

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Aviso nº 36, de 2012, do Tribunal de Contas da União (nº 686-Seses-TCU-Plenário, de 2012, na origem), que encaminha ao Senado Federal cópia do Acórdão 1448/2012-TCU-Plenário, proferido nos autos do TC 019.638/2007-2, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentaram, pelo qual foi negado Recurso de Reconsideração interposto pelo Banco Central do Brasil contra os subitens 1.5.1 e 1.5.2 do Acórdão 7.706/2010 – 1ª Câmara, relativo à prestação de contas daquela autarquia no exercício de 2006.

RELATOR: Senador **PEDRO TAQUES**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao conhecimento desta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Aviso da CMA (AMA) nº 36, de 2012, do Tribunal de Contas da União (nº 686-Seses-TCU-Plenário, de 2012, na origem), cujo objeto é discriminado em epígrafe.

O Tribunal de Contas da União (TCU) cumpre sua missão constitucional de auxiliar o Congresso Nacional a exercer o controle externo da atividade administrativa do Estado ao encaminhar a esta Casa cópia do Acórdão nº 1448/2012-TCU-Plenário e dos Relatório e Voto que o fundamentaram. O *decisum* da Corte de Contas foi exarado em sede do TC 019.638/2007-2, cujo objeto é o Recurso de Reconsideração impetrado pelo Banco Central do Brasil em relação aos subitens 1.5.1 e 1.5.2 do Acórdão 7.760/2010 – 1ª Câmara, que julgou as contas daquela autarquia no ano de 2006 (modificado pelo Acórdão 3.514/2010, do mesmo colegiado julgador).

O julgamento das contas em tela evidenciou, no que concerne ao nosso exame presente, um fato gravíssimo na gestão orçamentária e financeira do Banco Central: a autoridade monetária mantém a execução de um fundo público, denominado “Redi-BC – Reserva para o Desenvolvimento Institucional do Banco Central”, inteiramente fora do Orçamento Geral da União.

Tais recursos são provenientes do pagamento pelos bancos de “taxa de serviço” decorrente da comunicação de emissão de cheques sem provisão de fundos para fins de inclusão no Cadastro de Emitentes de Cheques sem Fundos (CCF). Este pagamento ocorreu entre 1980 e 1995, permanecendo um estoque considerável de recursos à disposição do Banco Central. Ao final do exercício de 2009, tais recursos montavam a R\$ 1.089.330.000¹, e em 2010 R\$ 1.109.775.000²; as despesas executadas com esses recursos alcançaram em 2012 um total de R\$ 75.096.044,28³.

As finalidades desses recursos, segundo o próprio Banco, são suportar a execução de projetos relevantes e essenciais voltados para o funcionamento e desenvolvimento institucional e que visem à implementação das ações definidas no âmbito do planejamento estratégico⁴. Ações, portanto, plena e inerentemente vinculadas à atuação administrativa do Banco Central como ente público, tais como manutenção de elevadores e cursos de idiomas para servidores⁵.

Não obstante, tais recursos não se encontram inseridos no Orçamento Geral da União, e são executados de forma extra-orçamentária. Ainda que não sejam dados detalhes desse mecanismo atípico de execução, é inequívoco que tais recursos não são autorizados pelo Congresso Nacional na lei orçamentária anual, nem são mantidos na Conta Única do Tesouro Nacional. Trata-se de fato inconteste no processo examinado, tendo o recurso impetrado pelo Banco Central o objetivo de sustentar exaustivamente a regularidade de tal situação e assegurar a continuidade da atual forma de execução de tais despesas. Não é o primeiro recurso, diga-se, pois antes do que ora se examina já havia sido impetrado embargo de declaração contra o Acórdão original.

¹ Controladoria-Geral da União. Relatório de Auditoria de Gestão nº 244767– Exercício 2009 – Banco Central do Brasil. p. 8. Disponível em <http://www.cgu.gov.br/relatorios/RA244767/RA244767.pdf>. A um primeiro exame, tive dúvidas em relação a esse valor superior a um bilhão de reais, acreditando tratar-se de um erro gráfico. No entanto, ao constatar que os rendimentos de aplicações financeiras registrados nos relatórios de auditoria são compatíveis com a aplicação das taxas médias de mercado a este estoque, tenho por confirmados os valores.

² Item II, último parágrafo, fls. 3, do Voto do acórdão examinado.

³ Item VI, fls. 9, do Voto do acórdão examinado.

⁴ Banco Central do Brasil. Demonstrações Financeiras - 31 de dezembro de 2011. Notas Explicativas, item 37.5. Reserva para o Desenvolvimento Institucional do Banco Central do Brasil – Redi-BC. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/infina/be201112/dezembro2011.pdf>.

⁵ Item 119 do Relatório, fls 13 do Acórdão1448/2012 – TCU – Plenário.

Em conclusão de sua deliberação, o Tribunal nega provimento no mérito ao novo recurso impetrado, determinando que o Banco Central do Brasil:

9.1.1. se abstenha de iniciar projetos com recursos da Redi-BC sem que suas despesas sejam executadas por meio do Orçamento Geral da União, ressalvados os contratos em vigor;

9.1.2. adote providências para adequar a execução orçamentária das despesas, hoje cobertas com recursos da Redi-BC, com o Orçamento Geral da União, em atendimento ao art. 5º, § 6º da Lei Complementar nº 101/2000 c/c art. 2º da Lei nº 4.320/1964, a partir de 31/12/2014;

9.1.3. mantenha entendimentos com a Secretaria de Orçamento Federal para que os recursos remanescentes da Redi-BC sejam transferidos ao Tesouro Nacional com identificação de fonte específica, de forma a se determinar a origem desses recursos.

II – ANÁLISE

Trata-se de constatação da maior gravidade, que não pode deixar de ter a integral atenção da Comissão e as providências mais enérgicas possíveis.

Insisto, desde logo, que não são levantadas denúncias de desvio de finalidade dos recursos: são gastos em princípio legítimos, úteis ao Banco Central, e não consta qualquer notícia de terem sido objeto de apropriação irregular de qualquer natureza.

Mas o procedimento de mantê-los em conta separada, e excluí-los da autorização orçamentária, é um desvio procedimental inaceitável que representa grave infração da norma legal.

Não há o que tergiversar retoricamente: a prolixa argumentação do Banco Central não tem, como não poderia ter, o condão de dissimular de que se trata de recursos públicos e despesas públicas na plena acepção da Constituição Federal em seus arts. 165, § 5º, inc. I, e 167, incs. I e II, que impõem a inclusão de todas as despesas da Administração Pública Federal e seus fundos no orçamento da União e vedam a realização de despesas que nele não estejam previstas.

Outro sentido não poderiam ter os arts. 2º e 4º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que ao estabelecerem o princípio da universalidade reiteram a obrigação de que todas as despesas públicas

constem do orçamento. Mais ainda, o princípio de unidade de tesouraria albergado no art. 56 do mesmo estatuto veda “qualquer fragmentação para criação de caixas especiais” no manejo das receitas públicas.

Não se pode tampouco vislumbrar qualquer suposta exceção baseada nas funções de autoridade monetária do Banco Central, eis que tais despesas são segregadas em diferentes fundos com essa finalidade específica, enquanto a Redi-BC tem finalidades estritamente de custeio administrativo e investimentos. Não estamos falando de qualquer tipo de desembolso de autoridade monetária como tal, mas sim de despesas ordinárias do Banco Central como autarquia, indistinguíveis de todas as demais que compõem o seu orçamento. Prova cabal disso é que contratos parcialmente pagos com a Redi-BC são também pagos por dotações do Orçamento Geral da União, indicando a absoluta identidade de sua natureza⁶. A própria Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), já tratou de prevenir qualquer pretensão de confundir juridicamente as duas classes de despesas, quando obriga em seu art. 5º, § 6º, que sejam incluídas na lei orçamentária as despesas de pessoal, custeio e investimentos do Banco Central do Brasil.

Se necessário fosse qualquer dilação, as minudentes razões pelas quais o Tribunal de Contas indefere o pedido recursal são mais que suficientes para descaracterizar, uma a uma, as tentativas do Banco Central de manter o fundo ilegalmente e inconstitucionalmente constituído e executado.

Executar recursos públicos fora da disciplina orçamentária estrita fixada pela Constituição representa, em tese:

- grave infração à norma legal de natureza orçamentária e financeira (art. 16, inc. III, alínea ‘b’ da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992);
- crime de realizar despesa não autorizada por lei (art. 72, caput, da Constituição Federal; art. 359-D do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, redação dada pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000);
- crime de responsabilidade contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, consistente em ordenar despesas

⁶ Itens 90-103 do Relatório, fls 11-12 do Acórdão1448/2012 – TCU – Plenário.

não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas (art. 11, item 1, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950).

Do ponto de vista do mérito econômico e administrativo, é lamentável que uma situação dessas continue a existir mais de vinte e cinco anos depois da unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional na Conta Única do Tesouro. Os problemas de gestão financeira ocasionados pelo abuso do suposto caráter autorizativo do orçamento não serão combatidos pela proliferação de “caixas paralelos” em que entes tenham privilegiado acesso ao numerário público sem passar pelo integral regramento orçamentário: ao contrário, a tolerância com estas práticas somente agravará os desequilíbrios atuais, acrescentando a estes os riscos de descontrole fiscal que a proliferação de “caixas especiais” acarreta e que supúnhamos superados pelo desenvolvimento das instituições em nosso país.

Causa espécie, aliás, que a instituição responsável por custodiar as finanças públicas e o equilíbrio monetário pretenda dispor de um estoque de mais de um bilhão de reais para despesas administrativas para executá-lo fora dos padrões que regem a despesa pública da União. Para o Banco Central do Brasil convergem as vistas de todos os agentes econômicos na busca de padrões firmes de legalidade e boa governança. Este pretenso fundo paralelo ora trazido a lume traz consigo uma injustificável ameaça a essa credibilidade tão duramente conquistada pela autoridade monetária. Não há pretexto possível para a perda, por meio de pretensão tão insustentável, desse que é o mais valioso ativo do Banco Central do Brasil.

Há outra consequência econômica igualmente perversa: segundo o próprio Banco Central, esses recursos estão aplicados e geram rendimentos financeiros que custeiam a totalidade de seus gastos anuais. Ora, “aplicar” estes recursos significa adquirir com eles títulos públicos federais. Assim, a União passa a pagar, como devedora, à sua autarquia, em razão de um suposto endividamento derivado do “empréstimo” de um dinheiro que é da própria União e deveria estar em seu caixa. Trata-se de verdadeira esquizofrenia financeira, cuja prática generalizada foi uma das principais razões da fragilidade das finanças públicas federais antes da unificação dos recursos de caixa da União na Conta Única, no já longínquo ano de 1986. É um anacronismo institucional inacreditável que práticas desse quilate sejam mantidas nos dias atuais.

Não há qualquer dúvida possível quando à inconstitucionalidade, ilegalidade e inconveniência administrativa e econômica da prática em questão. De igual modo, é patente o acerto – e a urgência – das determinações exaradas pelo Tribunal no Acórdão examinado. Resta tão somente indagar das possibilidades de ação de que dispõe esta Comissão parlamentar.

Não alimento ilusões acerca da eficácia dos mecanismos tradicionais de requerimentos de informações e audiências públicas: as sucessivas medidas recursais do Banco Central não deixam dúvidas acerca da intenção da autarquia em protelar ao máximo possível o inevitável retorno à legalidade na execução dessas despesas. Pedir informações agora, ou reabrir a discussão, é redundante diante da profusão de dados e argumentos carreados a estes autos tanto pelo próprio Banco Central quanto pelos órgãos de controle interno e externo.

Tampouco há que se levantar proposições legislativas. Como vimos, o ordenamento jurídico já é claro e inequívoco acerca da obrigatoriedade de observância dos princípios da unidade e da universalidade do orçamento, sendo redundante qualquer outro texto legal que viesse a reafirmá-lo.

O mais importante papel das Comissões Permanentes, e em especial desta CMA, na seara do controle é o de controle político, evidenciando à opinião pública as irregularidades e ineficiências que encontra nos atos administrativos. Esta é a razão de ser de uma das mais relevantes atribuições regimentais da CMA, qual seja, “avaliar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e indireta [...], notadamente quando houver indícios de perda, extravio ou irregularidade de qualquer natureza de que resulte prejuízo ao Erário” (art. 102-A, inc. I, alínea ‘d’, do Regimento Interno). Esta avaliação far-se-á por relatório circunstanciado com suas conclusões (art. 102-C, caput), cabendo portanto uma declaração conclusiva sobre a ilegalidade da conduta, para que produza os efeitos políticos e jurídicos correspondentes.

Além disso, compete à CMA colaborar com várias instâncias legislativas e judiciais. Suas conclusões, neste caso, poderão ensejar ações da alçada do Ministério Público (art. 102-C, inc. II, RISF), bem como o aprofundamento de novas medidas de fiscalização e organização do orçamento a cargo da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (art. 102-C, inc. V, RISF, c/c o art.

118 da Resolução 01/2006-CN, de 26 de dezembro de 2006, do Congresso Nacional). Esse último dispositivo regimental menciona também comunicação ao Tribunal de Contas da União, que é de rigor - não mais para que a Corte adote providências (pois são estas providências que deram ensejo a esta deliberação), mas para dar ciência do tratamento que aqui se deu à comunicação recebida.

Destarte, é por meio dessas duas atribuições regimentais que a Comissão pode desempenhar sua missão neste caso: pronunciar-se inequivocamente sobre a ilegalidade da prática detectada, e dar ciência do fato às demais instâncias que têm competências adicionais de intervenção nos atos administrativos para correção da irregularidade detectada.

III – VOTO

À luz do exposto, voto:

I) pelo conhecimento do Aviso nº 36, de 2012, do Tribunal de Contas da União, juntamente com os documentos que o acompanham;

II) pela conclusão de mérito, com fundamento nos artigos 102-A, inc. I, alínea 'd', e 102-C, caput, do Regimento Interno do Senado Federal, no sentido de que esta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle avalia que a execução extra-orçamentária dos recursos da Reserva para o Desenvolvimento Institucional do Banco Central - Redi-BC, sem inclusão no Orçamento Geral da União e na Conta Única do Tesouro Nacional:

a) é inconstitucional e ilegal por violar os princípios de unidade e universalidade do orçamento e de unidade de tesouraria, tal como expressos nos arts. 165, § 5º, inc. I, e 167, incs. I e II, da Constituição Federal, e regulamentados pelos arts. 2º, 4º e 56 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, bem como, especificamente para as movimentações financeiras do Banco Central do Brasil, pelo art. 5º, § 6º, da Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

b) é ineficiente e ineficaz do ponto de vista econômico e administrativo, por prejudicar a credibilidade da autoridade monetária em função do descumprimento, em sua execução de despesas administrativas,

das normas legais e dos princípios técnicos elementares de gestão das finanças públicas;

c) por conseguinte, somente pode ser regularizada pela imediata adoção das providências alvitadas nos itens 9.1.1 a 9.1.3 do Acórdão nº 1448/2012 – TCU - Plenário.

III) pelo encaminhamento de cópias da presente deliberação e dos documentos que compõem o respectivo processado:

a) com fundamento no art. 102-C, inc. II, do Regimento Interno, ao Procurador-Geral da República, à luz do disposto no art. 359-D do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, (redação dada pela Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000), e no art. art. 11, item 1, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950;

b) com fundamento no art. 102-C, inc. V, do Regimento Interno, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à luz do disposto no art. art. 72, caput, da Constituição Federal, e no art. 118 da Resolução 01/2006-CN, de 26 de dezembro de 2006, do Congresso Nacional;

b) com fundamento no art. 102-C, inc. V, do Regimento Interno, ao Tribunal de Contas da União, à luz do disposto no art. 16, inc. III, alínea 'b' da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Sala de Reuniões da Comissão,

Senador RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

Senador PEDRO TAQUES, Relator