



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 18, DE 2007

Propõe à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle realizar ato de fiscalização e controle no que concerne às denúncias publicadas na revista VEJA, em sua edição de maio de 2007, referente às práticas de sonegação fiscal e adulteração de combustíveis praticadas pelas empresas ALE, ELLO, ESSO e IPIRANGA, entre outras.

Autor: Deputado **JOÃO MAGALHÃES**

Relator: Deputado **CARLOS WILLIAN**

RELATÓRIO PRÉVIO

I - SOLICITAÇÃO DA PFC

Vem à análise desta Comissão, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, proposição para que, ouvido o Plenário, sejam adotadas as medidas necessárias para realizar ato de fiscalização e controle no que concerne às denúncias publicadas na revista VEJA, em sua edição de maio de 2007, referente às práticas de sonegação fiscal e adulteração de combustíveis praticadas pelas empresas ALE, ELLO, ESSO e IPIRANGA, entre outras.

II - COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

O art. 32, I, "a" e "d", do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, combinado com o parágrafo único do mesmo artigo, ampara a competência desta Comissão.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

III - OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

Matéria publicada pela revista Veja em maio de 2007, que acompanha a peça inaugural, intitulada “Golpe de 1 bilhão de reais - A ANP investiga esquema gigante de sonegação com venda de gasolina”, traz a seguinte denúncia:

O mercado de distribuição de combustíveis, que fatura cerca de 140 bilhões de reais por ano, já é notório pela ocorrência de fraudes e ilegalidades. Em 2003, uma CPI no Congresso descobriu esquemas milionários de adulteração de combustíveis e a existência de cartéis entre distribuidoras. Desde então, as investigações do Ministério Público e da Polícia Federal têm desvendado de modo rotineiro casos de falsificação de combustíveis. Nos últimos meses, a Agência Nacional do Petróleo, a ANP, presidida por Haroldo Lima, começou a investigar sigilosamente um novo tipo de fraude no setor – desta vez, com suspeita de envolvimento de grandes distribuidoras, como Esso e Ipiranga. Os papéis da investigação, aos quais VEJA teve acesso, trazem evidências de que as distribuidoras criaram um esquema para sonegar impostos que, segundo estimativa da ANP, pode ter desviado 1 bilhão de reais dos cofres públicos nos últimos cinco anos.

Além da Esso e da Ipiranga, a ANP identificou a participação de outras duas distribuidoras, a Ale e a Ello. Segundo a investigação, as quatro distribuidoras compravam gasolina no Rio de Janeiro e simulavam a venda para postos de Minas Gerais, onde o ICMS é menor; mas o combustível era comercializado em território fluminense mesmo. O objetivo era lucrar com a diferença entre os impostos cobrados pelos dois estados. O esquema, batizado de Operação Mineirinha, começou a ruir quando a ANP, alertada pela Petrobras, analisou 8.000 notas fiscais emitidas entre julho e setembro do ano passado. Nessa análise, descobriu que as distribuidoras vendiam muita gasolina para poucos postos em Minas – postos que nem tinham capacidade de armazenar tanto combustível. Convocados pela polícia, os donos dos postos disseram que nem sequer compraram gasolina das distribuidoras.

(...)

"Estamos diante de um esquema enorme de sonegação fiscal, do qual identificamos somente uma pequena parte", afirma um dos investigadores do caso. Os relatórios da área de inteligência já foram aprovados pelo setor jurídico da ANP e estão sendo analisados pela diretoria de fiscalização. Neles, as distribuidoras são acusadas de sonegação fiscal e falsidade ideológica e podem, em última instância, até perder a autorização para comercializar gasolina no país. Os documentos recolhidos pela ANP serão enviados ao Ministério Público Federal, que deverá abrir uma investigação criminal para apurar os responsáveis pelo rombo. Procuradas por VEJA, as quatro distribuidoras afirmaram que as vendas foram feitas dentro da lei e que prestarão esclarecimentos à ANP.

Em reunião de audiência pública, realizada por esta Comissão em



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

30.05.2007, com vistas a obter esclarecimentos sobre a matéria supracitada, o Dr. Haroldo Lima, Diretor da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, esclareceu o que se segue:

(...)

As alíquotas de ICMS de alguns Estados são diferentes entre si. Então, há diversos Estados com diferentes alíquotas. Mas alguns Estados são muito próximos um do outro, e as diferenças de alíquota são muito grandes. Essa situação cria a possibilidade de uma fraude e de uma sonegação muito especial, que é a razão pela qual estamos aqui.

Qual é a situação? Darei o exemplo dos dois Estados principais nesse tipo de questão, que são Rio de Janeiro e Minas Gerais, dois Estados vizinhos. Um deles tem uma produção de combustíveis de derivado de petróleo extraordinariamente grande, que é o Rio de Janeiro, que produz mais do que consome; o outro, Minas Gerais, tem uma produção menor do que o consumo. Isso tudo cria um ambiente propício, e, como existe uma diferença de alíquota sensível entre um e outro, cria-se a seguinte hipótese.

Primeiro vou mostrar o que normalmente é feito do ponto de vista legal e correto. Uma distribuidora adquire produto da refinaria no Rio de Janeiro, paga o ICMS do Rio de Janeiro. Quando ela vai à refinaria para comprar, digamos assim, a gasolina, ela, ao pagar o preço da gasolina, paga também o ICMS, que é de 31%, para receber posteriormente, porque é assim que funciona, paga antecipado o conjunto dos impostos que serão cobrados do consumidor. Então, a distribuidora pega a gasolina, paga 31% do ICMS. Em seguida, essa mesma distribuidora vende a um posto de Minas Gerais, o posto de Minas Gerais paga à distribuidora o ICMS de Minas Gerais, que é de 25%. Então, fica uma diferença de 6%. Imediatamente, a distribuidora vai à Receita do Estado do Rio de Janeiro e cobra essa diferença de 6%: "Há um crédito aqui a receber, que corresponde a 6% do volume que foi vendido". Esse volume, em termos de gasolina, é sempre dezenas de milhares, centenas de milhares de litros de gasolina, álcool, coisa que o valha, 6% disso.

Esse é o mecanismo, digamos, normal, é tudo legal isso que está aí. É feito dessa maneira. Só que isso suscita outras hipóteses, que é o que vamos ver em seguida.

O uso das alíquotas diferentes para fraude. Após as operações regulamentares, que é comprar no Rio de Janeiro para vender em Minas Gerais, o produto é vendido no Rio de Janeiro. O produto não vai para Minas Gerais. Sai o caminhão cheio de gasolina supostamente para ir para Minas, e some, não chega em Minas. Com isso, vendem no Rio de Janeiro. Por conseguinte, a sonegação tributária é de 6% por litro.

Há hipótese de outras fraudes. Primeiro, há essa fraude tributária, em que a pessoa vende no Rio de Janeiro recebendo o ICMS de 31% e, como ela fica com 6% de crédito, ela recebe 6% além disso — supostamente, o distribuidor



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

que praticar essa fraude. Eu coloquei ali: hipótese de outras fraudes. Essa é uma fraude típica e exclusivamente fiscal, tributária. Mas quem faz isso aproveita e, no caminho, aumenta um pouco o seu lucro, adultera um pouco a gasolina. Então, uma coisa se soma à outra, e pode acontecer que a sonegação fiscal seja acrescida de adulteração. E o lucro fica maior ainda. Esse é o problema que está posto.

Nesse quadro, surgiu a chamada Operação Mineirinha. Tudo isso que estou dizendo é para explicar essa Operação Mineirinha. Recebemos denúncias, dessas denúncias que normalmente recebemos por meio de um serviço que temos de telefone, de call center, muitos telefonam, mandam por escrito. Então, corremos atrás quando há indicações razoáveis, quando há indícios veementes ou mais ou menos precisos. Estavam fazendo uma denúncia desse tipo. Ou seja, as empresas como a Esso, a ALESAT e a Ello — e também chegou a denúncia da Ipiranga — estariam fazendo isso. Elas comprariam no Rio de Janeiro, pagariam 31%, venderiam o produto para Minas, receberiam 25%, e ficariam com essa diferença. E o comprador venderia no próprio Rio de Janeiro, não levaria para Minas Gerais.

Entendemos que essa denúncia era bastante séria e resolvemos fazer uma investigação mais aprofundada. Decidimos que o caráter da investigação iria ser sigiloso, por razões absolutamente óbvias. Se as pessoas sabem que alguma coisa está sendo fiscalizada, elas aprimoram essa tal coisa, e o negócio não aparece mais. Começamos a fazer uma investigação sigilosa.

No caso específico, abrimos imediatamente o processo com relação à Esso, a ALESAT, à Ello, à Ipiranga. Por quê? Porque tudo isso chega e, do ponto de vista da ANP, é remetido ao setor de inteligência da ANP, para examinar se é verdadeira mesmo, se tem razões palpáveis, se é o caso de abrir um processo, fazer uma investigação etc. O setor de inteligência já nos remeteu material, concluindo que havia indícios sérios com relação à Esso, com relação à ALESAT e com relação à Ello. Com relação à Ipiranga, o setor da inteligência ainda não nos mandou. Por isso que o processo não foi ainda aberto. Se nos mandar, e esperamos que nos remeta isso a curto prazo, nós, dependendo da conclusão a que cheguem, poderemos abrir um processo igual ou dizer que não há razão para abrir um processo.

Mas quero dizer que o caráter da investigação era sigiloso. Imediatamente, aberto o processo, começamos a tomar as providências. A primeira providência é comunicar individualmente os envolvidos e convocá-los a depor sobre o assunto, ouvi-los, verificar o que eles têm a dizer. E nos levou imediatamente, também, a recolher notas fiscais. Começamos a ver quais foram as notas fiscais. E ouvimos um pouco a explicação inicial que eles tinham a dar. O contraditório se estabelece de imediato: “Está se dizendo isso. Existe essa hipótese, nós sabemos que existe. O que vocês têm a dizer sobre o assunto?” Em geral, todos nos deram uma explicação, que, basicamente, é a seguinte. Eles são todos situados no Rio de Janeiro, e podem fazer isso que eu disse no início. Pode, de repente, haver um pedido que vem de Minas Gerais, eles faturam para Minas Gerais, e acontece aquilo que eu disse anteriormente.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Entretanto, segundo eles nos informaram, acontece um outro movimento. Chega à distribuidora do Rio de Janeiro um caminhão de um posto tal de Minas Gerais, e eles dizem que querem comprar e vão pagar naquele momento tantos mil litros de gasolina, para encher aquele caminhão. Aí, a distribuidora vende a gasolina, recolhe os 25%, porque, supostamente, vai para Minas Gerais, e o caminhão sai dizendo para qual cidade vai, mas ele não chega naquela tal cidade. Aí eles dizem para nós: "Não temos nada com isso. Vendemos para o caminhão, e o caminhão foi embora. Não colocamos ninguém atrás para ver se ele iria para Minas Gerais ou se ficaria pelo Rio de Janeiro. A coisa aconteceu, e não temos nada com isso. Recebemos, e eles saíram, foram para Minas Gerais e tudo mais."

Bom, essas são as explicações, diga-se de passagem, das três distribuidoras a que acabei de me referir. Com base nessas explicações, a partir das denúncias, resolvemos aprofundar as investigações. E em que sentido? Começamos a examinar: como vocês comprovam o momento em que eles pagaram esse dinheiro? Onde está o cheque que o dono do posto de Minas entregou aqui?

Estamos rastreando todas as informações, no sentido de identificar, primeiro, quem foi que veio de Minas para cá, qual é o posto mesmo. Nesse sentido, estamos fazendo algumas viagens físicas. Posso informar aos senhores que já fizemos algumas viagens surpreendentes. Chegamos em Minas e vimos que um posto que comprou uma grande quantidade de combustível era um postozinho absolutamente pequeno e decadente, que não tinha nenhuma condição de comprar aquela quantidade. Mas existia o posto. O endereço do posto, o nome do posto foi usado indevidamente. Nós já flagramos coisas desse tipo. Estamos ainda, como eu estou dizendo aqui, aprofundando a investigação.

Depois, eles disseram que houve pedidos por telefone. Estamos querendo investigar se houve mesmo aqueles telefonemas para fazer pedido etc. De qualquer maneira, isso foi nos indicando que teria havido uma sonegação. Para nós, já é mais ou menos palpável que houve sonegação. Já ficou claro, depois desse fato que acabei de mencionar. Se uma grande compra foi feita por um posto muito pequeno, percebe-se imediatamente que aquele posto não tem condições de fazer aquela compra.

Fizemos os nossos cálculos, e a hipótese de valor sonegado desde o ano 2002 até agora seria aquela que está ali: foram vendidos para Minas Gerais, de 2002 até hoje, 519 mil metros cúbicos de gasolina que saíram do Rio de Janeiro e foram para Minas Gerais. Considerando que essa gasolina tenha sido objeto dessa tramóia a que estou me referindo aqui, cada litro renderia a mais 16 centavos — 519 vezes 16 centavos, lá se vão em torno de 83 milhões de reais, que resultariam dessa sonegação.

Reparem bem que, por enquanto, os fatos a que me referi aqui são uma pista, uma descoberta a que essa investigação da ANP está chegando, relacionada à tributação. Não é bem a nossa área.

Então, quando se identifica um dado desse porte, pela legislação, logo em seguida, é preciso passar todo o material que se tem para o setor competente,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

no caso, a Fazenda, seja a federal, seja a estadual. E é o que a ANP vai fazer. Ela está, no momento, esperando a conclusão do exame da inteligência da Ipiranga, para saber se essa distribuidora também está no mesmo terreno. Se estiver, faremos a mesma coisa. E vamos continuar com o que chamo de rastreamentos físicos, que é ir atrás dos postos que supostamente teriam comprado aquela gasolina.

(...)

Durante os debates, o Diretor da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, acrescentou ainda:

(...)

O Deputado fez uma pergunta: “No caso específico, que punições adotariamos?” Estamos na seguinte situação. Se identificarmos, como estamos acreditando que podemos identificar, que ao lado da questão tributária existe adulteração de combustível, vamos aplicar nossa legislação de punição que, dependendo da forma, fecha o posto, multa, dependendo da gradação e do tipo de adulteração que foi feita.

O que está aparecendo com mais força nesse instante é a idéia de que estamos sendo levados a flagrar uma adulteração, uma fraude de natureza fiscal, ou seja, a sonegação. Aí não temos prerrogativas para punir, mas imediatamente vamos passar todo o material para quem tem essa prerrogativa, que é o Ministério Público, a Fazenda Federal, a Fazenda Estadual.

V.Exa. pergunta algo que julgo interessante: se não podemos remeter também à Comissão de Fiscalização da Câmara dos Deputados. Ora, se V.Exas. solicitarem isso, será interessante. Uma Comissão como esta, e falo como ex-Deputado, precisa estar acompanhando esse processo. O que estou fazendo é uma espécie de prestação de contas. Nós estamos fazendo isso.

Como V.Exa. disse muito bem, a investigação não foi ainda concluída. É verdade. Quando for concluída, V.Exas. poderão tomar conhecimento solicitando à ANP que envie o resultado a V.Exas. Mais do que isso, que a ANP venha fazer uma exposição do que concluiu, se por exemplo, abriu um outro processo contra outra grande distribuidora, a Ipiranga, contra a qual ainda não abrimos processo porque o assunto não saiu da inteligência, não sabemos se existem indícios veementes para tanto. Todos esses processos estão em curso.

Estou de acordo com V.Exa. no sentido de que, se esta Comissão nos solicitar para acompanhar esse processo investigatório, estaremos obrigatoriamente firmando esse compromisso.

(...)

As denúncias apresentadas são graves, pois envolvem a adulteração de combustíveis e a sonegação fiscal, dentre outras possíveis irregularidades.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

Não se pode admitir que indícios de irregularidades de tamanha magnitude fiquem sem a devida apuração pelo Poder Público. Esta Casa, como representante do povo, deve sinalizar às autoridades competentes o interesse público de ver elucidados os fatos, para que as medidas pertinentes sejam adotadas. Desse modo, inegável a oportunidade e conveniência desta proposição.

IV - ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

Sob os aspectos jurídico e administrativo, cabe verificar a correta aplicação das normas legais e regulamentos pertinentes pelo órgão regulador; as possíveis infrações a dispositivos legais cometidas pelos agentes de abastecimento de combustíveis e, se for o caso, as implicações decorrentes; bem como propor, se for o caso, medidas para aperfeiçoamento dos procedimentos.

Sob os ângulos econômico e social, deverá haver impactos positivos sobre a qualidade dos produtos ofertados e dos serviços prestados pelas empresas distribuidoras e postos revendedores de combustíveis, repercutindo de modo favorável para toda a coletividade.

Com referência aos demais, não se vislumbram aspectos específicos que possam ser tratados na presente ação fiscalizatória, exceto pelos efeitos gerais invariavelmente benéficos que atingem a sociedade como um todo e que podem surgir de uma ação de fiscalização efetuada sob os auspícios do Poder Legislativo da qual resulte em correção de eventuais desvios e irregularidades.

V - PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

A fiscalização em tela deverá ser implementada de acordo com o plano de execução e metodologia de avaliação apresentado a seguir:

a) realização de audiências públicas, cuja realização está prevista no art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal e regulamentada nos arts. 255 e seguintes do Regimento Interno desta Casa;

b) solicitação para que esta Comissão possa acompanhar o processo investigatório em curso na ANP;

c) Solicitar apoio a Polícia Federal, Receita Federal, a Receita dos Estados do Governo do Rio de Janeiro e do Governo de Minas Gerais.

d) solicitação para que a ANP encaminhe cópia do resultado das



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE

investigações realizadas, após sua conclusão, para que se possa instruir o Relatório Final.

Outrossim, dada a gravidade da denúncia, poder-se-á propor outras medidas que se revelem necessárias ao cumprimento das finalidades desta proposição.

Tal procedimento, além de permitir o acompanhamento das etapas de fiscalização ora em desenvolvimento pela ANP, o conhecimento das normas infringidas, das eventuais medidas aplicáveis ao caso, entre outros aspectos de interesse, possibilitará a discussão sobre a necessidade de aperfeiçoamento da legislação acerca do assunto.

O esclarecimento desses aspectos possibilitará a elaboração do relatório final, identificando-se alternativas de competência do Poder Legislativo para evitar a repetição de problemas semelhantes, bem como informando o encaminhamento pertinente dos resultados alcançados por esta proposição aos órgãos competentes para providenciar as medidas cabíveis.

VI - VOTO

Em função do exposto, VOTO no sentido de que esta Comissão acolha a proposição em tela, de tal forma que esta PFC seja implementada na forma descrita no Plano de Execução e na Metodologia de Avaliação acima apresentados.

Sala da Comissão, de de 2007

Deputado CARLOS WILLIAN
Relator