



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.

Apresentei, em 13 de setembro do corrente, Relatório com minha posição sobre a matéria. Posteriormente, recebi do Banco Central do Brasil informações de extrema relevância sobre fatos supervenientes, que levam à reconsideração em relação às deliberações anteriormente propostas.

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 do 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 mantinha 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. Os recursos anteriores impetrados pelo Banco Central tinham o objetivo de

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 Acórdão 1448/2012 – TCU – Plenário.



sustentar exaustivamente a regularidade de tal situação e assegurar a continuidade dessa forma de execução de tais despesas.

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.

Não consta, no registro de tramitação processual na página do TCU, ter havido recurso ao supramencionado Acórdão.

Posteriormente ao recebimento do Aviso por esta Comissão, recebemos em 18 de outubro de 2012 o Ofício 1547/2012-BCB/Diret, que faço juntar ao processado, pelo qual o Diretor de Administração e o Procurador-Geral do Banco Central:

- a) estendem considerações para reiterar a posição do Banco de que houve, no decorrer do processo, dúvida razoável acerca da natureza pública dos recursos que envolvem a Redi-BC, não cabendo a seu ver alegações de ilegalidade;
- b) informam que o Banco Central decidiu cumprir integralmente o quanto disposto no Acórdão nº 1448/2012-TCU-Plenário, dando notícia das providências até agora adotadas para a inserção dos ditos recursos no Orçamento Geral da União;
- c) ressaltam as modulações que o mencionado *decisum* estabeleceu para essa inserção, em particular a concessão de prazo até 31 de dezembro de 2014 para a adaptação da execução dos projetos atualmente em andamento, e a necessidade de trânsito orçamentário com identificação de fonte específica, de forma a se determinar a origem desses recursos.



62522.20558

II – ANÁLISE

II.1 – Posições expressas no Relatório anteriormente apresentado

Em meu relatório original, após ressaltar a ausência, em qualquer ponto examinado, de denúncias de desvio de finalidade ou de apropriação irregular dos recursos, salientei a gravidade da constatação de que tais recursos vinham sendo mantidos em conta separada, excluídos.

Sustentei, então, como mantenho, posição de que tais recursos – e as despesas com eles custeadas – encontram-se inseridos de forma inequívoca na esfera pública delineada na Constituição Federal por 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. Tal obrigação vem reiterada pelos arts. 2º e 4º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, ao estabelecerem o princípio da universalidade, e pelo art. 56 do mesmo diploma quando enuncia o princípio de unidade de tesouraria vedando “qualquer fragmentação para criação de caixas especiais”.

Não vislumbro possibilidade de excepcionalizar esses valores em função de uma suposta natureza de despesas típicas da função de autoridade monetária, pois a a Redi-BC tem finalidades estritamente de custeio administrativo e investimentos, não se confundindo com os fundos de execução das políticas monetária e cambial (o que aliás já é previsto expressamente pelo art. 5º, § 6º, da Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal). Tampouco me afastam dessa convicção as alegações de que, por ter sido instituída em razão da capacidade normativa específica conferida ao Conselho Monetário Nacional em sua função regulatória (e não por lei em sentido formal), essa arrecadação compulsória não teria caráter de receita pública e engendraria um fundo de natureza privada. Admitir-se esse raciocínio significaria fazer prevalecer a forma sobre a essência, mascarando o fato de que a arrecadação é compulsória, decorrente do poder de império do Estado, e plenamente vinculada. Subscrevi, na ocasião, as minudentes razões pelas quais o Tribunal de Contas indefere o pedido recursal como razões de decidir para adoção dessa posição.

Identifiquei, então, a manutenção desses recursos fora do orçamento como possibilidade, em tese, de grave infração à norma legal



(art. 16, inc. III, alínea 'b' da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992), de conduta tipificada penalmente (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) e de crime de responsabilidade (art. 11, item 1, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950). Critiquei, ainda, o mérito dessa política, asseverando os malefícios da manutenção de “caixas paralelos” na execução da despesa pública para o equilíbrio fiscal. Manifestei, em especial, o repúdio a que a credibilidade que é hoje o maior patrimônio do Banco Central do Brasil pudesse ser posta em xeque pela adoção de procedimentos de despesas incompatíveis com a ordem constitucional.

Em função dessa apreciação, propus naquela oportunidade a manifestação taxativa, pela Comissão, de sua avaliação pela inconstitucionalidade, ilegalidade e inconveniência administrativa e econômica da prática em questão, bem como fosse dada ciência ao Ministério Público, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União.

II.2 – Dos fatos supervenientes

Como já relatado na Seção I, recebi com grande alívio a única informação que seria capaz de modificar minha posição anterior: a de que o Banco Central do Brasil posiciona-se pelo acatamento das determinações do Acórdão examinado, passando a incorporar tais valores ao Orçamento.

Assim, resta pacificada a situação, retornando essa importante questão ao seu adequado curso legal e constitucional.

O Banco encaminha cópia de ofício já encaminhado ao TCU, pelo qual dá conta que criou ação específica no Plano Plurianual 2012-2015 e contemplou os valores correspondentes no Projeto de Lei Orçamentária para 2013, bem como definiu, de comum acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, os procedimentos para registro desses valores por meio de fonte específica.

Com efeito, trata-se da Ação “20ZA – Fortalecimento das ações de autoridade monetária”, para a qual consta previsão de desembolsos no montante de R\$ 40.000.000,00 no PLOA/2013 na fonte “296 – Doações de pessoas ou instituições privadas nacionais”.



Observo que tal valor não representa a totalidade dos recursos em jogo, que supera a casa do bilhão de reais. No entanto, é de reconhecer-se que o Acórdão do TCU fixa uma transição gradual para a inserção desses recursos no regramento orçamentário: de imediato, exige a suspensão do início de novos projetos (item 9.1.1); em seguida, dá um prazo bastante dilatado, até 31/12/2014, para a adequação da execução orçamentária ao Orçamento Geral da União (item 9.1.2). Por fim, determina no item 9.1.3 o pleno recolhimento dos valores, sem no entanto explicitar prazo específico; neste último aspecto, não vejo como considerar como prazo final para essa providência outra data que não a de 31/12/2014 fixada em caráter geral no item 9.1.2. Não tenho razões para questionar o mérito da avaliação técnica da necessidade dos prazos específicos concedidos no Acórdão para a plena regularização; destarte, compreendo que as medidas adotadas conformam-se aos procedimentos orientados pela Corte de Contas, sendo válidos como regularização fática da situação que ora examinamos.

II.3 – Do novo posicionamento do Relatório

À vista do que expus acima, posso propor a reconsideração das posições do relatório original, com segurança e convicção.

Em relação ao papel regimental da CMA quanto a “avaliar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e indireta” (art. 102-A, inc. I, alínea ‘d’, do Regimento Interno), entendo que deve ser exercitado com energia pela Comissão em todos os temas relevantes de que tome conhecimento. Este caso não é diferente, mas felizmente podemos manifestar opinião colegiada diametralmente oposta à que originalmente havia aventado. O que se tinha, do simples exame do Acórdão, era a indicação nos autos de que o Banco daria prosseguimento ao uma prática contrária ao ordenamento jurídico. Por este motivo, insisti que a credibilidade da instituição estaria em jogo. Agora, temos comprovado que a autarquia modificará suas posições anteriores e seguirá os procedimentos constitucionais, nos termos da orientação do controle externo. Portanto, exatamente por estar em jogo a credibilidade desse organismo, creio ser imprescindível que a Comissão expresse o seu reconhecimento em relação ao acerto das medidas adotadas, contribuindo para o reforço institucional à atuação da autoridade monetária brasileira.

Devo registrar, de passagem, a posição deste Relatório em relação a uma preocupação reiterada pela comunicação do Banco Central: a



necessidade de que os recursos ingressem no Orçamento da União com identificação de fonte específica, para que se mantenha na sua aplicação a vinculação às finalidades expressas na legislação que impôs a contribuição que deu origem à Redi-BC. Quanto a isto, não há – e nem houve em momento algum – qualquer controvérsia. Essa contribuição compulsória foi instituída pela Circular BCB 559/1980, posteriormente modificada pelo Regulamento anexo à Resolução CMN 1631/1989, para aplicações com finalidade específica de desenvolvimento institucional do Banco Central. Devem certamente permanecer destinadas a essas finalidades: assim dispõem a letra e o espírito do art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 14 de julho de 2000). Neste sentido, temos integral concordância com essa vinculação, que está inclusive garantida pelo item 9.1.3 do Acórdão examinado.

Em relação à proposta anterior de comunicação ao Ministério Público, entendo que perde o objeto. A conduta que haveríamos de combater, inclusive com essa representação, seria a persistência na manutenção da prática contrária à Constituição e ao ordenamento jurídico. Agora, estamos diante da constatação oposta: a expressa adesão dos responsáveis às providências de cumprimento desse mesmo ordenamento, segundo o entendimento da Corte de Contas e deste Relator. Assim, não há falar-se em possibilidade do cometimento presente de qualquer das irregularidades que examinei anteriormente.

Caberia perquirir – e essa é uma preocupação expressa na manifestação do Banco Central – acerca de uma eventual irregularidade em períodos anteriores a essas decisões que vêm de ser comunicadas à Comissão. A esse respeito, sustenta a autarquia que a matéria é controversa, suscitando dúvidas razoáveis, que inclusive ensejaram no âmbito do TCU manifestações contrárias ao entendimento afinal prevalecente. Opiniões da mesma natureza teriam sido manifestadas também pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria Geral da República em Ação Direta de Inconstitucionalidade que, não obstante, foi arquivada sem julgamento definitivo de mérito por razões processuais (ADI 1398/DF).

Entendo que não devemos adentrar nessa revisão retroativa, como não adentramos antes, dado que nossa avaliação referia-se expressamente à conduta presente da autarquia em relação à discussão no processo de contas, e não às suas atitudes pretéritas. Processualmente, estamos nos pronunciando sobre aquilo que examinamos, e esse exame é - salvo por decisão da própria Comissão - a política atualmente praticada e



os seus resultados futuros. De ordinário, não entra no foco da avaliação do nosso controle legislativo um julgamento *a posteriori* de condutas de gestores individuais com vistas à responsabilização, sem reflexos para o momento presente. Este caráter judicante pertence ordinariamente às instituições judiciais ou judiciariformes, como o TCU. Não digo que não possamos adentrar essa revisão de condutas, em casos que assim o exijam – esta é uma prerrogativa regimental expressa e irrenunciável. Sustento, no entanto, que o Parlamento tem a prerrogativa, ainda mais importante, de escolher a pauta de suas avaliações, e sustento no caso concreto deveríamos ter razões muito mais fortes para enveredar pela retroatividade.

A missão fundamental do controle externo é corrigir desvios e assegurar a regularidade da gestão pública; esta correção foi obtida neste caso. Para esta Comissão, assoberbada com a fiscalização de todo um leque de problemas públicos prementes, creio que é mais importante buscar novos problemas a resolver no presente do que intervir numa responsabilização pretérita que, em todo caso, já está em movimento. Caso não tivéssemos obtido a certeza de que as medidas tivessem sido tomadas no sentido correto de regularização, teríamos o dever de intervir, com toda a energia e mobilizando todos os recursos, inclusive titularizando a iniciativa processual nos âmbitos criminal e cível. Mas quando se nos apresenta agora a conduta correta do gestor, sem indícios de malversação pretérita, não vejo razões para redundar no processo de responsabilização ordinária que já se encontra na sua marcha normal.

Em relação à comunicação do fato à 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), originalmente proposta, também há perda de objeto: caberia àquela Comissão diligenciar para a inclusão na peça orçamentária destes recursos diante de uma suposta omissão do Executivo em fazê-la. Já constando os valores da Redi-BC na proposta orçamentária, nenhuma ação específica caberia à Comissão de Orçamento que diferisse de seu exame habitual de todo o conjunto da lei orçamentária.

Por fim, a comunicação ao Tribunal de Contas da União deve ser mantida, mas com natureza diferente. Diante da complexidade das providências para o cumprimento de sua decisão, refletidas nas etapas graduais definidas pelo próprio Tribunal e no prazo extenso concedido, torna-se imprescindível um acompanhamento detalhado de sua implementação. Assim, compete-nos solicitar ao TCU, com fulcro no art.





102-A, inciso I, alínea 'e', do Regimento Interno, que ^{*62522.20558*}monitore o cumprimento de seu Acórdão e informe periodicamente à Comissão os resultados apurados.

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, inclusive as manifestações do Banco Central do Brasil por meio do Ofício 1547/2012-BCB/Diret e seus anexos;

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 ação do Banco Central do Brasil no sentido do acatamento integral do disposto no Acórdão nº 1448/2012-TCU-Plenário representa medida extremamente positiva sob os pontos de vista jurídico, administrativo e econômico, contribuindo para o fortalecimento da credibilidade da instituição;

III) pela solicitação ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no 102-A, inciso I, alínea 'e', do Regimento Interno, no sentido de que monitore o cumprimento de seu Acórdão nº 1448/2012-Plenário, informando periodicamente à Comissão os resultados desse monitoramento.

Sala de Reuniões da Comissão, em 13 de novembro de 2012.

Senador RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

Senador PEDRO TAQUES, Relator



SENADO FEDERAL

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Control

AVISO Nº 36, de 2012

ASSINAM O PARECER, NA 45ª REUNIÃO, DE 13/11/2012, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE:

Sen. Rodrigo Rollemberg

RELATOR:

Sen. Pedro Taques

Bloco de Apoio ao Governo(PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)

Anibal Diniz (PT)	1. Ana Rita (PT)
Acir Gurgacz (PDT)	2. Delcídio do Amaral (PT)
Jorge Viana (PT)	3. Vanessa Grazziotin (PC DO B)
Pedro Taques (PDT)	4. Cristovam Buarque (PDT)
Rodrigo Rollemberg (PSB)	5. Antonio Carlos Valadares (PSB)

Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PMDB, PP)

Luiz Henrique (PMDB)	1. Tomás Correia (PMDB)
VAGO	2. Lobão Filho (PMDB)
Eunício Oliveira (PMDB)	3. Romero Jucá (PMDB)
Sérgio Souza (PMDB)	4. João Alberto Souza (PMDB)
Eduardo Braga (PMDB)	5. VAGO
Ivo Cassol (PP)	6. VAGO

Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)

Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	1. Cícero Lucena (PSDB)
Alvaro Dias (PSDB)	2. Flexa Ribeiro (PSDB)
José Agripino (DEM)	3. VAGO

Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PPL, PR)

Gim (PTB)	1. João Vicente Claudino (PTB)
João Costa (PPL)	2. Blairo Maggi (PR)

PSD PSOL

Randolfe Rodrigues	1. Marco Antônio Costa
--------------------	------------------------