

## GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 030.315/2010-7

Natureza(s): Relatório de Auditoria Operacional.

Órgãos/Entidades: Secretaria da Receita Federal do Brasil, Secretaria Especial de Portos, Ministério dos Transportes, Ministério de Minas e Energia, Ministério das Cidades, Ministério da Integração Nacional.

Responsáveis: Otacílio Dantas Cartaxo, ex-Secretário da Receita Federal do Brasil; Carlos Alberto Freitas Barreto, Secretário da Receita Federal do Brasil; Augusto Wagner Padilha Martins, ex-Secretário-Executivo da Secretaria Especial de Portos; Mário Lima Júnior, Secretário-Executivo da Secretaria Especial de Portos; Mauro Barbosa da Silva, ex-Secretário-Executivo do Ministério dos Transportes; Paulo Sérgio Oliveira Passos, Secretário-Executivo do Ministério dos Transportes; José Antonio Corrêa Coimbra, ex-Secretário-Executivo do Ministério de Minas e Energia; Márcio Pereira Zimmermann, Secretário-Executivo do Ministério de Minas e Energia; Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo, ex-Secretário-Executivo do Ministério das Cidades; Elcione Diniz Macedo, ex-Secretário-Executivo do Ministério das Cidades; Roberto de Oliveira Muniz, Secretário-Executivo do Ministério das Cidades; Marcelo Pereira Borges, ex-Secretário-Executivo do Ministério da Integração Nacional; Alexandre Navarro Garcia, Secretário-Executivo do Ministério da Integração Nacional.

Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL. RENÚNCIA FISCAL INSTITUÍDA PELO REGIME ESPECIAL DE INCENTIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA-REIDI. OITIVA DOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ENCAMINHAMENTO DAS PROVIDÊNCIAS. MONITORAMENTO. CIÊNCIA A DIVERSOS SETORES DA ADMINSTRAÇÃO PÚBLICA.

## RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria operacional, determinada nos autos do TC 024.944/2010-6, por ocasião da apreciação da representação do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, dando conta de matéria veiculada na imprensa no dia em 26/7/2010, relacionada a irregularidades e distorções no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura -Reidi.

Adoto, como relatório, a bem lançada manifestação da equipe da Secretaria de Macroavaliação Governamental, vazada nos termos a seguir transcritos, *in verbis*:

*“Trata-se de Auditoria Operacional 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 Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi).*

*Com vistas ao alcance desse objetivo, formularam-se as seguintes questões de auditoria:*

- 1. A aprovação dos projetos de infraestrutura incentivados pelo Reidi e a habilitação das empresas beneficiárias desse regime têm observado as exigências legais?*
- 2. O incentivo fiscal instituído pelo Reidi tem alcançado todos os setores previstos pelas normas que o regulamentam?*
- 3. Existe acompanhamento da execução dos projetos de infraestrutura incentivados pelo Reidi?*
- 4. Os órgãos e entidades envolvidos na processualística do Reidi possuem procedimentos para controle do usufruto do benefício fiscal por parte das empresas beneficiárias?*
- 5. A exigência de aditivo contratual contemplando o impacto positivo da aplicação do Reidi tem sido observada para a aprovação de projetos com contratos regulados pelo poder público anteriores a 22/1/2007?*
- 6. Existem oportunidades de melhoria que visem aumentar a efetividade da renúncia fiscal instituída pelo Reidi?*

*O trabalho consistiu em: análise das normas que regulamentam o setor e de documentos enviados pelos auditados; exame de processos de aprovação de projetos e de listagem das empresas habilitadas ao Reidi; diligências e reuniões com técnicos dos órgãos e entidades envolvidos na gestão desse regime.*

*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 6.144/2007; 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.*

*O volume de recursos fiscalizados foi de R\$ 4,7 bilhões.*

*Os benefícios esperados decorrentes da auditoria são: 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.*

*As propostas de encaminhamento visam ao aperfeiçoamento da legislação e à melhoria de procedimentos, com o objetivo de aumentar a efetividade da renúncia fiscal instituída pelo Reidi.*

## **INTRODUÇÃO**

### **1.1 Deliberação**

*1.1.1 A presente Auditoria Operacional 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) decorreu de Despacho do Ministro Walton Alencar Rodrigues, exarado em 5/10/2010 (TC 024.944/2010-6).*

1.1.2 A motivação para a realização da auditoria adveio de Representação formulada pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, membro do Ministério Público desta Corte de Contas (MPTCU), com fundamento no art. 81, inciso I, da Lei 8.443, de 16/7/1992, e baseada em notícia veiculada pela Revista Época, em edição de 26/7/2010 (peça 2), dando conta de possíveis irregularidades e distorções existentes no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi).

1.1.3 De acordo com a Representação do MPTCU (peça 2), a auditoria abrangeria os órgãos e entidades envolvidos na concessão, gerenciamento e utilização dos recursos decorrentes da renúncia fiscal instituída pelo Reidi. Nesse sentido, durante o planejamento da auditoria, verificou-se que, além da RFB, responsável pela habilitação das empresas no Reidi, e dos ministérios, responsáveis pela aprovação dos projetos, as respectivas agências reguladoras dos setores de transportes e de energia também atuam na análise técnica dos projetos que pleiteiam o referido benefício.

1.1.4 Dessa forma, em caráter complementar, as agências nacionais de Transportes Terrestres (ANTT), de Transportes Aquaviários (Antaq), de Energia Elétrica (Aneel) e de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) também foram alcançadas pelo escopo desta fiscalização, haja vista sua participação na aprovação de projetos favorecidos pelo Reidi.

## 1.2 Visão geral do objeto

1.2.1 A Medida Provisória 351, de 22/1/2007 – convertida na Lei 11.488, de 15/6/2007 – instituiu o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) como uma das medidas de incentivo fiscal no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. A forma de habilitação e co-habilitação ao Reidi foi regulamentada pelo Decreto 6.144, de 3/7/2007, posteriormente alterado pelos Decretos 6.167, de 2/7/2007, 6.416, de 28/3/2008, e 7.367, de 25/11/2010.

1.2.2 O benefício concedido pelo mencionado regime especial consiste na suspensão da exigência das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e 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.

1.2.3 Nos termos da Exposição de Motivos Interministerial 3/2007 – MF/MPS, que fundamentou a edição do Reidi, '(...) 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'.

1.2.4 Para fazer jus ao benefício fiscal em comento, a pessoa jurídica interessada deve preencher dois requisitos: a) ser titular de projeto de infraestrutura aprovado pelo respectivo Ministério, e b) ser habilitada ao Reidi pela RFB.

1.2.5 Nesse sentido, o credenciamento para usufruto do benefício ocorre em duas fases. De início, os projetos são submetidos à análise técnica do órgão responsável pelo setor favorecido. Cada Ministério possui um rito próprio para exame dos pleitos, embora esses diferentes procedimentos – regulamentados ou não (conforme se verá mais adiante) – devam culminar em um mesmo ato, qual seja, a publicação da portaria de aprovação no Diário Oficial da União (DOU).

1.2.6 De posse da portaria ministerial de aprovação do projeto, a empresa deve requerer sua habilitação ao Reidi junto à RFB, mediante o cumprimento de exigências documentais e a comprovação de sua regularidade fiscal. A habilitação é formalizada por meio de ato da RFB (Ato Declaratório Executivo – ADE), também publicado no DOU.

1.2.7 Nesse contexto, ressaltam-se ainda: a) a hipótese de co-habilitação, admissível para pessoa jurídica que aufera receitas decorrentes da execução por empreitada de obras de construção civil, contratada pela pessoa jurídica habilitada ao Reidi, nos termos do § 2º do art. 5º do Decreto 6.144/2007; b) a proibição de que empresas optantes pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples) ou pelo Simples Nacional façam adesão ao Reidi (Lei 11.488/2007 – art. 2º, § 1º, e Decreto 6.144/2007 – art. 6º, § 6º, inciso I).

1.2.8 Embora em linhas gerais o fluxo para enquadramento no Reidi pareça simples, os conceitos definidos em sua legislação de regência e, sobretudo, as regras para usufruto do benefício merecem especial atenção, haja vista suas especificidades e implicações, bem como os riscos decorrentes de eventuais equívocos de interpretação. Por conta disso, ao longo deste relatório, proceder-se-á a um exame mais detido acerca desses aspectos.

1.2.9 Quanto à materialidade dos valores abrangidos pelo Reidi, ressalta-se que, em 2008, o total de recursos renunciados no âmbito desse regime foi da ordem de R\$ 57,6 milhões. Os montantes de renúncia previstos para os exercícios de 2009, 2010 e 2011 são de, respectivamente, R\$ 1,52 bilhão, R\$ 1,66 bilhão e R\$ 1,79 bilhão.

1.2.10 Cabe destacar, ainda, que a renúncia de receita instituída pelo Reidi configura-se como um típico gasto tributário, consoante definição do § 2º do art. 92 da Lei 12.309, de 9/8/2010 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2011):

São considerados incentivos ou benefícios de natureza tributária, para os fins desta Lei, os gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário vigente que visem atender objetivos econômicos e sociais, explicitados na norma que desonera o tributo, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

1.2.11 Como visto, o Reidi busca fomentar o desenvolvimento da infraestrutura nacional por meio da desoneração de investimentos, tornando possível a suspensão de determinados tributos quando da implementação de algumas condições impostas por sua lei de criação. O incentivo envolve principalmente o setor privado, o qual pode se habilitar a usufruir de benefícios tributários sobre o PIS e a Cofins. A tabela a seguir sintetiza os setores abrangidos pelo Reidi, a quantidade de empresas habilitadas e co-habilitadas até 30/11/2010, a quantidade de projetos aprovados até 19/11/2010 e as estimativas dos custos totais desses projetos e do impacto positivo decorrente da aplicação do Reidi:

**Tabela 1 – Reidi: visão geral**

Setor	Empresas habilitadas e co-habilitadas até 30/11/2010	Projetos aprovados até 19/11/2010	Custo total estimado	Estimativa do impacto positivo do Reidi sobre os custos dos projetos	
			R\$ bilhões	R\$ bilhões	%
Energia	513	443	66,1	2,6	3,93
Transportes	56	11	58,9	0,7	1,19
Portos	23	30	15,4	1,4	9,09
Saneamento	-	-	-	-	-

Básico					
Irrigação	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>562</b>	<b>484</b>	<b>140,4</b>	<b>4,7</b>	<b>3,35</b>

Fontes: MME, MT e SEP

1.2.12 Nos tópicos seguintes do presente relatório, aborda-se mais detidamente a sistemática do Reidi, objeto das questões de auditoria adiante indicadas.

### 1.3 Objetivo e questões de auditoria

1.3.1 O objetivo da auditoria foi examinar a sistemática de habilitação, concessão e investimentos realizados pelas empresas beneficiárias da renúncia fiscal instituída pelo Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi).

1.3.2 Para tanto, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

1. A aprovação dos projetos de infraestrutura incentivados pelo Reidi e a habilitação das empresas beneficiárias desse regime têm observado as exigências legais?

2. O incentivo fiscal instituído pelo Reidi tem alcançado todos os setores previstos pelas normas que o regulamentam?

3. Existe acompanhamento da execução dos projetos de infraestrutura incentivados pelo Reidi?

4. Os órgãos e entidades envolvidos na processualística do Reidi possuem procedimentos para controle do usufruto do benefício fiscal por parte das empresas beneficiárias?

5. A exigência de aditivo contratual contemplando o impacto positivo da aplicação do Reidi tem sido observada para a aprovação de projetos com contratos regulados pelo poder público anteriores a 22/1/2007?

6. Existem oportunidades de melhoria que visem aumentar a efetividade da renúncia fiscal instituída pelo Reidi?

### 1.4 Metodologia utilizada

1.4.1 Para realização desta auditoria, examinaram-se as informações constantes dos documentos encaminhados pela RFB e pelas Secretarias-Executivas da SEP, do MT, do MME, do MICI e do MI em respostas às diligências efetuadas, mediante o confronto com as normas que regulamentam o Reidi. Ademais, foram utilizadas informações fornecidas pelos auditados em reuniões realizadas ao longo da fiscalização.

1.4.2 Destarte, o procedimento básico foi a análise documental, identificando-se os ofícios de respostas às diligências como os principais papéis de trabalho da auditoria. Como limitações aos exames efetuados, cumpre destacar inicialmente que o escopo da presente auditoria se restringe ao exame dos procedimentos de controle atinentes à concessão do incentivo fiscal amparado pelo Reidi, não alcançando, portanto, o mérito do benefício tributário concedido ou ainda seu resultado finalístico, em termos de repercussão socioeconômica.

1.4.3 Isto posto, durante a fase de planejamento dos trabalhos, cogitou-se o emprego de métodos estatísticos para a obtenção de amostras representativas de projetos de infraestrutura aprovados e de processos de habilitação e co-habilitação de empresas beneficiárias do Reidi, com o intuito de extrair evidências empíricas acerca de eventuais falhas, impropriedades ou irregularidades.

1.4.4 Contudo, os resultados obtidos na etapa preliminar de definição do tamanho das amostras se mostraram incompatíveis com o prazo e os recursos humanos disponíveis para a

*execução dos trabalhos. Com efeito, considerando-se como universo amostral apenas o quantitativo de projetos aprovados até 19/11/2010 – no total de 484 projetos, seria necessário, para fins de obtenção de evidências estatisticamente válidas, o exame de nada menos que 215 projetos. Quanto aos processos de habilitação e co-habilitação de empresas, com base no universo de 562 habilitações e co-habilitações concedidas até 30/11/2010, uma amostra representativa corresponderia a 229 processos.*

*1.4.5 Em paralelo, verificou-se a necessidade de se examinar processos de aprovação de projetos com contratos regulados pelo poder público anteriores a 22/1/2007, com vistas a atestar se a exigência de aditivo contratual contemplando o impacto positivo da aplicação do Reidi tem sido observada em relação a esses projetos.*

*1.4.6 Ante o exposto, e em consonância com a finalidade e as competências desta Secretaria de Macroavaliação Governamental, nos termos da Portaria Semag 01, de 23/1/2009, optou-se por dar ênfase, neste trabalho, aos aspectos sistêmicos da renúncia fiscal de que trata o Reidi, sem prejuízo do exame, mediante seleção intencional, de processos de aprovação de projetos dos setores de energia, transportes e portos e da listagem de empresas habilitadas e co-habilitadas, para fins de conhecimento de suas peças constitutivas e identificação de eventuais incorreções.*

#### *1.5 Volume de recursos fiscalizados*

*1.5.1 O volume de recursos fiscalizados foi da ordem de R\$ 4,7 bilhões, correspondente ao montante da estimativa do impacto positivo decorrente da aplicação do Reidi sobre os custos estimados dos projetos de infraestrutura aprovados até 19/11/2010, conforme consta da Tabela 1 (item 1.2.11), elaborada com base nas informações prestadas pelos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes e pela Secretaria Especial de Portos.*

#### *1.6 Benefícios estimados*

*1.6.1 Como benefícios decorrentes da auditoria, apontam-se: o aumento da transparência, a melhoria na organização administrativa, nos controles internos, na forma de atuação e nos resultados dos órgãos e entidades envolvidos na gestão do Reidi, além do compartilhamento de informações entre os referidos órgãos e entidades.*

*1.6.2 A partir do aumento da expectativa das ações de controle, advindo da execução do presente trabalho, vislumbram-se, ainda, impactos sociais positivos. Ademais, as propostas de encaminhamento visam ao aperfeiçoamento da legislação e à melhoria de procedimentos, com o objetivo de aumentar a efetividade da renúncia fiscal instituída pelo Reidi, sobretudo em termos de seu real benefício socioeconômico.*

#### *1.7 Processo conexo*

*1.7.1 Com o intuito de subsidiar a instrução do inquérito civil ICP 1.16.000.003003/2010-60, o Sr. Procurador da República no Distrito Federal Marcus Marcelus Gonzaga Goulart requisitou, por meio do Ofício 1556/2011/MMGG/GAB/PRDF, de 23/2/2011, informação acerca da existência de fiscalização, conduzida por esta Corte de Contas, versando sobre a transparência do Reidi e as dificuldades da Receita Federal em fiscalizar a aplicação dos investimentos beneficiados nos projetos contemplados.*

*1.7.2 Nesse sentido, foi autuado o TC 005.854/2011-3, por meio do qual esta Semag propôs o encaminhamento de resposta ao douto Procurador – materializada nos termos do Ofício 166/2011-TCU/SEMAG, informando-lhe que a presente auditoria operacional encontra-se em andamento e que, tão logo o respectivo feito seja apreciado por este Tribunal, ser-lhe-ão encaminhadas cópias do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem.*

## **2. ACHADOS DE AUDITORIA**

**2.1 Deficiências nos procedimentos de aprovação de projetos e de habilitação e co-habilitação de empresas ao Reidi**

2.1.1 A diversidade de setores contemplados pela legislação instituidora do Reidi revela a intenção imediata de potencializar investimentos em áreas cruciais para o desenvolvimento brasileiro. De fato, é notória a necessidade de expansão da infraestrutura nacional nas esferas de transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação, tal como previsto no art. 2º da Lei 11.488/2007.

2.1.2 O Decreto 6.144, de 2007 incorporou – por meio dos Decretos 6.167/2007, 6.416/2008 e 7.367/2010 – algumas modificações no rol de setores beneficiários do Reidi. Em sua versão mais atual, o regulamento citado estabelece a seguinte listagem:

Art. 5º A habilitação de que trata o art. 4º somente poderá ser requerida por pessoa jurídica de direito privado titular de projeto para implantação de obras de infraestrutura nos setores de:

**I - transportes, alcançando exclusivamente:**

- a) rodovias e hidrovias;
- b) portos organizados e instalações portuárias de uso privativo;
- c) trens urbanos e ferrovias, inclusive locomotivas e vagões; e
- d) sistemas aeroportuários e sistemas de proteção ao voo instalados em aeródromos públicos;

**II - energia, alcançando exclusivamente:**

- a) geração, co-geração, transmissão e distribuição de energia elétrica;
- b) produção e processamento de gás natural em qualquer estado físico;

**III - saneamento básico, alcançando exclusivamente abastecimento de água potável e esgotamento sanitário;**

**IV - irrigação; ou**

**V – dutovias. (grifos nossos)**

2.1.3 A variada gama de setores abrangidos pelo Reidi implica a adoção de procedimentos diferenciados para a análise dos projetos pleiteantes ao benefício. Com efeito, em virtude das especificidades de cada setor, houve a necessidade de regulamentações complementares em nível ministerial, de modo que a apreciação dos pleitos no âmbito das respectivas pastas incorporasse critérios técnicos afetos a cada área. Ademais, a RFB, como responsável pela habilitação e co-habilitação das empresas ao Reidi, também definiu procedimentos específicos de sua competência.

2.1.4 Nesse sentido, o quadro a seguir apresenta o histórico da legislação do Reidi, abrangendo as normas de caráter geral e aquelas expedidas pelos órgãos e entidades envolvidos em sua gestão:

**Quadro 1 – Reidi: histórico da legislação**

<b>Normas Gerais</b>			
<b>Data</b>	<b>Órgão</b>	<b>Norma</b>	<b>Objeto</b>
22/1/2007	PR	MP 351	Institui o Reidi
15/6/2007	CN	Lei 11.488	Converte a MPv 351/2007
23/6/2008		Lei 11.727	Alteram a Lei 11.488/2007 – conversão da MPs 413/2008 e 472/2009
11/6/2010		Lei 12.249	
3/7/2007	PR	Decreto 6.144	Regulamenta o Reidi

24/7/2007 28/3/2008 25/11/2010		Decreto 6.167 Decreto 6.416 Decreto 7.367	Alteram o regulamento do Reidi
25/7/2007	RFB	IN 758	Dispõe sobre o Reidi
19/10/2007		IN 778	Alteram a IN RFB 758/2007
9/7/2009		IN 955	
<b>Normas Específicas</b>			
<b>Data</b>	<b>Órgão</b>	<b>Norma</b>	<b>Setor – Segmento</b>
4/4/2008	MT	Portaria 89	Transportes – rodovias e hidrovias, trens urbanos e ferrovias
29/7/2010		Portaria 195	Altera a Portaria MT 89/2008
25/8/2010	ANTT	Resolução 3.752	Transportes – rodovias, trens urbanos e ferrovias
20/6/2008	SEP	Portaria 100	Transportes – portos organizados e portos privativos marítimos
17/9/2007	MME	Portaria 263	Energia – geração e transmissão de energia elétrica
26/9/2008		Portaria 319	Energia – geração, transmissão e distribuição de energia elétrica
20/10/2009		Portaria 403	Altera a Portaria MME 319/2009
		Portaria 404	Dutovias – petróleo, gás natural e canalizado, biocombustíveis
	Portaria 405	Dutovias – minerodutos	
	Portaria 406	Energia – produção ou processamento de gás natural	

Fontes: PR, RFB, MT, ANTT, SEP e MME

2.1.5 Conforme exposto na seção 1.2 deste relatório, o Reidi foi instituído pela Medida Provisória 351, editada pela Presidência da República (PR) em 22/1/2007 e convertida em lei pelo Congresso Nacional (CN) aproximadamente cinco meses depois, em 15 de junho do mesmo ano. A forma de habilitação e co-habilitação foi disciplinada por meio do Decreto 6.144/2007, e de suas sucessivas alterações. No âmbito da RFB, foram expedidas três instruções normativas (INs), sendo a principal a IN RFB 758, de 25/7/2007, que estabelece os procedimentos para habilitação ao Reidi.

2.1.6 No bojo das normas específicas, observa-se certo lapso temporal entre a instituição do regime e a edição das respectivas portarias ministeriais regulamentares, à exceção da Portaria MME 263, editada em 17/9/2007. Com efeito, somente em 4/4/2008, quase quinze meses após o advento do Reidi, foi editada pelo Ministério dos Transportes a Portaria 89, posteriormente modificada pela Portaria MT 195/2010. A Secretaria Especial de Portos (SEP) emitiu a Portaria 100 em 20/6/2008 e, cerca de três meses depois, em 26/9, foi expedida a Portaria 319, do Ministério de Minas e Energia, que revogou a Portaria MME 263/2007, mantendo-se-lhe os efeitos para os projetos de energia aprovados no Reidi durante a sua vigência. As demais portarias do MME, de alteração da Portaria MME 319/2008, do setor de dutovias e de outros segmentos do setor de energia, foram publicadas somente em 20/10/2009.

2.1.7 Merece destaque, ainda, a Resolução 3.752, de 25/8/2010, expedida pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). De fato, o art. 4º da Portaria MT 89/2008 atribui à ‘Agência reguladora competente’ a tarefa de analisar se os custos dos projetos foram estimados levando-se em conta os benefícios do Reidi, inclusive para cálculo de preços, tarifas, taxas ou receitas permitidas. Dessa forma, por estar diretamente envolvida na análise dos pleitos ao Reidi

referentes a projetos de rodovias, trens urbanos e ferrovias, a ANTT entendeu ser necessário definir, por meio de resolução, os procedimentos no âmbito de sua competência.

### **2.1.8 Ausência de normas regulamentares específicas no âmbito do Reidi**

2.1.8.1 Em paralelo, verifica-se a ausência de normas regulamentares do Reidi por parte dos ministérios das Cidades (MICI) e da Integração Nacional (MI), responsáveis, respectivamente, pelos setores de saneamento básico e irrigação, também contemplados pelo regime em apreço. Não obstante tratar-se de casos completamente distintos, o fato é que, até o presente momento, os projetos de infraestrutura relativos a esses setores não estão usufruindo dos benefícios do Reidi, conforme análise consubstanciada na seção 2.2 deste relatório.

2.1.8.2 Embora por força do disposto no art. 4º da Portaria MT 89/2008 a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) também esteja vinculada à análise de projetos pleiteantes ao Reidi relativos a hidrovias, constatou-se que não há norma específica daquela agência acerca do tema em questão.

2.1.8.3 Situação semelhante foi verificada em relação às agências nacionais de Energia Elétrica (Aneel) e do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), no tocante à análise dos projetos dos setores de energia e dutovias. Com efeito, a Portaria MME 319/2008 estabelece, em seu art. 1º, que o enquadramento ao Reidi de projetos de geração, de transmissão ou de distribuição de energia elétrica deve ser solicitado à Aneel, a qual, nos termos do art. 2º da mesma portaria, analisará a adequação do pleito. De igual modo, as Portarias MME 404, 405 e 406, todas de 2009, atribuem à ANP a responsabilidade de acolher e analisar as solicitações de enquadramento ao Reidi relativas, respectivamente, a projetos de dutovias, minerodutos e de produção ou processamento de gás natural.

2.1.8.4 Apesar da comprovação material da atuação de ambas as agências, haja vista a existência de projetos dos respectivos setores aprovados no Reidi, até o presente momento também não foram expedidas, nem pela Aneel tampouco pela ANP, normas específicas acerca do assunto.

2.1.8.5 Quanto ao segmento de portos organizados e instalações portuárias privadas marítimas, embora esteja sob a esfera de atuação da Antaq, nos termos do art. 23, incisos II e III da Lei 10.233, de 5/6/2001 (Lei de Criação da Antaq), a Portaria SEP 100/2008 delegou à Subsecretaria de Portos a competência para receber, analisar, instruir e propor a aprovação dos projetos pleiteantes ao Reidi.

2.1.8.6 Cabe salientar, contudo, que a presente auditoria não avaliou em que medida a ausência de normativos específicos por parte dos ministérios das Cidades e da Integração Nacional e, sobretudo, das agências Antaq, Aneel e ANP e da Subsecretaria de Portos contribui para a ocorrência de falhas em seus procedimentos de análise dos pleitos ao Reidi. Entretanto, há que se reconhecer que aspectos como celeridade e objetividade – tão almejados e necessários em processos de trabalho que, como os do Reidi, envolvem o exame pormenorizado de grande volume de informações – têm maior probabilidade de ser alcançados a partir do estabelecimento de normas que racionalizem e uniformizem procedimentos.

2.1.8.7 Como visto nos itens 1.2.4 a 1.2.7 deste relatório, o macroprocesso de concessão do benefício do Reidi não apresenta grande complexidade. Embora ocorra em duas fases – sendo a primeira de natureza técnica, no âmbito do respectivo Ministério, e a segunda, de cunho formal, a cargo do Fisco, o fluxo de enquadramento no Reidi não contempla uma etapa que exija a formulação de juízo acerca da conveniência e oportunidade de se aprovar um projeto ou habilitar determinada empresa.

2.1.8.8 Em outras palavras, a concessão do benefício fiscal em comento representa típico caso de ato administrativo vinculado, em que o interessado, ao preencher os requisitos exigidos

pelas normas regulamentadoras, passa a ter o direito de ser enquadrado no regime especial de tributação, sem margem para discricionariedade da Administração – representada, neste caso, pelos ministérios, agências reguladoras e secretarias envolvidas.

2.1.8.9 Por essa razão, é de fundamental importância que os critérios de análise e aprovação dos projetos pleiteantes ao Reidi e de habilitação e co-habilitação das respectivas empresas estejam definidos de maneira objetiva, com base em conceitos claros e precisos, observando-se, ainda, os princípios da impessoalidade e da publicidade, de modo a garantir amplo acesso aos interessados e isonomia no tratamento dos pleitos. Destarte, é imperioso reconhecer que a instituição de normas regulamentares específicas no âmbito de cada órgão e entidade envolvidos na gestão do Reidi é requisito desejável – se não indispensável – ao propósito de imprimir maior efetividade ao aludido benefício fiscal.

2.1.8.10 Ante o exposto, entende-se pertinente recomendar à Antaq, Aneel, ANP e à Subsecretaria de Portos que instituíam, no âmbito de suas respectivas competências, normas regulamentares específicas acerca do Reidi, definindo, de maneira clara e precisa, os critérios de análise e aprovação dos projetos pleiteantes, de modo a garantir amplo acesso aos interessados e isonomia no tratamento dos pleitos.

2.1.8.11 Em razão de sua materialidade e relevância, tal proposta foi submetida à prévia apreciação dos órgãos e entidades auditados. Com efeito, a análise acerca das correspondentes manifestações encontra-se consubstanciada no capítulo 4 deste relatório.

### **2.1.9 Exame do conteúdo normativo existente – fase de aprovação**

2.1.9.1 A análise a seguir tem por objetivo apontar deficiências na sistemática de concessão do benefício do Reidi e identificar pontos passíveis de aperfeiçoamento. Ressalta-se, contudo, que o exame ora empreendido abrange tão-somente as regras de aprovação dos projetos e de habilitação e co-habilitação das empresas. Os aspectos relativos ao acompanhamento da execução dos projetos e ao usufruto do benefício fiscal são tratados, respectivamente, nas seções 2.4 e 2.5 deste relatório.

2.1.9.2 Em relação às normas gerais, verifica-se que a lei de conversão da MP 351/2007 acolheu disposições que não constavam do texto original da referida MP. Com efeito, dentre as inovações promovidas, destacam-se:

- a) a inclusão do setor de irrigação no rol de potenciais beneficiários;
- b) a previsão da hipótese de co-habilitação;
- c) a extensão do benefício ao aluguel de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos;
- d) a alteração do marco referencial de permissão para usufruto do benefício.

2.1.9.3 Quanto a este último ponto, cabe salientar que o art. 5º da MP 351/2007 assim dispunha acerca do prazo para fruição do benefício fiscal do Reidi: ‘Art. 5º O benefício de que tratam os arts. 3º e 4º poderá ser usufruído nas aquisições e importações realizadas no período de cinco anos contados da data de **aprovação do projeto** de infraestrutura.’ (grifo nosso)

2.1.9.4 Por sua vez, o atual texto do art. 5º da Lei 11.488/2007 prevê outra situação fática a partir da qual se faz jus ao benefício, resguardando, contudo, o direito de quem fora enquadrado segundo a regra anterior:

Art. 5º O benefício de que tratam os arts. 3º e 4º desta Lei poderá ser usufruído nas aquisições e importações realizadas no período de 5 (cinco) anos, contado da data da **habilitação da pessoa jurídica**, titular do projeto de infraestrutura.

*Parágrafo único. O prazo para fruição do regime, para pessoa jurídica já habilitada na data de publicação da Medida Provisória 472, de 15 de dezembro de 2009, fica acrescido do período transcorrido entre a data da aprovação do projeto e a data da habilitação da pessoa jurídica. (grifos nossos)*

*2.1.9.5 Cumpre mencionar que, somente após a alteração promovida por meio do Decreto 7.367/2010, o regulamento do Reidi passou a também considerar como marco inicial para usufruto do benefício a data de habilitação da pessoa jurídica.*

*2.1.9.6 No que tange às normas específicas do setor de transportes, o parágrafo único do art. 1º da Portaria MT 89/2008 define projeto, para fins de enquadramento no Reidi, como ‘a obra ou o conjunto de obras relacionadas a um mesmo contrato’. Além de exigências documentais cujo exame está a cargo da Secretaria de Política Nacional de Transportes (SPNT), em se tratando de contratos regulados pelo Poder Público, o rito de aprovação contempla a etapa de verificação, pela respectiva agência reguladora, do impacto do Reidi sobre os custos do projeto. Após a manifestação da agência, o processo retorna à SPNT para análise técnica conclusiva e posterior aprovação via portaria ministerial.*

*2.1.9.7 Considerando a hipótese de pleitos ao Reidi oriundos de segmentos do setor de transportes cuja competência regulatória esteja a cargo de outros entes federativos, e amparados pelas conclusões do Parecer PGFN/CAT 980/2010, exarado em resposta a consulta formulada junto ao Ministério da Fazenda, o Ministério dos Transportes editou, em 29/7/2010, a Portaria MT 195, que alterou e acresceu dispositivos à Portaria MT 89/2008, estabelecendo que:*

*Art. 1º O art. 4º, da Portaria 89, de 04 de abril de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*Art. 4º Encerrada a verificação preliminar, o processo deverá ser encaminhado à Agência Reguladora vinculada ao Ministério dos Transportes (...)*

*§ 4º Quando se tratar de projeto para implantação de obras de infraestrutura no setor de transportes que seja da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, a SPNT deverá encaminhar o processo para o órgão do respectivo ente federado responsável pelo empreendimento para fins de cumprimento do disposto no caput.*

*§ 5º Na hipótese do §4º o processo deverá ser instruído com declaração formal do dirigente máximo do órgão atestando que os custos do projeto foram estimados levando-se em consideração a suspensão prevista no art. 3º, incisos I e II e art. 4º, incisos I e II, da Lei 11.488, de 2007.*

*§ 6º As Agências Reguladoras vinculadas ao Ministério dos Transportes prestarão apoio técnico à SPNT verificando a regularidade do procedimento adotado pelo órgão do respectivo ente federado responsável pelo empreendimento de acordo com o disposto neste artigo.’ (grifos nossos)*

*2.1.9.8 Verifica-se, pois, que a competência para o cumprimento da etapa técnica foi atribuída, neste caso, aos respectivos órgãos regulatórios de cada ente, cabendo às agências vinculadas ao MT tão-somente o exame – em caráter consultivo, porém não revisor – da regularidade do procedimento efetuado pelo órgão estadual ou municipal.*

*2.1.9.9 A Resolução ANTT 3.572/2010 complementa as exigências documentais estabelecidas na Portaria MT 89/2008, impondo que as empresas pleiteantes ao Reidi encaminhem, dentre outros: ‘(...) planilha detalhada, em meio físico e eletrônico, identificando cada obra ou serviço que compõe o projeto, com a descrição, a quantidade, o valor estimado de cada um dos seus componentes, antes e depois da suspensão de que trata o REIDI, e o valor do benefício (...)’. As fórmulas para cálculo do benefício do Reidi são descritas no Anexo Único da referida*

resolução, o que viabiliza o atendimento da exigência em tela e imprime maior transparência aos critérios de análise.

2.1.9.10 No âmbito do setor de portos, a Portaria SEP 100/2008 emprega a mesma definição de projeto contida na Portaria MT 89/2008, assemelhando-se, também, quanto às exigências documentais e ao rito de aprovação, cabendo, contudo, à Subsecretaria de Portos – e não à Antaq – a análise técnica dos projetos. Outra diferença refere-se à rejeição de projetos, que, segundo o art. 6º da Portaria SEP 100, de 2008, também se dá por meio de portaria. Com efeito, em consonância com o princípio da publicidade, tal prática se mostra extremamente benéfica, na medida em que amplia a transparência dos procedimentos de concessão do benefício fiscal instituído pelo Reidi.

2.1.9.11 Nesse sentido, cabe determinar aos ministérios de Minas e Energia e dos Transportes que procedam à rejeição de projetos pleiteantes ao Reidi por meio de portaria a ser publicada no Diário Oficial da União, com vistas à maior transparência dos procedimentos que envolvem a concessão do benefício fiscal instituído pelo Reidi e em observância ao princípio constitucional da publicidade.

2.1.9.12 Em razão de sua materialidade e relevância, tal proposta foi submetida à prévia apreciação dos órgãos e entidades auditados. Com efeito, a análise acerca das correspondentes manifestações encontra-se consubstanciada no capítulo 4 deste relatório.

2.1.9.13 Interessante notar que o § 3º do art. 2º da Portaria SEP 100/2008 previu que a Subsecretaria de Portos disponibilizaria em meio eletrônico, no prazo de até trinta dias, ‘modelo de formulário próprio para requerimento dos interessados’. Contudo, em consulta ao endereço eletrônico da SEP (<http://www.portosdobrasil.gov.br/>) tal documento não foi localizado, havendo apenas uma descrição sucinta acerca do Reidi e um link para acesso ao conteúdo integral da Portaria SEP 100/2008.

2.1.9.14 Nesse sentido, com fulcro no que dispõe a Portaria Segecex 13/2011, entende-se pertinente cientificar a Subsecretaria de Portos quanto à necessidade de disponibilizar, em meio eletrônico, o formulário de que trata o § 3º do art. 2º da Portaria SEP 100/2008.

2.1.9.15 Em razão de sua materialidade e relevância, tal proposta foi submetida à prévia apreciação do órgão auditado. Com efeito, a análise acerca da correspondente manifestação encontra-se consubstanciada no capítulo 4 deste relatório.

2.1.9.16 Conforme evidenciado no Quadro 1 (item 2.1.4), para o setor de energia foram expedidas seis portarias. Em comum, tais normas estabelecem exigências documentais e atribuem às respectivas agências e secretarias a responsabilidade pela análise técnica dos projetos, devendo os interessados solicitar diretamente à Aneel, à ANP ou à Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM) o enquadramento de seus projetos no Reidi. A hipótese de pleitos advindos de consórcios também é prevista. Para dutovias, minerodutos e produção ou processamento de gás natural, projeto é definido como ‘a obra ou o conjunto de obras relacionadas a um mesmo empreendimento’.

2.1.9.17 A Portaria MME 319/2008, alterada pela Portaria MME 403/2009, disciplinou o rito de aprovação dos projetos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica. Em seu art. 3º, prevê que os projetos deverão ser enquadrados em uma das seguintes categorias:

I - projetos de **geração** ou de **transmissão** de energia elétrica sem contrato regulado pelo poder público;

II - projetos de **geração** de energia elétrica com contrato de comercialização de energia regulado pelo poder público, decorrente de participação de licitação, na modalidade Leilão ou na modalidade Chamada Pública, realizada após 22 de janeiro de 2007;

III - projetos de **transmissão** de energia elétrica com contrato regulado pelo poder público, decorrente de participação de licitação, na modalidade Leilão, realizada após 22 de janeiro de 2007;

IV - projetos de reforço, melhoria e expansão de instalações de **distribuição** de energia elétrica;

V - projetos de **geração** ou de **transmissão** de energia elétrica com contratos regulados pelo poder público negociados antes de 22 de janeiro de 2007;

VI - projetos de reforço e de melhoria nas instalações de **transmissão** de energia elétrica com Resolução Autorizativa com data anterior a 18 de setembro de 2007; e

VII - projetos de reforço e de melhoria nas instalações de **transmissão** de energia elétrica com Resolução Autorizativa com data igual ou posterior a 18 de setembro de 2007. (grifos nossos)

2.1.9.18 Ademais, o § 1º do mesmo artigo especifica os contratos considerados como 'regulados pelo poder público', quais sejam:

a) os Contratos de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado – CCEAR;

b) os Contratos de Geração Distribuída, conforme art. 14 do Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004;

c) os contratos resultantes da comercialização de energia elétrica enquadrados no Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – PROINFA, instituído pela Lei 10.438, de 26 de abril de 2002;

d) os Contratos de Suprimento de Energia para atendimento ao Serviço Público de Distribuição de Energia no âmbito dos Sistemas Isolados;

e) os Contratos de Concessão do Serviço Público de Transmissão de Energia Elétrica;

f) os Contratos de Concessão do Serviço Público de Distribuição de Energia Elétrica.

2.1.9.19 Nos termos § 3º do art. 3º da Portaria MME 319/2008 a aprovação dos projetos referidos nos incisos I, II e III 'depende, tão-somente, de requerimento do interessado na forma desta Portaria, caso em que há a presunção de que os impactos do REIDI já foram considerados pelo titular do projeto'. Com efeito, tal presunção deve-se à premissa de que os preços contratados nestes casos já se encontram ajustados pela dinâmica do mercado – inciso I – ou do leilão – incisos II e III – e haverão de ser cumpridos, independentemente de as empresas terem ou não considerado, em suas cotações, o benefício do Reidi. Ademais, a dispensa de análise acerca do impacto do Reidi para empreendimentos de geração ou transmissão de energia elétrica, contratados por leilão, já é prevista no § 7º do art. 6º do Decreto 6.144, de 2007.

2.1.9.20 Para os projetos do inciso IV, o § 4º do art. 3º da Portaria MME 319/2008 prevê que o impacto positivo do Reidi será levado em conta na determinação do ativo imobilizado em serviço das concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica, reduzindo, dessa forma, a base de remuneração quando da revisão tarifária. Tal procedimento ocorre necessariamente após a conclusão desses projetos, haja vista que a reversão do benefício do Reidi para os respectivos valores de tarifa contratados depende da prévia apuração dos custos efetivos de cada projeto e do montante de tributos cuja exigência foi suspensa.

2.1.9.21 Por sua vez, os projetos enquadrados nos incisos V a VII seguem o rito ordinário de aprovação, submetendo-se às demais disposições da Portaria MME 319/2008. Em complemento, projetos de geração e de transmissão com contratos regulados pelo poder público anteriores a 22/1/2007 e projetos de reforço e de melhoria em instalações de transmissão de energia elétrica com resoluções autorizativas publicadas em data anterior a 18/9/2007 devem

*apurar, em até sessenta dias após a data de entrada em operação comercial, o impacto positivo do Reidi e submeter às respectivas memórias de cálculo a uma auditoria independente, exigência esta estendida à hipótese de co-habilitação.*

*2.1.9.22 Os anexos da Portaria MME 319/2008 fornecem modelos de cláusulas e declarações para fins do aditivo a que se refere o inciso II do § 1º do art. 6º do Decreto 6.144/2007, bem como as fórmulas para a apuração do impacto do Reidi e tabelas para controle de notas fiscais, favorecendo, dessa forma, o atendimento às exigências pelos interessados.*

*2.1.9.23 Para o setor de dutovias, a Portaria MME 404/2009 prevê, em seu art. 2º, o enquadramento dos projetos nas seguintes categorias:*

*I - dutovias de escoamento ou de transferência;*

*II - dutovias de transporte autorizadas;*

*III - dutovias de transporte concedidas; e*

*IV - dutovias estaduais dos serviços locais de distribuição de gás canalizado.*

*2.1.9.24 De acordo com as regras estabelecidas na referida portaria, a aprovação de projetos das categorias I e II depende 'tão-somente da solicitação do interessado e da adequação da documentação exigida', por se tratarem de dutovias sem contratos regulados pelo poder público. A aprovação de projetos da categoria III 'fica condicionada à declaração da ANP de que os benefícios do Reidi foram considerados no cálculo do preço-teto da receita anual utilizada como parâmetro na licitação da concessão do direito de exploração da dutovia'. Os projetos de dutovias com contratos regulados pelo poder público estadual – categoria IV – devem apresentar 'declaração do órgão competente, representante do poder concedente estadual, atestando a autenticidade do projeto e confirmando que o impacto positivo do benefício do Reidi será considerado na definição das tarifas de distribuição de gás canalizado'.*

*2.1.9.25 Para os segmentos de minerodutos e de produção ou processamento de gás natural, objetos, respectivamente, das Portarias MME 405 e 406, ambas de 2009, aplica-se o mesmo tratamento dispensado às dutovias das categorias I e II mencionadas acima, cabendo à SGM e à ANP, em cada caso, analisar tão-somente a adequação da solicitação e a conformidade dos documentos apresentados, haja vista tratar-se de projetos sem contratos regulados pelo poder público.*

### **2.1.10 Ausência de sistema informatizado para gerenciamento da aprovação de projetos no Reidi**

*2.1.10.1 Ainda em relação à etapa de aprovação dos projetos, por meio dos Atos de Requisição 1-2010-TCU/SEMAG (peça 11), 2-2010-TCU/SEMAG (peça 12) e 5-2010-TCU/SEMAG (peça 15), todos de 18/11/2010, os ministérios de Minas e Energia e dos Transportes e a Secretaria de Portos foram questionados, respectivamente, quanto:*

*a) ao usufruto do benefício do Reidi entre o período da aprovação do projeto e a habilitação da empresa pela RFB;*

*b) ao enquadramento de projetos cuja finalidade seja melhoria ou reforma;*

*c) ao enquadramento de projetos de setores não mencionados na legislação;*

*d) à base legal para o pleito de projetos com contratos anteriores a janeiro de 2007 ou cujo objeto já tenha sido concluído;*

*e) ao indeferimento de projetos;*

*f) à existência de sistema informatizado de gerenciamento da aprovação de projetos no Reidi;*

g) à intercomunicação entre o ministério, as agências reguladoras envolvidas e a RFB.

2.1.10.2 As respostas se deram por meio dos Ofícios 980/2010/SE/MT, de 17/12/2010 (peça 29), 1456/2010-SE-MME, de 30/11/2010 (peça 19) e 1645/2010/SEP/PR, de 3/12/2010 (peça 23).

2.1.10.3 No que tange ao item 'a', MT, MME e SEP foram unânimes em afirmar que o benefício do Reidi somente pode ser usufruído após a habilitação da pessoa jurídica pela RFB. Quanto ao item 'b', o MT afirma que '(...) projetos cuja finalidade seja 'melhoria' ou 'reforma' podem ser enquadrados no REIDI, desde que não sejam entendidas como obras de manutenção, e sim obras que tenham caráter econômico de investimento (sofram depreciação)'; a SEP respondeu afirmativamente, justificando que o Reidi visa estimular o investimento em infraestrutura. Já a posição do MME é de que:

(...) A legislação do REIDI não restringe sua aplicação a novos empreendimentos. No setor elétrico, projetos de melhoria, ampliação, reforço ou modificação das características técnicas de empreendimentos existentes vêm sendo autorizados. **A exigência legal é que, após a conclusão das obras, esses investimentos sejam registrados no ativo imobilizado das empresas.** (grifo nosso)

2.1.10.4 De fato, consoante disposto nos itens 2.1.9.3 a 2.1.9.5 deste relatório, o marco inicial para usufruto do benefício do Reidi é a data de habilitação da pessoa jurídica. Por sua vez, a Lei 11.488/2007 dispõe que a condição para a suspensão do PIS e Cofins incidentes sobre a receita decorrente da venda ou importação de serviços, bem como da venda, importação ou aluguel de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos, e de materiais de construção, é a incorporação ou aplicação desses itens em obras de infraestrutura que, por sua vez, deverão integrar o ativo imobilizado da pessoa jurídica beneficiária do Reidi. Dessa feita, os posicionamentos manifestados por MT, SEP e MME alinham-se ao disposto na lei de criação do Reidi.

2.1.10.5 Quanto ao item 'c', o MT entende que, para contemplar outros setores, como o de petróleo é necessário ajuste na legislação do Reidi; o MME assevera que '(...) apenas os setores definidos no Decreto 6.144, de 3 de julho de 2007, têm projetos aprovados pelo MME para habilitação ao REIDI.' Já a SEP afirma não haver óbice, desde que '(...) esse investimento relacionado a Petróleo seja em infraestrutura portuária'.

2.1.10.6 A lei de criação do Reidi não definiu o escopo de cada setor beneficiário. Porém, em seu art. 2º, a Lei 11.488/2007 estabeleceu, de maneira inequívoca, o rol de setores alcançados pelo benefício, quais sejam: transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação. Verifica-se, pois, que tal listagem não contempla o setor petrolífero, impossibilitando o enquadramento de projetos dessa área no Reidi.

2.1.10.7 Entretanto, em razão do papel estratégico que ocupa no cenário econômico, o setor petrolífero dispõe de regimes especiais de tributação distintos do Reidi. Como exemplos, têm-se o Repetro – Regime Aduaneiro Especial de Exportação e de Importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de Petróleo e de Gás Natural, regulamentado pelo Decreto 6.759, de 5/2/2009, e o Repenec – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, instituído pela Lei 12.249, de 1/6/2010.

2.1.10.8 Acerca do questionamento assinalado no item 'd', MT e MME mencionaram que o Decreto 6.144/2007, em seu art. 6º, § 1º, inciso II, prevê a hipótese de enquadramento no Reidi de projetos com contratos regulados pelo poder público, anteriores a 22/1/2007, mediante a celebração de aditivo, contemplando o impacto positivo do benefício fiscal. Com efeito, a análise acerca do cumprimento dessa condição encontra-se na seção 2.6 deste relatório.

2.1.10.9 A SEP, por sua vez, afirmou não ser possível o enquadramento de tais projetos, pois o benefício do Reidi '(...) se dá no momento da emissão da Nota Fiscal da empresa contratada para a obra ou para o serviço. Dessa forma, não é possível solicitar ao emitente da Nota Fiscal que cancele a nota fiscal feita anteriormente e reemita uma nova nota fiscal com o abatimento do benefício'. O MME atesta que, apenas quanto a projetos já concluídos, '(...) o REIDI não possui aplicabilidade, pois a suspensão dos tributos ocorre na fase de investimentos, quando se deve registrar os bens e serviços adquiridos no ativo imobilizado da contabilidade da empresa'.

2.1.10.10 Sobre o indeferimento de projetos – item 'e', a SEP alega que 'todas as deficiências apontadas foram solucionadas' e que, portanto, nenhum projeto de infraestrutura portuária havia sido indeferido até o momento. O MT declarou que:

(...) nenhum projeto de concessionária regulada pela ANTT teve indeferimento na análise quanto à aprovação. Registra-se que na área referente ao modal ferroviário, vários pleitos em tramitação de análise pela ANTT, foram no decorrer do tempo objeto de pedido de cancelamento por parte do requerente.

2.1.10.11 Já o MME informou que 'segundo a ANEEL, a partir de 2009, 31 (trinta e um) projetos de geração tiveram indeferimento'. A razão de indeferimento mais comum – 24 ocorrências – foi a ausência de ato de outorga de autorização, concessão ou permissão para a geração ou transmissão de energia elétrica.

2.1.10.12 Os três órgãos também afirmaram não haver um sistema informatizado de gerenciamento da aprovação de projetos no Reidi. No caso do MME, '(...) os pedidos de solicitação, bem como a análise dos órgãos envolvidos, ficam registrados nos processos de outorga dos empreendimentos junto ao MME/ANEEL'. A SEP afirmou manter '(...) planilha com os dados gerais de cada empreendimento'.

2.1.10.13 Neste ponto, cabe ressaltar que o MME também disponibiliza, em seu endereço eletrônico([http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/Reidi/Relatxrio\\_de\\_Empreendimentos\\_n\\_o\\_REIDI-REPENEC\\_2.pdf](http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/Reidi/Relatxrio_de_Empreendimentos_n_o_REIDI-REPENEC_2.pdf)), a relação atualizada de projetos do setor de energia contemplados no Reidi.

2.1.10.14 Contudo, assim como a instituição de normas regulamentares específicas, a adoção de um sistema informatizado para gerenciamento da aprovação de projetos no Reidi também constitui requisito desejável – se não indispensável – ao propósito de imprimir maior efetividade ao aludido benefício fiscal. Isso porque a racionalização de procedimentos resultante da implementação de um sistema certamente contribuirá para o fortalecimento dos controles internos e para a celeridade no exame dos pleitos, permitindo aos órgãos envolvidos analisar maior número de projetos em menor tempo, de modo a maximizar o alcance da política de incentivo.

2.1.10.15 Nesse sentido, entende-se pertinente recomendar aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes e à Secretaria Especial de Portos que implementem sistema informatizado para gerenciamento da aprovação de projetos no Reidi, com vistas a promover a racionalização de procedimentos, fortalecer seus respectivos controles internos e imprimir maior celeridade ao exame dos pleitos, maximizando o alcance da política de incentivo.

2.1.10.16 Em razão de sua materialidade e relevância, tal proposta foi submetida à prévia apreciação dos órgãos auditados. Com efeito, a análise acerca das correspondentes manifestações encontra-se consubstanciada no capítulo 4 deste relatório.

2.1.10.17 Quanto à interação entre ministérios, agências reguladoras e RFB na fase de aprovação de projetos no Reidi, o MT informou que o contato ocorre apenas com a agência reguladora competente, por força do disposto no art. 4º da Portaria MT 89, de 2008, e resume-se à

mera tramitação de processos. A SEP limitou-se a informar que, no passado, houve reuniões técnicas com a RFB. No âmbito do MME, declarou-se que:

*(...) as agências reguladoras recebem a solicitação de aprovação, analisam o pleito segundo a Portaria 319/2008 do MME, e emitem ofício ao Ministério informando sobre a conformidade do pedido. Baseado na análise das agências, o Ministério publica portaria específica aprovando o projeto para habilitação ao REIDI. Além desses, não há outros meios formais de comunicação entre os Ministérios, as agências ou a Secretaria da Receita Federal no tocante à processualística envolvida no REIDI.*

### **2.1.11 Exame do conteúdo normativo existente – fase de habilitação e co-habilitação**

*2.1.11.1 A segunda fase do macroprocesso de concessão do benefício do Reidi, qual seja, a habilitação ou co-habilitação das pessoas jurídicas executoras dos projetos aprovados, foi disciplinada, em linhas gerais, pelo Decreto 6.144/2007 e, em termos específicos, pela IN RFB 758/2007.*

*2.1.11.2 Nos termos do art. 8º do Decreto 6.144/2007, ‘a pessoa jurídica deverá solicitar habilitação ou co-habilitação separadamente para cada projeto a que estiver vinculada’. Conforme descrito no item 1.2.6 deste relatório, a habilitação está condicionada à prévia aprovação do projeto via portaria ministerial e à comprovação da regularidade fiscal do interessado. Para a co-habilitação, o requerente, além de cumprir os requisitos da habilitação, deve apresentar ‘contrato com a pessoa jurídica habilitada ao REIDI, cujo objeto seja exclusivamente a execução de obras de construção civil referentes ao projeto aprovado (...)’.*

*2.1.11.3 O Decreto 6.144/2007 também dispõe acerca do cancelamento da habilitação ou co-habilitação. Com efeito, nos termos de seu art. 9º:*

**Art. 9º Concluída a participação da pessoa jurídica no projeto, deverá ser solicitado, no prazo de trinta dias, contado da data em que adimplido o objeto do contrato, o cancelamento da respectiva habilitação ou co-habilitação (...)**

**Parágrafo único. O descumprimento do disposto no caput sujeita a pessoa jurídica à multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por mês-calendário ou fração de atraso (...). (grifos nossos)**

*2.1.11.4 Observa-se, pois, que o procedimento usual é o cancelamento a pedido do habilitado ou co-habilitado. Contudo, no inciso II do art. 10 do Decreto 6.144/2007 também está prevista a hipótese de cancelamento de ofício, nos casos em que ‘(...) se apure que o beneficiário não satisfazia ou deixou de satisfazer, ou não cumpria ou deixou de cumprir os requisitos para habilitação ou co-habilitação ao regime’.*

*2.1.11.5 Ademais, os §§ 2º e 3º do art. 10 do Decreto 6.144/2007 dispõem que o cancelamento da habilitação ou co-habilitação será formalizado por meio de ato da RFB publicado no DOU, implicando o cancelamento automático das co-habilitações a ela vinculadas.*

*2.1.11.6 Com o intuito de ampliar a transparência do processo de habilitação e co-habilitação de empresas ao Reidi, o art. 15 do Decreto 6.144/2007 estabelece que:*

**Art. 15. Será divulgado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil a relação das pessoas jurídicas habilitadas e co-habilitadas ao REIDI, na qual constará o projeto a que cada pessoa jurídica está vinculada e a respectiva data de habilitação ou co-habilitação.**

*2.1.11.7 Ao dispor sobre os procedimentos de sua competência por meio da IN RFB 758/2007, a RFB definiu que a habilitação e a co-habilitação ao Reidi devem ser requeridas junto à Delegacia da Receita Federal do Brasil (DRF) ou à Delegacia da Receita Federal do Brasil de Administração Tributária (Derat) com jurisdição sobre o estabelecimento matriz da pessoa jurídica. Nos termos do art. 10 da IN RFB 758/2007, a DRF ou Derat deve:*

*I - examinar o pedido e a portaria de que trata o caput do art. 7º, observado o disposto no parágrafo único daquele artigo.*

*II - verificar a regularidade fiscal da pessoa jurídica requerente em relação aos impostos e às contribuições administrados pela RFB;*

*III - proferir despacho deferindo ou inferindo a habilitação; e*

*IV - dar ciência ao interessado.*

*2.1.11.8 Cabe salientar que o § 8º do art. 6º da referida IN prevê que a regularidade fiscal do requerente '(...) será verificada em procedimento interno da RFB, ficando dispensada a juntada de documentos comprobatórios'. Caso a pessoa jurídica requerente participe de consórcio, tal fato deverá ser assinalado no ADE de habilitação, com a indicação do CNPJ do consórcio e sua designação, se houver. Em se tratando de consórcio em que todas as pessoas jurídicas integrantes estejam habilitadas ao Reidi, a RFB permite aquisições e importações por meio da empresa líder.*

*2.1.11.9 Quanto ao cancelamento da habilitação ou co-habilitação, além de reiterar o disposto no Decreto 6.144/2007, a IN RFB 758/2007 estabelece, em seu art. 12, §§ 7º e 8º, que:*

*§ 7º A pessoa jurídica que tiver a habilitação ou co-habilitação cancelada:*

*I - não poderá mais efetuar aquisições e importações ao amparo do Reidi de bens e serviços destinados ao projeto correspondente à habilitação ou à co-habilitação cancelada; e*

*II - somente poderá solicitar nova habilitação após o prazo de 2 (dois) anos, contado da data de publicação do ADE de cancelamento, no caso do inciso II do caput.*

*§ 8º O disposto no inciso II do § 7º não prejudica as demais habilitações ou co-habilitações em vigor para a pessoa jurídica, concedidas anteriormente à publicação do ADE de cancelamento. (grifos nossos)*

*2.1.11.10 Observa-se que o prazo de dois anos para nova habilitação aplica-se à hipótese de cancelamento de ofício, prevista no inciso II do art. 12 da IN RFB 758/2007, não impedindo, contudo, o usufruto do benefício em decorrência de habilitações pretéritas. Ademais, a previsão de divulgação referida no art. 15 do Decreto 6.144/2007 é reiterada no art. 19 da IN RFB 758/2007.*

*2.1.11.11 Em paralelo, verifica-se a possibilidade de aperfeiçoamento da legislação do Reidi, de modo que esta passe a contemplar exigência semelhante à estabelecida no âmbito de regimes análogos, como o Repenec, já mencionado no item 2.1.10.7 deste relatório, e o Recom – Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol com utilização prevista nas partidas oficiais da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014.*

*2.1.11.12 Tal exigência refere-se ao requisito da Escrituração Fiscal Digital (EFD), cuja comprovação de entrega à RFB é condição para a habilitação ou co-habilitação da pessoa jurídica ao Recom ou ao Repenec. Com efeito, tal exigência coaduna-se a um dos objetivos do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), instituído pelo Decreto 6.022, de 22/1/2007, qual seja: 'tornar mais célere a identificação de ilícitos tributários, com a melhoria do controle dos processos, a rapidez no acesso às informações e a fiscalização mais efetiva das operações com o cruzamento de dados e auditoria eletrônica' (<http://www1.receita.fazenda.gov.br/sobre-o-projeto/objetivos.htm>).*

*2.1.11.13 Nesse sentido, com vistas ao fortalecimento dos controles atualmente existentes sobre o Reidi no âmbito da RFB, entende-se que a exigência contida no art. 5º, § 6º, do Decreto 7.319/2010 (Regulamento do Recom) e no art. 6º, § 6º, do Decreto 7.320/2010 (Regulamento do Repenec) pode ser incorporada aos requisitos de habilitação e co-habilitação ao Reidi definidos no Decreto 6.144, de 2007.*

2.1.11.14 *Ante o exposto, recomenda-se à RFB que, por intermédio do Ministro da Fazenda, encaminhe à Presidência da República proposta de alteração do Decreto 6.144/2007, com vistas a acrescentar a exigência de comprovação da entrega de Escrituração Fiscal Digital (EFD) ao rol de requisitos estabelecidos para a habilitação e co-habilitação de pessoas jurídicas ao Reidi.*

2.1.11.15 *Em razão de sua materialidade e relevância, tal proposta foi submetida à prévia apreciação do órgão auditado. Com efeito, a análise acerca da correspondente manifestação encontra-se consubstanciada no capítulo 4 deste relatório.*

### **2.1.12 Ausência de sistema informatizado para gerenciamento da habilitação e co-habilitação de empresas ao Reidi**

2.1.12.1 *Ainda em relação à etapa de habilitação e co-habilitação das empresas, por meio do Ato de Requisição 004-2010-TCU/SEMAG (peça 14), de 18/11/2010, a RFB foi questionada acerca dos itens a, b, c, d e g referidos no parágrafo 2.1.10.1 deste relatório, e também quanto:*

a) *ao indeferimento de pedidos de habilitação ou co-habilitação;*

b) *à existência de sistema informatizado de gerenciamento da habilitação e co-habilitação de empresas ao Reidi;*

c) *ao cancelamento de habilitações e co-habilitações.*

2.1.12.2 *As respostas se deram por meio dos Ofícios RFB/Gabin 1358/2010, de 29/11/2010 (peça 17), e 1382/2010, de 3/12/2010 (peça 24).*

2.1.12.3 *Preliminarmente, a RFB amparou-se nas disposições do Decreto 6.144, de 2007, para afirmar que: o benefício do Reidi somente pode ser usufruído após a habilitação da pessoa jurídica; a definição de obra de infraestrutura estabelecida pelo decreto não impossibilita o enquadramento de projetos cuja finalidade seja ‘melhoria’ ou ‘reforma’; o enquadramento do projeto cabe ao ministério responsável pelo setor favorecido; a condição para que projetos com contratos anteriores a 22/1/2007 sejam contemplados no Reidi é a celebração de aditivo incorporando o impacto positivo da aplicação do regime; não é possível a aplicação do regime em período anterior à habilitação; não há comunicação entre as unidades regionais da RFB responsáveis pela habilitação e co-habilitação das empresas ao Reidi e os ministérios aprovadores dos projetos.*

2.1.12.4 *Considerando que as alegações da RFB referentes aos aspectos legais e operacionais do Reidi são análogas às respostas encaminhadas por MT, MME e SEP, entende-se pertinente reiterar a análise empreendida nos itens 2.1.10.4, 2.1.10.8 e 2.1.10.17 deste relatório.*

2.1.12.5 *Sobre o indeferimento de pedidos e o cancelamento de habilitações e co-habilitações, a RFB ponderou inicialmente que ‘(...) segundo os incisos I e III do art. 10 da IN RFB n° 758, de 2007, compete à DRF ou à Derat, examinar o pedido e proferir despacho deferindo ou inferindo a habilitação’. Ademais, o procedimento de cancelamento de habilitações e co-habilitações também se dá no âmbito das superintendências regionais e respectivas delegacias da RFB. Por essas razões, a RFB demandou informações adicionais junto às suas unidades regionais. De um total de dez superintendências demandadas, sete responderam.*

2.1.12.6 *O quadro a seguir, elaborado com base na consolidação efetuada pela RFB a partir das respostas de suas unidades regionais, sintetiza as ocorrências de indeferimento e de cancelamento relativas ao Reidi, desde a sua edição até novembro de 2010:*

#### **Quadro 2 – Reidi: indeferimentos e cancelamentos de habilitações e co-habilitações**

Posição: novembro/2010

<b>Indeferimentos</b>
-----------------------

<i>Região Fiscal</i>	<i>DRF</i>	<i>Tipo</i>	<i>Quantidade</i>	<i>Motivos</i>
1ª	Cuiabá/MT	NI*	NI*	NI*
3ª	NI*	NI*	NI*	não atendimento às exigências legais
4ª	Recife/PE	co-habilitação	1	NI*
	Natal/RN		1	empresa não submetida ao PIS e Cofins cumulativos.
6ª	Belo Horizonte/MG	habilitação	1	irregularidade fiscal.
		co-habilitação	1	contrato não tem por objeto a execução por empreiteira de obras de construção civil; empresa não submetida ao PIS e Cofins cumulativos; irregularidade fiscal.
			2	irregularidade fiscal; não comprovação da contratação direta pela pessoa jurídica titular do projeto.
			1	não comprovação da contratação direta pela pessoa jurídica titular do projeto.
			1	contrato não tem por objeto a execução por empreiteira de obras de construção civil; não comprovação da contratação direta pela pessoa jurídica titular do projeto.
	5		contrato não tem por objeto a execução por empreiteira de obras de construção civil.	
	Uberlândia/MG		1	pedido apresentado por empresa interessada e empresa subcontratada da contratada da requerente; irregularidade fiscal de uma das empresas.
Sete Lagoas/MG	NI*	1	irregularidade fiscal e não comprovação de anuência prévia da Aneel relativa à mudança de controle acionário da empresa.	
7ª	Rio de Janeiro 1/RJ	NI*	15	identificação inválida do responsável pela empresa; não apresentação de contrato com o habilitado ao regime.

9ª	NI*	NI*	42	<i>projeto não aprovado; inexistência de habilitação para o titular do projeto; postulante ao benefício não é a empreiteira responsável pela obra de construção civil; falta de resposta às intimações; equívoco no pedido de co-habilitação; ofensa às normas do art. 7º, V e § 1º, do Decreto nº 6.144/2007.</i>
<b>Cancelamentos</b>				
<b>Região Fiscal</b>	<b>DRF</b>	<b>Tipo</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Motivos</b>
1ª	Cuiabá/MT	habilitação	NI*	NI*
3ª	NI*	NI*		encerramento do projeto
4ª	Recife/PE	habilitação	1	NI*
	Natal/RN		1	encerramento do projeto
5ª	Salvador/BA		1	
6ª	Belo Horizonte/MG	co-habilitação	1	
7ª	Rio de Janeiro 1/RJ	NI*	2	
9ª	NI*		5	

Fonte: RFB

\*Não informado

2.1.12.7 No que tange às ocorrências de indeferimento quantificadas, no total de 72, a 9ª Região Fiscal, que engloba os estados do Paraná e de Santa Catarina, concentrou cerca de 58,3% dos casos. A irregularidade fiscal do interessado e o descumprimento de exigências legais – como a não comprovação da contratação direta pela pessoa jurídica titular do projeto e a inadequação do objeto contratual – foram as causas de indeferimento mais frequentes. Quantos aos cancelamentos efetivamente apurados, no total de onze, os mesmos se deram a pedido dos interessados e em razão do encerramento dos respectivos projetos.

2.1.12.8 Em que pesem as informações ora prestadas pela RFB, merecem destaque os pronunciamentos emitidos por algumas de suas unidades regionais, em relação às dificuldades para a obtenção de dados gerenciais acerca do Reidi. Consoante assinalado na Nota RFB/Audit/Diaex 041, de 2/12/2010, que acompanhou o Ofício RFB/Gabin 1382/2010, de 3/12/2010 (peça 24):

(...) No caso da DRF-Cuiabá/MT, foi dito tão somente que ocorreu tanto a figura do indeferimento, quanto do cancelamento, porém aquela unidade não teve tempo hábil para informar a quantidade, nem tampouco as causas que os motivaram, tendo em vista que **o referido levantamento é feito manualmente.**

A 3ª Região Fiscal informou que (...) não foi possível identificar o quantitativo devido a **inexistência de sistemas eletrônicos de controle, o que exige a identificação manual, incompatível com o prazo estabelecido.**

(...)

A 1ª RF informou que na DRF/Cuiabá-MT houve cancelamento de habilitação, mas que **a unidade não teve tempo hábil para levantar a quantidade e as causas.**(...)

A 3ª RF registrou que já ocorreram pedidos de cancelamento, sempre de iniciativa do contribuinte, e sempre motivados pelo encerramento do projeto. **No tocante ao quantitativo, como não há controle eletrônico dos registros, não foi possível, no prazo estabelecido, apresentar as informações solicitadas.**

(...)

As Superintendências Regionais corroboraram a informação anteriormente prestada pela Coordenação-Geral de Tributação (Cosit) no que diz respeito à formalização da habilitação e co-habilitação das pessoas jurídicas no Reidi, por meio da publicação de Ato Declaratório Executivo (ADE), e à posterior divulgação da relação de habilitados e co-habilitados em sítio específico da RFB na Internet. Complementaram, ainda, que **não possuem sistema específico para gerenciamento do processo de habilitação no Reidi**, utilizando subsidiariamente alguns sistemas da RFB para acompanhamento da tramitação interna do processo e para análise da situação fiscal do contribuinte. (grifos nossos)

2.1.12.9 Não obstante a RFB disponibilizar, em meio eletrônico (<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/RegimeReidi/RelacaodasPJIN758.htm>), a listagem das empresas habilitadas e co-habilitadas ao Reidi, nos moldes estabelecidos pelo art. 15 do Decreto 6.144/2007, depreende-se das declarações acima que a ausência de um sistema informatizado de gerenciamento da habilitação e co-habilitação ao Reidi impacta negativamente os processos de trabalho da RFB, dificultando a obtenção de dados gerenciais e comprometendo a segurança e a confiabilidade das informações atinentes ao regime em apreço.

2.1.12.10 Nesse sentido, de modo análogo ao disposto no item 2.1.10.14 deste relatório, entende-se que a adoção de um sistema informatizado para gerenciamento da habilitação e co-habilitação de empresas ao Reidi constitui requisito desejável – se não indispensável – ao propósito de imprimir maior efetividade ao aludido benefício fiscal. Isso porque a racionalização de procedimentos resultante da implementação de um sistema certamente contribuirá para a celeridade no exame dos pleitos e para o fortalecimento dos controles atualmente existentes sobre o Reidi no âmbito da RFB.

2.1.12.11 Ante o exposto, entende-se pertinente recomendar à RFB que implemente sistema informatizado para gerenciamento da habilitação e co-habilitação de empresas ao Reidi, com vistas a promover a racionalização de procedimentos, fortalecer seus respectivos controles internos e imprimir maior celeridade ao exame dos pleitos, maximizando o alcance da política de incentivo.

2.1.12.13 Em razão de sua materialidade e relevância, tal proposta foi submetida à prévia apreciação do órgão auditado. Com efeito, a análise acerca da correspondente manifestação encontra-se consubstanciada no capítulo 4 deste relatório.

### **2.1.13 Exame de processos de aprovação de projetos**

2.1.13.1 Em paralelo, o § 5º do art. 6º do Decreto 6.144/2007 dispõe que ‘os autos do processo de análise do projeto ficarão arquivados e disponíveis no Ministério responsável, para consulta e fiscalização dos órgãos de controle’. Nesse sentido, com o intuito de conhecer suas peças constitutivas e identificar eventuais incorreções, foram examinados, mediante seleção intencional, quinze processos de aprovação de projetos dos setores de energia (nove), transportes (cinco) e portos (um). O critério utilizado foi o da materialidade, conforme evidenciado na tabela a seguir:

**Tabela 2 – Seleção de processos de aprovação de projetos**

<b>Setor</b>	<b>Energia</b>	<b>Transportes</b>	<b>Portos</b>
<b>Total de processos de aprovação de projetos até 19/11/2010</b>	443	11	30

<i>Estimativa do custo total dos projetos</i>	(R\$ bilhões)	66,1	58,9	15,4
<b><i>Quantidade de processos selecionados para exame</i></b>		9	5	1
<i>Estimativa do custo total dos projetos selecionados</i>	(R\$ bilhões)	41,0	38,3	10,0
	(%)	62%	65%	65%

Fontes: MME, MT e SEP

2.1.13.2 Nos processos do setor de energia, verificou-se que a documentação arquivada e disponível no MME refere-se apenas ao procedimento formal de emissão da portaria ministerial de aprovação do projeto. As informações referentes à análise técnica do projeto permanecem sob a guarda da respectiva unidade responsável, neste caso a Aneel, haja vista que os processos examinados envolveram projetos de geração e transmissão de energia elétrica. Apenas os pronunciamentos conclusivos da referida agência quanto ao enquadramento dos projetos no Reidi constam dos processos arquivados no MME.

2.1.13.3 Destarte, não obstante a adequação e a integridade dos documentos mantidos pelo MME relativamente aos nove processos selecionados buscou-se junto à Aneel a documentação pertinente ao enquadramento de um dos projetos em questão, qual seja, o de maior materialidade, com custo total estimado em R\$ 19 bilhões. Nos termos do art. 3º, inciso II, da Portaria MME 319/2008, trata-se de projeto de geração de energia elétrica com contrato de comercialização de energia regulado pelo poder público, decorrente de participação de licitação, na modalidade leilão, realizada após 22/1/2007.

2.1.13.4 Nesse sentido, para fins de enquadramento no Reidi, a Aneel examinou apenas a conformidade da documentação apresentada pelo pleiteante, consoante dispõe o § 3º do art. 3º da Portaria MME 319/2008. Com efeito, as razões para a adoção de tal procedimento já foram apontadas no item 2.1.9.19 deste relatório.

2.1.13.5 Ademais, considerando que, para os projetos de reforço, melhoria e expansão de instalações de distribuição de energia elétrica, previstos no inciso IV do art. 3º da mesma portaria, o impacto do Reidi será objeto de análise quando da revisão tarifária (§ 4º do art. 3º da Portaria MME 319/2008), conclui-se que a verificação acerca do efeito positivo do Reidi recai, fundamentalmente, sobre os projetos com contratos regulados pelo poder público anteriores a 22/1/2007, não decorrentes de leilão. Por sua vez, tais projetos devem atender à exigência de celebração de aditivo contratual prevista no art. 6º, § 1º, inciso II, do Decreto 6.144/2007.

2.1.13.6 Diante do exposto, infere-se que os referidos aditivos cumprem um papel importante, na medida em que subsidiam as decisões da Aneel justamente nos casos em que não há a presunção de que os impactos do Reidi tenham sido considerados pelo titular do projeto. Com efeito, a análise acerca do cumprimento da exigência de celebração do aditivo a que se refere o art. 6º, § 1º, inciso II, do Decreto 6.144/2007 encontra-se consubstanciada na seção 2.6 deste relatório.

2.1.13.7 No âmbito do setor de transportes, todos os projetos aprovados até 19/11/2010 referem-se a outorgas concedidas após o advento do Reidi. Nesse sentido, os editais reguladores das respectivas concessões já contemplavam a exigência de que as propostas comerciais dos licitantes considerassem o efeito positivo do aludido benefício fiscal.

2.1.13.8 Dessa forma, a análise técnica acerca do impacto do Reidi nos custos dos projetos e, conseqüentemente, nos preços, tarifas, taxas ou receitas permitidas deu-se ainda na fase de habilitação dos licitantes. Em consequência disso, ao propor o deferimento das solicitações de enquadramento no Reidi relativas aos projetos de titularidade das concessionárias vencedoras, a ANTT acertadamente fez referência aos itens dos respectivos editais que estabeleceram a

*consideração do benefício do Reidi nas propostas comerciais como condição para a outorga das correspondentes concessões.*

*2.1.13.9 Quanto ao projeto de maior materialidade do setor de portos, com custos estimados em R\$ 10 bilhões, verificou-se que a respectiva solicitação de enquadramento no Reidi cumpriu com as exigências documentais previstas na Portaria SEP 100/2008.*

*2.1.13.10 Com efeito, por se tratarem de empreendimentos exclusivamente privados, não envolvendo quaisquer contratos regulados pelo poder público, os projetos do setor de portos não se enquadram na exigência prevista no art. 6º, § 1º, inciso I, do Decreto 6.144/2007, qual seja, a de considerar o impacto do Reidi sobre ‘preços, tarifas, taxas ou receitas permitidas’. Contudo, cabe salientar que a SEP tem exigido dos pleiteantes a evidenciação do efeito positivo do Reidi sobre os custos dos projetos, principalmente quando envolvem contratos de arrendamento em portos públicos marítimos.*

#### **2.1.14 Incorrecções detectadas em Atos Declaratórios Executivos do Reidi, publicados pela RFB**

*2.1.14.1 Quanto à habilitação e co-habilitação dos titulares dos projetos beneficiados pelo Reidi, com base na listagem de empresas habilitadas e co-habilitadas até 30/11/2010, disponibilizadas pela RFB em seu endereço eletrônico, foram detectados os seguintes indícios de inconsistências:*

*a) ADE 20, de 14/6/2010, emitido pela Delegacia da Receita Federal do Brasil em Santos/SP e publicado no DOU de 16/6/2010: ausência de identificação do setor de infraestrutura favorecido, do nome do projeto e da respectiva portaria ministerial de aprovação;*

*b) ADE 59, de 6/7/2010, emitido pela Delegacia da Receita Federal do Brasil em Vitória/ES e publicado no DOU de 9/7/2010: ausência de identificação do nome do projeto e da respectiva portaria ministerial de aprovação;*

*c) ADEs 517 e 519, ambos de 3/12/2010, emitidos pela Delegacia da Receita Federal do Brasil em Cuiabá/MT e publicados no DOU de 9/12/2010: ausência de identificação do nome do projeto.*

*2.1.14.2 Com efeito, ainda que os indícios de incorrecções ora apontados sejam de responsabilidade das respectivas unidades regionais da RFB emitentes dos ADEs em comento, verifica-se que tais falhas comprometem a fiel observância da exigência de publicidade insculpida no art. 15 do Decreto 6.144/2007 e reforçada pelo art. 19 da IN RFB 758/2007, verbis:*

*Art. 19. Será divulgada no sítio da RFB na Internet, no endereço <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>, a relação das pessoas jurídicas habilitadas e co-habilitadas ao Reidi, na qual constarão o nome empresarial, o número de inscrição no CNPJ, o **nome do projeto**, o **número da portaria que aprovou o projeto**, o **setor de infra-estrutura favorecido**, e o número e a data do ADE de habilitação. (grifos nossos).*

*2.1.14.3 Nesse sentido, com vistas à maior transparência dos procedimentos que envolvem a concessão do benefício fiscal instituído pelo Reidi e com fulcro no que dispõe a Portaria Segecex 13/2011, entende-se pertinente dar ciência à RFB da necessidade de fazer constar dos respectivos atos declaratórios executivos de habilitação e co-habilitação de empresas ao Reidi o nome empresarial, o número de inscrição no CNPJ, o nome do projeto, o número da portaria de aprovação do projeto e o setor de infraestrutura favorecido, em cumprimento ao art. 15 do Decreto 6.144/2007 e ao art. 19 da IN RFB 758/2007.*

*2.1.14.4 Em razão de sua materialidade e relevância, tal proposta foi submetida à prévia apreciação do órgão auditado. Com efeito, a análise acerca da correspondente manifestação encontra-se consubstanciada no capítulo 4 deste relatório.*

## 2.2 Ausência de projetos de saneamento básico e irrigação contemplados no Reidi

2.2.1 Consoante descrito no item 1.2.2 deste relatório, o Reidi tem como beneficiárias as empresas executoras de projetos de infraestrutura nas áreas de transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação. Entretanto, como exposto mais adiante, na seção 3.1, este rol de setores, previsto no art. 2º da Lei 11.488/2007, sofreu restrições a partir de sua regulamentação, as quais comprometeram sobremaneira o alcance da política de incentivo, sobretudo em relação ao setor de saneamento básico, que até o presente momento não possui projeto contemplado no Reidi.

2.2.2 Com efeito, por meio do Ato de Requisição 03/2010-TCU/SEMAG, de 18/11/2010 (peça 13), indagou-se ao Ministério das Cidades (MICI) acerca:

- a) das causas para a ausência de projetos de saneamento básico contemplados no Reidi;
- b) do posicionamento jurídico sobre a aplicabilidade do Reidi ao setor de saneamento básico;
- c) das consultas sobre o Reidi, realizadas pelo MICI, junto a entidades representativas do setor de saneamento básico;
- d) do projeto de lei que trata da desoneração tributária para o setor de saneamento básico.

2.2.3 A resposta do MICI deu-se por meio do Ofício 009384/2010/SNSA/MCIDADES, de 2/12/2010 (peça 20). Inicialmente, com o intuito de firmar o entendimento ministerial acerca da ausência de projetos de saneamento no Reidi, foram expostos os argumentos sintetizados a seguir:

(...) No caso específico do setor de saneamento, deve-se observar que **a primeira redação do Decreto era mais abrangente** pois estendia o incentivo ao ‘setor de saneamento básico, abrangendo abastecimento de água potável e esgotamento sanitário’, conforme o inciso III do artigo 5º.

Essa redação permitia incluir no conceito de saneamento básico o conceito expresso pela lei que regulamenta o setor, isto é, a Lei nº 11.445/2007 (...)

(...)

Pouco menos de um ano após a sua edição, o **Decreto nº 6.144/2007 foi modificado, reduzindo o alcance do conceito de saneamento básico**, incluindo apenas o abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário.

(...)

Outro elemento digno de relevo é (...) uma **discriminação**, não existente na redação da Lei 11.488/2007, no que se refere à **natureza jurídica das pessoas beneficiárias do REIDI**. De fato a Lei se refere a **peças jurídicas** (v. g. art. 2º), já o **Decreto regulamentador e a Portaria da Receita referem-se a pessoas jurídicas de direito privado** (art. 5º, nos dois casos).

(...) **discriminação entre companhias estaduais e concessionárias privadas, de um lado, e de outro, as autarquias municipais, sendo estas últimas representativas de mais de dois mil municípios brasileiros que prestam de forma direta e pública os serviços de saneamento e que estariam impedidos de se beneficiarem do incentivo em tela.**

Estes dois aspectos que acabamos de elencar deixavam entender que o REIDI havia sido estendido à área saneamento básico sem que houvesse uma consulta anterior ao setor, pois **reduzia a abrangência do conceito de saneamento básico**, diferentemente do preconizado pela Lei 11.445/2007, além de criar uma **discriminação entre as diferentes formas pelas quais as empresas do setor prestam os serviços**. (grifos nossos)

2.2.4 *Verifica-se, pois, que as restrições advindas da regulamentação do Reidi afetaram substancialmente o setor de saneamento básico, reduzindo sua abrangência e o rol de possíveis interessados.*

2.2.5 *Quanto ao posicionamento jurídico sobre a aplicabilidade do Reidi ao setor de saneamento básico, por meio do Parecer – Conjur/MCidades/199/2009, de 18/3/2009, a Consultoria Jurídica do MICI procedeu ao exame da proposta de alteração do decreto regulamentador do Reidi formulada pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) daquele ministério, nos termos do Despacho 966/2009-SNSA, de 12/3/2009.*

2.2.6 *Basicamente, as modificações sugeridas visavam readequar o regulamento do Reidi à realidade do setor de saneamento, por meio da extensão do aludido benefício a projetos executados por órgãos e entidades de direito público e da inclusão dos segmentos de limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos urbanos e manejo de águas pluviais urbanas no rol de beneficiários.*

2.2.7 *Contudo, no referido despacho da SNSA, foi ressaltada uma dificuldade adicional para a operacionalização do Reidi no âmbito do setor de saneamento (peça 20):*

*(...) Uma vez que, praticamente **inexistem entidades reguladoras dos serviços de saneamento em âmbito nacional, que poderiam contribuir na análise dos pleitos**, salvo raras exceções, a SNSA não dispõe de estrutura técnica que lhe permita assegurar o cumprimento dos requisitos previstos no art. 60 do citado Decreto, cuja exclusão seria prejudicial à efetividade do REIDI. (grifo nosso)*

2.2.8 *A ausência de regulação no setor de saneamento, como um dos entraves à implementação do Reidi, é agravada pelo expressivo volume de projetos acompanhados pela SNSA. Com efeito, nos termos do Ofício 009384/2010/SNSA/MCIDADES, de 2/12/2010 (peça 20):*

*De fato, esta Secretaria Nacional acompanha mais de **12 mil projetos** na área de saneamento. (...) focando a atenção apenas nos projetos do **Programa de Aceleração ao Crescimento**, em sua primeira versão, totaliza-se um número de cerca de **mil e oitocentos projetos que poderiam ser contemplados com o REIDI**. Este número de projetos **tornaria extremamente árduo e dificultoso o monitoramento** por parte desta Secretaria Ambiental da efetiva aplicação dos benefícios, **em especial quanto ao efeito positivo esperado nas tarifas do setor**, de forma a monitorar o efetivo repasse do benefício ao consumidor final.*

*Esse acompanhamento redundaria na análise das planilhas de custo mensais de todas as empresas que se habilitassem ao REIDI, podendo chegar a números extremamente grandes. (grifos nossos)*

2.2.9 *Ante as razões ora expostas e considerando que, até o presente momento, o Decreto 6.144/2007 não incorporou as alterações então sugeridas pela SNSA, pode-se afirmar que a iniciativa ministerial de estender o benefício do Reidi às autarquias municipais prestadoras de serviços de saneamento básico e de ampliar o escopo do setor, adequando-o ao disposto na Lei 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico), não logrou êxito.*

2.2.10 *Outro aspecto relevante para a ausência de projetos de saneamento no Reidi é o aparente desinteresse das empresas do setor. Com efeito, as cópias dos Ofícios/SNSA/MCIDADES 002686/2009, 002687/2009 e 002688/2009, todos de 8/4/2009 (peça 20, fls. 20-22), comprovam que a SNSA consultou três categorias representativas do setor de saneamento, de esferas e naturezas jurídicas distintas, com o objetivo de colher subsídios para a operacionalização do Reidi. Contudo, não houve respostas por parte de nenhuma delas, quais sejam, Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesbe) e Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae).*

2.2.11 *Não obstante, considerando a relevância do setor de saneamento para o desenvolvimento da infraestrutura nacional, bem como a necessidade de estimular os investimentos nessa área, o MICI mencionou a existência do Projeto de Lei do Senado Federal – PLS 108/2007:*

*(...) o qual procura 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.*

2.2.12 *Com efeito, até o presente momento, o PLS 108/2007, que trata da desoneração tributária para o setor de saneamento básico, encontra-se em tramitação na Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, aguardando designação de relator. Cumpre ressaltar, porém, que, caso seja aprovado em sua forma atual, o benefício fiscal proposto estender-se-á a todos os ‘prestadores de serviços públicos de saneamento básico’, sem distinção quanto à sua natureza ou segmento de atuação, diferentemente do benefício do Reidi.*

2.2.13 *Diante do exposto, a equipe de fiscalização abstém-se de formular recomendação específica acerca do presente achado ao Ministério das Cidades, haja vista que o esforço ministerial já envidado no sentido de buscar a viabilização do Reidi ao setor de saneamento demonstrou, de maneira inequívoca, a inadequação do arranjo institucional da política à realidade do referido setor. Ademais, consoante assinalado no item 2.2.10, o desinteresse dos potenciais titulares de projetos de saneamento corrobora essa conclusão.*

2.2.14 *Ainda em relação ao setor de saneamento, foi identificado o registro, no Demonstrativo dos Gastos Tributários 2008 – valores efetivos, de valores renunciados na função orçamentária ‘Saneamento’ – modalidade de gasto ‘Reidi’. Tal informação contrasta com o fato de que, até o presente momento, não há projeto de saneamento básico usufruindo o aludido benefício fiscal. Com efeito, a análise acerca dessa divergência encontra-se na seção 3.2 deste relatório.*

2.2.15 *No que tange ao setor de irrigação, foram solicitados esclarecimentos ao Ministério da Integração Nacional (MI), por meio do Ato de Requisição 6/2010-TCU/SEMAG, de 18/11/2010 (peça 16). Na oportunidade, questionou-se acerca das possíveis causas para a ausência de projetos daquele setor contemplados no Reidi. A resposta deu-se por meio do Ofício 1000/2010/SECEX/MI, de 9/12/2010 (peça 27).*

2.2.16 *Nos termos informados pelo MI, ‘(...) a causa para a ausência, até a presente data, de projetos do setor de irrigação contemplados pelo REIDI reside em que **ainda não houve a regulamentação ministerial que discipline a seleção dos projetos** (...)’(grifo nosso). Ademais, aquele ministério esclareceu que ‘(...) está providenciando a contratação de estudo técnico, em atendimento à solicitação da Consultoria Jurídica (CONJUR) deste Ministério, a fim de orientar a regulamentação da REIDI para o setor agrícola’. Por fim, ressaltou que a portaria ministerial a ser editada ‘(...) **conterá os requisitos para a concessão da REIDI no setor de irrigação, sendo que o MI manterá equipe técnica capacitada para orientar as empresas interessadas bem como para realizar as análises e aprovações dos projetos**’ (grifos nossos).*

2.2.17 *Ante o exposto e considerando a intenção ministerial de implementar uma sistemática efetiva de análise dos projetos de irrigação pleiteantes ao Reidi, entende-se pertinente estender ao Ministério da Integração Nacional, com os devidos ajustes, a determinação no sentido de proceder à rejeição de projetos pleiteantes ao Reidi por meio de portaria a ser publicada no Diário Oficial da União, bem como as seguintes recomendações:*

a) *que institua, no âmbito de sua respectiva competência, normas regulamentares específicas acerca do Reidi, definindo, de maneira clara e precisa, os critérios de análise e aprovação dos projetos pleiteantes, de modo a garantir amplo acesso aos interessados e isonomia no tratamento dos pleitos;*

b) que implemente sistema informatizado para gerenciamento da aprovação de projetos no Reidi, com vistas a promover a racionalização de procedimentos, fortalecer seus respectivos controles internos e imprimir maior celeridade ao exame dos pleitos, maximizando o alcance da política de incentivo.

2.2.18 *Em razão de sua materialidade e relevância, tais propostas foram submetidas à prévia apreciação do órgão auditado. Com efeito, a análise acerca da correspondente manifestação encontra-se consubstanciada no capítulo 4 deste relatório.*

### 2.3 *Concentração dos benefícios do Reidi para projetos de energia, transportes e portos*

2.3.1 *Em decorrência da ausência de projetos dos setores de saneamento básico e irrigação contemplados no Reidi, verifica-se a concentração de seu respectivo benefício nos setores de energia, transportes e portos.*

2.3.2 *De um total de 484 projetos aprovados desde a edição do Reidi até 19/11/2010, 443 ou 91,5% são relativos ao setor de energia. Os outros 8,5% correspondem a projetos do setor de portos (no total de trinta, equivalente a 6,2%) e de transportes (onze projetos, correspondentes a 2,3%).*

2.3.3 *Em termos de volume de recursos, a renúncia de receita do Reidi constante do DGT 2008 – versão corrigida, elaborada em março de 2011, alcançou R\$ 57,6 milhões, sendo R\$ 52 milhões (cerca de 90,2%) na função ‘Energia’ e R\$ 5,6 milhões (aproximadamente 9,8%) na função ‘Transportes’, a qual também engloba os benefícios usufruídos pelas empresas do setor de portos.*

2.3.4 *Quanto às habilitações e co-habilitações de empresas ao Reidi, com base na listagem de ADEs publicados pela RFB até 30/11/2010, verificou-se que, de um total de 562 habilitações e co-habilitações, cerca de 91,3% foram concedidas a empresas do setor de energia, 4,6% destinaram-se a empresas do setor de transportes e 4,1% a empresas do setor portuário.*

### 2.4 *Deficiências nos procedimentos de acompanhamento dos investimentos realizados pelas empresas beneficiárias do Reidi*

2.4.1 *Na fase de planejamento e execução desta auditoria, após análise da legislação que contempla o tema e reuniões técnicas com os agentes envolvidos, algumas dúvidas surgiram com relação ao controle existente sobre o programa em comento. Com efeito, se o regime especial é concedido à empresa habilitada com projeto aprovado, como vincular o material adquirido ao projeto aprovado? Como se procede à verificação da incorporação de determinado bem ou material ao projeto previamente aprovado?*

2.4.2 *Essas dúvidas surgem porque após as fases de aprovação e habilitação ao Reidi as empresas têm o direito de adquirir, com suspensão de PIS e Cofins, máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos, materiais de construção, prestação de serviços, locação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos para utilização em obras de infraestrutura destinadas ao seu ativo imobilizado.*

2.4.3 *Na análise legal do benefício da suspensão, concluiu-se que a desoneração, quanto à sua natureza, foi concedida sob condição, ou seja, trata-se de um benefício condicional que implica ônus para o interessado. Isso porque, é indispensável para o usufruto da suspensão do tributo que o beneficiado, num primeiro momento, tenha seu projeto aprovado junto ao ministério responsável pelo setor econômico envolvido. Posteriormente, existe a necessidade de uma habilitação junto à RFB. Por fim, há que se incorporar a aquisição desonerada ao ativo imobilizado do empreendimento previamente selecionado. A temática aqui discutida é a questão do controle exercido sobre esse condicionante imposto por lei para se obter o benefício tributário, ou seja, a imobilização.*

2.4.4 Na tentativa de entender as questões acima, fez-se uma análise legal da matéria. Foi verificado que, apesar de a Lei 11.488/2007 criar o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), este normativo não disciplina a contento a questão do controle e acompanhamento dos investimentos beneficiados nem dos valores renunciados.

2.4.5 No que se refere ao controle sobre o investimento realizado por meio de projeto aprovado e habilitado, a lei apenas estipula, em seu § 3º do art. 3º, que a pessoa jurídica que não utilizar ou incorporar o bem ou material de construção na obra de infraestrutura fica obrigada a recolher as contribuições não pagas em decorrência da suspensão do Reidi, acrescidas de juros e multa de mora, na forma da lei, contados a partir da data da aquisição ou do registro da Declaração de Importação.

2.4.6 Com vistas à obtenção de maiores informações acerca do tema, os ministérios envolvidos foram diligenciados sobre o papel do órgão no tocante à fiscalização e ao acompanhamento dos projetos beneficiados com o Reidi. Seguem, abaixo, os questionamentos encaminhados:

a) Qual a sistemática de controle sobre os projetos beneficiados com o Reidi?

b) Existem controles sobre a execução do investimento beneficiado com o Reidi? Quais?

c) Que tipo de controle é feito pelo Ministério e Agências reguladoras envolvidas no sentido de evidenciar o montante da suspensão aferida e utilizada para fins de cálculo do impacto do Reidi?

d) Existe algum acompanhamento específico no sentido de identificar se o bem, material ou serviço beneficiados com o Reidi realmente foi aplicado no projeto?

2.4.7 Instado a se manifestar, o Ministério dos Transportes informou, por meio do Ofício 980/2010/SE/MT (peça 29) que pratica, por meio de suas agências reguladoras, a regulação e a fiscalização dos projetos com foco ao cumprimento dos encargos/qualidade previstos pelos respectivos contratos de outorga.

2.4.8 Ademais, o referido Ministério expressou entendimento de que não tem por objetivo verificar se o bem, material ou serviço beneficiados com o Reidi realmente foi aplicado no projeto previamente aprovado, uma vez que, concedido o benefício do Reidi, o cálculo da tarifa já sofre o correspondente impacto da diminuição do valor do benefício, tendo ou não a concessionária comprado os materiais ou contratado serviços com o benefício do regime especial. Desta forma, como o valor correspondente à concessão do benefício do Reidi já foi descontado da tarifa de pedágio a ser cobrado, o Ministério presume que a empresa beneficiária tem todo o interesse em adquirir esses materiais desonerados.

2.4.9 O Ministério de Minas e Energia (MME) informou, por meio do Ofício 1456/2010-SE-MME (peça 19), que existe um controle prévio à aprovação dos projetos, em que se verifica a conformidade do empreendimento junto às exigências da regulação setorial e da legislação do Reidi. Após a aprovação, não há mais acompanhamento ou controle, pelo MME ou pela Aneel, do usufruto do regime pelos empreendimentos aprovados.

2.4.10 O MME acresceu que não faz acompanhamento específico no sentido de identificar se o bem, material ou serviço beneficiado com o Reidi realmente foi aplicado no projeto, pois entende que essa é uma atribuição da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

2.4.11 O Ministério ratificou que não fiscaliza a execução do Reidi. Isso porque acredita que o papel do Ministério, segundo a legislação do Reidi, é aprovar os projetos para futura habilitação junto à Receita Federal, o que ocorre considerando a característica de cada projeto, conforme descrito abaixo:

a) *Para os projetos de empreendimentos de geração e de transmissão de energia que participam de licitação na modalidade leilão ou chamada pública, o benefício do Reidi é considerado no cálculo do preço-teto dos respectivos leilões. Os preços-teto são definidos pelo MME, com base em estudos da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e, nos casos de projetos de hidrelétricas, encaminhados ao TCU para aprovação, conforme exigência da Instrução Normativa 27/1998 do TCU;*

b) *Os projetos de reforço e melhoria na rede de transmissão precisam ser aprovados previamente pela Aneel, que define uma nova Receita Anual Permitida (RAP) com base nos investimentos realizados. A estimativa dos benefícios do Reidi é considerada na nova RAP;*

c) *Os projetos de empreendimentos de distribuição possuem tarifa regulada pela Aneel. Os investimentos desses agentes compõem sua base de ativos, cuja remuneração é aprovada pela Agência para repasse às tarifas dos consumidores de energia elétrica;*

d) *Os projetos de empreendimentos de geração e transmissão com contratos assinados anteriormente à criação do Reidi precisam apresentar aditivos a seus contratos, incorporando o benefício na forma definida nos arts. 4º e 5º da Portaria MME 319/2008.*

2.4.12 *O MME informou, ainda, que muitos dos projetos aprovados para habilitação são acompanhados no âmbito do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esse acompanhamento, no entanto, refere-se ao cumprimento do cronograma de execução das obras, e não é um mecanismo de controle da aplicação do Reidi pelos empreendimentos beneficiados. Frisou que o papel do Ministério é o de verificar se um projeto é elegível ou não a ser habilitado pelo Reidi, o que se dá por meio da portaria de aprovação.*

2.4.13 *A Secretaria de Portos, no tocante à sistemática adotada nos processos ligados ao Reidi, manifestou entendimento, por meio do Ofício 1645/2010/SEP/PR (peça 23), no sentido de que a sistemática de controle sobre os projetos beneficiados com o Reidi está sob a responsabilidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil.*

2.4.14 *Ademais, a Secretaria de Portos salientou que entre suas competências está a análise no sentido de identificar se o pleito está adequado com a legislação do Reidi no que diz respeito a se o Projeto refere-se a investimento em infraestrutura portuária.*

2.4.15 *No tocante ao acompanhamento no sentido de identificar se o bem, material ou serviço beneficiados com o Reidi realmente foi aplicado no projeto previamente aprovado e habilitado, o órgão informa que está sendo estabelecido para o ano de 2011 um calendário de visitas técnicas a cada um dos projetos aprovados. Ademais, a Secretaria de Portos informou que possui um sistema de planilha com dados gerais de cada um dos empreendimentos.*

2.4.16 *Na manifestação da RFB, foi informado que a identificação da correta aplicação do bem, material ou serviço de acordo com as exigências legais só é possível no curso de procedimento fiscal. Adicionou que a motivação para se iniciar esse tipo de procedimento é baseada no interesse fiscal e na relevância do indício. A RFB destacou que, visando ao controle da fruição desse benefício, modificou a Declaração de Informações Econômico-fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ), incluindo linhas específicas para as rubricas de que trata o Regime.*

2.4.17 *Os ministérios das Cidades e da Integração Nacional, por não possuírem projetos de seus respectivos setores aprovados no Reidi, não foram questionados quanto ao controle do regime.*

2.4.18 *Pelas informações acima expostas, verificou-se que os ministérios e agências reguladoras apenas analisam a documentação e a compatibilização com o setor de infraestrutura ligado ao seu setor. É uma análise meramente formal, pois não há uma fiscalização no empreendimento beneficiado com o regime especial.*

2.4.19 *Ademais, os ministérios e agências reguladoras dos setores beneficiados com o Reidi são unânimes no sentido de entenderem que não cabe a eles a fiscalização do empreendimento, mas sim à RFB.*

2.4.20 *No tocante à RFB, constatou-se que não existe fiscalização específica no sentido de verificar se o condicionante imposto na lei para a utilização da suspensão dos tributos, ou seja, a imobilização do bem ou serviço desonerado, está sendo observado.*

2.4.21 *Pelo exposto, a equipe constatou a deficiência no processo de acompanhamento sobre os investimentos realizados pelas empresas beneficiárias do Reidi e, por conseguinte, sobre o controle do usufruto do incentivo fiscal.*

2.4.22 *Na análise empreendida no sentido de verificar a fragilidade no acompanhamento dos investimentos do Reidi, verificou-se que uma alternativa à maior efetividade das fiscalizações seria o compartilhamento de informações entre as agências reguladoras, ministérios responsáveis pelos setores envolvidos no Reidi e a Secretaria da Receita Federal do Brasil. Essa interação propiciaria maior efetividade aos controles sobre os empreendimentos desonerados.*

2.4.23 *Os dados poderiam ser informados nas portarias de aprovação dos ministérios, constando a descrição do projeto, discriminando as operações abrangidas pelo regime de suspensão vinculado ao projeto e o valor previsto da desoneração. Essa informação subsidiaria a RFB, os ministérios e as agências reguladoras numa provável fiscalização.*

2.4.24 *Outra solução seria a possibilidade de implantação de sistema informatizado, ou mesmo uma planilha detalhada, compartilhando informações entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil, agências reguladoras e ministérios envolvidos, em que constasse a identificação de cada obra ou serviço que compõe o projeto, com a descrição, a quantidade, o valor estimado de cada um dos seus componentes, antes e depois da suspensão de que trata o Reidi, bem como o valor do benefício.*

2.4.25 *Ainda com o intuito de melhorar o sistema de acompanhamento dos investimentos, seria oportuno que os ministérios e agências reguladoras estabelecessem uma rotina de fiscalização sobre os empreendimentos do Reidi, uma vez que eles possuem as informações quanto aos empreendimentos desonerados.*

2.4.26 *Ante o exposto, recomenda-se:*

a) *aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional e à Secretaria Especial de Portos que analisem a possibilidade de inserir em suas portarias de aprovação do Reidi mais informações relativas à descrição do projeto, como a discriminação das operações abrangidas pelo regime de suspensão vinculado ao projeto com o valor previsto da desoneração;*

b) *aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional, à Secretaria Especial de Portos, à ANTT, à Aneel, à ANP e à Antaq que:*

b.1) *compartilhem, com a RFB, informações sobre os bens, materiais ou serviços que devem ser imobilizados junto aos projetos aprovados para o Reidi, com o intuito de subsidiar a RFB na efetiva fiscalização dos valores renunciados e imprimir maior celeridade ao exame dos pleitos, maximizando o alcance da política de incentivo, de modo a intensificar a percepção de risco;*

b.2) *estabeleçam rotina de fiscalização concomitante e subsequente dos empreendimentos beneficiados pelo Reidi, no intuito de verificar a efetiva imobilização dos bens e serviços adquiridos em decorrência do regime.*

2.4.27 *Em razão de sua materialidade e relevância, tais propostas foram submetidas à prévia apreciação dos órgãos e entidades auditados. Com efeito, a análise acerca das correspondentes manifestações encontra-se consubstanciada no capítulo 4 deste relatório.*

2.5 *Deficiências nos procedimentos de controle sobre o usufruto do incentivo fiscal de que trata o Reidi*

2.5.1 *No que se refere aos valores tributários renunciados, o Decreto 6.144/2007, no inciso I § 1º do art. 6º, determina que os Ministérios devem analisar se os custos do projeto foram estimados levando-se em conta a suspensão prevista no Reidi, inclusive para cálculo de preços, tarifas, taxas ou receitas permitidas, sendo inadmissíveis projetos em que não tenha sido considerado o impacto da aplicação do Reidi, salvo algumas exceções no setor de energia.*

2.5.2 *Ademais, o § 3º do art. 3º da Lei 11.488/2007 determina que a pessoa jurídica que não utilizar ou incorporar o bem ou material de construção na obra de infraestrutura fica obrigada a recolher as contribuições não pagas em decorrência da suspensão de que trata este artigo, acrescidas de juros e multa de mora, na forma da lei, contados a partir da data da aquisição ou do registro da Declaração de Importação (DI).*

2.5.3 *No tocante ao tema da desoneração, a Semag diligenciou os Ministérios envolvidos e a RFB sobre as seguintes questões:*

a) *que tipo de controle é feito pelo Ministério e agências reguladoras envolvidas no sentido de evidenciar o montante da suspensão aferida e utilizada para fins de cálculo do impacto do Reidi?*

b) *a RFB utiliza entre os instrumentos de fiscalização a auditoria de produção? Em caso positivo, como funciona? Qual a média desse tipo de fiscalização no ano? Esse tipo de fiscalização é utilizado nos investimentos beneficiados pelo Reidi?*

c) *na operacionalização do Reidi, como é verificado se o material adquirido com suspensão dos tributos foi utilizado no projeto previamente aprovado e não em outro projeto qualquer de titularidade da empresa habilitada?*

2.5.4 *O MME informou por meio do Ofício 1456/2010-SE-MME (peça 19) que, juntamente com suas agências reguladoras, não tem controle sobre o benefício efetivamente usufruído por cada projeto ao se habilitar ao Reidi. Acresceu que essa informação depende do orçamento e do cronograma efetivamente realizados da obra, e do planejamento tributário de cada agente. O que é realizado por esses órgãos, atendendo ao disposto na legislação pertinente, é a consideração da estimativa do benefício do Reidi quando da aprovação de tarifas, receitas permitidas ou preçosteto de leilões de contratos regulados pelo poder público. O órgão ainda informou que a fiscalização é uma atividade de natureza tributária que compete ao corpo de auditores fiscais da RFB.*

2.5.5 *O Ministério dos Transportes, questionado sobre o tipo de controle no sentido de evidenciar o montante da suspensão aferida e utilizada para fins de cálculo do impacto do Reidi, informou por meio do Ofício 980/2010/SE/MT (peça 29) que, conforme consta no art. 3º da Resolução ANTT 3.572/2010, caberá à superintendência organizacional competente analisar se os custos do projeto foram estimados levando-se em conta a suspensão do Reidi, inclusive para cálculo de preços, tarifas, taxas ou receitas permitidas.*

2.5.6 *O MT atestou que, conforme o art. 5º da mesma resolução, para proceder a essa análise, as empresas interessadas deverão encaminhar à ANTT, dentre outros documentos, planilha detalhada identificando cada obra ou serviço que compõe o projeto, com a descrição, a quantidade, o valor estimado de cada um dos seus componentes, antes e depois da suspensão de que trata o Reidi, e o valor do benefício.*

2.5.7 *Em paralelo, por meio do Ato de Requisição 4/2010-TCU/Semag (peça 14), questionou-se à RFB sobre o tipo de controle realizado no sentido de evidenciar o montante da suspensão aferida e utilizada para fins de cálculo dos tributos devidos (PIS/Cofins) pela empresa beneficiária do Reidi.*

2.5.8 *Por meio da Nota RFB/Audit/Diaex 40/2010, a RFB informou que realiza as estimativas de renúncia fiscal decorrente do Reidi. Ademais, estima-se a perda de arrecadação de PIS e Cofins decorrente da suspensão da incidência dessas contribuições sobre as vendas no mercado interno ou importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, de materiais de construção e prestação de serviços para utilização ou incorporação em obras de infraestrutura destinadas ao ativo imobilizado, quando adquiridos ou importados por pessoa jurídica habilitada no Reidi.*

2.5.9 *Acrescentou que as estimativas são feitas de forma agregada, não havendo discriminação por contribuinte. Informou, ainda, que as estimativas são realizadas com base na previsão inicial de investimento disponível à época da instituição do Reidi.*

2.5.10 *A RFB destacou que apesar de atualmente possuir uma gama de fontes de informação ainda não foi possível fundar as estimativas de renúncia do Reidi com base nessas novas fontes, pois existe uma defasagem entre a prestação desses dados pelos contribuintes e a disponibilização para trabalho nos sistemas informatizados da RFB. Seguem, abaixo, as atuais fontes de informação utilizadas pela RFB:*

*a) Demonstrativo de Apuração de Contribuições Sociais (Dacon) – onde existem campos em que a pessoa jurídica (PJ) vendedora declara a receita auferida com a suspensão do PIS e Cofins (as receitas suspensas por causa de vendas à PJ beneficiária do Reidi são informadas agregadamente a outros motivos de suspensão);*

*b) Declaração de Informações Econômico-fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ) – onde existem linhas específicas para captar as aquisições no mercado interno e a importação de bens e serviços efetuados com suspensão do PIS e Cofins realizados pelas empresas beneficiadas pelo Reidi;*

*c) Declaração de Importação (DI) – onde existem campos específicos para os contribuintes informarem o motivo da suspensão das contribuições.*

2.5.11 *Quanto à verificação da aplicação do bem, material ou serviço ao projeto aprovado, a RFB informou que não existe um acompanhamento específico para os contribuintes beneficiados pelo Reidi. Para os regimes que tratam de não-incidência, isenção, suspensão ou redução das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação, a legislação prevê o pagamento das contribuições e penalidades cabíveis conforme o art. 22 da Lei 11.945/2009:*

*Art. 22. Salvo disposição expressa em contrário, caso a não-incidência, a isenção, a suspensão ou a redução das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação for condicionada à destinação do bem ou do serviço, e a este for dado destino diverso, ficará o responsável pelo fato sujeito ao pagamento das contribuições e das penalidades cabíveis, como se a não-incidência, a isenção, a suspensão ou a redução das alíquotas não existisse.*

2.5.12 *De acordo com a legislação, para o usufruto da suspensão tributária é necessário que ocorra a imobilização da aquisição beneficiada com a suspensão do PIS e da Cofins. Segundo a RFB, a identificação dessa correta aplicação do bem, material ou serviço de acordo com as exigências legais só é possível no curso de procedimento fiscal. Adiciona que a motivação para se iniciar esse procedimento é baseada no interesse fiscal e na relevância do indício. A RFB destacou que, visando ao controle da fruição desse benefício, modificou a*

*Declaração de Informações Econômico-fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ), incluindo linhas específicas para as rubricas de que trata o Reidi.*

2.5.13 *A RFB informou, também, que sua atribuição é a de verificar a regularidade fiscal da pessoa jurídica em relação aos impostos e contribuições administrados, pois tal regularidade é condição para a adesão ao Reidi. Além disso, corroborou que a IN 758, de 25/7/2007, trata dos requisitos e procedimentos necessários para habilitação ou co-habilitação ao Reidi, bem como estabelece o trâmite dos pedidos. Cabe, então, à área de programação de procedimentos fiscais, em nível das unidades descentralizadas, verificar eventual existência de indícios de irregularidade nas pessoas jurídicas que usufruírem o benefício, quer seja na condição de habilitada, quer seja na condição de co-habilitada, ou ainda no caso de consórcio em que todas as pessoas jurídicas integrantes habilitarem-se ao Reidi. Ademais, a Copes, área corresponsável pelo plano de fiscalização da RFB, já orientara as unidades descentralizadas a manterem dossiê atualizado sobre as pessoas jurídicas da sua jurisdição e, identificado indícios, avaliarem a possibilidade de essas pessoas jurídicas serem contempladas na meta de programação.*

2.5.14 *Atestou, ainda, que, por não existir determinação expressa na legislação sobre controle específico por parte da RFB, os projetos beneficiados com o Reidi recebem o mesmo tratamento dos demais tributos administrados pela RFB em questão de relevância e oportunidade.*

2.5.15 *Posteriormente, por meio do Ato de Requisição 7-2010-TCU/SEMAG, esta secretaria fez as seguintes indagações à RFB:*

a) *na Nota RFB/Audit/Diaex 40, de 29/11/2010, foi informado a esta Corte de Contas que os projetos beneficiados pelo Reidi recebem o mesmo tratamento dos demais tributos administrados pela RFB em questão de relevância e oportunidade. Como ocorre esse ‘tratamento’ aos tributos?*

b) *a RFB utiliza entre os instrumentos de fiscalização a auditoria de produção? Em caso positivo, como funciona? Qual a média desse tipo de fiscalização no ano? Este tipo de fiscalização é utilizado nos investimentos beneficiados pelo Reidi?*

c) *na operacionalização do Reidi, como é verificado se o material adquirido com suspensão dos tributos foi utilizado no projeto previamente aprovado e não em outro projeto qualquer de titularidade da empresa habilitada.*

2.5.16 *No tocante ao primeiro questionamento, a RFB fez as seguintes declarações:*

*O ‘tratamento’, ou seja, como um sujeito passivo é selecionado, é assunto interno desta Secretaria e o sigilo sobre as regras de seleção é imprescindível para o aumento da percepção de risco pelos contribuintes, de tal forma que estes optem pelo cumprimento espontâneo das suas obrigações tributárias.*

*Não se enquadra, de forma específica, nos critérios técnicos de seleção o fato de um contribuinte ser optante do Reidi ou de qualquer outro programa de benefício fiscal, mas se existem indícios de infração à legislação tributária, cometidos por esse contribuinte, ligados ou não ao regime especial. A verificação sobre a existência desses indícios decorre do cruzamento de dados internos e externos, sem prejuízo da análise de eventuais denúncias.*

2.5.17 *No que se refere ao instrumento de fiscalização auditoria de produção, a Auditada fez o seguinte comentário:*

*(...) nos termos do art. 108 da Lei nº 4.502, de 1964 e do art. 41 da Lei nº 9.430, de 1996, o cálculo da produção e o levantamento por espécie de quantidade de matérias-primas e produtos intermediários utilizados no processo produtivo da pessoa jurídica, procedimento conhecido como auditoria de produção, constituem elemento subsidiário para a apuração de omissão de receitas sobre a qual incidirá a tributação. A referida técnica não tem como o escopo a averiguação de desvio de finalidade no uso de investimentos. Em síntese, auditoria de produção para fins fiscais*

*pode ser definida como sendo o levantamento destinado a determinar, através de fórmulas matemáticas, a correlação entre as quantidades de insumos utilizados para a fabricação de determinado produto e a quantidade final obtida desse mesmo produto, em um dado período de tempo. O fisco poderá promover o lançamento de ofício do imposto incidente sobre a diferença apurada entre os valores calculados pela fiscalização e os valores escriturados e declarados pelo contribuinte.*

2.5.18 *Ademais, nada foi informado sobre o questionamento relativo à média anual de fiscalização de produção e sobre a possibilidade da auditoria de produção ser utilizado nos investimentos beneficiados pelo Reidi.*

2.5.19 *A RFB ainda informou que, no tocante ao material adquirido com suspensão de tributos, ocorrerá a verificação da incorporação ao ativo imobilizado apenas se houver informações ou denúncias dos respectivos ministérios ou dos órgãos de controle sobre qualquer desvio de finalidade.*

2.5.20 *Analizando as declarações prestadas pela RFB, a equipe entendeu que a atitude da RFB quanto à necessidade de denúncia para a verificação da incorporação ao ativo imobilizado torna inócuo o condicionante imposto pela lei para a concessão do benefício. Afinal, apesar de a lei exigir a imobilização, somente em caso de denúncia se realizará a fiscalização do cumprimento desse condicionante.*

2.5.21 *Diante do exposto, reitera-se a proposta existente no item 2.4.26, 'b.1', no intuito de recomendar aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional, à Secretaria Especial de Portos, à ANTT, à Aneel, à ANP e à Antaq que compartilhem, com a RFB, informações sobre os bens, materiais ou serviços que devem ser imobilizados junto ao projeto aprovado pelo respectivo ministério, com o intuito de subsidiar a RFB na efetiva fiscalização dos valores renunciados e imprimir maior celeridade ao exame dos pleitos, maximizando o alcance da política de incentivo de modo a intensificar a percepção de risco.*

2.5.22 *Em razão de sua materialidade e relevância, tal proposta foi submetida à prévia apreciação dos órgãos e entidades auditados. Com efeito, a análise acerca das correspondentes manifestações encontra-se consubstanciada no capítulo 4 deste relatório.*

## 2.6 *Cumprimento do disposto no art. 6º, § 1º, inciso II, do Decreto 6.144/2007*

2.6.1 *O Decreto 6.144/2007, em seu art. 6º, § 1º, inciso II, prevê a hipótese de enquadramento no Reidi de projetos com contratos regulados pelo poder público anteriores a 22/1/2007, mediante a celebração de aditivo contemplando o impacto positivo do referido benefício fiscal.*

2.6.2 *Com efeito, tal possibilidade somente passou a existir a partir da edição do regulamento do Reidi e de suas sucessivas alterações, não estando originalmente prevista nas disposições da Lei 11.488/2007. Com vistas a verificar o cumprimento do requisito do aditivo contratual em apreço, solicitaram-se à Aneel, por meio do Ato de Requisição 2/2011-TCU/SEMAG (peça 39), as seguintes informações:*

a) *listagem dos processos de enquadramento no Reidi relativos a projetos com contratos regulados pelo poder público anteriores a 22/1/2007;*

b) *identificação, com as devidas justificativas, dos projetos listados na alínea 'a' que, porventura, não se enquadrem na exigência de celebração de aditivo contratual prevista no art. 6º, § 1º, inciso II, do Decreto 6.144/2007;*

c) *identificação dos projetos listados na alínea 'a' que se enquadram na exigência de celebração de aditivo contratual prevista no art. 6º, § 1º, inciso II, do Decreto 6.144/2007;*

d) cópias dos aditivos contratuais celebrados por força do disposto no art. 6º, § 1º, inciso II, do Decreto 6.144/2007, com a identificação dos respectivos processos/projetos a que se referem.

2.6.3 A seleção de processos restringiu-se ao setor de energia por conta da ausência de projetos aprovados dos demais setores – transportes e portos – enquadrados na situação prevista no art. 6º, § 1º, inciso II, do Decreto 6.144/2007. Ademais, a requisição foi direcionada à Aneel por conta das razões expostas nos itens 2.1.13.2 e 2.1.13.3 deste relatório. A resposta deu-se nos termos do Ofício 27/2011-AIN/ANEEL, de 30/3/2011 (peça 45).

2.6.4 Inicialmente, foram disponibilizadas a esta equipe de auditoria três listagens de projetos do Reidi, relativas aos segmentos de geração (peça 48), transmissão (peça 50) e distribuição (peça 52). Quanto aos projetos excetuados da exigência prevista no art. 6º, § 1º, inciso II, do Decreto 6.144/2007, a Aneel esclareceu que:

*Os projetos relacionados à transmissão (leilões, reformas e ampliações) e distribuição de energia elétrica não requerem celebração de aditamentos a contratos para captura do impacto positivo dos benefícios fiscais do REIDI, nos termos dos procedimentos descritos a seguir:*

• **Distribuição de Energia Elétrica:** *Os benefícios fiscais decorrentes do REIDI são deduzidos da base de remuneração dos ativos do concessionário quando da realização dos processos de revisões tarifárias, sendo o primeiro caso concreto estabelecido para ano de 2012.*

• **Transmissão de Energia Elétrica:** *O tratamento dado pela ANEEL para o cálculo das receitas anuais permitidas (RAPs) nas autorizações de reforços e nas licitações de serviços públicos de transmissão de energia elétrica prevê captura dos benefícios fiscais do REIDI, conforme consta da Nota Técnica nº 137/2007-SCT/SFF-SRT/ANEEL, de 24/08/2007 – cópia anexa. (grifos nossos)*

2.6.5 Com efeito, as exceções referentes aos projetos de distribuição e de transmissão estão amparadas pelo disposto no § 4º do art. 3º e no caput do art. 6º da Portaria MME 319/2008, verbis:

Art. 3º Para aprovação ao REIDI, os projetos deverão ser enquadrados em uma das seguintes categorias:

(...)

IV - projetos de reforço, melhoria e expansão de instalações de **distribuição** de energia elétrica;

(...)

§ 4º Para os projetos de que trata o inciso IV, a ANEEL deverá considerar o impacto positivo da aplicação do REIDI nas aquisições e importações de bens e serviços pelas concessionárias e permissionárias de serviço público de distribuição de energia elétrica, **quando da determinação do ativo imobilizado em serviço que comporá a Base de Remuneração para fins do processo de revisão tarifária, conforme metodologia e critérios por ela estabelecidos.**

(...)

Art. 6º As **Resoluções Autorizativas** de projetos de reforço e de melhoria das instalações de **transmissão** de energia elétrica publicadas pela ANEEL a partir da data de publicação desta Portaria **considerarão o impacto do benefício do REIDI no estabelecimento de Receita Anual Permitida.** (grifos nossos)

2.6.6 Ademais, por meio da Nota Técnica 137/2007-SCT-SFF-SRT/ANEEL, de 24/8/2007, a Aneel redefiniu a metodologia de cálculo das receitas anuais permitidas para as autorizações de reforços e melhorias das instalações de transmissão de energia elétrica, por conta do advento do

*Reidi. Nesse sentido, aquela agência, que utilizava em sua referência de custos os valores a serem despendidos pelos empreendedores contemplando a incidência do PIS/Pasep e da Cofins, passou a não mais considerar a incidência dessas contribuições no cálculo do montante de investimentos.*

*2.6.7 Ante o exposto, e consoante mencionado no item 2.1.13.5 deste relatório, depreende-se que, até o presente momento, apenas os projetos do segmento de geração de energia elétrica, com contratos regulados pelo poder público anteriores a 22/1/2007, enquadram-se na exigência de celebração do aditivo a que se refere o art. 6º, § 1º, inciso II, do Decreto 6.144/2007.*

*2.6.8 Com base nas informações prestadas pela Aneel, tal universo é composto por 42 contratos de projetos do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), instituído pela Medida Provisória 14, de 21/12/2001, convertida na Lei 10.438, de 26/4/2002, e por mais 79 contratos relativos a quatro empreendimentos participantes de leilões de venda de energia elétrica, ocorridos antes de 22/1/2007.*

*2.6.9 Como esclarecimentos adicionais, a Aneel informou que:*

*a) os aditivos a contratos decorrentes do Reidi e relativos ao Proinfa são de responsabilidade da Eletrobrás, cuja cópia é encaminhada à Aneel por força do art. 4º, § 2º, inciso I, da Portaria MME 319/2008;*

*b) para os contratos de compra e venda de energia elétrica, ficou estabelecida a necessidade de assinatura de dois aditivos: um, 'inicial', onde as partes envolvidas acordam que promoverão a revisão do preço ou receita de venda de energia estabelecido no contrato original em consequência da habilitação do empreendimento ao Reidi; e outro, 'final', após a apuração do impacto, com a definição do novo preço ou receita de venda.*

*2.6.10 Considerando que os 42 projetos do Proinfa e os outros quatro empreendimentos enquadrados na exigência do art. 6º, § 1º, inciso II, do Decreto 6.144/2007 ainda encontram-se em andamento, infere-se que a incorporação do impacto positivo da aplicação do Reidi ainda não se consumou de fato em nenhum dos casos em análise, haja vista que a reversão do benefício do Reidi para os respectivos preços de venda de energia contratados depende da prévia apuração dos custos efetivos de cada projeto e do montante de tributos cuja exigência foi suspensa.*

*2.6.11 Nesse sentido, foram encaminhadas a este Tribunal cópias dos aditivos denominados 'iniciais', em que as partes assumem o compromisso de oportunamente promover a revisão dos preços de venda contratados, considerando a desoneração resultante da aplicação do Reidi.*

*2.6.12 Para os 42 contratos do Proinfa, os aditivos celebrados preveem que o procedimento de revisão do preço de venda dar-se-á nos termos do art. 5º, § 1º, inciso I, da Portaria MME 263/2007, observando-se, portanto, o prazo de quinze dias, após o cancelamento da habilitação ao Reidi, para que o titular do projeto encaminhe à Aneel a documentação comprobatória da apuração do referido benefício.*

*2.6.13 Em relação aos aditivos contratuais dos empreendimentos: Hidrelétrica Santa Fé, com 30 Contratos de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado (CCEARs), Usina Boa Vista – 24 CCEARs e Usina Palmeiras de Goiás – 24 CCEARs, todos preveem que a revisão dos preços de venda em consequência da habilitação do vendedor ao Reidi dar-se-á em até sessenta dias após a data de entrada em operação comercial da última unidade geradora, nos termos do art. 4º da Portaria MME 319/2008. Quanto ao empreendimento Usina Barra do Braúna, o aditivo firmado estabelece a incorporação dos impactos positivos da aplicação do Reidi quando de sua definitiva habilitação ao contrato de compra e venda de energia elétrica firmado em 16/10/2007.*

2.6.14 *Ante o exposto, entende-se que, até o presente momento, a exigência de aditivo contratual contemplando o impacto positivo da aplicação do Reidi tem sido observada para a aprovação de projetos com contratos regulados pelo poder público anteriores a 22/1/2007.*

2.6.15 *Contudo, considerando que a efetiva incorporação do impacto positivo da aplicação do Reidi nos preços ou receitas de venda contratados dar-se-á por meio de novos aditivos de revisão de preços, a serem celebrados após o cancelamento da habilitação do titular do projeto ao Reidi – no caso dos projetos do Proinfra – ou em até sessenta dias após a data de entrada em operação comercial da última unidade geradora – nos demais casos –, entende-se pertinente que esta Semag verifique o estágio de cumprimento dessas condicionalidades quando do monitoramento das deliberações do acórdão que vier a ser proferido nestes autos.*

### 3. ACHADOS NÃO DECORRENTES DAS QUESTÕES DE AUDITORIA

#### 3.1 Índícios de exorbitância do poder regulamentar

3.1.1 *Em relação ao regulamento do Reidi, qual seja, o Decreto 6.144/2007, merecem destaque as restrições impostas a partir de sua edição, no que tange ao rol de possíveis interessados e aos segmentos abrangidos pelos setores-alvo do benefício.*

3.1.2 *Em seu art. 2º, a Lei 11.488/2007 estabeleceu como beneficiária do Reidi ‘(...) a **pessoa jurídica** que tenha projeto aprovado para implantação de obras de infraestrutura nos setores de transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação.’ (grifo nosso). Entretanto, a regra contida no art. 5º do Decreto 6.144/2007 prevê que a habilitação ao Reidi ‘(...) somente poderá ser requerida por **pessoa jurídica de direito privado** (...)’ (grifo nosso).*

3.1.3 *Impôs-se, assim, uma barreira de acesso ao Reidi às pessoas jurídicas que, embora atuantes nos setores beneficiários e executoras de projetos de infraestrutura, tenham natureza jurídica de direito público. Tal limitação, inclusive, é uma das causas para a ausência de projetos do setor de saneamento básico contemplados no Reidi, consoante análise consubstanciada na seção 2.2 deste relatório.*

3.1.4 *Em paralelo, a especificação – por meio de sucessivas alterações no Decreto regulamentador do Reidi – dos segmentos que compõem o escopo de determinados setores revela a intenção, não manifestada na lei de criação do Reidi, de priorizar certas áreas. Com efeito, a redação original dos incisos I a IV do art. 5º do Decreto 6.144/2007 guardava consonância com o rol de setores previsto no art. 2º da Lei 11.488/2007, diferenciando-se apenas quanto à enumeração meramente exemplificativa dos segmentos abrangidos pelos setores de transportes, energia, saneamento básico e irrigação. O setor de portos, por sua vez, foi considerado, na forma do Decreto, como um segmento do setor de transportes:*

*Art. 5º A habilitação de que trata o art. 4º somente poderá ser requerida por pessoa jurídica de direito privado titular de projeto para implantação de obras de infraestrutura nos setores de:*

*I - **transportes**, abrangendo rodovias, ferrovias, hidrovias, trens urbanos e **portos organizados**;*

*II - **energia**, abrangendo a geração e a transmissão de energia elétrica de origem hidráulica, eólica, nuclear, solar e térmica;*

*III - **saneamento básico**, abrangendo abastecimento de água potável e esgotamento sanitário; ou*

*IV - **irrigação**. (grifo nosso)*

3.1.5 *Contudo, em sua versão mais atual, a redação dos incisos I, II e III do art. 5º do Decreto 6.144/2007 – reproduzida no item 2.1.2 deste relatório – contempla a expressão*

'exclusivamente', a qual restringe a abrangência dos setores de transportes, energia e saneamento básico:

Art. 5º (...):

I - **transportes**, alcançando exclusivamente:

(...)

II - **energia**, alcançando exclusivamente:

(...)

III - **saneamento básico**, alcançando exclusivamente (...) (grifos nossos)

3.1.6 Conquanto o parágrafo único do art. 1º da Lei 11.488/2007 tenha atribuído ao Poder Executivo a tarefa de regulamentar 'a forma de habilitação e co-habilitação ao Reidi' (grifo nosso), entende-se que as alterações promovidas no texto do art. 5º do Decreto 6.144/2007, além de extrapolarem o plano meramente formal, feriram a intenção do legislador, que, ao eleger os setores beneficiários do Reidi, não havia feito distinção entre os segmentos que estariam ou não contemplados em cada setor.

3.1.7 Na forma atual, tais dispositivos impossibilitam, por exemplo, que empresas do setor de energia executoras de projetos de infraestrutura envolvendo fontes alternativas pleiteiem o benefício do Reidi. Isso porque, em seu art. 5º, inciso II, alínea b, o Regulamento do Reidi restringe o acesso a projetos de 'geração, co-geração, transmissão e distribuição de energia elétrica' (grifo nosso).

3.1.8 De igual modo, empresas do setor de saneamento básico que queiram construir usinas para tratamento de resíduos sólidos não poderão requerer o benefício do Reidi, uma vez que, na forma do art. 5º, inciso III, do Regulamento do Reidi, o setor de saneamento – previsto expressa e irrestritamente no texto da Lei 11.488/2007 – abrange apenas 'abastecimento de água potável e esgotamento sanitário'.

3.1.9 Outra controvérsia diz respeito à inclusão, por meio de decreto, de setores e segmentos não previstos na lei de criação do Reidi. De fato, não haveria necessidade de acréscimo de novos setores e segmentos – tal como feito por meio dos Decretos 6.416/2008 e 7.367/2010 – caso o rol meramente exemplificativo expresso na redação original dos incisos I a IV do art. 5º do Decreto 6.144/2007 houvesse sido mantido.

3.1.10 No aspecto legal da matéria acima tratada, a Constituição Federal, em seu art. 84, inciso VI, permite privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Esses decretos são atos administrativos normativos, originários do Poder Executivo, estando sempre em posição inferior à lei e, portanto, não podem contrariá-la.

3.1.11 No tocante à regulamentação legal, esta deve possuir regramento jurídico geral, abstrato, impessoal e sempre em conformidade com a lei. Os regulamentos não podem alterar o texto legal, mas sim, apenas, propiciar a execução da lei a que se referencia. O poder regulamentar deve considerar, ainda, o princípio da separação de poderes, pois não pode invadir a competência destinada à lei formal, ou reserva legal, originária do poder legislativo.

3.1.12 Pelo exposto, e considerando, ainda, a hierarquia existente entre a lei e o decreto regulamentador, é de interesse público a manifestação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) sobre os temas controversos existentes na Lei 11.488/2007 e no Decreto 6.144/2007. Isso porque, cabe à PGFN, conforme art. 1º, inciso VII de seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria MF 257, de 23/6/2009, fixar a interpretação das leis a ser uniformemente

*seguidas em suas áreas de atuação e coordenação, além de exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e seus órgãos autônomos e entes tutelados.*

*3.1.13 Nesse sentido, propõe-se determinar à PGFN que se pronuncie, no prazo de 15 dias, acerca da legalidade do art. 5º do Decreto 6.144/2007 em face do disposto no art. 2º da Lei 11.488/2007, especialmente quanto ao rol de possíveis interessados e aos segmentos abrangidos pelos setores-alvo do benefício fiscal instituído pelo Reidi.*

*3.1.14 Em razão de sua materialidade e relevância, tal proposta foi submetida à prévia apreciação do órgão auditado. Com efeito, a análise acerca da correspondente manifestação encontra-se consubstanciada no capítulo 4 deste relatório.*

*3.2 Divergência entre as informações prestadas pelo Ministério das Cidades e os dados constantes do DGT 2008 – valores efetivos, elaborado pela RFB*

*3.2.1 Como visto na seção 2.2 deste relatório, até o presente momento inexistem projetos do setor de saneamento básico que estejam usufruindo dos benefícios do Reidi. Ocorre que no Demonstrativo do Gastos Tributários (DGT) referente ao exercício de 2008, elaborado em março de 2010, foram registrados valores efetivos de renúncia da ordem de R\$ 215.901.158,00 (duzentos e quinze milhões, novecentos e um mil, cento e cinquenta e oito reais), na função orçamentária ‘Saneamento’ – modalidade de gasto ‘Reidi’.*

*3.2.2 Com o intuito de esclarecer este contrassenso, solicitou-se à RFB, por meio do Ato de Requisição 7/2010-TCU/SEMAG (peça 36), posicionamento acerca da procedência do valor computado a título de renúncia efetiva do Reidi para o setor de saneamento, bem como a identificação das fontes de informação que deram suporte à apuração e ao registro do referido montante.*

*3.2.3 A resposta da RFB deu-se nos termos do Ofício RFB/Gabin 201/2011, que encaminhou a Nota RFB/Audit/Diaex 14/2011 (peça 38). Em síntese, aquela secretaria informa que os valores relativos ao gasto tributário do Reidi constantes do DGT 2008 – valores efetivos, elaborado em março de 2010, são idênticos às estimativas realizadas quando da instituição do referido regime.*

*3.2.4 Com efeito, a impropriedade caracterizada pela assunção de valores estimados como efetivos é justificada nos seguintes termos:*

*(...) Na época, não havia informação disponível para dar suporte à produção de uma estimativa de renúncia de melhor qualidade, por essa razão optou-se por manter a primeira estimativa potencial. Nessa ocasião, a distribuição por setor não foi alterada.*

*3.2.5 De fato, quando do advento do Reidi, era razoável supor que haveria usufruto do benefício por parte de todos os setores previstos em sua legislação, inclusive saneamento e irrigação, e que portanto as estimativas de renúncia efetuadas pela RFB deveriam refletir tal expectativa. Contudo, como visto na seção 2.2 deste relatório, até o presente momento não há projetos de saneamento e irrigação aprovados no Reidi.*

*3.2.6 Nesse sentido, a RFB afirma que: ‘Hoje, sabemos que no ano de 2008 não houve nenhum projeto aprovado para a área de saneamento. Sabemos também que a grande maioria se concentra no setor de energia. O demonstrativo de gastos tributário PLOA 2011 já reflete esse conhecimento’.*

*3.2.7 Com efeito, em que pese tratar-se de valor meramente estimativo, cumpre salientar que no DGT 2011 consta o montante de R\$ 8.944.224,00 (oito milhões, novecentos e quarenta e quatro mil, duzentos e vinte e quatro reais), registrado na função orçamentária ‘Saneamento’ – modalidade de gasto ‘Reidi’, quando era de se esperar a ausência de valores – ainda que estimados – nesta rubrica, haja vista que, desde a edição do Reidi, não foram aprovados projetos*

de saneamento. Interessante notar que, nos DGTs de 2008 a 2011, não há estimativas de renúncia decorrente do Reidi para a função 'Irrigação', a qual, até o presente momento, também não conta com projetos aprovados no referido regime.

3.2.8 Não obstante, a RFB ressalta que:

*Em busca de aprimoramento das estimativas e das fontes de informação, foram incluídas linhas na DIPJ 2009 (ano calendário 2008) para captar o valor das aquisições beneficiadas pelo REIDI.*

*Essas informações se tornaram disponíveis para consulta da área de cálculo dos gastos tributários em novembro de 2010, que estão sendo usadas para uma nova edição do DGT ano calendário 2008, já pré-acordada em reunião, realizada em fevereiro de 2011, com representantes do TCU'. (grifo nosso)*

3.2.9 Considerando que na nova versão do DGT 2008 – elaborada em março de 2011 e devidamente encaminhada a este Tribunal – não há registro de valores de renúncia na função orçamentária 'Saneamento' – modalidade de gasto 'Reidi', e tendo em vista as melhorias já implementadas pela RFB no sentido de aperfeiçoar as fontes de informação que subsidiam a mensuração dos gastos tributários decorrente do Reidi, a equipe de fiscalização abstém-se de propor qualquer recomendação acerca do presente achado.

#### 4. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

4.1 O Manual de Auditoria Operacional do TCU, aprovado pela Portaria Segecex 4, de 26/2/2010, dispõe, em seu item 185, que 'o auditado sempre deve ter oportunidade de examinar o relatório preliminar de auditoria antes que ele seja tornado público'. Em observância a tal mandamento, e considerando, ainda, a materialidade e revelância dos achados apontados pela equipe de fiscalização, o Secretário de Macroavaliação Governamental submeteu a versão preliminar deste relatório à prévia manifestação dos órgãos e entidades auditados.

4.2 Dessa feita, foram encaminhadas cópias do referido relatório às agências nacionais de Energia Elétrica, de Transportes Aquaviários, de Transportes Terrestres, do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, aos ministérios da Integração Nacional, das Cidades, de Minas e Energia e dos Transportes, à Secretaria Especial de Portos e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, respectivamente, por meio dos Ofícios 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221 e 222/2011-TCU/SEMAG, todos de 9/5/2011 (peças 64, 62, 63, 58, 68, 60, 66, 67, 61 e 65), bem como à Secretaria da Receita Federal do Brasil, por meio do Ofício 227/2011-TCU/SEMAG, de 13/5/2011 (peça 80).

4.3 As correspondentes manifestações dos auditados deram-se por meio dos seguintes expedientes: Ofício 1315/2011/PGFN/DGAB, de 11/5/2011 (peça 84); Ofício 71/2011-AEGE/SE-MME, acompanhado da Nota Técnica 28/2011-ASSE/SE/MT, ambos de 26/5/2011 (peça 87); Ofício 161/2011-DG, emitido pela Antaq em 27/5/2011 (peça 88); Ofício RFB/Gabin 550/2011, acompanhado da Nota RFB/Audit/Diaex 24/2011, ambos de 27/5/2011 (peça 92); Ofício 344/DG, de 27/5/2011, expedido pela ANTT (peça 93); Ofício 357/2011/SE/MT, de 26/5/2011 (peça 95); Ofício 352/2011/SECEX/MI, acompanhado da Nota Técnica DPI/SENIR anexa ao Memorando 7/SENIR/MI, todos de 2/6/2011 (peça 97), Ofício 4309/2011/AECI/GM/MCIDADES, de 3/6/2011 (peça 98), Ofício 76/2011-AIN/ANEEL, de 7/6/2011 (peça 99), Ofício 19/2011/AUD, expedido pela ANP em 8/6/2011 (peça 101) e mensagem eletrônica da Secretaria de Portos, de 31/05/2011 (peça 102).

4.4 Em suma, verificou-se que os órgãos e entidades auditados ratificaram, no mérito, as principais propostas de encaminhamento formuladas. Apenas os Ministérios de Minas e Energia e

da Integração Nacional, bem como a RFB e as agências Aneel e ANP apresentaram elementos capazes de modificar, em parte, os posicionamentos firmados pela equipe de fiscalização.

4.5 Ressalte-se, ainda, que o ministério dos Transportes se absteve expressamente de proferir comentários acerca do conteúdo preliminar deste relatório. Ante o exposto, são analisados a seguir os principais pontos levantados pelos manifestantes.

4.6 Sobre a rejeição de projetos pleiteantes ao Reidi por meio de portaria a ser publicada no DOU

4.6.1 O MME informou não haver óbice em proceder à rejeição dos pleitos ao Reidi por meio de portaria ministerial. Entretanto, '(...) com intuito de se evitarem excessos em relação aos trâmites burocráticos', aquele ministério entende que '(...) melhor seria a publicação periódica de portaria com os projetos rejeitados no dado período, e não uma portaria específica para cada projeto'.

4.6.2 Com efeito, considerando que tal recomendação foi proposta com o fito de conferir publicidade aos atos de indeferimento dos pedidos de aprovação de projetos no Reidi, entende-se que o argumento trazido pelo MME diz respeito mais à forma de implementação do que propriamente ao conteúdo da proposição, não afetando, pois, o seu mérito.

4.6.3 Embora ainda não haja projetos de irrigação pleiteantes ao Reidi, dada a recente regulamentação promovida pelo MI, aquele ministério informou que observará a 'recomendação de publicidade tanto da rejeição como da aprovação' dos pleitos.

4.6.4 Ante o exposto, e em cumprimento ao princípio da publicidade, ratifica-se a proposta direcionada aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes e da Integração Nacional, no sentido de que a rejeição de projetos pleiteantes ao Reidi seja feita por meio de portaria a ser publicada no DOU, com vistas à maior transparência dos procedimentos que envolvem a concessão do aludido benefício fiscal.

4.7 Sobre a legalidade do art. 5º do Decreto 6.144/2007 em face do disposto no art. 2º da Lei 11.488/2007

4.7.1 Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional informou que não possui as informações solicitadas pelo Ofício 222/2011-TCU/SEMAG (peça 77), e sugere que tais informações estejam inseridas no rol de competências da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

4.7.2 O ofício acima citado emitido por esta Corte de Contas solicita manifestação voluntária da PGFN sobre o Relatório Preliminar de Auditoria Operacional.

4.7.3 Apesar do exposto pela Procuradoria, ratifica-se o posicionamento no sentido de que cabe à PGFN fixar a interpretação das leis a serem uniformemente seguidas em suas áreas de atuação e coordenação, além de exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e de seus órgãos autônomos e entes tutelados, conforme determina o art. 1º, incisos VII e XIV do Regimento Interno da PGFN.

4.7.4 Nesse sentido, mantém-se a proposta inicial de determinar à PGFN que se pronuncie, no prazo de 15 dias, acerca da legalidade do art. 5º do Decreto 6.144/2007 em face do disposto no art. 2º da Lei 11.488/2007, especialmente quanto ao rol de possíveis interessados e aos segmentos abrangidos pelos setores-alvo do benefício fiscal instituído pelo Reidi.

4.8 Sobre a ausência de normas regulamentares específicas no âmbito do Reidi

4.8.1 A Antaq ponderou que a maior demanda por análise de projetos do setor de transportes pleiteantes ao Reidi está relacionada ao segmento de portos, cuja responsabilidade de analisar, instruir e propor a aprovação é da SEP. Destarte, aquela agência considerou 'desnecessária a

*emissão de uma norma específica sobre o assunto, colocando-se (...) disponível, entretanto, quando solicitada, para analisar os projetos enviados para tal fim’.*

*4.8.2 Em que pese o fato de, até o presente momento, terem tramitado pela Antaq apenas três pleitos do Reidi, que, por sua vez, eram relacionados a terminais portuários – de competência da SEP, entende-se que o art. 4º da Portaria MT 89/2008 vincula a atuação da Antaq no exame de projetos relativos a hidrovias, conforme disposto no item 2.1.8.2 deste relatório.*

*4.8.3 Com efeito, ainda que, até esta data, nenhum projeto de hidrovias tenha solicitado aprovação no referido regime, tal hipótese não pode ser sumariamente descartada. Dessa forma, mais do que a postura solícita já manifestada, a Antaq, quando chamada a pronunciar-se acerca do enquadramento de projetos de hidrovias no Reidi, deverá efetuar uma análise baseada em critérios objetivos, claros e precisos, observando, ainda, os princípios da impessoalidade e da publicidade, de modo a garantir amplo acesso aos interessados e isonomia no tratamento dos pleitos.*

*4.8.4 Conforme descrito no item 2.1.8.9 deste relatório, entende-se que o alcance desses aspectos depende, em grande medida, da instituição de normas regulamentares específicas, objeto da recomendação assinalada no item 6.3.1.*

*4.8.5 Em primeiro plano, a Aneel também vê como dispensável a expedição de normativo complementar acerca do Reidi no âmbito de sua competência, por entender que a operacionalização do referido regime já está devidamente regulamentada pela Portaria MME 319/2008. De fato, em seu art. 2º, tal portaria vincula a atuação da Aneel na análise dos pleitos ao Reidi relativos a projetos de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.*

*4.8.6 Não obstante, aquela agência aventa a possibilidade de estabelecer procedimentos complementares aos definidos pelo MME, visando à padronização dos seus critérios de análise, os quais, atualmente, possuem aplicação restrita à respectiva resolução autorizativa expedida. Nesse sentido, entende-se que tal manifestação da Aneel vai ao encontro de um dos objetivos perseguidos pela recomendação sugerida por esta equipe de fiscalização, qual seja, o de garantir isonomia no tratamento dos pleitos ao Reidi.*

*4.8.7 A ANP revelou a existência da Instrução Normativa/Série Gestão Técnica 1, de 9/11/2010 (peça 100), que trata dos procedimentos a serem observados no âmbito daquela agência para análise de pleitos ao Reidi envolvendo projetos de produção ou processamento de gás natural e de dutovias de escoamento, transferência e transporte de petróleo e gás natural.*

*4.8.8 Com efeito, além de reproduzir disposições gerais sobre o Reidi, a IN ANP 1/2010 traz a definição de conceitos relevantes aplicáveis à área de atuação da ANP e aos respectivos projetos. Ademais, são detalhados os procedimentos que devem ser cumpridos pela Superintendência de Desenvolvimento da Produção (SDP) e pela Superintendência de Comercialização e Movimentação de Petróleo, seus Derivados e Gás Natural (SCM), visando atestar a conformidade dos documentos apresentados pelos interessados, bem como a adequação das solicitações de enquadramento ao Reidi.*

*4.8.9 Destarte, entende-se que a IN ANP 1/2010 complementa as normas já editadas pelo MME para os segmentos de dutovias e de produção ou processamento de gás natural, quais sejam, as portarias 404, 405 e 406, todas de 2009, cujo conteúdo foi examinado nos itens 2.1.9.23 a 2.1.9.25 deste relatório.*

*4.8.10 Todavia, a ANP conferiu publicidade apenas parcial à sua IN 1/2010, na medida em que o inteiro teor da referida norma, aprovado pela Resolução de Diretoria 595/2010, encontra-se disponível somente no Boletim de Pessoal Especial 54, de 22/12/2010, documento de acesso restrito ao público interno daquela agência.*

4.8.11 *Nesse sentido, em que pese a ANP já ter procedido à instituição de norma regulamentar específica sobre o Reidi, cumprindo, dessa forma, o objeto da recomendação proposta por esta equipe de fiscalização, a inobservância parcial do princípio da publicidade em relação aos critérios de análise adotados por aquela agência compromete o alcance das garantias de amplo acesso aos interessados e de isonomia no tratamento dos pleitos ao Reidi.*

4.8.12 *Dessa forma, com vistas à maior transparência dos procedimentos que envolvem a concessão do benefício fiscal instituído pelo Reidi, e em cumprimento ao princípio da publicidade, entende-se ser necessário determinar à ANP que publique no Diário Oficial da União o inteiro teor da Instrução Normativa 1, de 9/11/2010.*

4.8.13 *No âmbito do Ministério da Integração Nacional, cumpre mencionar que, após o encerramento da versão preliminar deste relatório, foi editada a Portaria MI 254, de 5/5/2011 (publicada no DOU de 6/5/2011), que estabelece o procedimento para a aprovação de projetos de infraestrutura do setor de irrigação no Reidi.*

4.8.14 *Tal normativo alinha-se às disposições constantes de normas similares expedidas pelos demais órgãos responsáveis pela aprovação de projetos no Reidi, trazendo, dentre outros, os conceitos de projeto e respectivo titular e de obra de infraestrutura aplicáveis ao setor de irrigação. A Portaria MI 254/2011 também dispõe sobre as informações básicas que o projeto deve conter, destacando-se o custo total de implantação e as análises de viabilidade técnica, ambiental, econômica e financeira. Por sua vez, a competência para analisar a adequação do projeto às exigências do Reidi foi delegada à Secretaria Nacional de Irrigação do MI.*

4.8.15 *Ante o exposto, entende-se que a ausência de norma regulamentar específica sobre o Reidi para o setor de irrigação foi suprida pela edição da Portaria MI 254/2011, razão pela qual se torna dispensável a proposição de recomendação nesse sentido ao Ministério da Integração Nacional.*

4.8.16 *Isto posto, e considerando, ainda, a não manifestação da SEP sobre este ponto do relatório, ratifica-se a proposta de recomendação formulada à Antaq, à Aneel e à Subsecretaria de Portos, no sentido de que instituem, no âmbito de suas respectivas competências, normas regulamentares específicas sobre o Reidi, definindo, de maneira clara e precisa, os critérios de análise e aprovação dos projetos pleiteantes, de modo a garantir amplo acesso aos interessados e isonomia no tratamento dos pleitos.*

4.8.17 *Em paralelo, com o fito de evitar a ocorrência de situação semelhante à da ANP em relação às normas específicas do Reidi que porventura vierem a ser editadas por Antaq, Aneel e Subsecretaria de Portos, propõe-se que tais normas sejam obrigatoriamente publicadas no Diário Oficial da União.*

4.9 *Sobre a ausência de sistema informatizado para gerenciamento da aprovação de projetos no Reidi*

4.9.1 *O MME informou que '(...) os processos do REIDI já tramitam pelo sistema eletrônico do MME, o Docflow, e que há banco de dados atualizado, no próprio sítio eletrônico do Ministério, constando planilha com informações acerca dos projetos aprovados (...)'. Nesse sentido, aquele ministério entende '(...) não haver necessidade da criação de sistema especialmente desenhado para o REIDI'.*

4.9.2 *Em que pesem as afirmações ministeriais, durante os trabalhos de campo observou-se que a documentação mantida no MME refere-se, essencialmente, ao procedimento formal de emissão da portaria de aprovação do projeto no Reidi. Conforme assinalado no item 2.1.13.2 deste relatório, as informações referentes à análise técnica do projeto ficam sob a guarda da Aneel, da ANP ou da SGM, de acordo com o respectivo segmento. Ademais, verificou-se certa dificuldade*

operacional do MME em atender às requisições de processos efetuadas por esta equipe de fiscalização, em virtude, principalmente, da aparente ausência de integração entre as informações mantidas pelo ministério e pela Aneel.

4.9.3 O MI informou que, além de planejar a implementação do sistema ora proposto, tem a intenção de elaborar, em conjunto com a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), uma cartilha informativa do Reidi para equipamentos de irrigação. Por sua vez, a SEP não teceu comentários acerca deste ponto do relatório.

4.9.4 Nesse sentido, reforça-se que a proposta de implementação do referido sistema, direcionada ao MME, ao MT, ao MI e à SEP, visa contribuir para a racionalização de procedimentos, para o fortalecimento dos respectivos controles internos e para a maior celeridade no exame dos pleitos, maximizando, dessa forma, o alcance da política de incentivo materializada pelo Reidi.

4.10 Sobre a possibilidade de inserção de informações adicionais nas portarias de aprovação de projetos no Reidi

4.10.1 O Ministério de Minas e Energia destacou que todas as informações referentes aos projetos do Reidi, juntamente com seus atos de outorga estão disponíveis na Aneel para consulta pelas partes interessadas. Não obstante, concorda com a recomendação e propõe que o MME estude, juntamente com a Aneel e com técnicos da Receita Federal do Brasil, a conveniência de fazer constar mais informações nas portarias de aprovação dos projetos.

4.10.2 Especificamente em relação ao valor da desoneração, o MME alerta que esse valor somente pode ser obtido em momento posterior ao pleito, tendo em vista que é facultado ao empreendedor optar, a cada aquisição, pela suspensão ou não do tributo. Destaca que o valor do tributo suspenso nas operações de compra dependerá do regime de contribuição em que a receita ou o fornecedor contribuinte estiver enquadrado, informação disponível apenas para o titular do projeto. Enfatiza que o Ministério apenas possui estimativas do valor a ser desonerado e essas estimativas são utilizadas para definir e reduzir o preço-teto dos leilões de empreendimentos de geração e transmissão. No caso da distribuição, onde a Aneel define a tarifa que as empresas podem repassar aos consumidores, os benefícios fiscais são calculados posteriormente à realização dos gastos.

4.10.3 Por esses motivos, o Ministério de Minas e Energia entende ser inoportuna a publicação em portaria do MME dos valores estimados, uma vez que esses valores podem não ser realizados. Destaca que dentre as informações disponíveis na Aneel existem estimativas dos custos dos projetos que podem ser utilizadas por auditores fiscais, na ocasião de uma fiscalização, para balizar o montante esperado de desoneração.

4.10.4 Em seu posicionamento, a Secretaria da Receita Federal do Brasil sugeriu que a inserção de mais informações nas portarias de aprovação seja estabelecida no Decreto 6.144/2007, juntamente com a exigência de escrituração digital. Enfatizou que atualmente as portarias de aprovação contêm apenas dados cadastrais e a informação de que o projeto foi qualificado por meio de uma nota técnica. Entretanto, as informações sobre a análise de que trata o inciso I do § 1º do art. 6º do citado Decreto ficam restritas aos ministérios responsáveis.

4.10.5 Ademais, a RFB alerta que a experiência com situações semelhantes que envolvem a concessão de benefícios fiscais, como é o caso do Reidi, indica que o momento de se conseguir as informações relevantes para o órgão público é exatamente quando da solicitação do regime (no caso, a habilitação). Se deixada para momento posterior, torna-se difícil a obtenção destes dados e a precariedade de informações acompanhará o processo por longos períodos.

4.10.6 *A Receita Federal do Brasil enfatizou que ainda que as informações relevantes não sejam incluídas nas portarias (por motivos de sigilo), seria interessante que a RFB recebesse uma cópia das análises técnicas feitas pelos ministérios contendo as informações sobre os custos do projeto e o impacto da aplicação do Reidi. Tais informações seriam úteis para subsidiar futuras análises de relevância fiscal.*

4.10.7 *A Secretaria Nacional de Irrigação do Ministério da Integração Nacional entende que a recomendação em comento encontra-se plenamente suprida pela Portaria 254, de 5/5/2011, a qual regulamenta o Reidi no tocante a equipamentos de irrigação.*

4.10.8 *Porém, o normativo citado acima pelo Ministério da Integração apenas determina que na portaria de aprovação do Reidi devam constar o nome empresarial, endereço do empreendimento, o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do titular do projeto aprovado, e descrição do projeto, com a especificação que se enquadra no setor de Irrigação. Não há uma orientação expressa no sentido de identificar as informações necessárias para a descrição do projeto, o que fica a critério do pleiteante do benefício.*

4.10.9 *Considerando as informações trazidas pelas entidades e órgãos envolvidos, sugere-se a alteração da recomendação inicial e propõe-se determinar aos Ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional e à Secretaria Especial de Portos que, em 60 dias, consultem a Receita Federal do Brasil no intuito de identificar informações adicionais a serem inseridas na aprovação do Reidi e posteriormente analisem a possibilidade de publicar tais informações em suas portarias de aprovação do Reidi, no intuito de gerar maior transparência em relação às informações pertinentes à descrição do projeto, tais como a discriminação das operações abrangidas pelo regime de suspensão vinculado ao projeto e o valor previsto da desoneração.*

#### 4.11 *Sobre o compartilhamento de informações com a RFB*

4.11.1 *O Ministério de Minas e Energia informou não possuir óbice ao compartilhamento de informações, entendendo ser positiva a recomendação, e, ainda, se colocando à disposição da Secretaria da Receita Federal do Brasil para disponibilizar quaisquer informações relacionadas a concessões e autorizações de serviços de energia elétrica.*

4.11.2 *Em sua manifestação, a ANP informou que já vem compartilhando as informações sobre o Reidi com a RFB, uma vez que essas informações são encaminhadas para o MME, que, com base na análise da Agência, publica as portarias específicas de aprovação do projeto para habilitação ao Reidi e repassa todas as informações para a RFB.*

4.11.3 *A Aneel considerou plausível a recomendação, porém enfatizou que não tem entre suas competências qualquer iniciativa junto à Secretaria de Receita Federal do Brasil, no sentido de dar suporte às ações de fiscalização envolvendo a renúncia do PIS/Cofins dos agentes do setor elétrico e oriundos do Reidi. Sugeriu à Semag que avaliasse a possibilidade de direcionar a recomendação em questão exclusivamente à Secretaria de Receita Federal do Brasil, com eventual interação com as demais entidades envolvidas.*

4.11.4 *O Ministério da Integração Nacional informou que implementará a citada recomendação assim que o Reidi esteja em funcionamento no Ministério.*

4.11.5 *Com efeito, e considerando as manifestações dos órgãos e entidades, sugere-se a alteração da recomendação inicial e propõe-se determinar aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional, à Secretaria Especial de Portos, à ANTT, à Antaq, à Aneel e à ANP que compartilhem com a Secretaria da Receita Federal do Brasil as informações sobre os bens, materiais ou serviços que devem ser imobilizados junto aos projetos aprovados para o Reidi, com o intuito de subsidiar a RFB na efetiva fiscalização dos valores renunciados e*

*imprimir maior celeridade ao exame dos pleitos, maximizando o alcance da política de incentivo, de modo a intensificar a percepção de risco na concessão do benefício.*

#### *4.12 Sobre a fiscalização dos empreendimentos beneficiados pelo Reidi*

*4.12.1 O MME manifestou posicionamento contrário à realização de fiscalização nos empreendimentos beneficiados pelo Reidi. Entende que não compete ao Ministério a realização de auditoria tributária nos projetos e empresas do setor. Menciona, contudo, que a Aneel já realiza rotineiramente fiscalização financeira e contábil dos agentes de distribuição e transmissão, inclusive quanto à utilização do Reidi, uma vez que esse regime exerce impacto na tarifa.*

*4.12.2 A Aneel entende ser impraticável a realização de rotinas exclusivas de fiscalização dos projetos beneficiados pelo Reidi, principalmente as de forma concomitante à realização dos projetos. A Agência informa que a fiscalização que está prevista para implementação no âmbito da Aneel é 'a posteriori', ou seja, dar-se-á após a conclusão do projeto, quando será verificada a imobilização dos bens e serviços adquiridos pelos empreendedores, no regime de suspensão tributária, avaliando-se, então, a repercussão tarifária de acordo com o cronograma de revisões periódicas, em data antecedente ao aniversário de cada concessão.*

*4.12.3 O Ministério da Integração Nacional informou que implementará a citada recomendação assim que o Reidi estiver efetivado no Ministério.*

*4.12.4 Em seu posicionamento no tocante à fiscalização dos empreendimentos do Reidi, a ANP informou que, dentro de suas competências legais, conforme a Lei 9.478/1997 e a Lei 11.909/2009, realiza diversos tipos de fiscalização, entretanto, dentro de seu arcabouço legal, não tem atribuição específica para fiscalizar a aplicação dos recursos e benefícios obtidos pelos agentes econômicos relacionados ao Reidi.*

*4.12.5 Apesar do informado pela ANP, MME e Aneel, a recomendação em comento não solicita a fiscalização dos recursos e benefícios obtidos, mas sim a fiscalização do empreendimento decorrente dos projetos para os quais os ministérios responsáveis aprovaram a inserção no Reidi. Quando o órgão responsável realiza a análise técnica e aprova a inserção de determinado projeto no Reidi, ele automaticamente atesta que, após análise do projeto, determinados bens e serviços que poderão ser adquiridos com o benefício tributário serão imobilizados no empreendimento. Com isso, o Ministério tem responsabilidade sobre a fiscalização desse empreendimento.*

*4.12.6 Considerando as manifestações dos órgãos e agências envolvidos, mantém-se a proposta inicial de recomendar aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional e à Secretaria Especial de Portos, à ANTT, à Antaq, à Aneel e à ANP que estabeleçam rotina de fiscalização concomitante e subsequente nos empreendimentos beneficiados pelo Reidi, no intuito de verificar a efetiva imobilização dos bens e serviços adquiridos com benefício tributário, em decorrência do referido regime.*

#### *4.13 Sobre a ausência de sistema informatizado para gerenciamento da habilitação e co-habilitação de empresas ao Reidi*

*4.13.1 A RFB considerou a proposta pertinente. Nesse sentido, convém resgatar que a recomendação em tela visa propiciar a racionalização de procedimentos, o fortalecimento dos controles internos atualmente existentes sobre o Reidi no âmbito da RFB e a maior celeridade no exame dos pleitos, maximizando, dessa forma, o alcance da política de incentivo materializada pelo Reidi.*

*4.14 Sobre a proposta de acrescentar a exigência de comprovação da entrega de Escrituração Fiscal Digital (EFD) ao rol de requisitos para a habilitação e co-habilitação ao Reidi*

4.14.1 *Essa proposta também foi considerada pertinente pela RFB. Com efeito, tal recomendação visa ao aperfeiçoamento da legislação que rege o benefício fiscal instituído pelo Reidi, de modo a fortalecer seus controles preventivos e contribuir para a maior efetividade do regime em apreço.*

4.15 *Sobre a necessidade de disponibilizar, em meio eletrônico, o formulário de que trata o § 3º do art. 2º da Portaria SEP 100/2008*

4.15.1 *Alertada previamente sobre este achado, a SEP informou que disponibilizará, em seu endereço eletrônico na internet, o formulário para requerimento dos interessados em pleitear o benefício do Reidi, em cumprimento ao § 3º do art. 2º da Portaria SEP 100/2008.*

4.16 *Sobre necessidade de fazer constar dos ADEs de habilitação e co-habilitação ao Reidi todos os dados a que se referem o art. 15 do Decreto 6.144/2007 e o art. 19 da IN RFB 758/2007*

4.16.1 *Alertada previamente sobre as inconsistências detectadas em ADEs referentes ao Reidi, a RFB considerou a proposta pertinente, informando, ainda, que já está procedendo a uma avaliação interna acerca das constatações apresentadas neste relatório.*

## 5. CONCLUSÃO

5.1 *A presente Auditoria Operacional teve por objetivo examinar a sistemática de habilitação, concessão e investimentos realizados pelas empresas beneficiárias do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi).*

5.2 *Com base nos exames efetuados a partir das questões de auditoria, identificou-se que:*

a) *a aprovação dos projetos de infraestrutura incentivados pelo Reidi e a habilitação das empresas beneficiárias desse regime têm observado as exigências legais, não obstante a ausência parcial de normas regulamentares específicas (subseções 2.1.8 e 4.8 deste relatório) e a inexistência de sistemas informatizados para gerenciamento da aprovação de projetos e para a habilitação das empresas beneficiárias (subseções 2.1.10, 2.1.12, 4.9 e 4.13, respectivamente);*

b) *o incentivo fiscal instituído pelo Reidi não tem alcançado todos os setores previstos pelas normas que o regulamentam, haja vista a ausência de projetos de saneamento básico e irrigação (seção 2.2) e a consequente concentração dos referidos benefícios para projetos de energia e transportes (seção 2.3);*

c) *inexiste acompanhamento da execução dos projetos de infraestrutura incentivados pelo Reidi (seção 2.4);*

d) *os órgãos e entidades envolvidos na processualística do Reidi não possuem procedimentos para controle do usufruto do benefício fiscal por parte das empresas beneficiárias (seção 2.5);*

e) *a exigência de aditivo contratual contemplando o impacto positivo da aplicação do Reidi tem sido observada para a aprovação de projetos com contratos regulados pelo poder público anteriores a 22/1/2007 (seção 2.6). Com relação aos contratos de compra e venda de energia elétrica, ficou estabelecida a necessidade de assinatura de dois aditivos: um de revisão do preço ou receita de venda de energia estabelecido no contrato original em consequência da habilitação do empreendimento ao Reidi e outro, 'final', após a apuração do impacto, com a definição do novo preço ou receita de venda.*

5.3 *Ademais, verificou-se: a existência de indícios de exorbitância do poder regulamentar no âmbito da legislação de regência do Reidi (seção 3.1); e a divergência entre as informações prestadas pelo Ministério das Cidades e os dados do DGT 2008 – valores efetivos (seção 3.2).*

5.4 Por outro lado, no decorrer da auditoria, foram identificadas oportunidades de aperfeiçoamento da legislação e de melhoria de procedimentos, que visam aumentar a efetividade da renúncia fiscal instituída pelo Reidi. Tais ações, quando implementadas, certamente contribuirão com melhorias ao controle interno e darão efetividade à transparência e publicidade da gestão da coisa pública. Nessa mesma linha, merecem destaque as intenções do Ministério de Minas e Energia em identificar as características dos projetos do Reidi na portaria de aprovação e da Secretaria de Portos em realizar visitas técnicas a cada um dos projetos aprovados.

5.5 Ante o exposto, foram formuladas propostas de deliberações, consubstanciadas no capítulo 6 deste relatório, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, às agências nacionais de Transportes Aquaviários, de Energia Elétrica, do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, à Secretaria Especial de Portos, à Secretaria da Receita Federal do Brasil e aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes e da Integração Nacional.

5.6 As determinações e recomendações, submetidas à prévia apreciação dos órgãos e entidades auditados, foram sugeridas com o intuito promover o fortalecimento dos controles internos, dar maior celeridade ao exame dos pleitos e imprimir maior efetividade ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi).

5.7 Ademais, a partir do aumento da expectativa das ações de controle, advindo da execução do presente trabalho, vislumbram-se impactos sociais positivos. Com efeito, o art. 70 da Carta Magna preceitua que a fiscalização da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à aplicação das renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

5.8 Dessa forma, por estarem diretamente relacionadas com a renúncia de receita destinada ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura, as constatações obtidas nesta fiscalização constituem subsídios para a atuação do Congresso Nacional e para o efetivo exercício do controle social.

## 6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6.1 Ante o exposto, e com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992, propõe-se ao Tribunal de Contas da União:

6.2 determinar:

6.2.1 aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes e da Integração Nacional que, no prazo de 20 dias, procedam à rejeição de projetos pleiteantes ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) por meio de portaria a ser publicada no Diário Oficial da União, com vistas à maior transparência dos procedimentos que envolvem a concessão do benefício fiscal instituído pelo Reidi e em cumprimento ao princípio da publicidade (subseção 2.1.9 e seção 2.2 deste relatório);

6.2.2 aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional e à Secretaria Especial de Portos que consultem, no prazo de 60 dias, a Secretaria da Receita Federal do Brasil no intuito de identificar informações adicionais a serem inseridas nas portarias de aprovação de projetos no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) e, posteriormente, analisem a possibilidade de publicar tais informações em suas respectivas portarias de aprovação, no intuito de propiciar maior transparência em relação às informações pertinentes à descrição do projeto, tais como a discriminação das operações abrangidas pelo regime de suspensão vinculado ao projeto e o valor previsto da desoneração (seções 2.4 e 4.10);

6.2.3 aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes e da Integração Nacional, à Secretaria Especial de Portos, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional

*de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Energia Elétrica e à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis que, no prazo de 60 dias, compartilhem com a Secretaria da Receita Federal do Brasil as informações sobre os bens, materiais ou serviços que devem ser imobilizados junto aos projetos aprovados para o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), com o intuito de subsidiar a RFB na efetiva fiscalização dos valores renunciados e imprimir maior celeridade ao exame dos pleitos, maximizando o alcance da política de incentivo, de modo a intensificar a percepção de risco (seções 2.4, 2.5 e 4.11);*

*6.2.4 à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que se pronuncie, no prazo de 30 dias, acerca da legalidade do art. 5º do Decreto 6.144, de 3/7/2007 em face do disposto no art. 2º da Lei 11.488, de 15/7/2007, especialmente quanto ao rol de possíveis interessados e aos segmentos abrangidos pelos setores-alvo do benefício fiscal instituído pelo Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – Reidi (seção 3.1);*

*6.2.5 à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis que, em 30 dias, publique no Diário Oficial da União o inteiro teor da Instrução Normativa/Série Gestão Técnica 1, de 9/11/2010, com vistas a ampliar a transparência dos procedimentos que envolvem a concessão do benefício fiscal instituído pelo Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) e em cumprimento ao princípio da publicidade (seção 4.8);*

### *6.3 recomendar:*

*6.3.1 à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Energia Elétrica e à Subsecretaria de Portos da Secretaria Especial de Portos que instituem, no âmbito de suas respectivas competências, normas regulamentares específicas sobre o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), a serem publicadas no Diário Oficial da União, definindo, de maneira clara e precisa, os critérios de análise e aprovação dos projetos pleiteantes, de modo a garantir amplo acesso aos interessados e isonomia no tratamento dos pleitos (subseção 2.1.8 e seção 4.8);*

*6.3.2 aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional e à Secretaria Especial de Portos que implementem sistema informatizado para gerenciamento da aprovação de projetos no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), com vistas a promover a racionalização de procedimentos, fortalecer seus respectivos controles internos e imprimir maior celeridade ao exame dos pleitos, maximizando o alcance da política de incentivo (subseção 2.1.10 e seção 2.2);*

*6.3.3 aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional, à Secretaria Especial de Portos, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Energia Elétrica e à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis que estabeleçam rotina de fiscalização concomitante e subsequente dos empreendimentos beneficiados pelo Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), no intuito de verificar a efetiva imobilização dos bens e serviços adquiridos em decorrência do referido regime (seção 2.4);*

### *6.3.4 à Secretaria da Receita Federal do Brasil que:*

*6.3.4.1 implemente sistema informatizado para gerenciamento da habilitação e co-habilitação de empresas ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), com vistas a promover a racionalização de procedimentos, fortalecer seus respectivos controles internos e imprimir maior celeridade ao exame dos pleitos, maximizando o alcance da política de incentivo (subseção 2.1.12);*

*6.3.4.2 encaminhe à Presidência da República, por intermédio do Ministro da Fazenda, proposta de alteração do Decreto 6.144/2007, com vistas a acrescentar a exigência de*

*comprovação da entrega de Escrituração Fiscal Digital (EFD) ao rol de requisitos estabelecidos para a habilitação e co-habilitação de pessoas jurídicas ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – Reidi (subseção 2.1.11);*

*6.4 dar ciência, nos termos da Portaria Segecex 13/2011:*

*6.4.1 à Subsecretaria de Portos da Secretaria Especial de Portos quanto à necessidade de disponibilizar, em meio eletrônico, o formulário de que trata o § 3º do art. 2º da Portaria SEP 100/2008 (subseção 2.1.9);*

*6.4.2 à Secretaria da Receita Federal do Brasil quanto à necessidade de fazer constar dos respectivos atos declaratórios executivos de habilitação e co-habilitação de pessoas jurídicas ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) o nome empresarial, o número de inscrição no CNPJ, o nome do projeto, o número da portaria de aprovação do projeto e o setor de infraestrutura favorecido, em cumprimento ao art. 15 do Decreto 6.144/2007 e ao art. 19 da Instrução Normativa RFB 758/2007 (subseção 2.1.14);*

*6.5 autorizar o monitoramento, pela Secretaria de Macroavaliação Governamental deste Tribunal, do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos, inclusive quanto ao cumprimento da exigência de celebração de aditivos contratuais de revisão de preços, para os projetos enquadrados no Reidi com contratos regulados pelo poder público anteriores a 22/1/2007 (seção 2.6);*

*6.6 encaminhar cópias do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, aos Ministros da Fazenda, dos Transportes, de Minas e Energia, das Cidades, da Integração Nacional, da Secretaria Especial de Portos e da Controladoria-Geral da União; ao Secretário da Receita Federal do Brasil; ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional; aos Diretores-Gerais das agências nacionais de Transportes Terrestres, de Transportes Aquaviários, de Energia Elétrica, do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; às Comissões de Assuntos Econômicos, de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, às Comissões de Desenvolvimento Urbano, de Minas e Energia, de Viação e Transportes, de Finanças e Tributação e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; ao Gabinete do Procurador da República no Distrito Federal, Sr. Marcus Marcelus Gonzaga Goulart; à 1ª e 2ª Secretarias de Fiscalização de Desestatização e à 1ª, 2ª, 4ª e 6ª Secretarias de Controle Externo desta Corte de Contas; e ao Gabinete do Subprocurador do Ministério Público junto ao TCU, Sr. Paulo Soares Bugarin;*

*6.7 arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno do TCU.”*

## VOTO

Nos autos do TC 024.944/2010-6, foi determinado à Secretaria de Macroavaliação Governamental-Semag que realizasse auditoria operacional, a partir das informações provenientes de artigo, veiculado na Revista Época, de 26/7/2010, com vistas à avaliação da sistemática de habilitação, concessão e investimentos realizados pelas empresas beneficiárias do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura -Reidi.

O Reidi, instituído pela Medida Provisória nº 351, de 22/1/2007, convertida na Lei nº 11.488, de 15/6/2007, beneficia a pessoa jurídica com projeto aprovado para implantação de obras de infraestrutura nos setores de transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação, com a suspensão da exigência das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o

Financiamento da Seguridade Social (Cofins), em determinadas vendas, importações e alugueis destinados às aludidas obras.

Consoante a Exposição de Motivos Interministerial nº 3/2007 – MF/MPS, que fundamentou a edição do Reidi, “(...) 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”.

A auditoria operacional envolveu a Receita Federal do Brasil-RFB, responsável pela habilitação das empresas no Reidi, os ministérios responsáveis pela aprovação dos projetos a serem beneficiados - 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) - e as agências reguladoras dos setores de transportes e de energia, que também atuam na análise técnica desses projetos.

No exercício de 2008, por conta do Reidi, foram renunciados R\$ 57,6 milhões, enquanto, para os exercícios de 2009, 2010 e 2011 estão previstas as importâncias de R\$ 1,52, R\$ 1,66 e R\$ 1,79 bilhão, respectivamente.

O esclarecedor trabalho técnico, elaborado pela equipe da Semag, transcrito no Relatório, ao analisar o conteúdo dos normativos que regem o regime de incentivos fiscais em exame e sua execução, apontou os seguintes achados de auditoria:

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.

Por esse motivo, após submeter a versão preliminar do relatório de auditoria aos órgãos e entidades envolvidos e incorporar os argumentos pertinentes aos seus posicionamentos finais, a equipe de auditoria propôs uma série de determinações e recomendações, tendentes a aperfeiçoar a legislação e os procedimentos do Reidi, buscando aumentar a efetividade da renúncia fiscal nele prevista.

No que tange às questões que restringiram o alcance do Reidi ao setor de saneamento básico, a equipe deixou de formular proposta de medida corretiva, em razão do “*aparente desinteresse das empresas do setor*”, aliado ao fato de estar em tramitação Projeto de Lei do Senado Federal (PLS 108/2007), com o objetivo de 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.

Destarte, louvando a qualidade do relatório apresentado pela Semag, acompanho suas proposições, com os ajustes que considero pertinentes, e VOTO no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de Acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de novembro de 2011.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

ACÓRDÃO Nº 3137/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 030.315/2010-7.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Auditoria Operacional.
3. Interessados/Responsáveis: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos/Entidades: Secretaria da Receita Federal do Brasil, Secretaria Especial de Portos, Ministério dos Transportes, Ministério de Minas e Energia, Ministério das Cidades, Ministério da Integração Nacional.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: Secretaria de Macroavaliação Governamental (SEMAG).
8. Advogado(s) constituído(s) nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos 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;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:

9.1. determinar aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes e da Integração Nacional que, no prazo de 20 (vinte) dias, passem a publicar as portarias de rejeição dos projetos pleiteantes ao Reidi no Diário Oficial da União, com vistas à transparência dos procedimentos que envolvem a concessão do benefício e ao cumprimento do princípio da publicidade;

9.2. determinar aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional e à Secretaria Especial de Portos que, no prazo de 90 (noventa) dias, identifiquem junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil as informações adicionais a serem inseridas nas portarias de aprovação de projetos no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) e, posteriormente, incluam tais informações em suas respectivas portarias, com vistas a propiciar maior transparência nos dados relativos à descrição do projeto, tais como a discriminação das operações abrangidas pelo regime de suspensão vinculado ao projeto e o valor previsto da desoneração;

9.3. determinar aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes e da Integração Nacional, à Secretaria Especial de Portos, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Energia Elétrica e à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis que, juntamente com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, no prazo de 90 (noventa) dias, definam sistemática de compatibilização das informações relativas aos bens, materiais ou serviços que devem ser imobilizados junto aos projetos aprovados para o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), com o intuito de subsidiar a RFB na efetiva fiscalização dos valores renunciados e imprimir maior celeridade ao exame dos pleitos, maximizando o alcance da política de incentivo, de modo a intensificar a percepção de risco;

9.4 determinar à Subsecretaria de Portos da Secretaria Especial de Portos que, no prazo de 90 (noventa) dias, disponibilize, em meio eletrônico, o formulário de que trata o § 3º do art. 2º da Portaria SEP 100/2008;

9.5. determinar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que, no prazo de 90 (noventa) dias, faça constar dos respectivos atos declaratórios executivos de habilitação e co-habilitação de pessoas jurídicas ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) o nome empresarial, o número de inscrição no CNPJ, o nome do projeto, o número da portaria de aprovação do projeto e o setor de infraestrutura favorecido, em cumprimento ao art. 15 do Decreto 6.144/2007 e ao art. 19 da Instrução Normativa RFB 758/2007;

9.6. determinar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional que, no prazo de 90 (noventa) dias, se pronuncie acerca da legalidade do art. 5º do Decreto 6.144, de 3/7/2007 em face do disposto no art. 2º da Lei 11.488, de 15/7/2007, especialmente quanto ao rol de possíveis interessados e aos segmentos abrangidos pelos setores-alvo do benefício fiscal instituído pelo Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – Reidi;

9.7. determinar à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis que, no prazo de 90 (noventa) dias, publique no Diário Oficial da União o inteiro teor da Instrução Normativa/Série Gestão Técnica 1, de 9/11/2010, com vistas a ampliar a transparência dos procedimentos que envolvem a concessão do benefício fiscal instituído pelo Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) e em cumprimento ao princípio da publicidade;

9.8. recomendar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Energia Elétrica e à Subsecretaria de Portos da Secretaria Especial de Portos que instituem, no âmbito de suas respectivas competências, normas regulamentares específicas sobre o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), a serem publicadas no Diário Oficial da União, definindo, de maneira clara e precisa, os critérios de análise e aprovação dos projetos pleiteantes, de modo a garantir amplo acesso aos interessados e isonomia no tratamento dos pleitos;

9.9. recomendar aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional e à Secretaria Especial de Portos que implementem sistema informatizado para gerenciamento da aprovação de projetos no Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), com vistas a promover a racionalização de procedimentos, fortalecer seus respectivos controles internos e imprimir maior celeridade ao exame dos pleitos, maximizando o alcance da política de incentivo;

9.10. recomendar aos ministérios de Minas e Energia, dos Transportes, da Integração Nacional, à Secretaria Especial de Portos, à Agência Nacional de Transportes Terrestres, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, à Agência Nacional de Energia Elétrica e à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis que estabeleçam rotina de fiscalização concomitante e subsequente dos empreendimentos beneficiados pelo Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), no intuito de verificar a efetiva imobilização dos bens e serviços adquiridos em decorrência do referido regime;

9.11. recomendar à Secretaria da Receita Federal do Brasil que:

9.11.1. implemente sistema informatizado para gerenciamento da habilitação e co-habilitação de empresas ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi), com vistas a promover a racionalização de procedimentos, fortalecer seus respectivos controles internos e imprimir maior celeridade ao exame dos pleitos, maximizando o alcance da política de incentivo;

9.11.2. encaminhe à Presidência da República, por intermédio do Ministro da Fazenda, proposta de alteração do Decreto nº 6.144/2007, com vistas a acrescentar a exigência de comprovação da entrega de Escrituração Fiscal Digital (EFD) ao rol de requisitos estabelecidos para a habilitação e co-habilitação de pessoas jurídicas ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – Reidi;

9.12. fixar o prazo de 90 (noventa) dias para que os órgãos envolvidos informem a este Tribunal o cumprimento das determinações acima, bem assim as providências adotadas em relação às recomendações proferidas neste Acórdão;

9.13. determinar à Secretaria de Macroavaliação Governamental deste Tribunal que monitore cumprimento deste Acórdão e acompanhe o cumprimento da exigência de celebração de aditivos contratuais de revisão de preços, para os projetos enquadrados no Reidi, com contratos regulados pelo poder público anteriores a 22/1/2007;

9.14. encaminhar cópias do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, aos Ministros da Fazenda, dos Transportes, de Minas e Energia, das Cidades, da Integração Nacional, da Secretaria Especial de Portos e da Controladoria-Geral da União; ao Secretário da Receita Federal do Brasil; ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional; aos Diretores-Gerais das agências nacionais de Transportes Terrestres, de Transportes Aquaviários, de Energia Elétrica, do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; às Comissões de Assuntos Econômicos, de Serviços de Infraestrutura e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, às Comissões de Desenvolvimento Urbano, de Minas e Energia, de Viação e Transportes, de Finanças e Tributação e de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; ao Gabinete do Procurador da República no Distrito Federal, Sr. Marcus Marcelus Gonzaga Goulart; à 1ª e 2ª Secretarias de Fiscalização de Desestatização e à 1ª, 2ª, 4ª e 6ª Secretarias de Controle Externo desta Corte de Contas; e ao Gabinete do Subprocurador do Ministério Público junto ao TCU, Sr. Paulo Soares Bugarin.

10. Ata nº 52/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/11/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3137-52/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
LUCAS ROCHA FURTADO



Procurador-Geral