão da Sudene e Sudam, a auditoria teve como foco exclusivamente o benefício de redução fixa de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis (peça 7, p. 5).

8. Quanto aos achados da fiscalização, as falhas identificadas à época pela equipe foram as seguintes:

a) implantação majoritária de empreendimentos beneficiados com o incentivo de redução fixa de 75% do imposto sobre a renda nas sub-regiões não consideradas prioritárias pela PNDR e pelos Planos Regionais de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia (PRDNE e PRDA) (peça 7, p. 8-17);

b) deficiências nas atividades de monitoramento e avaliação de resultados e impactos dos incentivos de redução fixa de 75% do imposto sobre a renda (peça 7, p. 17-20);

c) ausência de estudos técnicos atualizados para subsidiar a definição dos setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene (peça 7, p. 20-22);

d) deficiências nas rotinas administrativas de verificação da documentação fiscal e contábil que deve ser enviada anualmente pelas empresas beneficiadas com o incentivo de redução fixa de 75% do imposto sobre a renda (peça 7, p. 23-27); e

e) deficiências na elaboração dos relatórios de vistoria, quanto ao detalhamento dos procedimentos realizados para a certificação das informações apresentadas pelas empresas pleiteantes dos incentivos de redução fixa de 75% do imposto sobre a renda (peça 7, p. 27-29).

9. Diante dessas constatações, o Plenário deliberou, por meio do Acórdão 4.056/2020-TCU-Plenário (peça 5), o seguinte:

> **9.1. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em conjunto com as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que apresentem, no prazo de 90 dias, plano de ação, contendo, no mínimo, atividades, responsáveis e prazos de implementação, para a adoção das seguintes medidas:**
>
> **9.1.1. melhorar o índice de interiorização dos incentivos fiscais de redução do imposto sobre a renda, conforme previsto na ação estratégica constante do Anexo I da Portaria MDR 3.145, de 26/12/2019;**
>
> **9.1.2. aprimorar as atividades de monitoramento e avaliação da eficácia, da eficiência e da efetividade da política de incentivos e benefícios fiscais concedidos nas áreas de atuação da Sudene e da Sudam, conforme previsto na Portaria MDR 3.145, de 26/12/2019;**
>
> **9.1.3. elaborar estudo técnico de revisão dos setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional de que tratam os Decretos 4.212/2002 e 4.213/2002, e a ação estratégica constante do Anexo I da Portaria MDR 3.145, de 26/12/2019.**
>
> 9.2. determinar à Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que apresente, no prazo de 90 dias, plano de ação, contendo, no mínimo, atividades, responsáveis e prazos de implementação, para a adoção das seguintes medidas:
>
> 9.2.1. implantar rotina para verificação sistemática do cumprimento das obrigações das empresas beneficiadas com o incentivo de redução do imposto sobre a renda, de que tratam o art. 19, §§ 3º,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

> 4º, 5º, 8º e 9º do Decreto-lei 1.598/1977, os arts. 10 e 11 da Portaria MI 283/2013 e do Anexo à Resolução Condel/Sudam 65/2017;
>
> 9.2.2. implantar o cadastro de inadimplentes financeiros ou não financeiros, de que trata o art. 50 da Portaria MI 283/2013 e o art. 48 do Anexo à Resolução Condel/Sudam 65/2017, tendo por base as informações coletadas mediante o uso do Sistema SIAV – Incentivos.
>
> 9.3. determinar à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que apresente, no prazo de 90 dias, plano de ação, contendo, no mínimo, atividades, responsáveis e prazos de implementação, para a adoção das seguintes medidas:
>
> 9.3.1. implantar o módulo de acompanhamento no Sistema SIBF, de forma a viabilizar a coleta de informações a respeito dos incentivos fiscais e otimizar o processo de verificação do cumprimento das obrigações das empresas beneficiadas com o incentivo de redução do imposto sobre a renda, de que tratam o art. 19, §§ 3º, 4º, 5º, 8º e 9º do Decreto-lei 1.598/1977, o art. 9º do Decreto 64.214/1969 e os arts. 10 e 11 da Portaria MI 283/2013;
>
> 9.3.2. implantar o cadastro de inadimplentes financeiros ou não financeiros, de que trata o art. 50 da Portaria MI 283/2013;
>
> 9.3.3. aprimorar a elaboração dos relatórios de vistoria para fazer constar o detalhamento dos procedimentos adotados pela equipe técnica para a certificação das informações relativas à produção e à capacidade instalada dos empreendimentos beneficiados com o incentivo de redução fixa de 75% do imposto sobre a renda, explicitando de que forma as informações relativas ao *layout* e às especificações técnicas de máquinas e equipamentos; aos turnos de trabalho dos funcionários; e aos mapas de produção, entre outros documentos, corroboram os valores constantes da memória de cálculo apresentada pela empresa, nos termos do Anexo à Resolução Sudene 138, de 11/4/2013.
>
> 9.4. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Regional, conjuntamente com as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Amazônia (Sudam), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, a adoção da seguinte medida:
>
> 9.4.1. avaliar a viabilidade técnica e jurídica de utilizar os arquivos eletrônicos relativos às Escriturações Contábeis Fiscais e Digitais (ECD e ECF), transmitidas anualmente ao Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), nas rotinas administrativas estabelecidas para verificação do cumprimento das obrigações das empresas beneficiadas com o incentivo de redução do imposto sobre a renda, de que tratam o art. 19, §§ 3º, 4º, 5º, 8º e 9º do Decreto-lei 1.598/1977 e os arts. 10, 11, 46, inciso III, e 47 da Portaria MI 283/2013, obtendo-os por meio de convênio firmado com a Receita Federal do Brasil, nos termos do Decreto 9.094, de 17/7/2017, ou, alternativamente, mediante o envio pela própria empresa incentivada. (grifos nossos)

10. Há que se destacar que, no curso da fiscalização originária, a unidade técnica ofereceu proposta de não monitorar a recomendação do item 9.4., em cumprimento ao art. 17, §2º, da Resolução TCU 315/2020, que foi referendada pelo Ministro-Relator Aroldo Cedraz (peça 7, p. 41).

11. Quanto ao monitoramento das determinações, registra-se que este processo se encontra, atualmente, no terceiro ciclo. O primeiro ciclo foi encerrado com a prolação do Acórdão 1.557/2021-TCU-Plenário (peça 18), da relatoria do ministro Aroldo Cedraz, que aprovou o plano de ação (peça 15) apresentado pelos jurisdicionados para o cumprimento dos itens e subitens 9.1. (peça 15, p. 53-64), 9.2. (peça 9, p. 13-17) e 9.3. (peça 13, p. 1-13), conforme proposto na primeira instrução (peça 6) destes autos (parágrafos 15 e 16).

12. O segundo ciclo foi finalizado com o Acórdão 212/2023-TCU-Plenário (peça 59), da relatoria do ministro Aroldo Cedraz, que considerou as determinações do item 9.2. e seus subitens como parcialmente cumpridas e as do item 9.3. e seus subitens como cumpridas, conforme sugerido na instrução mais recente até então (peça 56). Nesse momento, foi extinta a necessidade de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

monitoramento das deliberações mencionadas, mantendo-se o monitoramento apenas sobre o cumprimento do item 9.1. e seus subitens, que foram considerados como em cumprimento pelo Acórdão 212/2023-TCU-Plenário (peça 59, parágrafos 17 a 26).

13. O terceiro ciclo conta com duas instruções (peças 67 e 105), sendo esta a terceira. As duas instruções anteriores propuseram diligências aos jurisdicionados para obter mais informações sobre a entrega dos produtos previstos nos planos de ação da Sudam e da Sudene, uma vez que as informações disponíveis até aquele momento não permitiam concluir pelo cumprimento do item 9.1 por nenhuma das autarquias (parágrafos 18 a 44).

14. Feita a contextualização acima, esclarece-se que o exame técnico desta instrução concentra-se nas ações adotadas pelos gestores para sanar as causas que motivaram a prolação dos itens 9.1.1., 9.1.2. e 9.1.3. da determinação 9.1. do Acórdão 4.056/2020-TCU-Plenário (peça 5). Nesse sentido, a Tabela 1 apresenta a origem de cada item da determinação 9.1. do Acórdão 4.056/2020-TCU-Plenário, isto é, associa cada item às questões de auditoria, achados, causas e benefícios esperados, no intuito de esclarecer qual o problema que cada deliberação visava corrigir.

Tabela 1 – Origem da determinação do item 9.1 do Acórdão 4.056/2020-TCU-Plenário.

Teor da determinação		
9.1.1. Melhorar o índice de interiorização dos incentivos fiscais de redução do imposto sobre a renda	**Questão**	A política de concessão de incentivos fiscais de redução do IMPOSTO SOBRE A RENDA atraiu empreendimentos para as sub-regiões consideradas prioritárias pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional, entre os exercícios de 2014 e 2018, de forma a contribuir para a redução das desigualdades intrarregionais? (questão 1, peça 7, p. 2-3)
	Achado	Implantação majoritária de empreendimentos beneficiados com o incentivo de redução fixa de 75% do imposto sobre a renda nas sub-regiões não consideradas prioritárias pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e pelos Planos Regionais de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia. (PRDNE e PRDA) (peça 7, p. 7-16)
	Causa	A legislação dos incentivos fiscais, que, diferentemente de outros incentivos existentes, não possui mecanismos de incentivo à localização dos beneficiários em áreas menos desenvolvidas (peça 7, p. 15).
	Benefício esperado	Aumento dos níveis de interiorização na concessão de incentivos fiscais, de forma a alcançar sub-regiões consideradas prioritárias pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e pelos Planos Regionais de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia (PRDNE e PRDA) (peça 7, p. 16)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

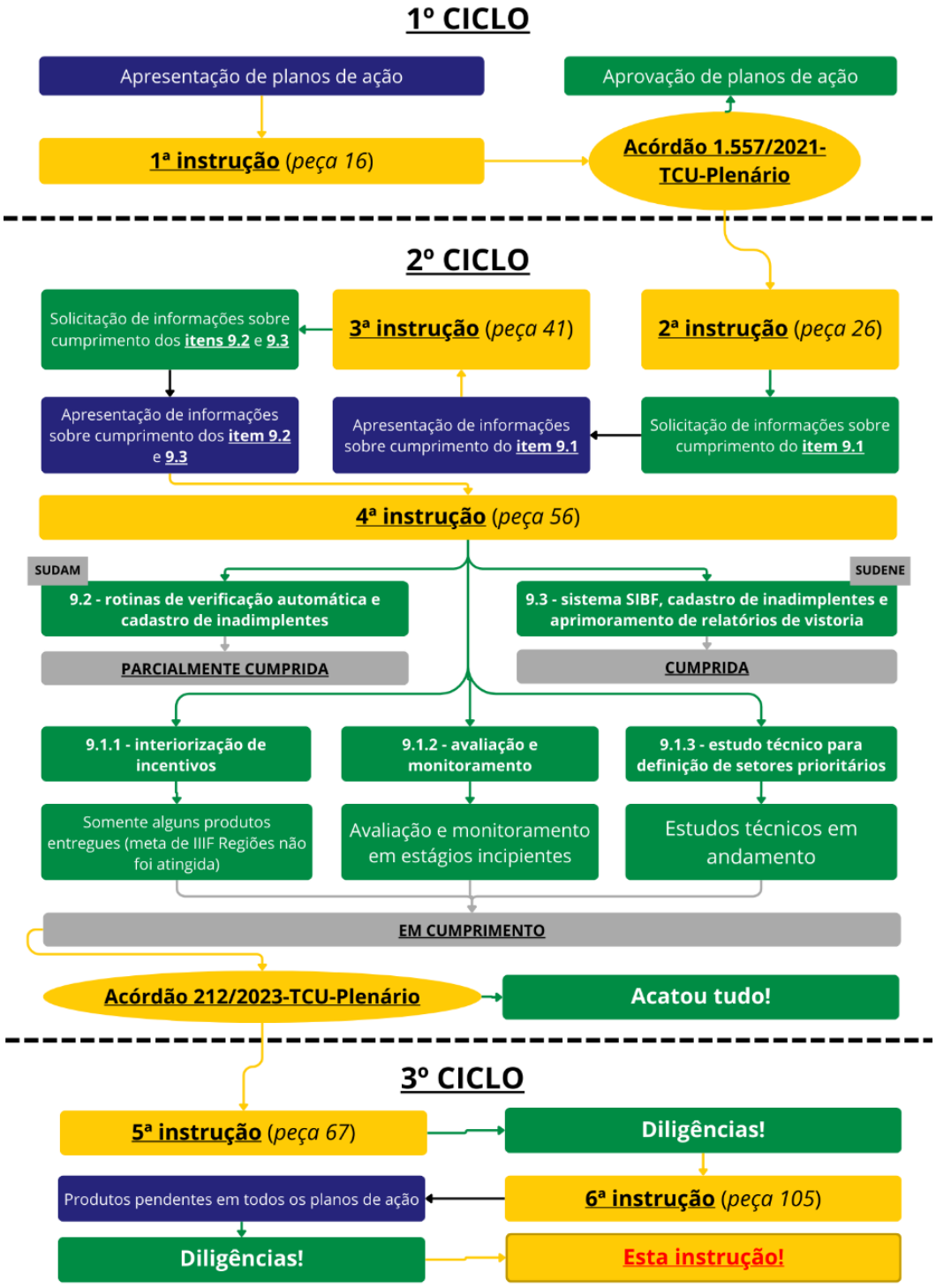
9.1.2. Aprimorar as atividades de monitoramento e avaliação da eficácia, da eficiência e da efetividade da política de incentivos e benefícios fiscais concedidos nas áreas de atuação da Sudene e da Sudam	**Questão**	A política de concessão de incentivos fiscais de redução do imposto sobre a renda foi regularmente monitorada e avaliada entre os exercícios de 2014 e 2018, com a finalidade de aferir o seu desempenho e propiciar informações necessárias ao seu aperfeiçoamento, conforme estabelecem as Leis Complementares 124 e 125/2007, o Decreto 9.666/2019 e os Regimentos Internos das autarquias? (questão 2, peça 7, p. 3)
	Achado	Deficiências nas atividades de monitoramento e avaliação de resultados e impactos dos incentivos de redução fixa de 75% do imposto sobre a renda (peça 7, p. 16 a 19).
	Causa	Não exercício das competências regimentais por parte de órgãos integrantes da estrutura organizacional do Ministério do Desenvolvimento Regional, que se traduz em prejuízo para a coordenação das atividades de avaliação, bem como ao estabelecimento de indicadores, objetivos e metas para a política de incentivos (peça 7, p. 17); Exígua disponibilidade de informações relativas aos projetos incentivados, em especial quanto aos valores dos incentivos efetivamente usufruídos pelas empresas beneficiárias (peça 7, p. 17).
	Benefício esperado	Aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação da política de incentivos fiscais, de forma a produzir informações confiáveis para subsidiar o aperfeiçoamento da intervenção pública (peça 7, p. 19).
9.1.3. Elaborar estudo técnico de revisão dos setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional	**Questão**	Há estudos técnicos que fundamentem a definição dos setores considerados prioritários para recebimento do incentivo fiscal de redução do imposto sobre a renda, bem como a definição da abrangência do conceito de modernização, de forma a priorizar a atração e a manutenção de investimentos com relevante impacto socioeconômico para a região? (questão 5, peça 7, p. 3)
	Achado	Ausência de estudos técnicos atualizados para subsidiar a definição dos setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene (peça 7, p. 19-21).
	Causa	A ausência de coordenação, do estabelecimento de premissas e requisitos para aprovação dos estudos técnicos e de um canal de comunicação adequado entre as partes envolvidas (peça 7, p. 20). Ausência de efetivo exercício da competência para "propor critérios e diretrizes para a aplicação dos instrumentos financeiros ligados à PNDR" (art. 10 do Decreto 9.810/2019) (peça 7, p. 20).
	Benefício esperado	Incremento da eficiência, eficácia e efetividade dos mecanismos de incentivo fiscal de redução do imposto sobre a renda, para empreendimentos localizados nas áreas de atuação da Sudene e da Sudam (peça 7, p. 21).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

HISTÓRICO DO MONITORAMENTO

15. Desde a instauração do processo de monitoramento, foram realizadas seis instruções destinadas a verificar o atendimento das determinações dirigidas ao MIDR, à Sudam e à Sudene. A Figura 2 apresenta uma visão geral do presente processo.

Figura 2 – Histórico resumido do processo de monitoramento



Fonte: elaborado pela unidade técnica (peça 159, p. 32).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

16. Este processo de monitoramento teve início com a instrução (peça 16), realizada ao final do primeiro semestre de 2021, na qual foi verificada a apresentação dos planos de ação pelos órgãos em resposta às determinações do acórdão mencionado. Constatou-se que os planos de ação continham indicações das atividades a serem realizadas, cronograma e responsáveis por sua implementação, considerando-os, portanto, satisfatórios (peça 16, p. 25).

17. No entanto, em virtude do curto período decorrido desde a elaboração desses planos, não havia sido possível avaliar a efetivação das ações propostas naquele momento. Em decorrência disso, foi proferido o Acórdão 1.557/2021-TCU-Plenário (peça 18), que aprovou os planos apresentados, classificou as determinações como em cumprimento e determinou a continuidade do monitoramento a partir do segundo semestre de 2022, com o objetivo de avaliar a efetiva implementação das medidas constantes dos planos de ação.

18. Na manifestação subsequente da unidade técnica (peça 26), realizada no segundo semestre de 2022, foi proposta diligência ao MIDR, à Sudam e à Sudene solicitando informações e documentação sobre as ações já desenvolvidas para a implementação dos planos de ação relacionados à deliberação 9.1. e seus subitens do Acórdão 4.056/2020-TCU-Plenário (peça 5). Essa solicitação se fez necessária, uma vez que os gestores não haviam enviado espontaneamente nenhuma informação adicional após a prolação do Acórdão 1.557/2021-TCU-Plenário (peça 18).

19. Com a recepção das informações solicitadas na instrução anterior, a unidade técnica, por meio de nova análise (peça 41), realizada ainda no mesmo semestre, identificou a necessidade de solicitar informações adicionais. Embora o Acórdão 1.557/2021-TCU-Plenário (peça 18) tenha determinado a continuidade do monitoramento dos itens 9.1., 9.2. e 9.3., no exame anterior haviam sido solicitadas informações somente sobre o atendimento à deliberação 9.1. Dessa forma, a terceira instrução (peça 41) requisitou à Sudam e à Sudene informações a respeito da implementação dos planos de ação para atendimento das deliberações dos itens 9.2. (dirigido à Sudam) e 9.3. (dirigido à Sudene) e seus subitens.

20. Na avaliação posterior da unidade técnica (peça 56), realizada após o recebimento de informações e documentos sobre a implementação dos planos de ação referentes aos três itens do Acórdão 4.056/2020-TCU-Plenário (peça 5) aprovados no Acórdão 1.557/2021-TCU-Plenário (peça 18), procedeu-se à análise dos itens e subitens.

21. Para o subitem 9.1.1., relacionado à melhoria do índice de interiorização dos incentivos fiscais, tanto a Sudam quanto a Sudene apresentaram avanços à época. A Sudam executou ações como a identificação de cidades intermediárias (listadas no PRDA e no PRDNE) que não possuem empresas incentivadas e a elaboração de cartilhas informativas. A Sudene, por sua vez, reportou um aumento no número de municípios com empresas incentivadas. Entretanto, algumas ações ainda estavam pendentes e com prazos vigentes, o que indicou a necessidade de nova ação de monitoramento no futuro.

22. Quanto ao subitem 9.1.2., que aborda o aprimoramento das atividades de monitoramento e avaliação, a Sudam e a Sudene demonstraram progressos à época, como a regulamentação do Cadastro de Inadimplentes e a organização de bases de dados. A Sudam também avançou na elaboração de um Manual de Avaliação dos Incentivos Fiscais. Apesar dessas melhorias, as atividades de avaliação e monitoramento em si ainda não haviam sido iniciadas ou estavam em estágios iniciais, requerendo novas ações de monitoramento.

23. Para o subitem 9.1.3., referente à elaboração de um estudo técnico de revisão dos setores da economia considerados prioritários, embora o prazo para finalização já estivesse expirado, à época, a Sudam e a Sudene estavam em processo de realização dos estudos, sendo que a Sudene estava na fase de conclusão do estudo. A previsão apontada pela quarta instrução (peça 56) indicava que os estudos seriam finalizados em 2022 ou 2023. Assim, era necessário continuar monitorando o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

cumprimento dessa determinação.

24. As determinações do item 9.2., dirigidas à Sudam, foram caracterizadas como parcialmente cumpridas à época, devido aos avanços significativos alcançados na implementação das medidas propostas, embora algumas ações ainda estivessem pendentes. Especificamente, as determinações do item 9.2. envolviam a implantação de rotinas para verificação sistemática do cumprimento das obrigações das empresas beneficiadas com incentivos fiscais, assim como a criação do cadastro de inadimplentes financeiros ou não financeiros.

25. Por outro lado, as determinações do item 9.3., dirigidas à Sudene, foram consideradas cumpridas após a análise das medidas adotadas pela autarquia. Essa deliberação envolvia a implantação do módulo de acompanhamento no Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais (SIBF) para otimizar o processo de verificação do cumprimento das obrigações das empresas beneficiadas pelo incentivo de redução do imposto sobre a renda, a implementação do cadastro de inadimplentes financeiros ou não financeiros, e o aprimoramento da elaboração dos relatórios de vistoria.

26. Por fim, a quarta instrução (peça 56) propôs que a próxima ação de monitoramento fosse realizada no segundo semestre de 2023.

27. O Plenário desta Corte de Contas acolheu a proposta da unidade técnica, por meio do Acórdão 212/2023-TCU-Plenário (peça 59). Assim, foram acolhidas todas as propostas da unidade técnica, considerando-se as determinações do item 9.2. e seus subitens como parcialmente cumpridas e as do item 9.3. e seus subitens como cumpridas, o que extinguiu a necessidade de monitoramento para ambas. As determinações do item 9.1. e seus subitens foram classificadas como em cumprimento, evidenciando a necessidade de continuidade do monitoramento.

28. Na quinta instrução (peça 67), realizada no início do segundo semestre de 2023, já sob os efeitos do Acórdão 212/2023-TCU-Plenário (peça 59), inaugurando novo momento do monitoramento neste processo, constatou-se que os órgãos não haviam encaminhado ao Tribunal documentação complementar a respeito da conclusão das ações em andamento. Em razão disso, a unidade técnica formulou proposta de diligência à Sudene e à Sudam, solicitando informações atualizadas sobre essas ações. Requereu-se, ainda, que, caso existissem atividades previstas nos planos de ação pendentes de finalização, fossem informados ao Tribunal os motivos e os possíveis entraves que impediam ou dificultavam a conclusão dos trabalhos.

29. Na sexta instrução da unidade técnica (peça 105), realizada em 2024, constatou-se que todos os prazos previstos nos planos de ação já haviam transcorrido, sendo que o último havia se encerrado em dezembro de 2023. Assim, procedeu-se ao exame da documentação encaminhada em resposta à diligência da instrução anterior, com o objetivo de verificar o cumprimento das determinações remanescentes.

30. À época, a Sudene respondeu sobre o subitem 9.1.1. por meio do Despacho 0540197 (peça 75), da proposta de diligência 0533011(peça 76) e de outros dois anexos: um contendo tabelas que comparam a situação de municípios incentivados entre 2019 e 2023 (peça 77); e outro contendo tabelas com dados sobre tipos de projetos incentivados, novos empreendimentos aprovados entre 2020 e agosto de 2023 e listagem de municípios com total de investimentos, empregos diretos e indiretos gerados (peça 78).

31. A Sudene explicou que, apesar da meta objetivamente definida na Portaria MDR 1.534/2023, "passou-se a desenvolver trabalho no sentido de levar ao conhecimento dos demais municípios os benefícios fiscais administrados pela Sudene" (peça 75, p. 1), sem considerar o conceito de "cidades intermediárias" presente na mesma portaria. Durante a apresentação das informações, enfatizou a comparação entre a quantidade de empresas (e não o número de municípios com empresas incentivadas, conforme definido o Índice de Interiorização dos Incentivos Fiscais para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

Regiões (IIIF-Regiões), no Anexo I da Portaria MDR 1.534/2023) localizadas nas regiões metropolitanas e a quantidade de empresas incentivadas nos demais municípios (peça 75, p. 2).

32. Em nenhum dos documentos apresentados pela Sudene, expôs-se de maneira clara a evolução do índice IIIF-Regiões, calculado conforme determinado no Anexo I da Portaria MDR 1.534/2023. Contudo, a Sudene forneceu dados sobre a quantidade de empreendimentos incentivados em cada uma das 43 cidades intermediárias nos anos de 2019 e 2023, fornecendo indícios de evolução do IIIF-Regiões em ambas as datas.

33. Já a resposta referente aos subitens 9.1.2. e 9.1.3. foi apresentada no Despacho 0538719 (peça 74). Em relação ao subitem 9.1.2., a Sudene previu a conclusão dos três produtos pendentes para a avaliação do primeiro ano do primeiro ciclo, sendo que o prazo do último produto era 15/12/2023. Além disso, foram apresentados os produtos previstos para as avaliações do segundo e do terceiro ano do primeiro ciclo, o que extrapola o plano de ação aprovado pelo Acórdão 1.557/2021-TCU-Plenário (peça 18).

34. No que diz respeito ao subitem 9.1.3., a Sudene informou à época que o estudo técnico para cumprimento desse item estava sendo elaborado pela Coordenação-Geral de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros, vinculada à Diretoria de Fundos, Incentivos e Atração de Investimentos da Sudene; porém, o trabalho foi descontinuado, sem a apresentação de justificativas. Assim, afirmou que (peça 74, p. 2):

> [...] a Coordenação de Avaliação e Estudos (COAE), integrante da Coordenadora-Geral de Estudos e Pesquisas, Avaliação, Tecnologia e Inovação (CGEP), da Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas (DPLAN), está em finalização de tratativas com a Universidade Federal da Paraíba para descentralização de créditos visando à execução do Estudo, que se iniciará em setembro [de 2023].

35. A Sudam também apresentou documentos referentes aos três itens.

36. Sobre o subitem 9.1.3., afirmou, à época, que o estudo já havia sido encaminhado ao MIDR, concluindo, assim, a parcela de sua responsabilidade em relação a esse item (peça 81).

37. Em relação aos subitens 9.1.1. e 9.1.2., a Sudam reencaminhou, à época, os planos de ação, incluindo comentários sobre a realização de cada uma das atividades e estabelecendo novos prazos para a conclusão das atividades pendentes (peça 85, referente ao plano do subitem 9.1.1., e peça 87 sobre o plano referente ao subitem 9.1.2.).

38. Em relação ao subitem 9.1.1., a Coordenação-Geral de Atração de Investimentos (CGINV), que, segundo a Sudam, foi criada pela nova estrutura regimental da Sudam por meio do Decreto 11.230/2022 (peça 85, p. 1) e se encontra vinculada à Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e Atração de Investimentos (embora seu nome não conste expressamente no decreto), assumiu a responsabilidade por quatro das cinco atividades pendentes. A quinta atividade, que não ficou a cargo da CGINV, é o "Encaminhamento ao MDR de relatório contendo a descrição das atividades desenvolvidas e a avaliação dos resultados obtidos, incluindo o cálculo do indicador (IIIF-Regiões)", cujo produto é o "Relatório elaborado pela Superintendência após a conclusão deste Plano de Ação" (peça 86, p. 2).

39. Os produtos pendentes a cargo da CGINV, que deveriam preceder o produto mencionado, tiveram seus prazos prorrogados para dezembro de 2024 (peça 85, p. 2) e são os seguintes:

a) relação de municípios com servidores treinados (treinamento virtual ou presencial) [para apresentarem os instrumentos como meios de atrair novos investimentos];

b) relação de empresas (localizadas nas cidades intermediárias) passíveis de percepção do incentivo fiscal;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

c) convênio com instituições parceiras [para favorecer o acesso das empresas dos municípios intermédios aos incentivos fiscais]; e

d) treinamento para os servidores municipais [acerca da estruturação do projeto para a submissão dos pleitos em consonância com o regulamento em vigor].

40. Em relação ao subitem 9.1.2., a Sudam resumiu as informações na Nota Técnica 4/2023-CGAVI/DPLAN (peça 87), datada de 13/9/2023. Conforme o documento, os produtos pendentes a cargo da Sudam e seus respectivos prazos previstos eram os seguintes:

a) Termo de Convênio com a Receita Federal do Brasil, com prazo até março de 2024;

b) Revisão da Resolução 65/2017, com prazo até outubro de 2023; e

c) Avaliação dos Incentivos Fiscais na área de atuação da Sudam, com prazo até dezembro de 2023 (peça 87, p. 3-5).

41. Além disso, a Sudam destacou que estava pendente a "Homologação do Plano de Trabalho, conforme art. 5º, inciso II da Portaria MDR nº 3.145/2019", cuja responsabilidade recai sobre o MIDR (peça 87, p. 5).

42. Por fim, em relação à instrução mais recente desta unidade técnica (peça 159), foram analisadas as entregas de produtos previstos no plano de ação por cada autarquia e formulada diligência para complementação das informações disponíveis até a época.

43. Em suma, no presente ciclo do monitoramento, as últimas três instruções desta unidade técnica (peças 67, 105 e 159) propuseram diligências aos jurisdicionados para obter mais informações sobre a entrega dos produtos previstos nos planos de ação da Sudam e da Sudene, uma vez que as informações disponíveis até aquele momento não permitiam concluir pelo cumprimento do item 9.1. por nenhuma das autarquias. A análise das respostas apresentadas pelas superintendências é o objetivo desta instrução.

EXAME TÉCNICO

Item 9.1.1. Apresentação de plano de ação, contendo, no mínimo, atividades, responsáveis e prazos de implementação, para melhorar o índice de interiorização dos incentivos fiscais de redução do imposto sobre a renda

44. Preliminarmente, cumpre esclarecer o que é o IIIF-Regiões. Trata-se de um indicador criado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) em 2019 através da Portaria MDR 3.145/2019 (também constante da Portaria MDR 1.534/2023, que atualizou as disposições do normativo retro) para medir em que grau os benefícios fiscais de redução do imposto sobre a renda administrados pela Sudene e Sudam alcançam as áreas interioranas menos desenvolvidas.

45. Formalmente, o IIIF-Regiões é definido como a proporção de cidades intermediárias dentro das áreas da Sudene ou da Sudam que são alcançadas pelos incentivos fiscais do imposto sobre a renda, sobre o total de cidades intermediárias existentes. Cabe destacar que cidades intermediárias se referem, conforme a PNDR, a municípios de porte médio que exercem influência regional, isto é, cidades do interior com papel de polo regional, excluindo as capitais e metrópoles maiores. Assim, o IIIF-Regiões busca refletir se os incentivos estão chegando a esses polos do interior, promovendo a redução das desigualdades intrarregionais. Com efeito, se a política chega a novas cidades do interior, ela assume o condão de dinamizar as atividades econômicas locais e desconcentrar o desenvolvimento.

46. A meta estabelecida na Portaria MDR 3.145/2019, e mantida na Portaria MDR 1.534/2023, era elevar em 10% o IIIF-Regiões até 2023, tendo como órgãos responsáveis o antigo MDR, a Sudene e a Sudam. Para tanto, a portaria fixa como ação estratégica necessária para o

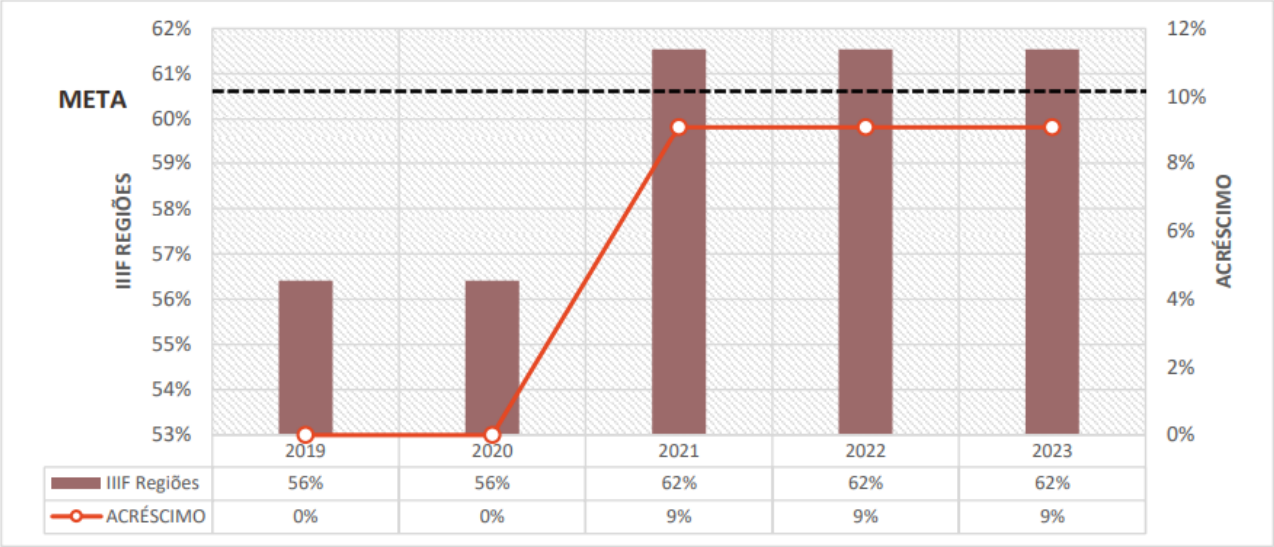
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

atingimento da meta a coordenação do alinhamento de ações entre os incentivos fiscais, fundos constitucionais e de desenvolvimento, bem como articulação de ações com os estados para criar condições favoráveis ao investimento das empresas.

47. No monitoramento dos resultados para a **Sudam**, registra-se que consta nos documentos enviados o acréscimo de 9% para o IIIF-Regiões entre 2019 e 2023, conforme apresentado abaixo na Figura 3. Esse resultado é detalhado com a evolução do indicador, que saiu de cerca de 56%, nos anos de 2019 e 2020, para 62% no período de 2021 a 2023, de forma que o aumento aproximado de 6% representa uma variação relativa (em relação ao valor inicial) positiva de 9%, ainda abaixo da meta de 10% de variação relativa fixada (peça 179, p. 20-21).

48. Quanto à composição territorial do indicador, o documento explicita que, do total de 39 cidades intermediárias consideradas na Amazônia, 24 foram alcançadas com estabelecimentos com incentivos fiscais vigentes até o ano limite de 2023 (61,53%), restando quinze não alcançadas (peça 179, p. 21). O documento também aponta que a necessidade de intensificar esforços é mais crítica no Amazonas e no Maranhão, que concentram maior índice de cidades intermediárias não atingidas (cerca de 83,33% no Amazonas e cerca de 85,72% no Maranhão) (peça 179, p. 21).

Figura 3 – Evolução do IIIF Regiões entre 2019 e 2023 na área de atuação da Sudam.



Fonte: Relatório da Sudam referente à Avaliação de Resultados 2020-2022 (peça 179, p. 21).

49. Ato contínuo, a Nota Técnica 2/2023-CPES/CGPLA/DPLAN (peça 193) estrutura o mapeamento das potencialidades econômicas de catorze municípios cujas sedes foram enquadradas como cidades intermediárias e que não possuem empreendimentos beneficiários de incentivos fiscais da Sudam. Os municípios enquadrados estão situados no Amazonas (Lábrea, Manacapuru, Parintins, Tabatinga), no Maranhão (Bacabal, Balsas, Caxias, Chapadinha, Presidente Dutra, Santa Inês), no Pará (Breves, Itaituba, Soure) e em Roraima (Rorainópolis). Segundo consta, o objetivo foi subsidiar a ação de buscar informações, identificar potencialidades e treinar municípios para usarem os instrumentos de incentivos como meio de atração de investimentos.

50. Por meio da Nota Técnica 2/2025-CGINV/DGFAI (peça 171), foi registrado o ajuste de escopo para trabalhar exclusivamente com os doze municípios que pertencem à Amazônia Legal (excluindo Caxias/MA e Chapadinha/MA), e a construção de uma base de evidências sobre o universo elegível. Nesse sentido, ao restringir o foco à Amazônia Legal, o quantitativo de empreendimentos com Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) ativo (sem incentivos) reduz de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

16.975 para 13.980 (peça 171, p. 3).

51. Em seguida, o levantamento identificou 1.050 empreendimentos possivelmente elegíveis aos incentivos fiscais da Sudam nesses municípios intermediários ainda sem empreendimentos incentivados, observando-se forte concentração (aproximadamente 52%) em Balsas/MA, Itaituba/PA e Manacapuru/AM (peça 171, p. 4). Esse achado foi considerado relevante para a melhora do IIIF-Regiões porque forneceu alvos concretos (municípios e base empresarial) para ações de atração e qualificação capazes de aumentar o número de cidades intermediárias efetivamente alcançadas pelo incentivo.

52. Por fim, os documentos também registram um gargalo de implementação que ajuda a explicar por que o avanço do IIIF-Regiões não atingiu a meta: apesar da identificação de potencialidades, o treinamento de municípios não ocorreu em virtude da não adesão aos convites enviados e reiterados (peça 171, p. 3). Assim, os aspectos mais relevantes para a melhora do IIIF-Regiões, à luz das peças, são: monitoramento do indicador com diagnóstico de onde estão os vazios territoriais (AM e MA); geração de inteligência territorial (mapeamento de potencialidades); identificação do estoque de empreendimentos elegíveis por município para orientar prospecção; mitigação de falhas de engajamento municipal, pois sem adesão ao treinamento o canal de interiorização perde efetividade (peças 171, p. 3-4, e peça 179, p. 20-21).

53. Por outro lado, no caso da Sudene, não se acham nos autos nem em pesquisas desta unidade técnica evidências de procedimento ou sistemática formal para o monitoramento do IIIF-Regiões para a área de atuação da autarquia. No entanto, conforme registrado na instrução da peça 105, apesar da ausência do monitoramento contínuo e consolidado do IIIF-Regiões, a Sudene havia fornecido, à época, dados sobre a quantidade de empreendimentos incentivados em cada uma das 43 cidades intermediárias nos anos de 2019 e 2023.

54. Nesse sentido, conforme registrado na análise da instrução da peça 105, p. 7, a autarquia havia informado que, dos 43 municípios listados no PRDNE, em dezembro de 2019, existiam 330 empresas incentivadas, número que se elevou para 506 ao final de agosto de 2023, refletindo uma alta de 53,3% (peça 75, p. 1). Consta ainda da análise da unidade técnica que, ao todo, foram 132 novos municípios que passaram a contar com empresas incentivadas a partir de dezembro de 2019 e até agosto de 2023 (peça 76), o que, de acordo com comparativo enviado à época, totalizaria 483 municípios (peça 77).

55. Em que pese esses dados não serem suficientes para calcular o IIIF-Regiões para a área de atuação da Sudene (definido como a proporção de cidades intermediárias dentro das áreas da Sudene ou da Sudam que são alcançadas pelos incentivos fiscais do imposto sobre a renda, sobre o total de cidades intermediárias existentes), o fato de ter havido aumento das empresas incentivadas constitui indícios de melhora do índice, sem, porém, precisar a magnitude do possível aumento. Ademais, a este aspecto, soma-se o fato de que a Sudene havia reportado um aumento no número de municípios com empresas incentivadas, já à época da análise da unidade técnica acostada à peça 56.

56. Convém salientar também que, quanto ao plano de ação formulado (peça 15), foram efetuadas as entregas planejadas, conforme registrado na última instrução desta unidade técnica (peça 159, p. 22) e nas demais ao longo deste processo.

57. Ato contínuo, destaca-se que a diligência formulada na última instrução por meio do Ofício 56968/2024-TCU/Seproc (peça 163) foi atendida, notadamente quanto ao convênio com instituições parceiras, conferência virtual para divulgação dos incentivos fiscais, treinamento para formação de multiplicadores na atração de empresas que possam receber incentivos e visita às empresas e auxílio na elaboração dos pleitos, com evidências acostadas às peças 310 a 319.

58. Adiciona-se, ainda, que a Sudene, em parceria com universidades federais, produziu uma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

série de relatórios que representam avanços de monitoramento e avaliação geral de efetividade, eficácia e eficiência da política de incentivos. Em que pese esses documentos serem detalhados na análise do cumprimento dos itens 9.1.2. e 9.1.3. abaixo, eles se mostram como evidências de esforços para endereçar o item 9.1.1. também, na medida em que ampliam o diagnóstico e o acompanhamento dos resultados da política, com potencial repercussão sobre a interiorização.

59. Diante do exposto, verifica-se que foram empreendidos, pela Sudam e pela Sudene, esforços que endereçam a deliberação 9.1.1., no sentido de induzir a elaboração de plano de ação com objetivo de melhorar o IIIF-Regiões. Ressalta-se, no entanto, que a causa do achado que levou à determinação em análise, que é o fato de que a legislação dos incentivos fiscais não possui mecanismos de incentivo à localização dos beneficiários em áreas menos desenvolvidas (peça 7, p. 15), é de natureza, sobretudo, legislativa. Nesse sentido, registra-se que as ações adotadas pelas autarquias têm natureza operacional e não legislativa.

60. Para o caso da Sudam, os documentos evidenciam que, embora a meta de acréscimo de 10% para o IIIF-Regiões não tenha sido integralmente atingida, houve evolução do indicador e um conjunto consistente de medidas preparatórias que aumentam a probabilidade de melhoria do índice ao longo do tempo.

61. Quanto às ações empregadas pela Sudene, especificamente quanto à melhora do IIIF-Regiões, elas se mostraram aquém das ações realizadas pela Sudam, que, além das entregas do plano de ação (peça 15), viabilizou a melhora do índice até próximo da meta de 10%. Apesar dos avanços promovidos para viabilizar a melhora do IIIF-Regiões por meio do cumprimento das entregas do plano de ação formulado e aprovado pelo Acórdão 1.557/2021-TCU-Plenário (peça 18), a Sudene não criou condições para o monitoramento efetivo do índice, tampouco disponibilizou resultados consolidados da evolução do índice. No entanto, aprimorou todo o arcabouço de monitoramento e avaliação da política, conforme análise dos itens 9.1.2. e 9.1.3. abaixo.

62. Ressalta-se que a Lei 14.753/2023, ao alterar a redação do art. 1º da Medida Provisória 2.199-14/2001, estendeu o benefício para as pessoas jurídicas que tenham projeto protocolizado e aprovado até 31 de dezembro de 2028. Nesse sentido, esclarece-se que não há fixação de nenhuma meta para o IIIF-Regiões referente aos anos posteriores a 2023.

63. No entanto, tendo em vista a causa que levou à prolação da determinação do item 9.1.1. e considerando que o plano de ação e seus produtos foram apresentados, conclui-se que o item 9.1.1. pode ser considerado parcialmente cumprido, por não haver evidências consolidadas de atingimento integral do propósito de melhoria do IIIF-Regiões, não se vislumbrando, porém, marcos adicionais pós-2023 que justifiquem a continuidade deste monitoramento. Sem prejuízo, a investigação sobre a melhoria do IIIF-Regiões poderá ser objeto de nova fiscalização por parte deste TCU.

Item 9.1.2. Apresentação de plano de ação, contendo, no mínimo, atividades, responsáveis e prazos de implementação, para aprimorar as atividades de monitoramento e avaliação da eficácia, da eficiência e da efetividade da política de incentivos e benefícios fiscais concedidos nas áreas de atuação da Sudene e da Sudam

64. Primeiramente, quanto à **Sudene**, complementarmente aos avanços registrados nas instruções anteriores desta unidade técnica, os documentos acostados às peças 320, 322 a 326, 329 a 332 e 341 constituem evidências de que foram empregados esforços por parte da Sudene para endereçar o comando da deliberação 9.1.2., formalizado por meio da Portaria MIDR 3.145/2019, atualizada pela Portaria MDR 1.534/2023.

65. Tratam-se de relatórios associados a investigação da avaliação de eficácia da políticas de incentivos fiscais da autarquia que contém avaliações quantitativas com método explícito, indicadores verificáveis e uso de bases administrativas, como o caso do Sistema de Incentivos e Benefícios Fiscais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

(SIBF) e Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que contribuem para ampliar a capacidade institucional de medir resultados e retroalimentar a gestão da política, em linha com as causas salientadas para determinação do item 9.1.2.

66. Nesse sentido, os documentos mostram que a Sudene estruturou um programa de avaliação com entregas específicas para cada uma das metas do projeto (peça 326, p. 6): eficiência (Meta 2), eficácia (Meta 3) e efetividade (Meta 4). Há que se salientar, ainda, a existência da Meta 5, que está ligada à análise de retorno econômico e social da política de incentivos fiscais conduzida pela Sudene.

67. Além disso, ressalta-se que foram estabelecidos pela Sudene indicadores mensuráveis e métodos explícitos. A saber, a mensuração de eficiência é feita por meio de *Data Envelopment Analysis* (*DEA*); o impacto em emprego e renda é quantificado por regressão de diferenças-em-diferenças; e a avaliação de produtividade é feita com modelos em painel e testes de convergência (peça 330, p. 15-16, e peça 323, p. 3-4, e peça 324, p. 3-4).

68. Quanto aos dados, são utilizadas, essencialmente, as bases da RAIS e SIBF para identificar as empresas contempladas com benefícios fiscais da Sudene ao longo dos anos de 2011 a 2019 (peça 323, p. 4, e peça 330, p. 15). Essa estrutura de indicadores, métodos e bases de dados confere maior rastreabilidade e comparabilidade temporal às avaliações da política de incentivos fiscais.

69. Os documentos acostados à peça 322 e 330 constituem a análise da eficiência técnica das empresas beneficiadas. Em conclusão, os gestores indicam que a ineficiência está mais associada ao setor do que à firma, com evidência de empresas eficientes no semiárido, o que sugere que a política contribui para o desenvolvimento nessa área prioritária (peça 322, p. 3), segundo os gestores.

70. A completa análise da eficiência encontra-se acostada à peça 330. Detalhadamente, o documento traz a conclusão de que os dados apontam para uma boa penetração dos incentivos em cidades do semiárido, principalmente nos estados do Ceará e Pernambuco (peça 330, p. 40). Também são apresentados os escores de eficiência obtidos por meio do *DEA*, estimando retornos variáveis de escala (BCC) e orientação a insumo, de forma que foram observadas poucas empresas na fronteira, mas grande variabilidade abaixo dela, o que sugere margem para elevar os ganhos de eficiência (peça 330, p. 42). Destaca-se que a distribuição dos escores das empresas se concentrou em torno de 0,7 e 0,8, com mediana de 0,75, indicando que uma empresa típica ainda estaria a mais de 0,2 pontos de um processo plenamente eficiente (peça 330, p. 43).

71. Um resultado central do exame dos gestores é que parte importante da ineficiência identificada pela análise decorre de heterogeneidade intersetorial. Nesse sentido, também foram estimadas fronteiras por setor e realizadas comparações com a estimação agregada, de forma que a análise setorial aumenta a frequência de empresas com escores acima de 0,9 e eleva a eficiência típica. Nas estatísticas descritivas, a eficiência geral apresenta média 0,7726 e mediana 0,7560, enquanto a eficiência por subgrupo setorial sobe para média 0,8610 e mediana 0,8566 (peça 330, p. 46).

72. Na análise conduzida (peça 330, p. 48 a 51), os gestores salientam a existência de alguns padrões setoriais, quais sejam: madeira com escores altos (mediana 0,98 e média 0,96) e forte presença no topo da distribuição; químicos e alimentos e bebidas com escores médios mais baixos (média 0,80 e 0,83, respectivamente) e maior proporção de firmas abaixo de 0,8; e infraestrutura com maior dispersão, isto é, coexistência de estratégias produtivas com eficiências distintas, conforme consta na peça 330, p. 48 a 51.

73. Na dimensão espacial, a distribuição da eficiência média de cada subgrupo mostra empresas eficientes em quase todos os estados, mas com maior concentração no Ceará (Fortaleza e interior). O relatório registra, ainda, ausência de empresas eficientes no Maranhão e no Norte de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

Minas Gerais, apontando bolsões de baixa eficiência no Agreste Pernambucano e no Extremo Oeste Baiano (peça 330, p. 47).

74. Por fim, o documento (peça 330, p. 55–57) conclui, por meio da aplicação do método de fronteira estocástica (SFA), que existe ineficiência produtiva e que cerca de 91% da variação da quantidade produzida com relação à função de produção se deve a ineficiência produtiva, enquanto o restante se deve a choques aleatórios. Ademais, foi constatado que a função de produção estimada apresenta retornos decrescentes de escala, o que indica que elevações nos insumos provocam elevações menos do que proporcionais na quantidade produzida.

75. Em relação à avaliação de eficácia, os documentos acostados às peças 320 e 323 compreendem a avaliação de impacto do incentivo (redução de 75% do imposto sobre a renda) sobre indicadores de mercado de trabalho, como contratação, salário e massa salarial. A documentação enviada pelos gestores registrou aumento de 9,82% na quantidade de vínculos em decorrência do recebimento do incentivo e conclusão de que o incentivo contribui para o mercado de trabalho na região de atuação da Sudene, em linha com o modelo lógico da PNDR, dado que esse resultado contribui para a redução da pobreza na região e diminuição das disparidades regionais no Brasil (peça 323, p. 9).

76. Ato contínuo, também foi apresentado o completo teor da análise de eficácia do incentivo fiscal na área de atuação da Sudene sobre indicadores do mercado de trabalho municipal, como emprego formal e renda média do trabalho (peça 320). A comparação segregou os municípios em grupo de tratamento, 393 municípios com empresas beneficiadas pela primeira vez no período analisado, e grupo de controle, 755 municípios com empresas que não receberam o benefício.

77. Conforme consta (peça 320, p. 35), as estatísticas descritivas indicam que os municípios tratados já tinham, em média, maior estoque de empregos (23.281 e 9.741, respectivamente) e renda média ligeiramente superior (R$ 1.620,42 e R$ 1.566,60, respectivamente), além de diferenças em estabelecimentos e PIB *per capita*.

78. O relatório aponta que os resultados por grupo mostram efeitos estatisticamente significativos em alguns períodos: apenas 77 municípios que tiveram empresas em seu território sendo beneficiadas pela primeira vez em 2011 experimentaram um aumento de 6,6% no seu nível de emprego; e apenas 41 municípios incentivados em 2012 e 19 municípios incentivados em 2020 experimentaram aumento de renda (3,8% e 2,5%, respectivamente) (peça 320, p. 37).

79. Apesar da heterogeneidade, quando se considera o efeito de todos os grupos, é reportado que a concessão do incentivo aumentou o emprego municipal em 3,2% e a renda média em 1,2% (peça 320, p. 38). O relatório também compara a ordem de grandeza do impacto com os custos: com base em renúncias projetadas em torno de R$ 4 bilhões/ano (média de 2011 a 2020), estima-se um custo aproximado de R$ 5 milhões por emprego criado (peça 320, p. 38).

80. Em conclusão, o documento registra que é possível inferir que os incentivos fiscais da Sudene afetam o mercado de trabalho dos municípios, mas que esse efeito foi menor no rol de setores prioritários em relação ao efeito sobre um setor que é intensivo em mão de obra, como é o setor de turismo.

81. A análise de eficácia ainda destaca que não há efeito significativo da política de incentivos fiscais no emprego e na renda em municípios menos desenvolvidos (aferido pelo IDHM), enquanto municípios mais desenvolvidos apresentam impactos estatisticamente significativos (peça 320, p. 42). Em relação ao porte, os efeitos se concentram em municípios maiores (acima de 50 mil habitantes), com aumento de 4,2% no emprego e ausência de significância para renda (peça 320, p. 42).

82. Os gestores interpretam esses resultados como evidência de que os incentivos tendem a operar onde já existem condições de atratividade (municípios mais desenvolvidos e maiores),

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

limitando o alcance em áreas mais vulneráveis (peça 320, p. 42-44). Concluem, portanto, que possivelmente os incentivos fiscais não estão cumprindo a função de reduzir as desigualdades intrarregionais, pois estão melhorando apenas o mercado de trabalho dos municípios já desenvolvidos.

83. Por fim, destaca-se que o estudo traz outros resultados relevantes para a interpretação dos resultados na análise de robustez (peça 320, p. 44 a 46). Nesse sentido, quando o controle é redefinido para municípios ainda não tratados ou quando o início do tratamento é deslocado para o ano de fruição, em vez do ano de aprovação, o efeito agregado torna-se nulo, o que pode ser um indicativo de que o viés de autosseleção pode estar reduzindo o efeito dos incentivos, conforme expresso pelos gestores.

84. Já o teste de antecipação indica efeitos positivos um ano antes da aprovação, compatíveis com comportamento antecipatório ou de seleção e reforçando cautela na leitura causal (peça 320, p. 45). Mesmo assim, na estimação sem o uso de outras variáveis explicativas no modelo, os resultados voltam a ficar próximos ao principal, sugerindo que o achado agregado não depende estritamente do vetor de controles.

85. Em relação à avaliação de efetividade, destaca-se o conteúdo dos documentos acostados às peças 324 e 329, que testam se os incentivos fiscais e covariáveis contribuem para crescimento. Para tanto, foram utilizados modelos em painel e bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – para o Produto Interno Bruto (PIB) e Valor Adicionado Bruto (VAB) –, RAIS, Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) e PNAD Contínua (PNADC).

86. Os estudos registraram que foi evidenciada a convergência para a produtividade do trabalho em pelo menos algum nível de agregação em grande parte dos casos e efeito positivo dos incentivos sobre crescimento da produtividade (peça 324, p. 10-11). Concluem, também, que o efeito do capital humano é superior ao do capital físico e, por isso, investir mais na formação de capital humano é uma forma relevante de mitigar as desigualdades intra e interregionais. Nesse sentido, é manifestado que as políticas educacionais deveriam ter maior peso na alocação de recursos.

87. Em suma, este resultado indica que a produtividade setorial e agregada, tem se aproximado de um patamar semelhante entre estados e municípios que pertencem a área de cobertura da Sudene. Ato contínuo, afirmam que é possível concluir que as disparidades na região de atuação da autarquia diminuíram no período em questão (peça 324, p. 10 e 11).

88. Finalmente, com relação à Meta 5 salientada anteriormente, a avaliação de retorno econômico dos incentivos fiscais consta nos documentos das peças 325 e 331. Essencialmente, são confrontados benefícios monetizados (a partir de impactos sobre massa salarial e vínculos formais) com os custos da renúncia fiscal, para produzir indicadores como valor presente, relação custo-benefício e relação custo-efetividade (peça 325, p. 3, e peça 331, p. 11).

89. Metodologicamente, o benefício é calculado aplicando-se o impacto estimado na avaliação de impacto (na avaliação da Meta 3), sobre a massa salarial média do grupo de controle, e o custo da política é calculado a partir de dados de monitoramento das empresas beneficiadas com incentivos fiscais. Esses últimos são obtidos por meio de questionários que informam os dados financeiros e gerais tanto da empresa titular quanto da unidade incentivada (peça 331, p. 17, e peça 325, p. 7). Para trazer custos e benefícios a valor presente, o estudo deflaciona valores para preços médios de 2019 (INPC) e utiliza taxa real de desconto de 5,57% a.a. (referida ao Tesouro IPCA+ 2045), conforme apresentado nas peças 331, p. 16 e 17, peça 325, p. 6 e 7.

90. Nos resultados de benefícios, o relatório registra que o valor presente do benefício por empresa (acréscimo de massa salarial atribuído ao incentivo) oscila entre R$ 514 mil e R$ 1,5 milhão ao longo dos nove anos analisados (peça 331, p. 17, e peça 325, p. 7). Complementarmente, o relatório

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

apresenta impactos sobre vínculos formais: efeito médio de 9,8%, equivalendo a 36 empregos por empresa/ano (faixa 13 a 60) e, no acumulado de nove anos, 325 vínculos por empresa (faixa 120 a 542) (peça 331, p. 18, e peça 325, p. 8).

91. Quanto aos custos, eles são estimados a partir do monitoramento anual, de forma que custo por empresa é tomado como sendo o valor do imposto sobre a renda recolhido a menor em função do incentivo. Por haver grande variabilidade, os gestores optaram por utilizar a mediana em vez de média como variável *proxy* para o custo por empresa pela (peça 331, p. 19, e peça 325, p. 9). Em conclusão da análise, os valores indicaram que cada empresa recebeu R$ 46,9 milhões em média, com variação de R$ 10,9 milhões a R$ 209,4 milhões (entre o primeiro e o terceiro quartil, conforme consta na peça 331, p. 19, e peça 325, p. 9).

92. Ao confrontar custos e benefícios, o estudo conclui que em nenhum dos nove cenários, a relação custo-benefício supera 1. Mesmo no cenário mais otimista, os custos seriam sete vezes superiores ao benefício, não permitindo concluir pela viabilidade econômica da política (peça 325, p. 10, e peça 331, p. 21). A relação custo-efetividade (custo médio por emprego gerado) varia de R$ 20 mil (cenário mais otimista) a R$ 1,7 milhão (pior cenário), com cenário intermediário em R$ 144 mil. Como parâmetro, o relatório destaca que o custo anual de um salário-mínimo em 2019 foi de R$ 16.766,40, considerando encargos (peça 325, p. 10, e peça 331, p. 21). Assim, conclui-se (peça 331, p. 22) que não são observadas evidências de benefícios superiores aos custos da política de incentivos na área de atuação da Sudene.

93. Por fim, os documentos enfatizam que esses achados não são definitivos, em função de limitações relevantes, como fragilidades na base de monitoramento e o fato de que os benefícios estão potencialmente subestimados por considerarem apenas empregos diretos e formais e não captarem efeitos indiretos, como externalidades e empregos indiretos, conforme consta nas peças 331, p. 2 e 16, e peça 325, p. 6 e 11. Além disso, é explicitado que não foram computados gastos administrativos de processamento, monitoramento e avaliação (peça 331, p. 23, e peça 325, p. 4 e p. 9–11). Nessa linha, os textos recomendam cautela e apontam que aprimoramentos de dados podem permitir avaliações futuras mais conclusivas (peça 331, p. 23, e peça 325, p. 11).

94. Com relação à **Sudam**, após análise do conteúdo dos autos, pode-se concluir que houve planejamento da Sudam para atender ao item 9.1.2., de forma que foram evidenciados avanços em sistemas, cadastro de inadimplentes, manuais, planos de avaliação e indicadores, conforme análises prévias desta unidade técnica (peças 56, 67 e 105).

95. Quanto às ações referentes à Sudam contidas no plano de ação apresentado (peça 15, p. 56-57), elas incluíam melhorias nas bases de dados do Sistema de Gestão de Incentivos Fiscais (SIN) e do Sistema de Avaliação dos Incentivos Fiscais (SIAV-Incentivos) e elaboração do Manual de Avaliação dos Incentivos Fiscais.

96. Na instrução acostada à peça 67, foram verificados avanços na regulamentação do Cadastro de Inadimplentes Financeiros e não-Financeiros e na organização e alimentação da base de dados do Sistema de Gestão de Incentivos Fiscais (SIN) e do Sistema de Avaliação dos Incentivos Fiscais (SIAV-Incentivos), além da elaboração de Manual de Avaliação dos Incentivos Fiscais.

97. Por meio da Nota Técnica 2/2025-CGAVI/DPLAN (peça 277, p. 2), a Sudam informou que o Relatório de Avaliação de Resultados dos Incentivos Fiscais, referente aos anos de 2020 a 2022, estava em fase de adequação para posterior encaminhamento à Diretoria Colegiada da Sudam. Esclareceu, ainda, que a minuta do relatório incorporou o cálculo dos indicadores da Portaria MDR 1.534/2023 e dos indicadores do Manual de Avaliação dos Incentivos Fiscais da Sudam (processo SEI 0584652), aprovado por meio de Resolução Dicol 654/2022, que trata da avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos incentivos fiscais com base nos indicadores propostos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

98. Os gestores ainda adicionaram, por meio da nota (peça 277, p. 2), que a CGAVI estava elaborando dentro do escopo do acordo de cooperação entre Sudam e PNUD, o Termo de Referência que contemplaria a contratação de empresa especializada para sistematizar o monitoramento e a avaliação dos incentivos fiscais geridos pela Sudam, como parte do contrato da Sudam/PNUD, Projeto BRA/21/005.

99. Quanto à ampliação do convênio com a Receita Federal do Brasil (RFB), a Sudam informou que solicitou a obtenção de informações sobre os incentivos e benefícios fiscais no exercício de 2019 a 2022, como os valores por CNPJ, porte e CNAE, com o objetivo de intercambiar informações de interesse recíproco dos dois órgãos para elaborar a avaliação dos incentivos fiscais concedidos pela autarquia.

100. Por fim, consta na nota mencionada (peça 277, p. 3) que o intercâmbio das informações entre RFB e as superintendências deveria ser capitaneado pelo MIDR, juntamente com o Ministério da Fazenda, para conferir maior eficiência ao processo e normatizar o fluxo dessas informações, com registro de expectativa de que a RFB passe a enviar periodicamente as informações solicitadas pela Sudam.

101. Diante do exposto, verifica-se que esforços foram empregados por ambas as autarquias para endereçar o comando da deliberação 9.1.2., com entregas aderentes ao plano de ação aprovado pelo Acórdão 1.557/2021-TCU-Plenário (peça 18). Adicionalmente, ressalta-se que as causas que fundamentaram a deliberação 9.1.2., especificamente quanto ao não exercício das competências regimentais do MIDR, com prejuízo para a coordenação da avaliação e estabelecimento de indicadores, objetivos e metas, foi endereçada pelos gestores. Nesse aspecto, registra-se que foi editada a Portaria MDR 1.534/2023, que dispõe sobre os objetivos, as metas e os indicadores da política pública, bem como sobre supervisão, acompanhamento e avaliação da intervenção.

102. Nessa linha, verificou-se que a Sudene, em conjunto com o MIDR, de fato estruturou um planejamento por metas, com recortes de eficiência, eficácia e efetividade (peça 326, p. 6-7) e vinculado aos objetivos da PNDR. Ademais, foi realizada uma avaliação de impacto que explicita a relação entre resultados (emprego) e o objetivo final de redução da pobreza e das disparidades entre as regiões (peça 323, p. 9), ajudando a transformar objetivos em indicadores verificáveis.

103. Quanto à avaliação de impacto elaborada pela Sudene, a conclusão da autarquia de que não foram observadas evidências de benefícios superiores aos custos da política de incentivos na área de atuação da Sudene (peça 331, p. 22), merece destaque. Nesse sentido, considera-se oportuno que os resultados da avaliação de custo-benefício da política de incentivos na área de atuação da Sudene sejam informados à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, para servir como insumo na avaliação dessa intervenção pública e de outras semelhantes.

104. Há que se salientar, ainda, as entregas da Sudam aderentes ao plano de ação para aprimoramento das atividades de monitoramento e avaliação da política, bem como os esforços empregados para estabelecer uma cooperação com a Receita Federal.

105. Por fim, quanto à exígua disponibilidade de informações sobre projetos incentivados salientada pela auditoria originária, verificou-se que a Sudene se utilizou de dados do SIBF e da RAIS para identificar empresas beneficiárias e construir amostras de análise complementares com dados do IBGE e da PNAD (peça 322, p. 3, e peça 323, p. 4). Nesse aspecto, destaca-se que no âmbito da Meta 5, os gestores da Sudene desenvolveram um método para estimação da relação custo-benefício da política pública. Em que pesem as limitações informadas pelos próprios gestores, salienta-se a conclusão de que os custos da política de incentivos superam significativamente os benefícios.

106. Conforme análise acima, tendo em vista a causa que levou à prolação da determinação do item 9.1.2. e considerando que o plano de ação e seus produtos foram apresentados, conclui-se o item

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

9.1.2. como cumprido.

Item 9.1.3. Apresentação de plano de ação, contendo, no mínimo, atividades, responsáveis e prazos de implementação, para elaborar estudo técnico de revisão dos setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional

107. Preliminarmente, destaca-se que a Sudam, por meio do Ofício 145/2023-GAB/SUPERIN (peça 306), endereçou o item 9.1.3. do Acórdão 4.056/2020-TCU-Plenário. Trata-se de proposta de definição de prioridades setoriais dos Incentivos Fiscais de Imposto sobre a Renda com metodologia explícita. A Sudene, por outro lado, elaborou, com apoio técnico da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), estudo de revisão do rol de setores prioritários (peças 334 a 340).

108. Em complemento, a Receita Federal, por meio da Nota Técnica CETAD/COEST 116, de 31 de julho de 2024, estimou o impacto fiscal decorrente das minutas de decreto que definem os setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene (peça 307).

109. Segundo consta no Ofício 145/2023-GAB/SUPERIN (peça 306, p. 7), a escolha dos setores prioritários se deu a partir dos direcionamentos existentes na Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD), na PNDR, no PRDA, na Política de Desenvolvimento Industrial da Amazônia Legal (PDIAL), bem como nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e no Plano de Recuperação Verde (PRV) da Amazônia Legal.

110. Na parte metodológica, o estudo propõe um método que combina abordagens *top-down* e *bottom-up* para tornar a priorização mais robusta e participativa. O estudo ainda padroniza os setores por meio da CNAE, utilizado como padrão setorial para tornar o enquadramento mais objetivo, já que essa sistemática é associada à melhoria do monitoramento, avaliação, fiscalização e rastreamento de informações pela Receita Federal (peça 306, p. 10–11).

111. No que tange à Sudene, destaca-se que, no plano de ação elaborado, o Produto 4 da Meta 1 consiste em relatório contendo o estudo de atualização das áreas prioritárias da política (peça 334, p. 5, peça 340, p. 3). As peças 336 a 339 contêm o inteiro teor do estudo, elaborado com apoio técnico da UFPB, em atendimento ao item 9.1.3., para revisar o rol de setores da economia prioritários para o desenvolvimento regional de que tratam os Decretos 4.212/2002 e 4.213/2002, em consonância com a ação estratégica prevista no Anexo I da Portaria MDR 3.145/2019.

112. Quanto à ação estratégica do Anexo I da Portaria MDR 3.145/2019 (revista pela Portaria MIDR 1.534/2023), o plano reproduz o objetivo de elaborar proposta de revisão e o indicador "Alteração no rol de setores prioritários", cuja meta associada para 2023 era a apresentação da minuta de um normativo (peça 334, p. 2). O estudo entrega o conteúdo técnico que viabiliza essa minuta, contendo revisão de normas e planos, estabelecimento de metodologia e critérios, elaboração de diagnóstico de conjuntura e formulação de proposta de atualização (peça 337, p. 10, peça 339, p. 39, peça 339, p. 52, e peça 340, p. 29).

113. Destaca-se que, no cronograma do plano de trabalho, foi explicitada a decomposição em produtos e incluído, ao final, o Produto 5 da Meta 1, que consistia em revisões e seminário de apresentação como etapa de validação (peça 334, p. 5).

114. Detalhadamente, quanto ao conteúdo dos documentos que constituem os estudos, a revisão de planos e normas relacionados à atualização dos setores prioritários encontra-se acostada à peça 336, que cumpre a etapa de mapear instrumentos normativos e de planejamento (nacionais, regionais, estaduais e fiscais) usados para orientar desenvolvimento e, por consequência, a definição de setores priorizados. Entre os pontos observados no documento, cita-se a ausência de uma metodologia unificada para a segmentação dos setores como prioritários (peça 336, p. 4).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

115. O documento de revisão destaca que o Decreto 4.213/2002 elenca setores prioritários para incentivos de IR, mas não explicita como os setores são definidos, e observa situação semelhante em instrumentos de fundos (como o caso do FDNE), quando há lista de setores por eixo, mas sem atribuição clara da metodologia (peça 336, p. 10). Nesse sentido, o estudo aponta o fato de que as reuniões para consenso sobre discussão da carteira de projetos, ocorrem sem premissas comuns consolidadas, de forma que cada ator apresenta prioridades com metodologia individual (peça 336, p. 18).

116. Ademais, os gestores apresentaram um documento que trata da definição de metodologia e critérios para construção dos setores prioritários (peça 337). O estudo emprega duas metodologias: ***i)*** a metodologia *top-down*, tomada como referência do relatório da Sudam (peça 306) para a identificação de setores prioritários, integrando legislação e dados empresariais com estratégias de desenvolvimento regional e análise de desempenho setorial (peça 337, p. 4, e peça 337, p. 10); e ***ii)*** a hierarquização dos setores a partir da atribuição de pesos, com base em critérios explícitos e em alinhamento ao método de hierarquização de indicadores do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), chamado de método MPOG/Literatura (peça 337, p. 16.)

117. O texto explicita que o componente *top-down* envolve a aplicação de passos fundamentais para embasar as decisões, iniciando-se pela análise da legislação à luz dos marcos estratégicos que sustentam a política de desenvolvimento regional vigente e nos quais os incentivos fiscais se inserem, e indica como essa abordagem pode ser aplicado ao Nordeste a partir do PRDNE 2024-2027 (peça 337, p. 10).

118. Outro documento apresentado, chamado "Análise de Conjuntura" (peça 338), subsidia a revisão setorial, no contexto do projeto de estabelecimento do rol de prioridades para a região Nordeste. O relatório oferece diagnóstico socioeconômico dos municípios da área de atuação da Sudene no período de 2011 a 2021, com estatísticas descritivas e comparação com o restante do Brasil, contemplando indicadores como PIB *per capita*, valor adicionado bruto (VAB), infraestrutura urbana (acesso a abastecimento de água e saneamento), mercado de trabalho, comércio exterior e crédito, além de análises específicas para municípios com ao menos um CNPJ beneficiado por financiamentos do FNE (peça 338, p. 7).

119. Um resultado expressivo do relatório é a disparidade nas médias de PIB *per capita* entre 2011 e 2021. Nesse sentido, foi mostrado que na área de atuação da Sudene, o indicador é de 10,79, ao passo que, no restante do Brasil, é de 28,13. O documento aponta, ainda, diferenças relevantes no VAB per capita setorial (agricultura, indústria e serviços), igualmente inferiores na área de atuação da autarquia (peça 338, p. 9).

120. Por fim, os gestores apresentaram o Rol de prioridades da Sudene. A definição dos setores prioritários partiu da exclusão prévia do setor de "Administração pública", por não ser elegível ao recebimento de incentivos, e da classificação como prioritários dos setores posicionados nos três primeiros quartis da hierarquização produzida por cada uma das duas metodologias adotadas. Como resultando, foram identificados doze setores prioritários em cada método (peça 339, p. 38), conforme apresentado na Figura 4.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

Figura 4 – Revisão dos setores prioritários na área de atuação da Sudene.

Setor – CNAE	Situação anterior (7 setores)	Situação: MPOG/Literatura (12 setores)	Situação: *Top-Down*/SUDAM (12 setores)
Agricultura Irrigada e Fruticultura em Projetos Agrícolas e Agroindustriais	Prioritário	Prioritário	Prioritário
Agroindústria Vinculada à Agricultura Irrigada, Piscicultura e Aquicultura	Prioritário	Prioritário	Prioritário
Indústria de Componentes, Eletroeletrônica, Mecatrônica, Informática, Biotecnologia, Veículos, Componentes e Autopeças	Prioritário	Prioritário	Prioritário
Indústria Extrativa de Minerais Metálicos	Prioritário	Não prioritário	Não prioritário
Indústria de Transformação	Prioritário	Prioritário	Prioritário
Infraestrutura	Prioritário	Prioritário	Prioritário
Turismo	Prioritário	Prioritário	Prioritário
Artes, Cultura, Esporte e Recreação	Não prioritário	Prioritário	Prioritário
Atividades de Gestão de Resíduos e Descontaminação	Não prioritário	Prioritário	Prioritário
Serviços Essenciais	Não prioritário	Prioritário	Prioritário
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	Não prioritário	Prioritário	Não prioritário
Comércio	Não prioritário	Prioritário	Prioritário
Atividades Financeiras e Imobiliárias	Não prioritário	Prioritário	Não prioritário
Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	Não prioritário	Não prioritário	Prioritário
Indústria Extrativa de Minerais Não Metálicos	Não prioritário	Não prioritário	Prioritário
Outros	Não prioritário	Não prioritário	Não prioritário
Transporte	Não prioritário	Não prioritário	Não prioritário

Fonte: Rol de Prioridades da Sudene (peça 339, p. 39).

121. Adicionalmente, destaca-se que há uma recomendação explícita, no documento, pelo uso do método MPOG/Literatura. A razão para tanto é que o método tem distribuição espacial mais homogênea das variáveis, fundamentos baseados em técnicas da literatura especializada e seleção de setores mais criteriosa do que o rol antigo e do que o cenário *top-down*, proporcionando maior consistência dos resultados (peça 339, p. 52).

122. Feita a exposição das ações empreendidas pela Sudam e pela Sudene, há que se destacar o conteúdo da Nota Técnica CETAD/COEST 116/2024 (peça 307), da Receita Federal, na qual foi registrado que as minutas de decreto que definem setores prioritários nas áreas de atuação das autarquias foram encaminhadas ao Centro de Estudos por comunicação eletrônica em 26/6/2024 e reproduzidas no corpo do documento (peça 307, p. 1).

123. No trecho da minuta para a Sudam, o texto redefine empreendimentos prioritários para fins do benefício de IR (com base na MP 2.199-14/2001, com redação atualizada) e detalha setores, com ênfase em infraestrutura (como energia com fontes renováveis e híbridas, telecomunicações e radiodifusão, transportes, gasodutos) e inclui condicionantes ambientais e de gestão em itens como abastecimento de água (peça 307, p. 1–2).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

124. A minuta prevê que o direito à redução do IR seja reconhecido pela unidade da Receita Federal competente, instruído por laudo expedido pelo MIDR, além de estabelecer prazos e regras processuais e recursais (peça 307, p. 4). Ademais, a minuta inclui dispositivo que estabelece revisões a cada dez anos sobre os setores prioritários por ato do Poder Executivo, mecanismo que mitiga a causa estrutural de desatualização do rol (peça 307, p. 4). Também explicita a metodologia de cálculo do impacto fiscal para novas atividades (uso de dados da ECF – registro N630 – por CNAE/UF, aplicando percentuais de redução) e apresenta tabelas de impacto e distribuição federativa (peça 307, p. 12).

125. Diante do exposto, verifica-se que as causas que levaram à proposição da determinação do item 9.1.3. foram endereçadas pelos gestores. Com relação à causa referente à falta de coordenação, premissas, requisitos e canal de comunicação salientada para o achado, o arranjo, estabelecido de cooperação entre o MIDR, a Sudene e a UFPB, definiu responsáveis por acompanhamento e organizou entregas em produtos (peça 334, p. 1, e peça 336, p. 2), culminando na elaboração dos estudos acostados às peças 336 a 339.

126. No aspecto de comunicação, salienta-se que a previsão de seminário de apresentação reforça a dimensão de comunicação e validação entre partes (peça 334, p. 5, e peça 340). O mesmo verificou-se para a Sudam, com a elaboração da metodologia *top-down* (peça 306), que culminou na minuta de decreto que foi avaliada pela Receita Federal (peça 307), ressaltando-se que, conforme toda análise dessa instrução, foram operacionalizadas trocas de informações entre Sudam, Sudene e RFB.

127. Com relação à causa de ausência de coordenação e canal de comunicação, o Ofício 145/2023-GAB/SUPERIN (peça 306) contém estudo que define critérios claros, como a padronização por CNAE, associada à finalidade de monitoramento, avaliação e fiscalização. Dessa forma, contribui-se para que o processo se torne mais auditável (peça 306, p. 10–11 e 20). Destaca-se, ainda, que a combinação das metodologias *top-down* e *bottom-up* fomenta a coordenação e participação, contando com a realização de consulta a empresas, especialistas e sociedade civil, e a indicação do Condel/Sudam como espaço de compromisso político, endereçando o déficit de articulação e validação social do rol (peça 306, p. 13).

128. Complementarmente, o documento acostado à peça 307 evidencia coordenação estabelecida entre a Receita Federal, Sudene, Sudam e MIDR, já que representa a estimativa do impacto fiscal decorrente de minutas de Decreto por parte da Receita Federal. Este aspecto está intimamente ligado ao endereçamento da ausência de coordenação salientada como causa para a deliberação em comento.

129. Já com relação à causa associada à falta de efetivo exercício da competência do MIDR para propor critérios e diretrizes, destaca-se a edição da Portaria MIDR 1.534/2023 que revisou a Portaria MDR 3.145/2019 e estabeleceu os objetivos, as metas e os indicadores da política pública, bem como a supervisão, o acompanhamento e a avaliação da intervenção. Nesse aspecto, a portaria evidencia atuação do MIDR na coordenação e no balizamento da política, e, em linha com os seus regramentos, a Sudene elaborou meta para consecução do estudo técnico que atualizou as áreas prioritárias da política (peça 334, p. 2).

130. Ademais, destaca-se que o método empregado pela Sudene para revisão dos setores prioritários constitui um pacote técnico que pode ser utilizado para orientar instrumentos fiscais e financeiros ligados à PNDR (peça 337, p. 10, e peça 339, p. 38 a 40), já que conta com metodologias e regras de seleção e hierarquização.

131. Conforme análise acima, tendo em vista a causa que levou à prolação da determinação do item 9.1.3 e considerando que o plano de ação foi apresentado, bem como seus produtos, conclui-se o item 9.1.3 como cumprido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

CONCLUSÃO

132. O presente processo de monitoramento, instaurado para verificar o cumprimento das deliberações constantes do Acórdão 4.056/2020-TCU-Plenário, da relatoria do ministro Aroldo Cedraz, evoluiu ao longo de três ciclos, com análises sobre os avanços realizados pelo MIDR, pela Sudene e pela Sudam.

133. O objetivo da auditoria original, processo TC 030.747/2019-8, foi verificar a regularidade do processo de concessão, para empreendimentos industriais e agrícolas, de incentivos fiscais relacionados à redução do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis, bem como identificar os principais riscos que podiam comprometer o alcance dos resultados esperados com a utilização desse instrumento de financiamento para o desenvolvimento regional (peça 7, p. 2).

134. Quanto à determinação do item 9.2,, a Sudam implementou rotinas para verificação do cumprimento das obrigações das empresas beneficiadas e criou o cadastro de inadimplentes financeiros e não financeiros, caracterizando o item como parcialmente cumprido, de forma que mediante a análise feita nesta instrução, concluiu-se não haver necessidade de continuar o monitoramento do item referido (Acórdão 212/2023-TCU-Plenário, peça 59). Quanto ao item 9.3., a Sudene concluiu a implantação do módulo de acompanhamento no Sistema SIBF, o cadastro de inadimplentes e o aprimoramento dos relatórios de vistoria, sendo o item considerado cumprido (Acórdão 212/2023-TCU-Plenário, peça 59).

135. Em relação ao item 9.4. do acórdão, que não foi monitorado, destaca-se que consistia em uma recomendação para avaliar a viabilidade de utilizar arquivos eletrônicos do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped). Nesse sentido, a unidade técnica da auditoria original propôs não monitorar a recomendação, conforme art. 17, §2º, da Resolução TCU 315/2020, decisão referendada pelo Plenário (peça 7, p. 41).

136. As determinações monitoradas nesse documento dizem respeito àquelas constantes do item 9.1. do acórdão mencionado, as quais visavam corrigir falhas relacionadas à interiorização dos incentivos fiscais, ao aprimoramento das atividades de monitoramento e avaliação da política de incentivos fiscais e à revisão dos setores econômicos prioritários para o desenvolvimento regional.

137. Quanto ao item 9.1.1., que trata da melhoria do índice de interiorização dos incentivos fiscais, verificou-se que tanto a Sudam quanto a Sudene empreenderam esforços significativos para endereçar as causas do achado. A Sudam apresentou evolução no indicador IIIF-Regiões, embora não tenha atingido integralmente a meta estabelecida, enquanto a Sudene realizou ações que contribuíram para o aumento do número de municípios com empresas incentivadas, mas não consolidou o monitoramento efetivo do índice. Assim, o item foi considerado parcialmente cumprido, conforme análise dos parágrafos 44 a 63.

138. Em relação ao item 9.1.2., que trata do aprimoramento das atividades de monitoramento e avaliação, ambas as autarquias demonstraram avanços significativos. A Sudene estruturou um programa de avaliação com entregas específicas para eficiência, eficácia e efetividade, utilizando metodologias e dados objetivos, enquanto a Sudam avançou na regulamentação de sistemas e na elaboração de manuais e indicadores. As ações realizadas endereçaram as causas identificadas na auditoria originária, conforme detalhado nos parágrafos 64 a 106, de forma que o item foi considerado cumprido.

139. Merece especial destaque, no caso da Sudene, a conclusão da autarquia quanto à análise de custo-benefício da política que se trata neste processo. Nesse sentido, ao confrontar custos e benefícios da intervenção, o estudo concluiu que não são observadas evidências de benefícios superiores aos custos da política de incentivos na área de atuação da Sudene (peça 331, p. 22).

140. Por fim, no que tange ao item 9.1.3., referente à elaboração de estudo técnico de revisão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

dos setores econômicos prioritários, tanto a Sudam quanto a Sudene apresentaram estudos estruturados e metodologicamente consistentes, com apoio técnico e coordenação entre os órgãos envolvidos. Os estudos culminaram na definição de setores prioritários e na elaboração de minutas de decreto, endereçando as causas apontadas na auditoria originária, conforme análise dos parágrafos 107 a 131, de forma que o item foi considerado cumprido.

141. Procede-se, portanto à proposta de encaminhamento conforme a seguir.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

142. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior com a seguinte proposta:

a) **considerar parcialmente cumprida** a determinação decorrente do item 9.1.1. do Acórdão 4.056/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, sem a necessidade de dar continuidade ao monitoramento, em virtude dos avanços alcançados no aprimoramento das atividades de monitoramento e avaliação, bem como da definição dos setores prioritários da política de incentivos;

b) **considerar cumpridas** as determinações decorrentes dos itens 9.1.2. e 9.1.3. do Acórdão 4.056/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz;

c) **apensar** em definitivo o presente processo de monitoramento aos autos do TC 030.747/2019-8, nos termos do art. 5º, inciso II, da Portaria Segecex 27/2009; e

d) **informar** ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e à Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o seu conteúdo pode ser consultado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

AudSustentabilidade, na data da assinatura digital.

(Assinado eletronicamente)
Matheus José Silva de Souza
AUFC – Mat. 12165-7

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79799738.

TC 047.037/2020-2

Apenso:

Tipo de processo: MONITORAMENTO

Unidade Jurisdicionada: Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

PRONUNCIAMENTO DA SUBUNIDADE

Manifesto-me de acordo com a proposta formulada por MATHEUS JOSÉ SILVA DE SOUZA, AUFC (doc 79.799.738-5).

Declaro, ainda, que foi verificado, no que se mostrou aplicável, o atendimento ao disposto na Resolução – TCU 315/2020.

D-Desen, em 23 de março de 2026.

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO SCHAFHAUSER
Matrícula 9495-1
Diretor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80009551.