



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA**

---

### **PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE Nº 42, DE 2004**

Propõe que a Comissão de Seguridade Social e Família fiscalize o Governo Federal no que diz respeito à operação fiscal que, segundo o Governador do Estado do Mato Grosso do Sul - MS, vem sendo praticada em seu Estado, o que pode ter implicado na redução de verbas destinadas ao Sistema Único de Saúde - SUS.

**Autor: Dep. Rafael Guerra (PSDB/MG)**

**Relator: Dep. Dr. Paulo César (PR/RS)**

### **RELATÓRIO FINAL**

#### **I - INTRODUÇÃO**

Trata-se da análise do resultado das investigações efetuadas por meio do Tribunal de Contas da União para verificar a operação fiscal praticada no Estado do Mato Grosso do Sul, com envolvimento de empresas controladas pela União. Tal operação consistiria no fato de que os contribuintes de ICMS, como a Petrobras, estariam pagando o valor desse tributo a empreiteiros e outros fornecedores do Estado, em vez de recolhê-los aos cofres estaduais. Essa prática afetaria diretamente a área de saúde do Estado, uma vez que reduziria a base de cálculo sobre a qual incide o percentual a ser aplicado para definir o montante obrigatório destinado ao Sistema Único de Saúde (SUS).

As apurações realizadas pelo TCU constam nos autos TC 011.582/2003-2, que cuida da apuração de eventuais irregularidades no recolhimento do ICMS pela Petrobras no Mato Grosso do Sul, e TC 020.192/2004-0, que se refere à solicitação feita por esta Comissão, mediante esta PFC, com vistas à investigação da operação fiscal no Estado do Mato Grosso do Sul e o seu impacto no montante a ser aplicado na área de saúde.



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA**

Como resultado das fiscalizações realizadas pela Corte de Contas, em atendimento à solicitação desta Comissão, foi encaminhado o Acórdão nº 814/2006 - TCU - Plenário, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, bem como o Relatório de Inspeção inserido nos autos TC 011.582/2003-6.

Segue-se, então, ao exame das informações remetidas pelo Tribunal de Contas da União, com vistas a verificar o cumprimento dos objetivos pretendidos por esta PFC, a saber:

- a) verificar eventuais irregularidades na operação fiscal praticada pela Petrobras no Estado do Mato Grosso do Sul;
- b) avaliar o impacto provocado pela referida operação fiscal no montante a ser aplicado na área de saúde.

## **II - DA OPERAÇÃO FISCAL PRATICADA PELA PETROBRAS NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL**

De acordo com o relatório que fundamentou o Acórdão nº 814/2006 - TCU - Plenário,

“ ...

### **III - TC 011.582/2003-6**

1. Trata o referido processo de representação do Ministério Público Federal acerca de supostas irregularidades nas operações de recolhimento de ICMS pela PETROBRÁS no Mato Grosso do Sul, que estaria ocorrendo em função de um suposto esquema de corrupção e fraude envolvendo a Estatal, a Secretaria de Estado de Receita e Controle do MS - Serc-MS, empresas agropecuárias e construtoras. A PETROBRÁS estaria realizando pagamentos de ICMS a empresas credoras do estado, indicadas em ofícios emitidos pela Serc-MS, deduzindo estes valores do ICMS a ser recolhido ao fisco estadual.

2. Com o objetivo de avaliar a participação da Estatal nas operações mencionadas, sob a ótica da legalidade, da moralidade e da motivação, a 1ª Secex realizou inspeção na PETROBRÁS, cujo relatório final consta às fls. 31 a 52.

3. A inspeção abrangeu todas as operações suspeitas de MS nos anos de 2001 e 2002, bem como amostra de processos no período de 1999 a 2004, de diversos estados, concernentes à aquisições e ressarcimentos de ICMS.

4. Interessa observar que a equipe não encontrou indícios de irregularidades nas operações com o ICMS nos outros estados, tampouco naquelas realizadas no MS fora do período suspeito.

5. No tocante ao período de 2001 e 2002, no MS, a equipe encontrou dois tipos de operações suspeitas:

- a) operações realizadas com empresas comerciantes de insumos agropecuários, que acumulam créditos de ICMS; e



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

b) operações realizadas com empresas de construção e de segurança e vigilância que possuíam créditos não tributários contra o estado, decorrente de contrato de serviços ou obras de engenharia.

6. Essas operações, embora tenham sido interpretadas e tratadas como ressarcimentos de ICMS pela PETROBRÁS, a pedido do estado, tinham, na realidade, natureza de aquisição de créditos, os quais foram utilizados efetivamente para compensação no imposto a ser recolhido ao fisco estadual.

7. As operações do item “a”, entretanto, foram consideradas legais, apesar de encontrarem-se imotivadas e descaracterizadas pela não-negociação de deságio ou qualquer vantagem para a PETROBRÁS. Já as do item “b”, encontravam-se irregulares, uma vez que a legislação não previa a compensação de crédito tributário do contribuinte com crédito líquido e certo adquirido de terceiro, mas apenas do próprio contribuinte contra o Estado.

8. Na instrução datada de 29.09.04 (fls. 26 a 30), a analista informou que as questões não afetam à jurisdição do Tribunal, como a atuação irregular dos servidores da Serc-MS, as pendências fiscais das empresas beneficiadas, a denúncia de sonegação de impostos federais, os prejuízos dos municípios e o financiamento de campanhas eleitorais com recursos públicos do estado, já estavam sendo tratadas junto aos órgãos competentes: Ministério Público Estadual (Inquérito Civil n. 012/2003); Ministério Público Federal (Ação Civil Pública c/c Ação de Improbidade Administrativa, autos n. 2004.60.00.002359-4); Supremo Tribunal Federal (Ação Cível Originária - ACO 743); Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (Ação de Cobrança, autos n. 2003.012788-7) e Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul (Ação de Impugnação de Mandato Eletivo). Houve também comunicação à Receita Federal, à Polícia Federal e à Procuradoria da Fazenda Nacional, das irregularidades fiscais encontradas nas empresas beneficiadas.

9. Interessa relatar que o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul - MPE/MS promoveu o arquivamento do Inquérito Civil n. 012/2003, que resultou na assinatura do termo de acordo entre o MPE/MS e a Serc-MS, em 11.11.03. Este termo, segundo a equipe, vem solucionar alguns problemas levantados na inspeção: a Serc-MS compromete-se a fazer a contabilização adequada a partir da assinatura do instrumento; compromete-se a quitar suas dívidas de acordo com as fontes e dotações orçamentárias; e a não autorizar ou aceitar compensação de crédito não tributário adquirido por terceiros. A equipe registrou apenas a exclusão da contabilização como receita corrente líquida das compensações de créditos e débitos de ICMS recebidos por transferência.

10. Quanto à matéria de interesse deste Tribunal, a equipe identificou o descumprimento do acordo previsto na Resolução nº 68/98 do Senado Federal, para amortização da dívida do MS, que inclusive já foi comunicado, por proposta da 1ª Secex, ao Senado Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional (fls. 539 e 541/544, v.4 do TC 011.582/2003-6).

11. No tocante à PETROBRÁS, a equipe considerou negligente a conduta do Gerente Tributário da Regional São Paulo da Estatal, visto ter o mesmo autorizado as operações incomuns à rotina da estatal sem tomar os devidos cuidados formais: não buscou pareceres técnicos do Jurídico ou do Tributário e não consultou o superior hierárquico.



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA**

#### **III - DO IMPACTO DA OPERAÇÃO FISCAL NO MONTANTE A SER APLICADO NA ÁREA DE SAÚDE NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL**

Consta no voto condutor do Acórdão nº 814/2006 - TCU - Plenário que,

3. No TC 011.582/2003-6, também submetido à apreciação do Plenário nesta sessão, ficou evidenciado que as operações de compensação de crédito realizadas com a Petrobras não foram contabilizadas, o que reduziu o montante apurado de ICMS, diminuindo, em consequência, o volume mínimo de recursos a ser aplicado na área de saúde. Conforme destacou a Unidade Técnica, a própria Secretaria de Estado de Receita e Controle do Mato Grosso do Sul reconheceu a ausência de contabilização daquelas receitas, tendo firmado termo de acordo com o Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul em que se comprometeu a “registrar e classificar como receita corrente líquida, sob as rubricas próprias, todas as receitas efetivamente arrecadadas provenientes de tributos de competência do Estado, especialmente do ICMS, inclusive as que forem objeto de compensação com crédito do sujeito passivo contra a Fazenda Pública, ainda que não previstas no Orçamento...”.

4. Assim, a par das discussões acerca da legalidade e legitimidade da atuação da Petrobras nas operações de compensação realizadas, aspectos que foram objeto de análise no TC 011.582/2003-6, é fato que a ausência de contabilização dessas operações fez com que fosse reduzido, indevidamente, o volume mínimo de recursos a ser aplicado na área de saúde nos exercícios de 2001 e 2002.

(...)

8. Assim, deixou de integrar a base de cálculo do estado para o estabelecimento do valor mínimo a ser aplicado na área de saúde, o montante de R\$ 29.819.205,09 no exercício de 2001 e o de R\$ 13.711.862,83 no exercício de 2002. Ao conjunto de municípios do estado deixaram de ser repassados os montantes de R\$ 9.939.735,03 em 2001 e de 4.570.620,95 em 2002. Esses dois últimos valores, por força do art. 198, §2º, inciso III, da Constituição Federal, também integrariam a base de cálculo desses municípios para a definição do quantum mínimo a ser aplicado por tais entes na área de saúde.

9. Segundo o que estabelece a Resolução nº 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde, os estados deveriam direcionar à área de saúde, nos anos de 2001 e 2002, no mínimo, 8% e 9%, respectivamente, aplicados sobre a base de cálculo estabelecida no art. 198, §2º, inciso II, da C.F. Já os percentuais relativos aos municípios são de 8,60% e 10,20%. Conforme ressaltou a Unidade Técnica, há divergências em relação aos dados de execução orçamentária do Estado de Mato Grosso do Sul em 2001 e 2002, razão pela qual não é possível quantificar com precisão o volume de recursos que deixou de ser aplicado na área de saúde em função da ausência de contabilização das operações realizadas pela Petrobras.

#### **IV - DA REPERCUSSÃO LEGAL EM RAZÃO DO DESCUMPRIMENTO DO LIMITE MÍNIMO NA ÁREA DE SAÚDE**



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

De acordo com relatório que sustenta o Acórdão nº 814/2006 - TCU - Plenário,

16. O cumprimento desses limites mínimos é de fundamental importância para a nossa Constituição, que prevê alguns meios de punição para aqueles entes que não cumprirem o estabelecido no art. 77 do ADCT. Um deles é a possibilidade de a União intervir nos Estados e no Distrito Federal e dos Estados, em seus Municípios<sup>1</sup>.

17. A Constituição também permite, em seu art. 160, II, que a União condicione a entrega dos recursos provenientes da repartição tributária da receita (FPM<sup>2</sup>, FPE<sup>3</sup>, etc.) para os Estados, Distrito Federal e Municípios quando estes não aplicarem, anualmente, os recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde previstos na Emenda Constitucional nº 29.<sup>4</sup>

18. Adicionalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>5</sup> determina a suspensão de transferências voluntárias (exceto aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social)<sup>6</sup> quando o ente beneficiário não comprove o cumprimento dos limites constitucionais relativos à saúde<sup>7</sup>.

## V - DAS MEDIDAS ADOTADAS

Segundo o teor do Acórdão nº 814/2006 - TCU - Plenário, foram tomadas as seguintes medidas:

9.1 informar à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, em atendimento à solicitação de auditoria formalizada por meio do Ofício nº 267/2004-P e em complementação às informações já encaminhadas por meio do Aviso 336-SGS-TCU-Plenário, de 30/3/2005, que:

9.1.1 em razão da ausência de contabilização das operações de compensação de crédito realizadas no Estado do Mato Grosso do Sul envolvendo a Petrobras nos anos de 2001 e 2002, houve redução indevida na base de cálculo sobre a qual incide o percentual que define o montante mínimo a ser aplicado pelo estado na área de saúde, conforme determina o art. 198, §2º, inciso II, da Constituição Federal, nos montantes de R\$ 29.819.205,09 (vinte e nove milhões e oitocentos e dezenove mil e duzentos e cinco reais e nove centavos) no exercício de 2001 e de R\$ 13.711.862,83 (treze milhões e setecentos e onze mil e oitocentos e sessenta e dois reais e oitenta e três centavos) no exercício de 2002;

9.1.2 em razão da ausência de contabilização das operações de compensação de crédito realizadas no Estado do Mato Grosso do Sul envolvendo a Petrobras nos anos de 2001 e 2002, o estado deixou de repassar ao conjunto de municípios do Estado do Mato Grosso do Sul os montantes de R\$ 9.939.735,03 (nove milhões e novecentos e trinta e nove mil e setecentos e trinta e cinco reais

<sup>1</sup> Art. 34, inciso VII, alínea e c/c art. 35, inciso III da CF

<sup>2</sup> Fundo de Participação dos Municípios

<sup>3</sup> Fundo de Participação dos Estados

<sup>4</sup> Art. 198, § 2º, incisos II e III da CF

<sup>5</sup> Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000

<sup>6</sup> Art. 25, § 3º da LRF

<sup>7</sup> Art. 25, inciso IV, alínea b da LRF



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

e três centavos) em 2001 e R\$ 4.570.620,95 (quatro milhões e quinhentos e setenta mil e seiscentos e vinte reais e noventa e cinco centavos) em 2002, o que reduziu indevidamente a base de cálculo sobre a qual incide o percentual que define o montante mínimo a ser aplicado na área de saúde por esses entes, conforme definido no art. 198, §2º, inciso III, da Constituição Federal;

9.1.3 de acordo com o Parecer nº 00/0025/2003 do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, o governo estadual não cumpriu o limite mínimo de participação nas despesas próprias com saúde em 2002;

9.1.4 foi firmado, em 11/11/2003, no âmbito do Inquérito Civil nº 012/2003, termo de acordo entre o Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul e a Secretaria de Receita e Controle daquele estado, no qual a Secretaria se compromete a contabilizar corretamente a receita corrente líquida a partir daquela data;

9.1.5 os municípios do Estado do Mato Grosso do Sul promoveram ação de cobrança contra o estado (processo nº 2003.012788-7), justiça estadual de Mato Grosso do Sul, tendo por fim a condenação do estado ao pagamento dos valores que não foram repassados aos municípios em face da ausência de contabilização dos créditos objeto de compensação com a Petrobras;

9.2 determinar à Secretaria do Tesouro Nacional - STN que:

9.2.1 em atendimento ao art. 160, inciso II, parágrafo único, da Constituição Federal, estabeleça mecanismos de condicionamento da entrega das transferências constitucionais a Estados, Distrito Federal e Municípios ao cumprimento dos limites de gastos com saúde estabelecidos no art. 198, § 2º, incisos II e III da Carta Magna;

9.2.2 encaminhe a este Tribunal, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da ciência deste acórdão, o resultado dos estudos mencionados no subitem anterior;

9.3 recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que utilize as informações do Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para estados e municípios - CAUC, instituído pela IN STN nº 01, de 4/5/2001, com o fim de implementar a determinação feita no subitem 9.2.1;

9.4 determinar ao Ministério da Saúde que observe os pareceres dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, no tocante ao cumprimento dos limites mínimos de gastos com saúde exigidos pela Emenda Constitucional nº 29/2000, confrontando-os com os gerados a partir das informações sobre a execução orçamentária dos respectivos entes da federação no âmbito do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS, de forma a evitar inconsistências;

9.5 determinar à Superintendência Nacional de Produtos de Repasse (Surep) da Caixa Econômica Federal que:

9.5.1 apure a regularidade dos registros efetuados no Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias para estados e municípios - CAUC, efetuados pela unidade gestora do Fundo de Compensação e Variação Salarial (UG 170381), concernentes ao cumprimento dos limites constitucionais para aplicação de recursos na área de saúde pelo estado do Mato Grosso do Sul a partir de 2001;



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA**

9.5.2 informe a esta Corte de Contas, no prazo de 30 (trinta) dias, a respeito dos resultados obtidos na apuração prevista no subitem anterior;

9.5.3 alertar o Conselho Estadual de Saúde do Estado do Mato Grosso do Sul, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde quanto à necessidade de observância do cumprimento do limite constitucional para aplicação de recursos na área de saúde, previsto no art. 198, §2º, incisos II e III da Carta Magna, e da correta contabilização das receitas estaduais e municipais, para fins do disposto no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 160, inciso II, parágrafo único, da Constituição Federal;

9.6 determinar à 4ª Secex que acompanhe o cumprimento das determinações feitas nos subitens 9.2.1 e 9.5.1 deste acórdão.

## **VI - VOTO**

As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos pretendidos por esta proposta de fiscalização e controle. Além disso, as medidas pertinentes já foram adotadas, estando os órgãos responsáveis tomando as providências que o caso requer.

Vale ressaltar que algumas questões ainda não estão completamente resolvidas no âmbito da Corte de Contas. Para fins de acompanhamento do desenrolar dessas matérias, esta Comissão poderia solicitar ao TCU que remeta as informações pertinentes. Contudo, tal procedimento não impede o arquivamento desta PFC, pois visa tão-somente à ciência do atendimento de proposições efetuadas pelo Tribunal de Contas da União com vistas à prevenção de fatos semelhantes e cumprimento de normas legais.

Além disso, esta PFC alcançou seus objetivos e não há providências a serem tomadas nos termos do art. 37 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, em face das iniciativas na esfera administrativa e judicial pelos órgãos competentes.

Assim, em face do exposto, **VOTO no sentido de que esta Comissão:**

- a) autorize arquivamento da presente PFC, uma vez que os trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas da União alcançaram os objetivos pretendidos, não restando nenhuma providência a ser tomada por parte desta Comissão;**
- b) solicite ao Tribunal de Contas da União que remeta a esta Comissão, para fins de ciência de seus membros:**
  - 1) a decisão definitiva de mérito a ser proferida no âmbito dos autos TC 011.582/2003-6, que cuida da apuração de eventuais irregularidades no recolhimento do ICMS pela Petrobras no Mato Grosso do Sul;**



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### ***COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA***

- 2) a decisão que cuide do exame do cumprimento dos itens 9.2.2 e 9.5.2 do Acórdão nº 814/2006 - TCU - Plenário, inserido nos autos TC 020.195/2004-0, que trata da investigação solicitada por esta Comissão para apurar a operação fiscal no Estado do Mato Grosso do Sul e o seu impacto no montante a ser aplicado na área de saúde.

Sala da Comissão,                      de                      de 2009.

**Deputado Dr. Paulo César**  
Relator