

## PARECER N° , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Aviso nº 5, de 2012, do Tribunal de Contas da União (nº 1.714-Seses-TCU-Plenário, de 2011, na origem), que encaminha ao Senado Federal cópia do Acórdão 3.137/2011-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 030.315/2010-7, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, pelo qual foi aprovado Relatório de Auditoria de Natureza Operacional destinada a avaliar a sistemática de habilitação, concessão e investimentos realizados pelas empresas beneficiárias do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – Reidi.

RELATOR: Senador **PEDRO TAQUES**

### I – RELATÓRIO

Submete-se ao conhecimento desta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Aviso da CMA (AMA) nº 5, de 2012, do Tribunal de Contas da União (nº 1.714-Seses-TCU-Plenário, de 2011, na origem), cujo objeto é discriminado em epígrafe.

O Tribunal de Contas da União (TCU) cumpre sua missão constitucional de auxiliar o Congresso Nacional a exercer o controle externo da atividade administrativa do Estado ao encaminhar a esta Casa cópia do Acórdão nº 3.137/2011-TCU-Plenário e dos Relatório e Voto que o fundamentaram. O *decisum* da Corte de Contas foi exarado em sede do TC 030.315/2010-7, cujo objeto é auditoria de natureza operacional para verificar possíveis irregularidades e distorções no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), uma das

medidas de incentivo fiscal no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal.

O benefício concedido pelo regime especial consiste na suspensão da exigência da Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), incidentes sobre a receita decorrente da venda ou importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos, e de materiais de construção, quando adquiridos ou importados por pessoa jurídica habilitada ao regime, para incorporação em obras de infraestrutura, nos setores de transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação. Tal suspensão também se aplica ao aluguel de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos para utilização em obras de infraestrutura, bem como à venda ou importação de serviços destinados a essas obras, quando contratados por pessoa jurídica beneficiária do Reidi.

O Relatório da Corte de Contas anotou que a Exposição de Motivos Interministerial 3/2007 – MF/MPS, que fundamentou a edição do Reidi, informa que “... a proposta de suspensão da incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins sobre esses empreendimentos visa reduzir o seu custo inicial e atrair investimentos privados, de forma que a carência de infraestrutura não se torne um entrave ao crescimento econômico”. O benefício fiscal é reservado a pessoa jurídica que preencha dois requisitos: *i)* ser titular de projeto de infraestrutura aprovado pelo respectivo Ministério; e *ii)* ser habilitada ao Reidi pela RFB.

A auditoria foi determinada pelo órgão de contas em resposta a representação formulada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU Paulo Soares Bugarin, fundada em matéria relacionada às referidas ocorrências veiculada pela Revista Época em 26 de julho de 2010.

A fiscalização, promovida pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), foi realizada na Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e nas Secretarias-Executivas da Secretaria Especial de Portos (SEP) e dos Ministérios dos Transportes (MT), de Minas e Energia (MME), das Cidades (MICI) e da Integração Nacional (MI), que teve por objetivo examinar a sistemática de habilitação, concessão e investimentos realizados pelas empresas beneficiárias do Reidi. Em caráter complementar, porquanto também participam na aprovação de projetos favorecidos pelo Reidi, foram alcançadas pelo escopo da fiscalização a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes

Aquaviários (Antaq), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

Analisaram-se as normas que regulamentam o setor e documentos enviados pelos auditados. Examinaram-se processos de aprovação de projetos e listagem das empresas habilitadas ao Reidi, bem como forma realizadas diligências e reuniões com técnicos dos órgãos e entidades envolvidos na gestão desse regime.

O Relatório de Auditoria elaborado pela unidade técnica da Corte de Contas, adotado pelo Ministro-Relator do processo, noticiou que o volume de recursos fiscalizados foi de R\$ 4,7 bilhões. O Tribunal informou terem sido renunciados, por conta do Reidi, R\$ 57,6 milhões em 2008, enquanto se esperavam renúncias de R\$ 1,52 bilhão, R\$ 1,66 bilhão e R\$ 1,79 bilhão para 2009, 2010 e 2011, respectivamente.

Os principais achados de auditoria referiram-se a: deficiências nos procedimentos de aprovação de projetos no Reidi e de habilitação das empresas beneficiárias; ausência de projetos de saneamento básico e irrigação contemplados no Reidi; concentração dos benefícios do Reidi para projetos de energia e transporte; deficiências nos procedimentos de acompanhamento sobre os investimentos realizados pelas empresas beneficiárias; deficiência nos procedimentos de controle sobre o usufruto do incentivo fiscal de que trata o Reidi; cumprimento do art. 6º, § 1º, inciso II do Decreto nº 6.144, de 2007; indícios de exorbitância do poder regulamentar e divergência entre as informações prestadas pelo Ministério das Cidades e os dados do Demonstrativo dos Gastos Tributários 2008 – valores efetivos.

A Corte de Contas avaliou os seguintes potenciais benefícios esperados da auditoria: melhoria na organização administrativa, nos controles internos, na forma de atuação e nos resultados dos órgãos e entidades envolvidos na gestão do Reidi; compartilhamento de informações entre os referidos órgãos e entidades; aumento da expectativa de controle; impactos sociais positivos e fornecimento de subsídios ao Congresso Nacional.

Os principais achados de auditoria foram:

a) ausência parcial de normas regulamentares específicas e inexistência de sistemas informatizados para gerenciamento da aprovação de projetos e para habilitação das empresas beneficiárias;

b) o incentivo fiscal instituído pelo Reidi não tem alcançado todos os setores previstos nas normas que o regulamentam, haja vista a ausência de projetos de saneamento básico e irrigação e a consequente concentração dos referidos benefícios em projetos de energia e transportes;

c) inexistência de acompanhamento da execução dos projetos de infraestrutura incentivados pelo Reidi e de procedimento para o controle do usufruto do benefício fiscal por parte das empresas beneficiadas;

d) indícios de exorbitância do poder regulamentar no âmbito da legislação de regência do Reidi;

e) divergência entre as informações prestadas pelo Ministério das Cidades e os dados do Demonstrativo dos Gastos Tributários 2008 – valores efetivos.

O Acórdão nº 3.137/2011-TCU-Plenário fez determinações e recomendações a vários órgãos e entidades federais. No que tange às questões que restringiram o alcance do Reidi ao setor de saneamento básico, o Tribunal deixou de formular proposta de medida corretiva, em razão de haver aparente desinteresse das empresas do setor, bem como por estar tramitando nesta Casa o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 108, de 2007, que *permite a utilização de investimentos dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico como descontos dos montantes devidos das contribuições COFINS e PIS-PASEP*.

A proposição objetiva viabilizar o desconto no PIS/PASEP e COFINS dos valores referentes aos investimentos de prestadores de serviço público de saneamento básico na execução de edificações, obras e na aquisição de máquinas, instrumentos e equipamentos novos, e de materiais de construção. O PLS nº 108, de 2007, encontra-se na Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI), sob a relatoria do Senador Lindbergh Farias.

As determinações e recomendações veiculadas pelo Acórdão nº 3.137/2011-TCU-Plenário visam ao aperfeiçoamento da legislação e à melhoria de procedimentos, com o objetivo de aumentar a efetividade da renúncia fiscal instituída pelo Reidi. Endereçaram-se determinações, que são de cumprimento obrigatório, a vários ministérios, órgãos subordinados e a agências reguladoras. Aos mesmos destinatários foram feitas recomendações, que se referem a matérias abrangidas pelo mérito administrativo. Portanto, seu atendimento é facultativo.

Não é produtivo enumerar determinações e recomendações, mas é relevante anotar que o prazo mais elástico para o cumprimento de determinação foi definido em 90 dias. Considerando que a deliberação foi proferida na Sessão Ordinária do Plenário de 30 de novembro de 2011, espera-se que todas as determinações tenham sido implementadas.

Em cumprimento ao item 9.14 do Acórdão, além de a outros destinatários, cópias suas, do Relatório e do Voto que o fundamentaram foram remetidas a esta Comissão e às Comissões de Assuntos Econômicos, de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente do Senado Federal.

## II – ANÁLISE

A matéria que chega ao conhecimento desta CMA é de suma importância, não apenas pelas vultosas somas envolvidas. Trata-se de ação que visa à melhoria da infraestrutura nacional e, de forma mediata, à manutenção do nível de emprego e ao fomento da sua criação.

Deve-se render homenagem ao proficiente trabalho realizado pelo Tribunal de Contas, que permite aos parlamentares acesso a elementos para o exercício de seus mandatos, porquanto somos auxiliados pelo órgão na tarefa que nos é ínsita de fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo. Esta é uma das características essenciais do sistema de tripartição de poderes presente nas modernas constituições, como é o caso da Carta Cidadã de 1988, que alberga instrumentos de pesos e contrapesos, de inspiração norte-americana (*checks and balances*). O artigo 49, inciso X, da Constituição é o fundamento para essa atividade fiscalizatória.

Auditorias de natureza operacional, como a que tomamos conhecimento agora, diferem das auditorias de legalidade. Estas, dedicam-se a examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão. Por seu turno, as de natureza operacional buscam avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. Por isso, também são chamadas auditorias de desempenho.

O conteúdo dos documentos carreados é didático, profundo, esclarecedor e manancial de informações para a atuação individual de cada um dos Senadores.

O foco do trabalho do Tribunal foi a eficiência na implementação do Regime de Incentivos. Neste sentido, a auditoria avaliou em que medida os órgãos executores cumpriram as prescrições e princípios da lei de criação para tornar concreta a concessão do benefício. Trata-se de importante objetivo, na medida em que uma implementação deficiente é um dos riscos mais frequentes ao sucesso de uma política pública. Como conclusão, o trabalho prodigaliza recomendações bastante precisas para as providências minudentes que se esperam da execução de um programa tão complexo. Nesta vertente, entendo que a melhor contribuição da Comissão é verificar se as recomendações foram cumpridas. Com esta providência, eleva-se a expectativa do controle, dando a perceber aos gestores que as recomendações técnicas do controle externo são atentamente monitoradas pelo Congresso Nacional.

Nesse sentido, com fulcro no § 2º do art. 50 e no art. 58 da Lei da República, bem como no art. 102-A, inc. I, alínea 'c', do Regimento Interno do Senado Federal, proponho a aprovação dos seis primeiros requerimentos de informação em anexo a este Relatório.

Devemos, porém, avançar em relação ao trabalho já realizado pelo Tribunal. A eficácia na implementação é um primeiro pré-requisito para o sucesso. A adequada concepção, e a correspondência das hipóteses que basearam o desenho do programa com a realidade, são outros critérios imprescindíveis de sucesso. A desoneração fiscal do Regime de Incentivos que examinamos é muito significativa: o Projeto de Lei Orçamentária para 2012 (Informações Complementares, Anexo XI, Quadro IX, estima em R\$ 838.960.760 (quase um bilhão de reais) o custo desse benefício para os cofres públicos. É de questionar-se, fundamentalmente, quais os seus resultados em termos de elevação da renda e do investimento. Quando uma questão dessas passa pelo exame da Comissão, emerge incontornável a obrigação de cumprir o disposto no art. 102-A, inciso I, alínea 'a' do Regimento Interno, que dá a este colegiado o dever de “avaliar a eficácia, eficiência e economicidade dos projetos e programas de governo”. A eficiência e economicidade estão sendo cobertas pelo estudo do TCU. A eficácia, o atingimento dos objetivos de política econômica, há de ser focalizada agora pela Comissão ao ensejo do exame que faz destes autos.

Para tanto, e com fulcro no § 2º do art. 50 e no art. 58 da Lei da República, bem como no art. 102-A, inc. I, alíneas 'a' e 'c', do Regimento Interno do Senado Federal, proponho seja encaminhado ao Ministro de Estado da Fazenda o sétimo requerimento de informação em anexo, tendo por objeto a avaliação do impacto final do Regime de

Incentivo objeto deste Aviso em termos de elevação do investimento e respectiva análise custo-benefício para a arrecadação federal e o desenvolvimento econômico.

### **III – VOTO**

À luz do exposto, opinamos pelo conhecimento e arquivamento do Aviso nº 5, de 2012, do Tribunal de Contas da União, juntamente com os documentos que o acompanham, bem como que, com espeque nos arts. 50, § 2º, e 58, da Constituição Federal, bem como no art. 102-A, inc. I, alíneas 'a' e 'c' do Regimento Interno do Senado Federal, sejam encaminhados os seguintes requerimentos de informação, em número de sete:

#### **REQUERIMENTO CMA Nº      , DE 2012**

Com fundamento nos arts. 50, § 2º, e 58, da Constituição Federal, combinado com o art. 102-A, inciso I, alínea 'c' do Regimento Interno, requeiro, no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle, sejam solicitadas as seguintes informações ao Ministro de Estado das Minas e Energia:

I) se foram cumpridas as determinações feitas pelo Tribunal de Contas da União nos itens 9.1, 9.2, 9.3 e 9.7 do Acórdão nº 3.137/2011-TCU-Plenário;

II) se foram atendidas as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas da União nos itens 9.8, 9.9 e 9.10 do Acórdão nº 3.137/2011-TCU-Plenário;

III) em havendo determinações não cumpridas, informar os motivos para os não-cumprimentos e as providências adotadas para corrigir a irregularidade;

IV) em havendo recomendações não atendidas, informar os fundamentos para os não-atendimentos.

Sala das Sessões,

Senador PEDRO TAQUES, Relator

Senador RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

## **REQUERIMENTO CMA Nº       , DE 2012**

Com fundamento nos arts. 50, § 2º, e 58, da Constituição Federal, combinado com o art. 102-A, inciso I, alínea 'c' do Regimento Interno, requeiro, no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle, sejam solicitadas as seguintes informações ao Ministro de Estado dos Transportes:

I) se foram cumpridas as determinações feitas pelo Tribunal de Contas da União nos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 3.137/2011-TCU-Plenário;

II) se foram atendidas as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas da União nos itens 9.8, 9.9 e 9.10 do Acórdão nº 3.137/2011-TCU-Plenário;

III) em havendo determinações não cumpridas, informar os motivos para os não-cumprimentos e as providências adotadas para corrigir a irregularidade;

IV) em havendo recomendações não atendidas, informar os fundamentos para os não-atendimentos.

Sala das Sessões,

Senador PEDRO TAQUES, Relator

Senador RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

## **REQUERIMENTO CMA Nº      , DE 2012**

Com fundamento nos arts. 50, § 2º, e 58, da Constituição Federal, combinado com o art. 102-A, inciso I, alínea 'c' do Regimento Interno, requeiro, no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle, sejam solicitadas as seguintes informações ao Ministro de Estado da Integração Nacional:

I) se foram cumpridas as determinações feitas pelo Tribunal de Contas da União nos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 3.137/2011-TCU-Plenário;

II) se foram atendidas as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas da União nos itens 9.9 e 9.10 do Acórdão nº 3.137/2011-TCU-Plenário;

III) em havendo determinações não cumpridas, informar os motivos para os não-cumprimentos e as providências adotadas para corrigir a irregularidade;

IV) em havendo recomendações não atendidas, informar os fundamentos para os não-atendimentos.

Sala das Sessões,

Senador PEDRO TAQUES, Relator

Senador RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

## **REQUERIMENTO CMA Nº      , DE 2012**

Com fundamento nos arts. 50, § 2º, e 58, da Constituição Federal, combinado com o art. 102-A, inciso I, alínea 'c' do Regimento Interno, requeiro, no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle, sejam solicitadas as seguintes informações ao Secretário Especial de Portos:

I) se foram cumpridas as determinações feitas pelo Tribunal de Contas da União nos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão nº 3.137/2011-TCU-Plenário;

II) se foram atendidas as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas da União nos itens 9.8, 9.9 e 9.10 do Acórdão nº 3.137/2011-TCU-Plenário;

III) em havendo determinações não cumpridas, informar os motivos para os não-cumprimentos e as providências adotadas para corrigir a irregularidade;

IV) em havendo recomendações não atendidas, informar os fundamentos para os não-atendimentos.

Sala das Sessões,

Senador PEDRO TAQUES, Relator

Senador RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

## **REQUERIMENTO CMA Nº      , DE 2012**

Com fundamento nos arts. 50, § 2º, e 58, da Constituição Federal, combinado com o art. 102-A, inciso I, alínea 'c' do Regimento Interno, requeiro, no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle, sejam solicitadas as seguintes informações ao Ministro de Estado da Fazenda:

I) se foram cumpridas as determinações feitas pelo Tribunal de Contas da União nos itens 9.2, 9.3 e 9.5 do Acórdão nº 3.137/2011-TCU-Plenário;

II) se foi atendida a recomendação feita pelo Tribunal de Contas da União no item 9.11 do Acórdão nº 3.137/2011-TCU-Plenário;

III) em havendo determinações não cumpridas, informar os motivos para os não-cumprimentos e as providências adotadas para corrigir a irregularidade;

IV) em não tendo sido atendida a recomendação, informar os fundamentos para tanto.

Sala das Sessões,

Senador PEDRO TAQUES, Relator

Senador RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

**REQUERIMENTO CMA Nº      , DE 2012**

Com fundamento nos arts. 50, § 2º, e 58, da Constituição Federal, combinado com o art. 102-A, inciso I, alínea 'c' do Regimento Interno, requeiro, no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle, sejam solicitadas as seguintes informações ao Advogado-Geral da União:

I) se foi cumprida a determinação feita pelo Tribunal de Contas da União no item 9.6 do Acórdão nº 3.137/2011-TCU-Plenário. No caso de não-cumprimento da determinação, informar os motivos e as providências adotadas para corrigir a irregularidade.

Sala das Sessões,

Senador PEDRO TAQUES, Relator

Senador RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

## **REQUERIMENTO CMA Nº      , DE 2012**

Com fundamento nos arts. 50, § 2º, e 58, da Constituição Federal, combinado com o art. 102-A, inciso I, alíneas 'a' e 'c' do Regimento Interno, requeiro, no âmbito da Comissão de Meio Ambiente, Fiscalização e Controle, sejam solicitadas as seguintes informações Senhor Ministro de Estado da Fazenda, no que se refere ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) instituído pela Lei 11.488, de 15 de junho de 2007, e alterações posteriores:

I) qual a estimativa do impacto do Regime, desde a sua criação, sobre o investimento em infra-estrutura, por segmento-alvo, discriminando-se:

I.1) aqueles montantes de investimento em infra-estrutura que se estima serem decorrentes especificamente da concessão do Regime;

I.2) os efeitos da elevação do investimento obtida por meio do Regime sobre o desenvolvimento econômico nacional; e

I.3) a metodologia de avaliação adotada.

II) qual a estimativa do impacto do Regime, desde a sua criação, sobre a arrecadação federal, discriminando-se:

II.1) as parcelas de arrecadação que se estima decorrentes direta e indiretamente dos efeitos da concessão do Regime, confrontadas com os valores da renúncia de receitas decorrentes da mesma concessão;

II.2) a metodologia de avaliação adotada.

Sala das Sessões,

Senador PEDRO TAQUES, Relator

Senador RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

Sala da Comissão,

Senador RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

Senador PEDRO TAQUES, Relator