



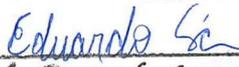
REC  
000168

## BANCO CENTRAL DO BRASIL

Ofício 13292/2016-BCB/Diret  
PE 93020

Brasília, 5 de julho de 2016.

A Sua Excelência o Senador  
Raimundo Lira  
Presidente da Comissão Especial do Impeachment  
Senado Federal – COCETI  
Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Sala 15, Subsolo  
70165-900 Brasília – DF

Recebido na COCETI em 7 / 7 / 2016  
  
Eduardo Bruno do Lago de Sá  
Matricula: 228210

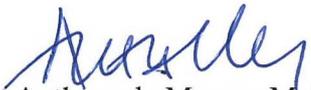
Assunto: Ofícios nº 127/2016 – CEI e nº 129/2016 – CEI, de 29 de junho de 2016.

Senhor Presidente,

Reportamo-nos aos Ofícios nº 127/2016 – CEI e nº 129/2016 – CEI, ambos de 29 de junho de 2016, por meio do qual Vossa Excelência solicita que sejam encaminhadas à Comissão Especial do Senado Federal que analisa o pedido de impeachment da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, “*cópias das íntegras das atas das reuniões de 2014 e 2015 relativas às ‘pedaladas fiscais’ envolvendo o Banco do Brasil e o Plano Safra, realizadas no âmbito dos Comitês de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (COREMEC), do Comitê de Estabilidade Financeira (COMEF) e da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (COMOC)*”, bem como dos “*documentos pelos quais as áreas técnicas do Banco Central, responsáveis pela fiscalização prudencial, questionavam a Procuradoria do próprio BACEN, bem como desta à Advocacia-Geral da União, sobre a detecção das chamadas ‘pedaladas fiscais’ e sobre as medidas adotadas no âmbito da fiscalização prudencial*”.

2. A propósito do assunto, encaminhamos cópia da Nota Conjunta Difis/PGBC, de 5 de julho de 2016, que discorre sobre toda a matéria veiculada nos Ofícios, acompanhada de todos os documentos disponíveis no âmbito do Banco Central do Brasil.

Atenciosamente.

  
Anthero de Moraes Meirelles  
Diretor de Fiscalização

  
Isaac Sidney Menezes Ferreira  
Procurador-Geral

Anexos: Nota Conjunta Difis-PGBC, de 5 de julho de 2016, e documentos nela referenciados.



# BANCO CENTRAL DO BRASIL

## NOTA CONJUNTA DIFIS/PGBC DE 5 DE JULHO DE 2016

Poder Legislativo. Senado Federal. Comissão Especial do Impeachment. Ofícios nº 127 e nº 129/2016 – CEI, de 29 de junho de 2016. Solicitações de fornecimento de documentos produzidos no âmbito do Banco Central do Brasil (BCB), referentes às denominadas “pedaladas fiscais”.

Trata-se de solicitações do Presidente da Comissão Especial do Impeachment (CEI) do Senado Federal para que o Banco Central do Brasil (BCB), com vistas a instruir o processo de impeachment da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, forneça “*cópias das íntegras das atas das reuniões de 2014 e 2015 relativas às ‘pedaladas fiscais’ envolvendo o Banco do Brasil e o Plano Safra, realizadas no âmbito dos Comitês de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (COREMEC), do Comitê de Estabilidade Financeira (COMEF) e da Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (COMOC)*” (Ofício nº 127/2016 – CEI, de 29 de junho de 2016<sup>1</sup>), bem como dos “*documentos pelos quais as áreas técnicas do Banco Central, responsáveis pela fiscalização prudencial, questionavam a Procuradoria do próprio BACEN, bem como desta à Advocacia-Geral da União, sobre a detecção das chamadas ‘pedaladas fiscais’ e sobre as medidas adotadas no âmbito da fiscalização prudencial*” (Ofício nº 129/2016 – CEI, também de 29 de junho de 2016<sup>2</sup>).

2. Considerando que as demandas da CEI são relacionadas a assuntos de supervisão e jurídicos, elabora-se a presente nota reunindo os elementos disponíveis no âmbito da Área de Fiscalização (Difis) e da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC).

### **Resposta ao Ofício nº 127/2016 – CEI**

3. Quanto à matéria posta no Ofício nº 127/2016 – CEI, inicialmente cabe frisar o que já foi esclarecido ao Tribunal de Contas da União (TCU) no Processo TC 021.643/2014-8: a incumbência cometida ao BCB de apurar os resultados fiscais para fins distintos de suas decisões de política monetária não o transformou em entidade integrante da estrutura governamental responsável pela execução e controle da política fiscal, bem como não lhe atribuiu o dever de controlar a ordenação da despesa e a arrecadação da receita orçamentária do Poder Público.

<sup>1</sup> Decorrente da aprovação do Requerimento nº 132, de 2016, de autoria do Senador Antonio Anastasia.

<sup>2</sup> Decorrente da aprovação do Requerimento nº 135, de 2016, de autoria do Senador Antonio Anastasia.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

4. Isso porque as Mensagens Presidenciais, ao disporem sobre a “*metodologia de cálculo do resultado primário e nominal*”, destacam expressamente que “*o controle dos itens que compõem o resultado*” foi mantido no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e não foi transferido para ao BCB, a quem coube apenas a apuração, conforme se nota no trecho adiante transcrito, idêntico nas Mensagens para os Projetos de Lei Orçamentária (PLOA) de 2013, 2014 e 2015:

*“O segundo [critério], denominado ‘acima da linha’, é acompanhado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda - STN/MF e pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MP e possibilita o controle dos itens que compõem o resultado, sendo fundamental para a elaboração dos orçamentos e do planejamento fiscal.”* (Destaque ausente no original.)

5. Ademais, certo também é que a apuração dos resultados fiscais “*para fins de verificação do cumprimento da meta*” não determina que as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, sejam adotadas como a única referência pelos órgãos de controle da política fiscal (STN e SOF). Pelo contrário, as próprias Mensagens Presidenciais fazem expressa referência a duas sistemáticas de apuração: “*acima da linha*”, atribuída à STN e à SOF, e “*abaixo da linha*”, elaborada pelo BCB.

6. No mesmo sentido, o “*Manual de Estatísticas Fiscais publicadas pelo Departamento Econômico do Banco Central do Brasil*” (Manual de Estatísticas Fiscais do BCB), atualizado em abril de 2012<sup>3</sup>, aponta o caráter de complementaridade entre as metodologias, ressaltando que o conjunto de indicadores fiscais produzidos segundo o escopo das fontes de financiamento do setor público (critério ‘abaixo da linha’) possibilita verificações e/ou análises comparativas em relação aos indicadores oriundos da contabilidade pública, ou seja, constitui importante instrumento complementar de análise das finanças públicas por agentes econômicos, gestores públicos, agências de avaliação de risco, órgãos de controle e sociedade em geral.

7. Em outros termos, as funções atualmente cabíveis ao BCB são bem distintas dos papéis de execução ou contabilidade orçamentária da União e de controle do cumprimento das metas fiscais, razão pela qual não compete à Autarquia acompanhar a evolução das obrigações financeiras da União nem de suas relações com as instituições financeiras e as demais entidades credoras.

8. Para além disso, o BCB não foi indicado pela lei como responsável pela execução orçamentária dos programas objeto do Processo TC 021.643/2014-8, dentre eles o Plano Safra. Como o TCU reconheceu, ao prolatar o Acórdão 825/2015–TCU–Plenário, em 15 de abril de 2015, a Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, cometeu ao Ministério da Fazenda a disciplina – e, por conseguinte, a fiscalização – da subvenção de equalização de juros nas operações de crédito rural (art. 5º), cabendo ao BCB tão somente o acompanhamento das operações sob a ótica da relação entre instituições financeiras e tomadores de recursos (art. 7º), considerando, por óbvio, o

---

<sup>3</sup> Disponível em <http://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf>.

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

prisma da supervisão bancária e da regulação prudencial definido pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e na legislação específica do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

9. Em decorrência desse regime legal, que demarca a ausência de competência regulatória da Autoridade Monetária sobre a execução orçamentária da União e sobre o processo de subvenção econômica por meio de equalização de taxa de juros, **o BCB não submeteu qualquer proposta ou matéria relativa às “pedaladas fiscais” envolvendo o Banco do Brasil e o Plano Safra ao Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (Coremec), ao Comitê de Estabilidade Financeira (Comef) e à Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (Comoc).**

10. Assim, para além de **não haver nenhuma manifestação do BCB nesses órgãos colegiados sobre eventuais atrasos nos repasses da União a bancos públicos federais para pagamento de programas sociais e outras obrigações, prática que se convencionou chamar “pedaladas fiscais”,** as matérias submetidas pela Autarquia à **Comoc**, previamente à deliberação do Conselho Monetário Nacional (CMN), afetas ao crédito rural (e não especificamente ao Plano Safra) diziam respeito **exclusivamente à condução da política monetária, essencialmente alterações em regras de exigibilidades, de direcionamento e de encaixe obrigatório de recursos do crédito rural, na forma dos arts. 4º e 10 da Lei nº 4.595, de 1964:**

- a) Ata da 254ª Sessão, realizada em 24 de junho de 2014: Voto 65/2014-CMN, que estabelece alteração na forma de apuração da base de cálculo da exigibilidade de aplicação de recursos obrigatórios, define fatores de ponderação para fins de cumprimento da exigibilidade e das subexigibilidades, previstos na Seção 6-2 do MCR [Manual de Crédito Rural], mantém os percentuais de direcionamento de recursos da poupança rural para a exigibilidade, a subexigibilidade, a faculdade e o encaixe obrigatório previstos na Seção 6-4 do MCR e introduz ajustes no Capítulo 6 do MCR – Retirado de pauta a pedido da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda;
- b) Ata da 255ª Sessão, realizada em 30 de julho de 2014: Voto 75/2014-CMN, que altera regulamentação do Crédito Rural relativa à exigibilidade dos recursos obrigatórios de que trata o item 13 da Seção 2 do Capítulo 6 do MCR – Encaminhamento do assunto ao CMN, com recomendação de aprovação;
- c) Ata da 258ª Sessão, realizada em 30 de outubro de 2014:
  - Voto 103/2014-CMN, que propõe permitir que o excesso de aplicação em investimento pecuário, de que trata a faculdade prevista no MCR 6-2-13-“c”, seja computado para cumprimento da Exigibilidade dos Recursos Obrigatórios;
  - Voto 104/2014-CMN, que faculta a utilização de fator de ponderação instituído na Resolução nº 4.259, de 8 de agosto de 2013, para cumprimento da exigibilidade da poupança rural (MCR 6-4);



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

- Voto 105/2014-CMN, que eleva o percentual da exigibilidade da Poupança Rural (MCR 6-4) de 67% para 72% e reduz o percentual de encaixe obrigatório de 18% para 13%, para o período de 1º de novembro de 2014 a 30 de junho de 2015, com ajustes a partir de 1º de julho de 2015;

Encaminhamento das matérias ao CMN, com recomendação de aprovação;

d) Ata da 264ª Sessão, realizada em 22 de abril de 2015: Voto 19/2015-CMN, que propõe edição de resolução alterando condições do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) – Encaminhamento do assunto ao CMN, com recomendação de aprovação;

e) Ata da 265ª Sessão, realizada em 27 de maio de 2015:

- Voto 30/2015-CMN, que propõe a edição de ato normativo alterando o Regulamento anexo à Resolução nº 3.932, de 16 de dezembro de 2010, que consolida as normas sobre direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas entidades integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), e dispendo sobre a Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e a Letra de Crédito Imobiliário (LCI);

- Voto 31/2015-CMN, que dispõe sobre o direcionamento dos recursos captados por meio da emissão de LCA lastreada em direitos creditórios originados de operações sujeitas aos direcionamentos de que tratam o MCR 6-2 e 6-4 ou contratadas com recursos de que trata o MCR 6-1-2 e veda gravame em duplicidade na emissão desse título;

- Voto 32/2015-CMN, que eleva o percentual do direcionamento de aplicação dos recursos da Poupança Rural (MCR 6-4) de 72% para 74% em crédito rural, eleva o percentual de encaixe obrigatório de 13% para 15,5% e reduz o percentual de encaixe obrigatório adicional de 10% para 5,5%;

Encaminhamento das matérias ao CMN, com recomendação de aprovação; e

f) Ata da 266ª Sessão, de 24 de junho de 2015: Voto 46/2015-CMN, que autoriza a utilização do sensoriamento remoto para fins de fiscalização de operações de crédito rural e determina o registro das coordenadas geodésicas do empreendimento financiado por operações de crédito rural no Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (Sicor) – Encaminhamento do assunto ao CMN, com recomendação de aprovação.

11. Estas proposições tratadas na Comoc, além das demais submetidas ao CMN pelo Ministro de Estado da Fazenda em 2014 e 2015 em ordem à disciplina de aspectos mais diretamente ligados à política agrícola e ao conteúdo de operações de crédito rural, constam de **mídia digital** que acompanha a presente nota técnica, não havendo óbice a que seja encaminhada



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

à Comissão solicitante. Nos demais colegiados (Coremec e Comef), não há qualquer voto ou matéria a respeito da temática objeto do Ofício nº 127/2016 – CEI.

### Resposta ao Ofício nº 129/2016 – CEI

12. Quanto à matéria posta no Ofício nº 129/2016 – CEI, cabe registrar que demanda similar já havia sido veiculada no Ofício nº 60/2016 – CEI, de 6 de junho de 2016, por meio do qual foram solicitadas “*cópias de eventuais procedimentos de investigação e responsabilização relativos às chamadas ‘pedaladas fiscais’*”, já respondida com a remessa do Parecer Jurídico 287/2016-BCB/PGBC, de 13 de junho de 2016, do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, de 7 de agosto de 2014, e do Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, de 31 de março de 2015.

13. De modo complementar, o Ofício nº 129/2016 – CEI agora solicita “*documentos pelos quais as áreas técnicas do Banco Central, responsáveis pela fiscalização prudencial, questionavam a Procuradoria do próprio BACEN, bem como desta à Advocacia-Geral da União, sobre a detecção das chamadas ‘pedaladas fiscais’ e sobre as medidas adotadas no âmbito da fiscalização prudencial*”.

### Supervisão bancária

14. Para melhor tratar da primeira parte da demanda, importa traçar considerações gerais sobre o modelo de supervisão do SFN adotado pelo BCB.

15. Segundo as melhores práticas e recomendações internacionais, a supervisão bancária deve pautar-se pelo enfoque sistêmico da fiscalização, sendo o acompanhamento dos riscos atividade fundamental nos processos de avaliação e de monitoramento, especialmente dos riscos de crédito, de liquidez, de mercado, operacional, legal, de reputação e de estratégia. Assim, o trabalho da supervisão bancária não se confunde, por exemplo, com a tarefa de auditoria, que está a cargo dos mecanismos de controles internos (Resolução nº 2.554, de 24 de setembro de 1998<sup>4</sup>) e de empresas de auditoria (Resolução nº 3.198, de 27 de maio de 2004<sup>5</sup>).

16. A atuação da supervisão tem, pois, caráter prudencial e é focada na identificação dos riscos incorridos pelas instituições supervisionadas e na avaliação da capacidade de gerenciamento desses riscos. Avalia-se a capacidade de identificação, de entendimento e de gerenciamento adequado, pelas instituições, dos riscos a que estão expostas, bem como de sua atuação preventiva, determinando a adoção de ações corretivas, quando necessárias.

17. As estratégias de supervisão, definidas em função do porte, da capacidade patrimonial, da natureza das atividades e da qualidade da administração das instituições, orientam a composição e o escopo das atividades específicas. A programação de atividades é

<sup>4</sup> Disponível para consulta na página do BCB na internet:

<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=1998&numero=2554>.

<sup>5</sup> Disponível para consulta na página do BCB na internet:

<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=2004&numero=3198>.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

revista periodicamente e modificada na medida do necessário, incorporando os resultados de monitoramento e inspeções recentes.

18. O BCB, por meio da Difis<sup>6</sup>, elabora anualmente o Plano de Ação da Supervisão (PAS), contemplando o planejamento das ações – atividades, projetos e iniciativas – das unidades da Área para o exercício seguinte.

19. As instituições bancárias, cujo universo gira em torno de 130 bancos e conglomerados bancários, são objeto de contínuo processo de acompanhamento de sua situação econômico-financeira, da sua gestão e de seus controles, com base nas periódicas informações gerenciais ou regulamentares endereçadas às unidades da Difis. Na programação do PAS, além desse processo contínuo de supervisão, são definidas as inspeções necessárias para o aprofundamento de temas específicos.

20. O planejamento das ações tem como base várias fontes, tais como:

- a) cenário macroeconômico nacional e internacional;
- b) resultados dos trabalhos anteriores nas instituições supervisionadas;
- c) informações obtidas no Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC), que será detalhado adiante;
- d) informações de monitoramentos realizados;
- e) ciclo de supervisão;
- f) solicitações e informações de outras áreas do BCB; e
- g) informações de órgãos de supervisão internacionais, órgãos governamentais, auditorias independentes e veículos de imprensa.

21. A visão global acerca de uma entidade supervisionada, no caso do segmento bancário, é elaborada com base no SRC, que consiste em procedimento abrangente de avaliação da governança corporativa e dos riscos inerentes às várias linhas de negócio de uma instituição e dos controles existentes para sua mitigação. Na avaliação qualitativa, são examinados os riscos de crédito, de mercado, de liquidez, de reputação, de estratégia, operacional, legal, além dos associados ao uso de tecnologia da informação e à prevenção e combate à lavagem de dinheiro e

---

<sup>6</sup> Construído em conjunto por todas as unidades da Difis, para garantir a integração dos esforços e o aproveitamento de potenciais sinergias. Atualmente, a Área é composta pelos seguintes departamentos, nos termos do art. 4º, inciso IV, item 4, do Regimento Interno do BCB:

- a) Departamento de Gestão Estratégica, Integração e Suporte da Fiscalização (Degef);
- b) Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig);
- c) Departamento de Supervisão Bancária (Desup);
- d) Departamento de Supervisão de Conduta (Decon);
- e) Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições Não Bancárias (Desuc).



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

ao financiamento ao terrorismo. Na avaliação quantitativa, é realizada ampla avaliação da situação econômica e financeira, contemplando o exame do capital, dos ativos, das exigibilidades, da liquidez e dos resultados.

22. Esse modelo de supervisão foi avaliado pelo TCU em levantamento realizado no Processo TC 014.535/2014-9, concluído com a expedição do Acórdão 395/2015–TCU–Plenário, de 5 de março de 2015, sem qualquer recomendação ou determinação ao BCB. Posteriormente, o TCU realizou auditoria específica sobre a supervisão do BCB nos bancos públicos federais (TC 011.669/2015-2), reconhecendo, nos termos do anexo **Acórdão 612/2016–TCU–Plenário, de 16 de março de 2016**, que *“os procedimentos de supervisão bancária realizados nos principais bancos públicos sistemicamente importantes são equivalentes aos realizados nos bancos privados de porte semelhante”*. Nesse paradigmático julgamento, a Corte de Contas assentou ainda que o BCB *“é capaz de identificar, de forma razoável, as alterações de situação do BB e da Caixa, nas áreas comparáveis aos seus pares do setor privado, que possam comprometer a solidez do sistema financeiro nacional”*<sup>7</sup>, cabendo destacar que essa auditoria foi realizada após a conclusão do Processo TC 021.643/2014-8, atinente às chamadas “pedaladas fiscais”.

23. Feito esse introito, cumpre discorrer sobre o acompanhamento que a Difis vinha e vem fazendo das situações específicas que foram objeto do Processo TC 021.643/2014-8.

### Caixa Econômica Federal: Pagamento de Benefícios Sociais

24. Em *“decorrência dos trabalhos de Acompanhamento Contínuo”*, identificou-se variação relevante em conta do Plano Contábil do Sistema Financeiro (Cosif) da Caixa Econômica Federal (Caixa) na data base **31 de dezembro de 2013**. Tratava-se de variação significativa do saldo relativo a dezembro de 2013, quando comparado a novembro, na rubrica contábil “Pagamentos a Ressarcir”, do balanço da Caixa, conforme apontamento sinalizado pelo Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig) ao Departamento de Supervisão Bancária (Desup) em janeiro de 2014. Em **19 de março de 2014**, em função da constatação, foi aberto o Pt 1401596192, tendo o Desup requisitado à instituição financeira que discriminasse a origem da referida variação.

25. Em resposta, a Caixa informou tratar-se de lançamentos referentes a pagamentos efetuados aos beneficiários dos programas sociais Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego, sem o respectivo provisionamento dos valores pelos órgãos gestores dos citados programas.

26. Com vistas a dar continuidade à análise da origem dos saldos contábeis, foram requisitadas à Caixa cópias dos contratos celebrados com os órgãos gestores, a saber:

- a) contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Caixa para prestação de serviços de habilitação e identificação dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial, o pagamento, a apuração, o

<sup>7</sup> Ver também notícia publicada no site do TCU em <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/supervisao-do-banco-central-na-caixa-economica-federal-e-no-banco-do-brasil-e-avaliada-pelo-tcu.htm>.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

controle dos valores, o processamento de dados e atendimento aos trabalhadores do Abono Salarial;

- b) contrato celebrado entre MTE e Caixa para prestação de serviços no âmbito do Seguro Desemprego;
- c) contrato celebrado entre Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Caixa relacionado a Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único 2013-2015.

27. As ações de supervisão contempladas na análise demonstraram que:

- a) os contratos previam prazos para o acerto de contas dos fluxos financeiros e os devidos ressarcimentos;
- b) ocorreu descumprimento ou cumprimento parcial de cláusulas relativas aos cronogramas de provisionamento ou de repasses pelos contratantes (gestores dos programas sociais);
- c) na ausência ou insuficiência de provisionamento de recursos financeiros, a Caixa efetuou os pagamentos aos beneficiários, seguindo os cronogramas estabelecidos pelos contratantes, com a utilização de recursos próprios;
- d) a situação foi refletida nos levantamentos para várias datas, em que ficaram evidenciados saldos credores em favor da Caixa.

28. O maior saldo apurado desde a data da variação significativa até o acerto final, em dezembro de 2015, foi de R\$ 5,5 bilhões. Considerando, para o período de dezembro de 2012 a dezembro de 2015, que o ativo total médio da Caixa foi de R\$ 957,4 bilhões, e que o total da exposição média a ativos contra a União (risco soberano) foi de R\$ 214,8 bilhões, tal valor representou, respectivamente, 0,58% e 2,60%.

### Sistema BNDES: Equalização de Taxas – Programa de Sustentação do Investimento (PSI)

29. Conforme acompanhamento realizado pela Difis junto ao Sistema Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sabe-se da existência de valores a receber do Tesouro Nacional a título de equalização de taxa de juros do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Tais valores decorreram da diferença entre o custo de captação em Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) mais remuneração e as taxas fixas estabelecidas para o mutuário final. Os valores equalizados são apurados em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano e devidos em 1º de julho e em 1º de janeiro de cada ano.

30. De acordo com a Portaria nº 122, de 10 de abril de 2012, e alterações posteriores, do Ministério da Fazenda, os pagamentos referentes às equalizações, relativas aos saldos médios diários das aplicações em operações de financiamento contratadas a partir de 16 de abril de 2012, eram devidos após 24 meses do término de cada semestre de apuração, e atualizados pela TJLP, my  
el



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

desde a data do cálculo (30 de junho e 31 de dezembro de cada ano) até a data do efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional (art. 5º, § 4º).

31. Com a edição da Portaria nº 950, de 28 de dezembro de 2015, em consonância com o Acórdão 825/2015–TCU–Plenário, foi suprimido o prazo de 24 meses para o pagamento dos valores de equalização das taxas de juros no âmbito do PSI. De acordo com essa nova Portaria, os pagamentos dos subsídios e subvenções econômicas passaram a ser devidos pelo Tesouro Nacional no primeiro dia após a apuração dos valores a serem pagos. Esse cálculo é realizado semestralmente, nos dias 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano. A mesma Portaria estabelece que o pagamento das equalizações poderá ser prorrogado de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras do Tesouro Nacional (art. 7º, § 1º).

32. Em dezembro de 2015, os valores relativos à equalização eram da ordem de R\$ 29,5 bilhões, contra passivos captados junto ao Tesouro Nacional de cerca de R\$ 502,1 bilhões, representando 5,8%.

33. Frise-se, ainda, que a Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, estabelece previsão para as concessões e o recebimento pelo BNDES da equalização de taxas nos diversos programas. Esses valores a receber são devidamente calculados e contabilizados pelas empresas do Sistema BNDES, as quais dão conhecimento da memória de cálculo mensalmente ao Tesouro Nacional.

### Banco do Brasil: Equalização de Taxa – Crédito Rural

34. Com os trabalhos de supervisão realizados pela Difis junto ao Banco do Brasil, tem-se acompanhado a existência de direitos por equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, de que trata o art. 1º, inciso II, da Lei nº 8.427, de 1992<sup>8</sup>. No art. 4º é definido que a equalização ficará limitada ao diferencial entre o custo de captação, mais os custos administrativos e tributários e a taxa cobrada do mutuário<sup>9</sup>. O art. 5º dessa Lei, por sua vez, define que os limites e critérios de equalização serão definidos em ato do Ministério da Fazenda<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder, observado o disposto nesta Lei, subvenções econômicas a produtores rurais e suas cooperativas, sob a forma de: (Redação dada pela Lei nº 12.058, de 2009)

I - equalização de preços de produtos agropecuários ou vegetais de origem extrativa; (Incluído pela Lei nº 9.848, de 26.10.1999)

II - equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural. (Incluído pela Lei nº 9.848, de 26.10.1999)

<sup>9</sup> Art. 4º A subvenção de equalização de taxas de juros ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras oficiais e os bancos cooperativos, nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural. (Redação dada pela Lei nº 9.848, de 1999).

<sup>10</sup> Art. 5º A concessão da subvenção de equalização de juros obedecerá aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo Ministério da Fazenda, especialmente no que diz respeito a custos de captação e de aplicação dos recursos, podendo a equalização, se cabível na dotação orçamentária reservada à finalidade, ser realizada de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das respectivas operações de crédito. (Redação dada pela Lei nº 10.648, de 3.4.2003)



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

35. As portarias de equalização de encargos financeiros são publicadas a cada Plano Safra, sendo independentes entre si, produzindo efeitos de enquadramento para os financiamentos concedidos no período e gerando equalização a partir da liberação dos recursos ao produtor rural até a liquidação das operações. Nas portarias são definidos os parâmetros, metodologia de apuração e cálculo da subvenção.

36. De forma geral, as portarias preveem:

- a) determinação de que a média diária dos saldos de operações contratadas atenda ao limite legal estabelecido;
- b) equalização limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários, e os encargos cobrados do tomador final do crédito;
- c) método de cálculo da equalização e respectiva atualização;
- d) equalização devida no primeiro dia após o período de equalização e que será atualizada até a data do efetivo pagamento pela STN; e
- e) forma de apresentação do cálculo de equalização e solicitações de pagamento à STN.

37. Os valores relativos às subvenções econômicas no âmbito do crédito rural são registrados no ativo, na rubrica contábil Outros Créditos sem Característica de Concessão de Crédito em contrapartida com a conta Cosif 7.1.9.99.00 – Outras Receitas Operacionais e/ou em contrapartida com a operação (Cosif 1.6). Após homologação dos valores pela STN, os recursos passam a ser remunerados pela Taxa Média Selic (TMS).

38. Os ressarcimentos são instrumentalizados conforme determinam as portarias do Ministério da Fazenda. A apuração do valor devido ocorre até o dia 20 do mês subsequente ao período de referência (mensal ou semestral), sendo remetidas à STN por e-mail, as planilhas de cálculo e de parâmetros para fins de avaliação prévia dos valores a serem ressarcidos. Após a validação, o Banco do Brasil expede ofícios apresentando os valores devidos e solicitando pagamento, com declaração de responsabilidade pela exatidão das informações relativas à aplicação dos recursos.

39. De forma complementar, anualmente, no mês de dezembro, em cumprimento às mensagens emitidas pela STN via Sistema de Informações Banco Central (Sisbacen), o Banco do Brasil disponibiliza as informações de saldos, separadamente por exercícios, para subsidiar o processo de inscrição em “Restos a Pagar”.

40. O valor da equalização é atualizado pela variação da TMS desde sua apuração, que ocorre de acordo com a respectiva portaria, até o pagamento pela STN, que é realizado segundo programação orçamentária.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

41. Ao longo do tempo, a STN efetuou as transferências dos recursos financeiros ao BB de forma que o montante a receber do Tesouro se mantinha relativamente estável. No período de 2012 a 2015, o saldo a título de equalização de taxas de juros e encargos, saltou de R\$ 2 bilhões em março de 2012 para R\$ 12,7 bilhões em março de 2015 e para R\$ 13,5 bilhões em junho de 2015. Segundo informações obtidas junto à instituição financeira, esse aumento decorreu dos seguintes fatores:

- a) redução dos repasses da STN ao Banco do Brasil a partir de 2012;
- b) crescimento do volume de recursos à disposição dos produtores para financiamento da atividade agropecuária brasileira;
- c) aumento da taxa Selic, haja vista que os direitos do Banco do Brasil contra o Tesouro Nacional, após homologação das faturas pela equipe da STN, ficam registrados no ativos do banco e são corrigidos pela TMS.

42. No período de dezembro de 2011 a junho de 2015, o balanço do Banco do Brasil corroborou as informações quanto ao crescimento do crédito agrícola, à participação dos recursos sujeitos à equalização e ao aumento correspondente ao crescimento do saldo a equalizar pelo Tesouro Nacional.

43. Considerando, para o período de dezembro de 2012 a dezembro de 2015, que o ativo total médio do Banco do Brasil foi de R\$ 1.223,1 bilhões e que o total da exposição média a ativos contra a União (risco soberano) foi de R\$ 259,3 bilhões, o maior saldo apurado a título de equalização de taxas de juros e encargos representou, respectivamente, 1,10% e 5,21% desses valores de referência.

### Supervisão prudencial

44. Em relação ao pagamento de benefícios sociais, equalização de taxas – Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e equalização de taxa – Crédito Rural, três aspectos merecem ser destacados sob a ótica prudencial.

- a) Risco de crédito de perda nos ativos

45. Os valores a receber da União, representada pelo MTE e pelo MDS, e do Tesouro Nacional, representado pela STN, sempre foram calculados e contabilizados pelas instituições financeiras, sendo devidamente levados em consideração na aferição de seus limites prudenciais.

46. Para o tratamento prudencial do risco de crédito, a perda não esperada (situações de estresse) deve ser coberta por capital e a perda esperada (situações previsíveis), por meio de provisões.

47. No que se refere ao requerimento de capital, o BCB segue as recomendações publicadas pelo Comitê de Supervisão Bancária de Basileia (Acordo de Basileia), as quais, em linhas gerais, para as exposições de um banco frente ao governo local, bem como para aquelas



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

que são garantidas pelo governo local, admitem utilizar fator de ponderação 0% (zero por cento) para calcular os Ativos Ponderados pelo Risco (RWA). Esse tratamento é o padrão utilizado pela quase totalidade dos países que seguem essas regras.

48. Assim, no caso da perda não esperada, o art. 19, inciso IV, da Circular nº 3.644, de 4 de março de 2013<sup>11</sup>, estabelece Fator de Ponderação de Risco (FPR) de 0% para o risco soberano, por exemplo, para operações realizadas com o Tesouro Nacional e com o BCB (e a própria União).

49. Também o art. 37, inciso II, determina a aplicação de FPR de 0% (zero por cento) à parcela de exposição coberta pelos seguintes instrumentos mitigadores de risco de crédito: garantia prestada pelo Tesouro Nacional ou pelo BCB.

50. A Resolução nº 3.721, de 30 de abril de 2009<sup>12</sup>, que trata da estrutura de gerenciamento do risco de crédito, define o risco de crédito da contraparte como a possibilidade de não cumprimento, por determinada contraparte, de obrigações relativas à liquidação de operações que envolvam a negociação de ativos financeiros, incluindo aquelas relativas à liquidação de instrumentos financeiros derivativos. Dentro da estrutura e processo da gestão de risco de crédito de uma instituição, a norma contempla a utilização de instrumentos que proporcionem efetiva mitigação do risco de crédito associado à operação.

51. Nos casos de existência de ativos contra a União em comento, se não há exigência regulamentar para a perda não esperada (situações de estresse) no caso do risco soberano, não faria sentido a exigência de provisão para perda esperada, ainda que a operação fosse apenas garantida por órgão da União. Isso porque não é o caso de se exigir provisão para ativos contra a União, que não apresenta risco de crédito. Exigir provisionamento para risco soberano equivaleria a colocar em dúvida a própria solvência da União.

### b) Risco de liquidez

52. As instituições públicas (Banco do Brasil, Caixa e BNDES), ao longo de todo o período analisado, apresentaram índices de liquidez suficientes para honrar seus compromissos, mesmo diante de cenários de estresse calculados em conformidade com sua política de liquidez. Do mesmo modo, no monitoramento diário da liquidez de tais instituições pelo BCB, não foi identificada situação de estresse que pudesse colocar em risco a liquidez dessas instituições públicas.

<sup>11</sup> Estabelece os procedimentos para o cálculo da parcela dos ativos ponderados pelo risco (RWA) referente às exposições ao risco de crédito sujeitas ao cálculo do requerimento de capital mediante abordagem padronizada (RWACPAD), de que trata a Resolução nº 4.193, de 1º de março de 2013. Disponível para consulta na página: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?numero=3644&tipo=Circular&data=4/3/2013>.

<sup>12</sup> Disponível para consulta na página do BCB na internet: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?numero=3721&tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&data=30/4/2009>.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

53. O monitoramento busca verificar se os bancos possuem fontes suficientemente líquidas de recursos para financiar suas necessidades de caixa de curto prazo em cenário de estresse. Instituições com Índice de Liquidez (IL) superior a 1,0 (100%) possuem ativos líquidos suficientes para suportar esse cenário. Dessa forma, observa-se por meio do Relatório de Estabilidade Financeira de março 2013<sup>13</sup>, divulgado no site de internet do Banco Central do Brasil, que o índice de liquidez do sistema bancário possui nível elevado (1,8), sendo o IL das instituições públicas superior ao das demais (2,8).

54. Desse modo, os valores a receber da União em nenhum momento colocaram em risco a liquidez de Banco do Brasil, Caixa e BNDES.

### c) Risco legal

55. Diferentemente do que se deu em relação aos riscos de crédito e de liquidez, os quais a Difis avaliou não estarem presentes no período objeto da solicitação parlamentar, o Desup submeteu consulta à PGBC quanto ao risco legal, abordando os seguintes aspectos, na forma do relatório anexo, de 16 de maio de 2014:

- a) aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, aos bancos públicos federais, à luz das análises e conclusões dos Pareceres nº GQ-50 e GQ-53, ambos da Advocacia-Geral da União (AGU), e do disposto no art. 1º, item I, da Resolução nº 1.996, de 30 de junho de 1993<sup>14</sup>;
- b) vedação expressa no art. 36 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no caso das instituições públicas federais, nas situações analisadas em que os contratantes deixaram de efetuar os repasses financeiros ou provisionamentos em volume suficiente aos contratados;
- c) não observância dos procedimentos previstos no art. 32 da LRF, nas situações em que os volumes provisionados ou repassados aos contratados não foram realizados em montantes suficientes e, de forma recorrente, resultaram em valores a favor das instituições financeiras, que utilizaram recursos próprios para a execução contratual de pagamentos de benefícios;
- d) comunicação dos fatos analisados ao Ministério Público Federal, nos termos da Resolução nº 1.996, de 1993.

<sup>13</sup> Relatório de Estabilidade Financeiro, pág. 16, março de 2013. Disponível na página do BCB na internet: [http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2013\\_03/refP.pdf](http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2013_03/refP.pdf)

<sup>14</sup> Disponível para consulta na página do BCB na internet:

<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?numero=1996&tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&data=30/6/1993>.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

56. Ao avaliar as questões, o órgão jurídico do BCB emitiu o já mencionado Parecer Jurídico 267/2014, no qual concluiu não haver providência a ser adotada pela Difis, em razão da existência de orientações vinculantes da AGU, sob a ótica da regulação e supervisão bancárias<sup>15</sup>.

### d) Acompanhamento Contínuo

57. No âmbito do Acompanhamento Contínuo realizado pela Difis, a Caixa, o Banco do Brasil e BNDES permanecem sendo objeto de trabalhos de fiscalização voltados à avaliação econômico-financeira, bem como ao gerenciamento de riscos e controles e à governança corporativa. É realizado acompanhamento dos saldos contábeis, os quais têm apresentado comportamento alinhado com o fluxo financeiro previsto nos contratos e portarias do Ministério da Fazenda, referentes aos programas Bolsa Família, Abono Salarial e Seguro Desemprego, bem como equalização de taxas de juros (crédito rural e PSI). Não se tem identificado, quanto a essas instituições, ocorrência de eventos que possam afetar seus níveis de solvência e de liquidez.

58. Para além disso, o Desup tem atuado para subsidiar o Departamento Econômico (Depec) na elaboração das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal publicadas pelo BCB, demandando e recebendo dessas instituições financeiras os saldos contábeis dos programas Bolsa Família, Abono Salarial, Seguro Desemprego (desde julho de 2014) e equalização de taxas de juros no âmbito do crédito rural e do PSI (desde dezembro de 2015, para atender a determinação contida no Acórdão nº 3297/2015–TCU–Plenário), os quais são encaminhados mensalmente àquela unidade compiladora.

### Manifestações jurídicas da PGBC e interlocução com AGU

59. A segunda parte do Ofício nº 129/2016-CEI solicita “*documentos [da PGBC] à Advocacia-Geral da União, sobre a detecção das chamadas ‘pedaladas fiscais’ e sobre as*

<sup>15</sup> Dado o tema e seus impactos, o Diretor de Fiscalização encaminhou a referida documentação em **25 de agosto de 2014** para ciência do Diretor de Política Econômica, que, em **28 de agosto de 2014**, determinou ao seu Chefe de Gabinete que os autos fossem remetidos ao Depec, “*para análise e providências cabíveis*”. Na mesma data, o Chefe do Departamento Econômico (Depec), solicitou ao Chefe do Desup “*informações sobre os ativos*” em referência, no “*encerramento do último dia útil do mês corrente*”, o que foi encaminhado ao Depec em **17 de setembro de 2014**.

Em seguida, em **24 de setembro de 2014**, a Divisão de Finanças Públicas do Depec analisou o caso, sob a ótica da produção das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, considerando seu objetivo precípuo, metodologia, critérios de abrangência e cobertura, padrões internacionais e procedimentos operacionais, sugerindo “*a incorporação do valor registrado pela CEF aos passivos financeiros do Governo Federal na apuração referente à data base de agosto de 2014, com o consequente impacto no resultado fiscal primário do período*”. Sugeriu também “*solicitar ao Desup o encaminhamento mensal, até o dia 15 do mês*” do montante necessário à compilação das estatísticas. Ainda em **24 de setembro de 2014** essas sugestões foram aprovadas pelo Chefe do Depec, dando ciência do assunto ao Diretor de Política Econômica.

Por importante, ressalte-se que, em decorrência de citada decisão, de **24 de setembro de 2014**, as estatísticas macroeconômicas do setor fiscal, publicadas pelo BCB, referentes ao mês de agosto e divulgadas em **30 de setembro de 2014**, já incorporaram esses montantes.

Desta forma, evidencia-se que, **tão logo levantadas as informações necessárias, estabelecidos os procedimentos operacionais cabíveis, apurado o valor e formada a convicção técnica quanto à sua natureza econômica, medidas que se concluíram em setembro de 2014, tais montantes foram incorporados às estatísticas fiscais publicadas pelo BCB ainda durante o referido mês de setembro**. Tudo isso se deu na primeira data-base após o Depec tomar conhecimento das informações prestadas pela Difis.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

*medidas adotadas no âmbito da fiscalização prudencial*". Para atendimento à essa demanda, convém delinear toda a interlocução havida entre a PGBC e os órgãos da AGU sobre a matéria.

60. De início, cabe renovar os esclarecimentos sobre a resposta da PGBC à consulta do Desup mencionada no tópico precedente, por ter sido ela a iniciar o debate da matéria no âmbito da AGU. Como já pontuado no Parecer Jurídico 287/2016-BCB/PGBC, elaborado em atenção ao Ofício nº 60/2016 – CEI, o anexo **Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC** propôs-se a analisar *“possível configuração de empréstimo ou adiantamento direta ou indiretamente deferido a controlador, nas hipóteses em que o pagamento antecipado a beneficiários de programas sociais envolve instituição financeira federal”*.

61. Nesse mister, o trabalho examinou, inicialmente, a aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595, de 1964<sup>16</sup>, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986<sup>17</sup>, aos bancos públicos federais. A primeira dessas normas veda às instituições financeiras a concessão de empréstimo ou adiantamento às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital em montante superior a 10%; a segunda, por sua vez, considera crime o deferimento de empréstimo ou adiantamento a controlador.

62. Segundo o Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, a expressão “adiantamento” – insculpida no art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e no art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986 – embora possa compreender, do ponto de vista da ciência econômica, a prática consistente no pagamento de benefícios sociais com recursos próprios de instituições financeiras públicas federais, tal discussão mostra-se dispensável.

63. Isso porque, nos termos do que ressaltou o Parecer, a questão foi solucionada de maneira vinculante no âmbito da Administração Pública Federal, na medida em que se assentou, nos Pareceres GQ-50<sup>18</sup> e GQ-53<sup>19</sup> – aprovados pelo Advogado-Geral da União, endossados pelo Presidente da República e publicados no Diário Oficial da União –, o entendimento de que as normas do art. 34, incisos III e IV, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplicam às instituições financeiras públicas federais.

64. É o que restou consignado no seguinte trecho do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC:

<sup>16</sup> “Art. 34. É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos: (...) III - As pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10% (dez por cento), salvo autorização específica do Banco Central da República do Brasil, em cada caso, quando se tratar de operações lastreadas por efeitos comerciais resultantes de transações de compra e venda ou penhor de mercadorias, em limites que forem fixados pelo Conselho Monetário Nacional, em caráter geral;”

<sup>17</sup> “Art. 17. Tomar ou receber, qualquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei, direta ou indiretamente, empréstimo ou adiantamento, ou deferi-lo a controlador, a administrador, a membro de conselho estatutário, aos respectivos cônjuges, aos ascendentes ou descendentes, a parentes na linha colateral até o 2º grau, consanguíneos ou afins, ou a sociedade cujo controle seja por ela exercido, direta ou indiretamente, ou por qualquer dessas pessoas: Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.”

<sup>18</sup> O qual aprovou o Parecer AGU/DF-02/94.

<sup>19</sup> O qual aprovou o Parecer AGU/PRO-04/94.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

“18. É concebível, em tese, que a prática contratual consistente no pagamento a beneficiários de programas sociais pela instituição financeira, mediante o uso de recursos próprios, com posterior reembolso (acrescido de remuneração) pela entidade da Administração Pública Federal, seja considerada como adiantamento, para os fins do art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986. Cuida-se, de fato, de antecipação remunerada de disponibilidade financeira, em proveito da entidade contratante, que a ciência econômica possivelmente consideraria como adiantamento.

19. Ocorre que, no caso dos autos, essa análise sequer precisa ser realizada, em virtude do entendimento assentado nos Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos aprovados pelo Advogado-Geral da União Geraldo Magela da Cruz Quintão, endossados pelo então Presidente da República, Itamar Augusto Cautiero Franco, e publicados na íntegra no Diário Oficial da União. Em conformidade com o art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República e publicado juntamente com o despacho presidencial, **“vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento”**. Semelhante imperativo, como se verifica, mais não é que a concretização, em nível legal, da norma constitucional segundo a qual o Presidente da República exerce, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal (art. 84, II, da Constituição da República).

20. Tais pareceres consagraram o entendimento, vinculante para toda a Administração Pública Federal (especialmente, devido aos contornos da situação neles versada, o Banco Central do Brasil), de que as vedações do art. 34, III e IV, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, **não** se aplicam às instituições financeiras públicas federais. [...]”

65. Dessa forma, o Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC concluiu que, à luz dos Pareceres GQ-50 e GQ-53, vinculantes para toda a Administração Pública Federal, *“a vedação do art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplica às operações entre instituições financeiras públicas federais e o Tesouro Nacional, direta ou indiretamente”*. Logo, *“a antecipação de pagamentos a beneficiários de programas sociais, realizada com a utilização de recursos próprios da instituição financeira federal repassadora, nos termos de cláusula contratual específica, em situação de atraso na transferência dos recursos pelo Tesouro Nacional, configura fato não enquadrado no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, não devendo, ademais, ser efetuada comunicação ao Ministério Público Federal na forma do art. 4º, § 2º, da Lei nº 4.728, de 1965, do art. 28 da Lei nº 7.492, de 1986, e do art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 2001”*.

66. O Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC também abordou a questão referente à possível caracterização de operação de crédito vedada – com conseqüente violação à LRF (arts. 29, inciso III, 36, *caput*, e 37, inciso II), concluindo que se tratava de questão estranha às atribuições legais do BCB, haja vista que o tema concernente ao controle do endividamento público, sob a ótica da legislação de responsabilidade fiscal, está a cargo do Ministério da Fazenda, e não da Autoridade Monetária, enquanto reguladora e supervisora do SFN. Nesse sentido, transcreva-se o seguinte trecho daquela manifestação jurídica:

“27. Poder-se-ia cogitar que a sistemática contratual de pagamento antecipado a beneficiários de programas sociais, mediante o uso de recursos próprios de instituições

**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

*financeiras federais, correspondesse ao conceito de operação de crédito para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, encontrando sua realização, nesse cenário, óbice na conjugação dos art. 29, III, 36, caput, e 37, II, da referida lei. O mesmo raciocínio poderia ser feito com base no art. 3º, caput e parágrafo único, I, conjugado ao art. 5º, I, da Resolução do Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007.*

*28. A análise dessa questão, entretanto, extrapola as atribuições legais do Banco Central do Brasil, pois não se confunde com seu papel de entidade responsável pela manutenção da estabilidade financeira, na condição de regulador e supervisor do sistema financeiro. O acompanhamento do assunto sob o enfoque do controle do endividamento público, para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução SF nº 48, de 2007, incumbe ao Ministério da Fazenda, nos termos do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e do art. 11, parágrafo único, da Resolução SF nº 48, de 2007. Deixa o presente parecer, por conseguinte, de apreciar a questão sob a perspectiva da legislação aplicável às finanças públicas, visto competir à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) prestar assessoramento em matéria legal no âmbito do Ministério da Fazenda”.*

*“3. Ademais, bem assevera o presente pronunciamento ser da competência do Ministério da Fazenda a análise do assunto desde a perspectiva das finanças públicas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução SF nº 48, de 2007. Com efeito, há questões de índole legal que reclamam por uma análise mais detida sobre a natureza jurídica dos pagamentos dos benefícios sociais efetuados com recursos próprios pelas instituições financeiras repassadoras.”*

67. À vista disso, por intermédio do anexo **Ofício 12613/2014-BCB/PGBC, de 12 de agosto de 2014**, a PGBC levou ao conhecimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) o teor do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, para adoção das providências julgadas necessárias no âmbito do Ministério da Fazenda. Ademais, por **mensagem eletrônica de 14 de agosto de 2014**, também anexa, a PGBC deu ciência ao Advogado-Geral da União acerca do assunto.

68. Em resposta, a PGFN enviou à PGBC o **Ofício nº 1617/PGFN/CAF, de 25 de agosto de 2014**, instruído com o **Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014**, ambos anexos.

69. Na sequência, PGBC e PGFN, conjuntamente, dirigiram ao Advogado-Geral da União o anexo **Ofício 14394/2014-PGBC/PGFN, de 11 de setembro de 2014**, dando-lhe ciência dos entendimentos firmados pelos órgãos jurídicos do BCB e do Ministério da Fazenda, para análise e eventual manifestação. O referido Ofício foi instruído com cópias do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC e do Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014.

70. Como esclarecido ao TCU no bojo do Processo TC 021.643/2014-8, na forma do anexo **Ofício 15722/2014-BCB/PGBC, de 2 de outubro de 2014**, o Procurador-Geral do BCB, no bojo de reuniões ordinárias semanais que mantinha com dirigentes da AGU, fez breve relato do mérito do assunto objeto do pronunciamento que a PGBC havia emitido, embora não se saiba precisar se fora efetuado registro a respeito em ata.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

71. O Procurador-Geral Adjunto do BCB participou de reuniões de trabalho no edifício-sede da AGU, tendo por objeto os assuntos ora em comento, conforme demonstrativo abaixo. A PGBC, contudo, não dispõe de atas eventualmente elaboradas a respeito de tais reuniões, baseando-se as informações a seguir nos registros em agenda do Procurador-Geral Adjunto:

- a) 22 de julho de 2014, 10h30 às 12h: reunião coordenada pelo Advogado-Geral da União Substituto, contando com representantes da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), da STN e do órgão jurídico da Caixa;
- b) 31 de julho de 2014, 11h às 12h: reunião coordenada pelo Advogado-Geral da União Substituto, contando com representantes da CCAF, da PGFN e do órgão jurídico da Caixa;
- c) 25 de agosto de 2014, 15h às 16h: reunião coordenada pelo Advogado-Geral da União Substituto, contando com representantes da Consultoria-Geral da União, da CCAF, da PGFN e do órgão jurídico da Caixa.

72. Posteriormente, por meio do anexo **Ofício nº 11/2015/CGU/AGU, de 20 de janeiro de 2015**, a Consultoria-Geral da União, órgão da AGU, solicitou à PGBC a “*confecção de estudo a propósito do tema dos serviços bancários*”, sem fazer qualquer referência ou vinculação às manifestações jurídicas anteriores ou às chamadas “pedaladas fiscais”.

73. Em resposta a essa consulta, foi elaborado o anexo **Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC, de 22 de janeiro de 2015**, encaminhado ao Consultor-Geral da União com o **Ofício 941/2015-BCB**, de mesma data, também anexo, que concluiu, estritamente sob a ótica da atuação do BCB, ser juridicamente possível haver contratos de prestação de serviços firmados pelas instituições financeiras sem natureza de operação de crédito, ainda que haja previsão de remuneração e de cobrança de juros em caso de atraso. A título ilustrativo, transcrevem-se os seguintes trechos da manifestação jurídica:

*“2. Destaco, na análise feita pelo parecerista, a constatação de que há contratos bancários que envolvem complexa conjugação de operações bancárias de diversas naturezas, sendo tais avenças elaboradas sob medida para atender às necessidades próprias de grandes clientes institucionais, incluindo entidades governamentais. Não há dúvida de que contratos da espécie, por suas características próprias, regem-se pelas cláusulas estipuladas entre as partes no exercício pleno de sua autonomia negocial, sem prejuízo de que a sistemática fixada na Resolução CMN nº 3.919, de 2010, seja utilizada para aferir se determinados tipos de operações bancárias devem-se qualificar como serviços e não como negócios creditícios.*”

*3. Exemplo típico de contratos para a prestação de serviços bancários a entidades governamentais é o contrato de repasse, cujo conceito consta no art. 1º, § 1º, II, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Ao indicar que a instituição financeira, no âmbito desse contrato, atua na condição de mandatária da entidade federativa, o Decreto efetua clivagem bem demarcada entre repasses e negócios de cunho creditício*”



## BANCO CENTRAL DO BRASIL

*(operações ativas e passivas da instituição financeira). Em outras palavras, a sistemática acolhida pelo ato regulamentar explícita, para além de qualquer dívida, que a operação bancária consistente na transferência de recursos à conta de terceiros tem a natureza jurídica de mandato, distinguindo-a, por conseguinte, da categoria dos negócios creditícios.*

*4. Assim, tendo em conta a esfera de atuação do Banco Central do Brasil, impõe-se asseverar a possibilidade legal de que as instituições financeiras realizem operações reconhecidas pela prática bancária como acessórias, destituídas de qualquer elemento creditício. Um indicador relevante da caracterização de determinado negócio bancário como operação acessória (por oposição às operações essenciais, ou seja, operações de crédito) é a ausência de compromissos financeiros. Assim, cláusulas contratuais que, em lugar de compromissos financeiros, traduzem faculdades para as partes contratantes denotam a qualificação da avença como operação acessória, não como negócio de cunho creditício.”*

74. Ao final, por meio do anexo **Ofício 54/2015/CGU/AGU, de 16 de abril de 2015**, a PGBC tomou conhecimento da expedição do anexo **Parecer ASMG/CGU/AGU/01/2015, de 31 de março de 2015**, subscrito pelo Consultor-Geral da União e aprovado pelo Advogado-Geral da União, que concluiu, diante da análise de caso concreto, que a antecipação de recursos próprios, pela Caixa, para pagamento de programas sociais era medida legítima, prevista contratualmente, não configurando operação de crédito nem violação à LRF.

75. As demais manifestações da PGBC trataram especificamente das questões ínsitas às estatísticas macroeconômicas do setor fiscal publicadas pelo BCB, para efeito de instrução do Processo TC 021.643/2014-8, no âmbito do TCU, e em processos correlatos na Corte de Contas e no Ministério Público Federal, não dizendo respeito propriamente ao desenvolvimento do tema “pedaladas fiscais”.

76. Esclarecidas as questões postas nos Ofícios nº 127/2016 – CEI e nº 129/2016 – CEI, recomenda-se a expedição de resposta ao Presidente dessa Comissão, acompanhada desta Nota Conjunta e dos documentos nela referenciados.

**Marcelo Pires Vieira**  
Chefe de Gabinete da Difis

**Marcel Mascarenhas dos Santos**  
Procurador-Geral Adjunto  
OAB/DF 31.580

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 011.669/2015-2

Natureza (s): Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Banco do Brasil S.A.;  
Caixa Econômica Federal

Representação legal: Jader Teixeira de Sousa, representando Banco  
do Brasil S.A. e Banco Central do Brasil.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL.  
BANCO CENTRAL. SUPERVISÃO BANCÁRIA SOBRE A  
CAIXA E BANCO DO BRASIL EQUIVALENTE À  
REALIZADA NOS BANCOS PRIVADOS DE PORTE  
SEMELHANTE. OPORTUNIDADES DE MELHORIA.  
RECOMENDAÇÕES.

## RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria operacional (peças 33/35), realizada pela Secex Fazenda, com o objetivo de avaliar a eficácia e a eficiência da supervisão bancária exercida pelo Banco Central do Brasil (BCB) na Caixa Econômica Federal (Caixa) e no Banco do Brasil (BB), no período de 2010 a 2014, em comparação com a supervisão bancária exercida nas atividades comuns dos bancos privados de porte semelhante.

2. O trabalho é fruto de um projeto de fiscalização da supervisão bancária realizada pelo BCB, que se iniciou com o levantamento realizado por esta Corte de Contas em 2014 (TC 014.535/2014-9) cuja finalidade foi a de desenvolver metodologia de auditoria para futuras ações de controle.

3. O relatório elaborado pela equipe técnica é composto de uma parte introdutória, em que são apresentados os antecedentes, o objeto, os objetivos, o escopo e limitações da auditoria, além dos critérios adotados para avaliação do objeto, a metodologia e a forma de organização do relatório. Em seguida, há a visão geral do objeto, na qual são apresentados os aspectos gerais do Banco Central do Brasil (BCB), a estrutura e atribuições da Diretoria de Fiscalização e o panorama atual da Supervisão Bancária realizada pelo BCB. Por fim, são apresentadas as seções de achados de auditoria, análise de comentários dos gestores, conclusão e proposta de encaminhamento.

4. A seguir, transcrevo excerto do Relatório da auditoria (peça 33), cujas propostas de encaminhamento receberam o endosso dos dirigentes da Unidade Técnica (peças 34/35):

“(…)

### 4. Visão Geral Banco Central do Brasil

1. O Banco Central do Brasil é o principal executor das orientações do Conselho Monetário Nacional (CMN) e é responsável por zelar pela estabilidade e promover o permanente aperfeiçoamento do sistema financeiro. Tem por finalidade a formulação, a execução, o acompanhamento e o controle das políticas monetária, cambial, de crédito e de relações financeiras com o exterior; a organização,

disciplina e fiscalização do Sistema Financeiro Nacional; a gestão do Sistema de Pagamentos Brasileiro e dos serviços do meio circulante.

2. As suas competências estão definidas no art. 164 da Constituição Federal, na Lei 4.595, de 1964, e em legislação complementar.
3. Dentre as suas atribuições estão:
  - a) organizar, disciplinar e fiscalizar o Sistema Financeiro Nacional, o Sistema de Pagamentos Brasileiro e o Sistema Nacional de Habitação e ordenar o mercado financeiro;
  - b) autorizar e fiscalizar o funcionamento das instituições financeiras.
4. A fiscalização especificamente em relação ao setor bancário tem duas vertentes: macro e microprudencial. Essas duas vertentes serão analisadas mais detalhadamente no desenvolvimento deste relatório.
5. A severidade da recente crise financeira internacional realçou, em todo o mundo, a importância da estabilidade financeira como bem social. Nesse contexto, a denominada supervisão macroprudencial passou a ser imprescindível dentro de um processo efetivo de supervisão.
6. Assim, no âmbito da supervisão macroprudencial, o BCB realiza o monitoramento do SFN, produzindo e divulgando informações para subsidiar a tomada de decisões para o alcance da missão institucional de assegurar a estabilidade financeira.
7. Em relação à supervisão microprudencial, o objetivo do BCB é realizar o monitoramento e a supervisão de cada instituição financeira bancária com o propósito de zelar por sua higidez (manutenção de adequados níveis de solvência e liquidez) e sua adequada conduta de mercado.
8. Em sua organização funcional, o Banco Central do Brasil está estruturado em uma Presidência e uma Diretoria Colegiada, composta pelo presidente e oito diretores.
9. À Presidência estão subordinados alguns órgãos de assessoria e a cada diretoria estão subordinados departamentos.
10. Abaixo é apresentada figura em que consta o organograma atual do BCB.

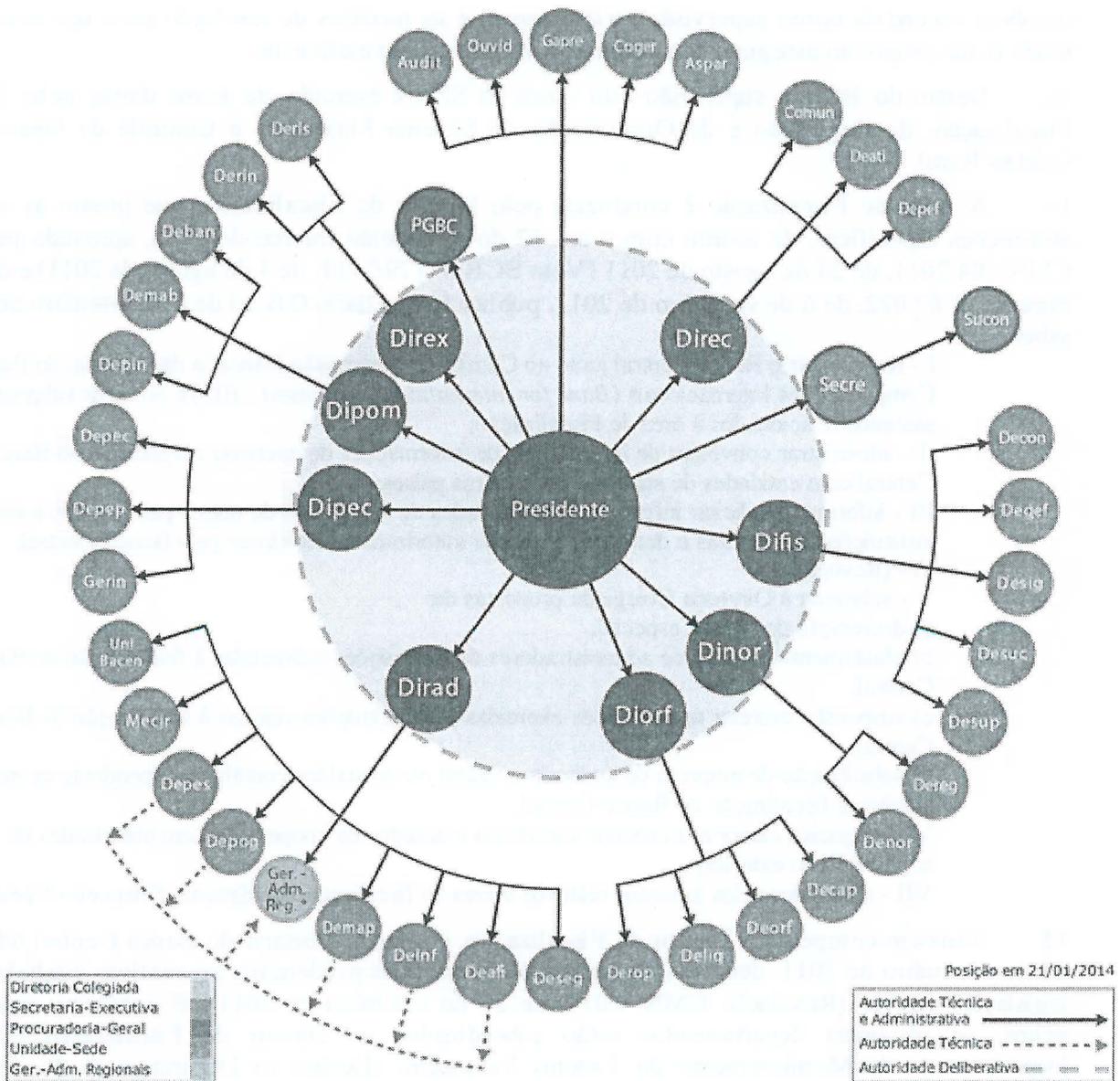


Figura 1 Organograma Funcional do Banco Central do Brasil

Fonte: Sítio da internet do Banco Central do Brasil

11. No organograma do BCB encontra-se a Diretoria de Fiscalização (Difis) que é composta pelos seguintes departamentos:

- a) Departamento de Supervisão de Conduta (Decon);
- b) Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig); e
- c) Departamento de Supervisão Bancária (Desup).

I.2. Diretoria de Fiscalização do BCB (Difis)

12. O BCB tem como um dos seus objetivos: zelar pela estabilidade e promover o permanente aperfeiçoamento do sistema financeiro. Esse objetivo está diretamente vinculado ao conceito de supervisão do Sistema Financeiro Nacional (SFN), que, *lato sensu*, pode ser definido como o conjunto de atividades que envolve a sua organização, a regulação de seu funcionamento, a sua fiscalização

(também entendida como supervisão *stricto sensu*) e as medidas de resolução para seu saneamento, tendo como propósito assegurar um sistema financeiro sólido e eficiente.

13. Dentro do BCB, a supervisão *lato sensu* do SFN é exercida, de forma direta, pelas Áreas de Fiscalização, de Regulação e de Organização do Sistema Financeiro e Controle de Operações de Crédito Rural.

14. A Área de Fiscalização é conduzida pelo Diretor de Fiscalização, que possui as seguintes atribuições específicas, de acordo com o art. 17 do Regimento Interno do BCB, aprovado pelo Voto CMN 084/2011, de 24 de agosto de 2011 (Voto BCB nº 179/2011, de 3 de agosto de 2011) e objeto da Portaria nº 67.022, de 6 de setembro de 2011, publicada no Diário Oficial de 8 de setembro de 2011, a saber:

- I - representar o Banco Central junto ao Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, do Banco de Compensações Internacionais (*Bank for International Settlement - BIS*) e aos seus subgrupos, em assuntos relacionados à área de Fiscalização;
- II - administrar convênios de intercâmbio de informações de interesse corporativo do Banco Central com entidades de supervisão de outros países;
- III - informar e solicitar informações a entidades de supervisão de outros países sobre a situação de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central;
- IV - (Revogado)
- V - submeter à Diretoria Colegiada propostas de:
  - a) decretação de regime especial;
  - b) afastamento cautelar de administradores de instituições submetidas à fiscalização do Banco Central;
  - c) suspensão cautelar de atividades exercidas por instituições sujeitas à fiscalização do Banco Central;
  - d) substituição de empresa de auditoria contábil ou do auditor contábil independente de instituições sujeitas à fiscalização do Banco Central.
- VI - negociar, elaborar e executar convênios e acordos de cooperação com autoridades de supervisão do exterior;
- VII - responder pelos assuntos relativos à área de fiscalização do Sistema Financeiro Nacional.

15. Também compete ao Diretor de Fiscalização, conforme Portaria do Banco Central 68.076, de 25 de novembro de 2011, determinar a aplicação de medidas prudenciais preventivas estabelecidas na legislação vigente (Resolução CMN 4.019, de 29 de setembro de 2011). E conforme mencionado acima, os seguintes departamentos estão subordinados ao Diretor de Fiscalização (Difis): a) Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig); b) Departamento de Supervisão Bancária (Desup); c) Departamento de Supervisão de Conduta (Decon); d) Departamento de Supervisão de Cooperativas e de Instituições Não-Bancárias (Desuc); e) Departamento de Gestão Estratégica, Integração e Suporte da Fiscalização (Degef).

### I.3. Panorama Atual da Supervisão Bancária realizada pelo BCB

16. O Banco Central do Brasil, com relação à área de fiscalização do setor bancário, atua para o alcance dos seus objetivos em duas vertentes: macro e microprudencial.

17. No âmbito da supervisão macroprudencial o objetivo da Difis é realizar o monitoramento do SFN, produzindo e divulgando informações tempestivas e de qualidade para subsidiar a tomada de decisões por parte do Presidente, Diretores e do Comitê de Estabilidade Financeira (Comef) do BCB para o alcance da missão institucional de assegurar a estabilidade financeira.

18. No caso da supervisão microprudencial, o objetivo é realizar o monitoramento e a supervisão de cada instituição financeira bancária com o propósito de zelar por sua higidez (manutenção de adequados níveis de solvência e liquidez) e sua adequada conduta de mercado e quando necessário:

- i. Com base no caráter preventivo e orientador das ações da Supervisão, determinar medidas corretivas, alertando a instituição fiscalizada para a falta e a deficiência de controle observada, assinalando-lhe, se for o caso, prazo razoável para saná-la;
- ii. Aplicar medidas prudenciais preventivas com vistas a preservar a higidez de cada entidade supervisionada e assegurar que eventual desvio de conduta não prejudique a adequada disciplina de mercado;
- iii. Instaurar processos administrativos punitivos por infração à legislação e à regulamentação vigentes, a luz dos princípios da finalidade, razoabilidade e eficiência; e
- iv. Submeter, à Diretoria Colegiada do BCB, propostas de decretação de regime especial quando a gravidade da situação exigir.

19. O BCB utiliza alguns instrumentos corporativos de gestão, entre eles, está a cadeia de valor. A Cadeia de valor é o instrumento de gestão do BCB que reflete como as atividades realizadas por essa autarquia criam valor no cumprimento de suas obrigações legais e na realização de sua missão.

20. Para ilustrar como a Área de Fiscalização do BCB cumpre o seu mandato, foram expostos a sequência, nos três níveis de detalhamento, dos quadros da cadeia de valor do BCB. Logo abaixo, está a sequência de gráficos que representa didaticamente essa cadeia de valor.

21. De acordo com a cadeia de valor do BCB, a Área de Fiscalização atua, preponderantemente, no macroproduto “SFN sólido e eficiente assegurado”, conforme quadros a seguir:

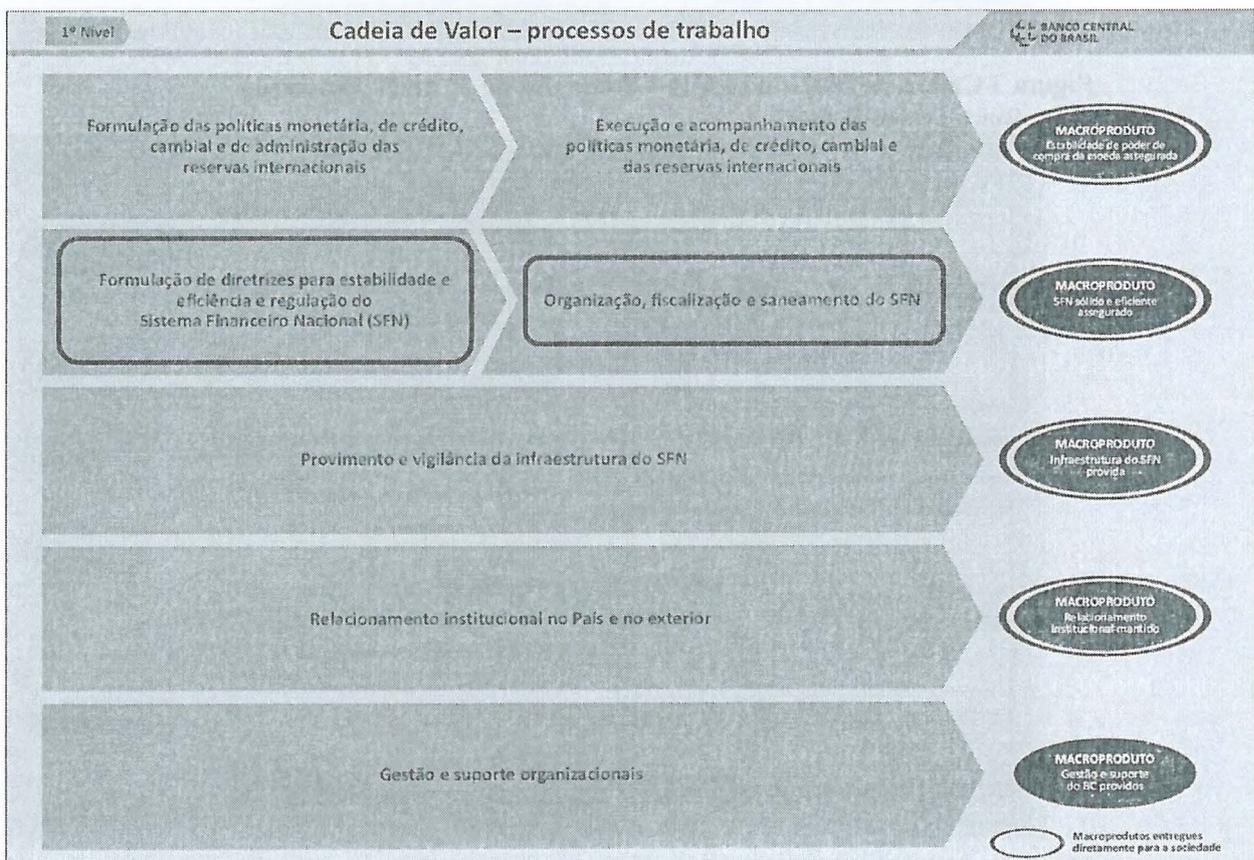


Figura 2 Cadeia de Valor do BCB – Processos de 1º nível (Macroprocesso)

Fonte: Banco Central do Brasil

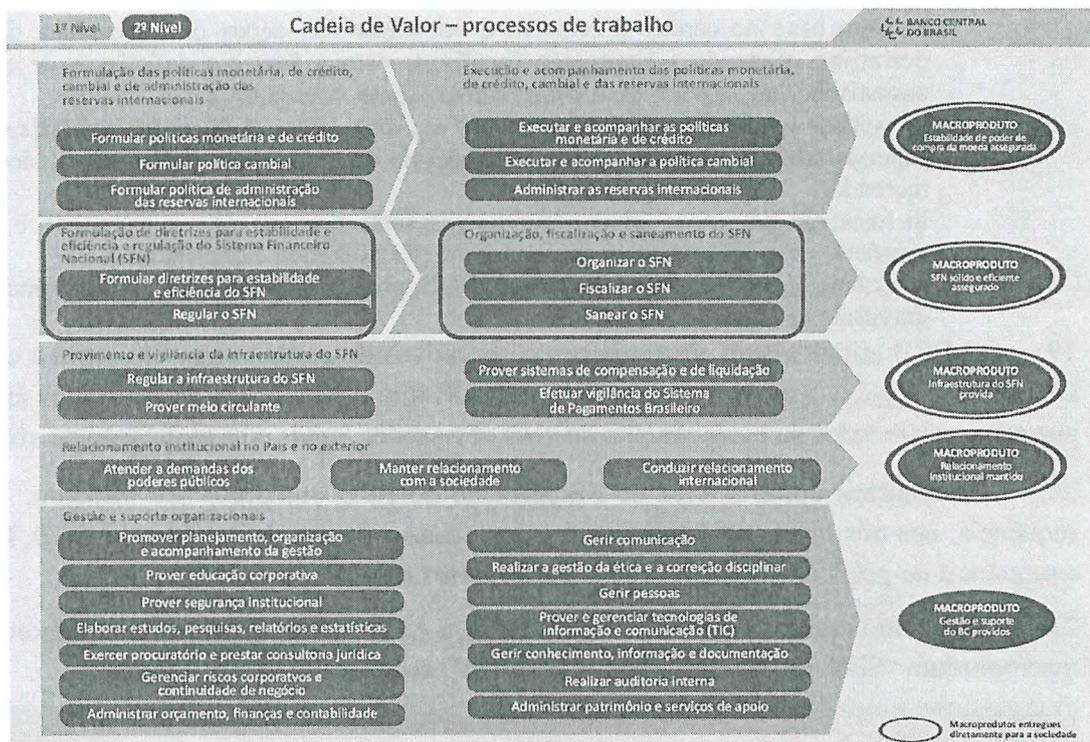


Figura 3 Cadeia de Valor do BCB – Processos de 2º nível (Processo)  
 Fonte: Banco Central do Brasil

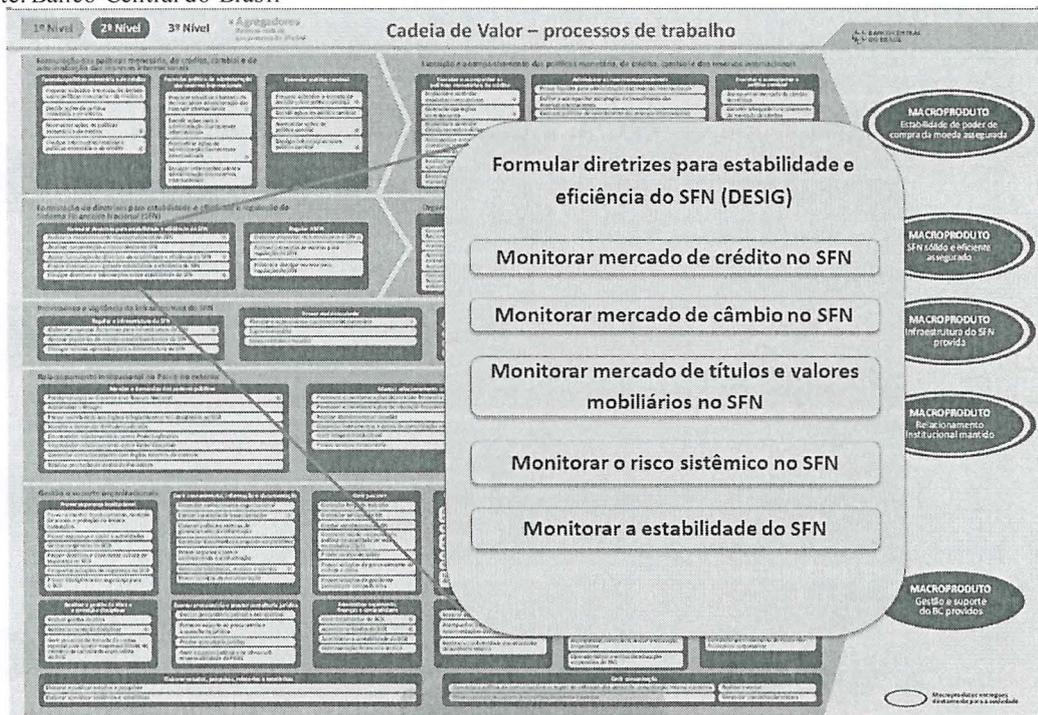


Figura 4 Cadeia de Valor do BCB – Detalhe do processo de 3º nível (Subprocesso) “Formular diretrizes para estabilidade e eficiência do SFN” envolvendo do Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig)  
 Fonte: Banco Central do Brasil

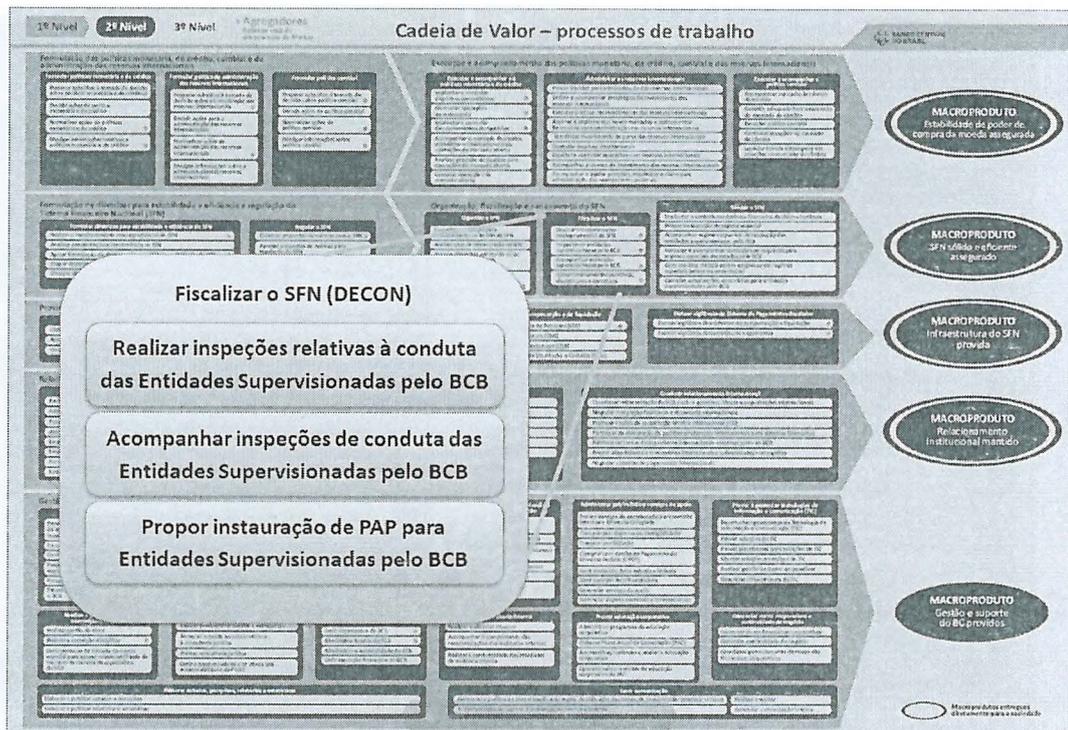


Figura 5 Cadeia de Valor do BCB – Detalhe do processo de 3º nível (Subprocesso) “Fiscalizar o SFN” – participação do Departamento de Supervisão de Conduta (Decon)  
 Fonte: Banco Central do Brasil

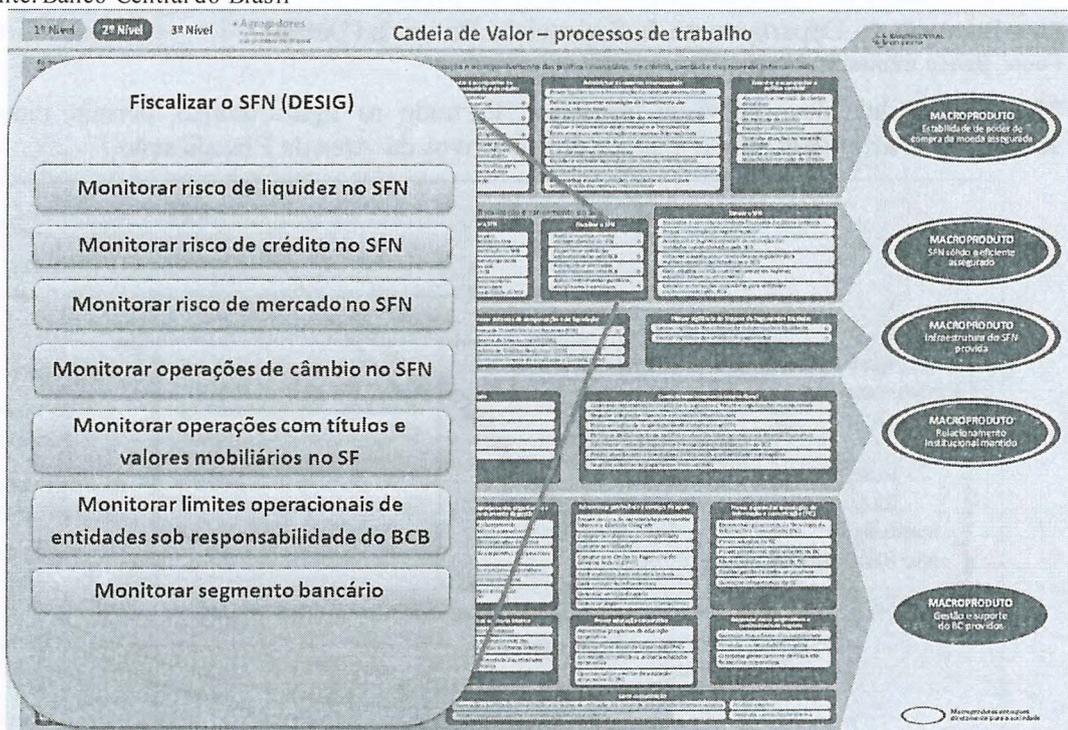


Figura 6 Cadeia de Valor do BCB – Detalhe do processo de 3º nível (Subprocesso) “Fiscalizar o SFN” envolvimento do Departamento de Monitoramento do Sistema Financeiro (Desig)  
 Fonte: Banco Central do Brasil

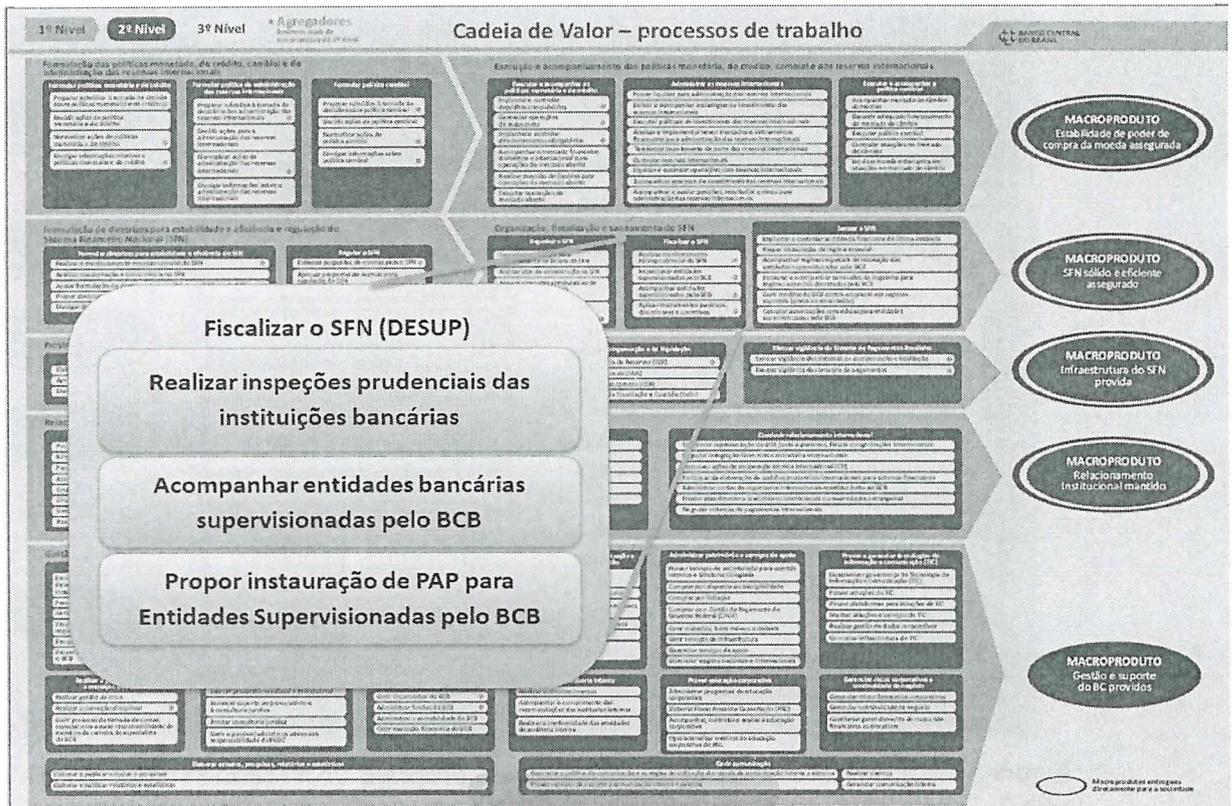


Figura 7 Cadeia de Valor do BCB – Detalhe do processo de 3º nível (Subprocesso) “Fiscalizar o SFN” envolvimento do Departamento de Supervisão Bancária (Desup)  
 Fonte: Banco Central do Brasil

22. O modelo de supervisão brasileiro, ilustrado na figura abaixo, permite entender como essas atividades se articulam para o alcance dos objetivos da Área de Fiscalização.

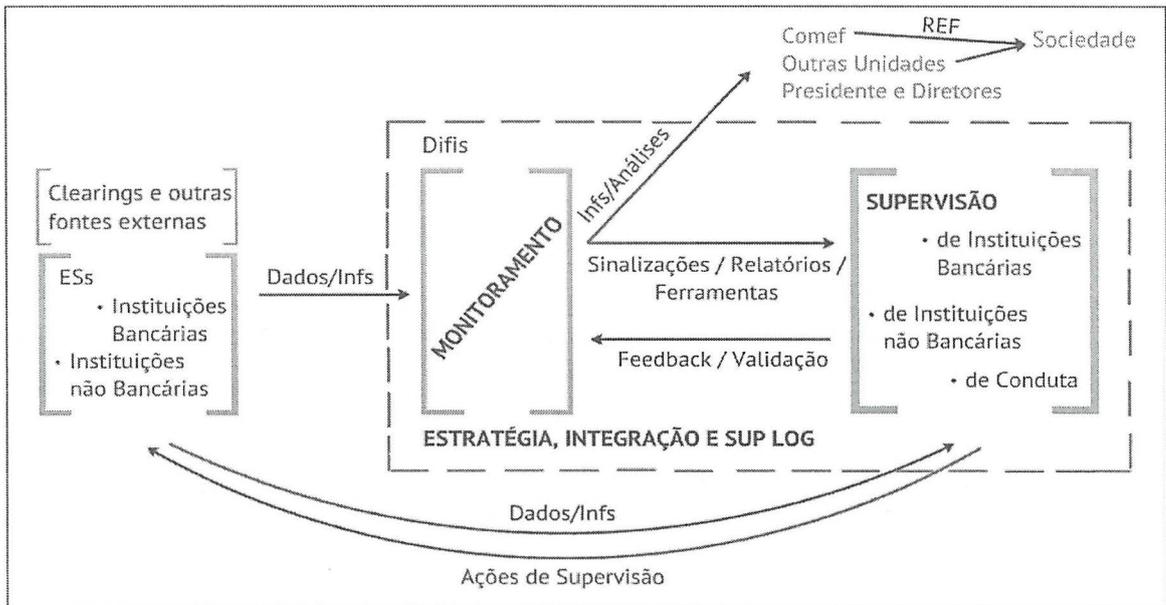


Figura 8 Modelo de Supervisão  
 Fonte: Banco Central do Brasil

23. Resumidamente, o Modelo de Supervisão é caracterizado por conjuntos de atividades, sendo cada um de responsabilidade de uma unidade da Área de Fiscalização:

a) O monitoramento consiste de um robusto, complexo e intrusivo processo de captura de dados e informações junto ao universo fiscalizável e a outras fontes externas, notadamente as *clearings* e câmaras de compensação, processadas e transformadas em duas vertentes: (i) macroprudencial, caracterizada pela geração de informações e análises para subsidiar o Comef, a Presidência, os Diretores e demais unidades na tomada de decisões que possam afetar a missão desta Autarquia; e (ii) microprudencial, representada por um conjunto de ferramentas de análise, sinalizações e relatórios para os demais macroprocessos de supervisão;

b) Os conjuntos de atividades de supervisão estão segregados em: (i) instituições bancárias, (ii) cooperativas de crédito e instituições não bancárias; e (iii) conduta. Além da vasta gama de informações processadas e disponibilizadas pelo monitoramento microprudencial, nas atividades de supervisão são coletadas informações e dados adicionais junto às entidades supervisionadas, cuja análise resulta em ações de supervisão. No caso dos dois primeiros conjuntos de atividades de supervisão, o foco de atuação estaria na solvência e na liquidez de cada entidade do universo fiscalizável e, no caso da atividade de supervisão de conduta, o foco estaria no cumprimento da regulamentação e na melhoria da governança dos integrantes do SFN no sentido de assegurar tratamento justo e responsável aos clientes e usuários de produtos e serviços financeiros, bem como a adoção, por parte das entidades supervisionadas, de medidas que previnam a utilização do SFN em atividades ilícitas, caracterizando o modelo *twin peaks*;

c) O conjunto estratégia, integração e suporte, seria responsável por: (i) coordenar a elaboração do Plano Diretor da área de Fiscalização; (ii) fomentar discussões técnicas com o propósito de manter o modelo e os processos de supervisão atualizados e alinhados às melhores práticas internacionais; (iii) acompanhar e controlar os projetos estratégicos, as iniciativas e as atividades do Plano Anual da Supervisão (PAS); (iv) integrar, pela coordenação gerencial de comitês técnicos, as atividades transversais aos macroprocessos monitoramento e supervisão; e (v) prestar suporte logístico aos demais macroprocessos, envidando esforços para a disponibilização dos recursos humanos, tecnológicos e financeiros necessários ao bom desempenho das atividades.

24. Em razão do Banco do Brasil (BB) e da Caixa Econômica Federal (Caixa) possuírem significativa parcela de recursos públicos federais e a atuação bancária dessas entidades serem parte sensível dentro do Sistema Financeiro Nacional, emerge a necessidade, por parte do TCU, de se examinar a atuação da supervisão bancária do BCB nessas duas instituições (BB e Caixa).

25. Desse modo, o enfoque dado nesta auditoria operacional foi na vertente microprudencial dessas duas instituições financeiras que possuem participação pública em seu capital.

26. Ressalta-se que a equipe de auditoria verificou a conclusão, em 2014, do Projeto Efetividade da Ação da Fiscalização (EAFis) que possuía como objetivo principal o desenvolvimento de critérios (indicadores, metodologia e relatórios) que permitissem avaliar e acompanhar a efetividade da ação de fiscalização e sua contribuição para a solidez e eficiência do conjunto das instituições supervisionadas pelo BCB.

27. Segundo o BCB, a ideia geral que impulsionou a realização do Projeto EAFis foi a percepção de que a aferição de resultados da atividade de fiscalização é algo fundamental, na medida em que permite entender melhor os efeitos de sua ação e, com isso, permite propor maneiras de ampliar as entregas demandadas pela sociedade, de forma a contribuir cada vez mais para que o BCB possa cumprir o seu papel institucional. Tal objetivo se coaduna com uma filosofia de busca contínua de

aprimoramento de atuação. Conforme o cronograma apresentado, a efetiva implantação do projeto terá início em 2016.

### III. Achados

59. Esta auditoria operacional avaliou a eficácia e a eficiência da supervisão bancária realizada pelo Banco Central do Brasil no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal no período de 2010 a 2014. E a forma utilizada para se medir esses aspectos da supervisão foi comparar as atividades realizadas pelas equipes de supervisão bancária atuantes nesses bancos e nos bancos Bradesco e Itaú (em suas áreas comuns), bem como o grau de evolução em diversas áreas dos bancos sistemicamente importantes, tendo em vista que possuem porte semelhante. Os dados utilizados para a análise do primeiro achado foram obtidos: para o período de 2010 e 2011, em diversos sistemas informatizados do BCB; já para o período de 2012 a 2014, no sistema informatizado do BCB, denominado Sistema Integrado de Gerenciamento da Ação de Supervisão (Sigas), que é utilizado pelo BCB para registrar, consolidar, controlar e acompanhar as ações previstas no Plano de Ação da Supervisão (PAS) e começou a ser usado a partir de 2012. Já para os demais achados, as informações foram colhidas primariamente do Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC).

III.1. No que tange diárias e passagens, o somatório das despesas realizadas no período de 2010 a 2014 para a execução da supervisão bancária dos bancos públicos (BB e Caixa) foi cerca de seis vezes maior que as despesas realizadas para a supervisão nos bancos privados de mesmo porte (Bradesco e Itaú)

60. A soma das despesas referentes a passagens aéreas, deslocamentos urbanos e diárias de servidores realizadas no período de 2010 a 2014 para a execução da supervisão bancária no Banco do Brasil equivale a pouco mais de um milhão de reais, já na Caixa Econômica Federal, cerca de R\$ 950 mil, enquanto isso, no banco Bradesco, pouco mais de R\$ 52 mil, e no banco Itaú, pouco mais de R\$ 173 mil. Esse resultado demonstra que a execução da supervisão bancária nos bancos públicos tem sido mais dispendiosa do que aquela realizada nos bancos privados de porte equivalente.

61. O item 4 do título 4 do capítulo 10 da seção 20 do Manual de Supervisão (MSU) (fl. 17, peça 14) informa que o acompanhamento e o controle da execução financeira do Plano de Ação da Supervisão (PAS) são realizados por meio de informações disponibilizadas pelo Sistema Integrado de Gerenciamento da Ação de Supervisão (Sigas), portanto foram solicitadas ao BCB os dados existentes no Sigas referentes à execução financeira do período de 2010 a 2014.

62. Segundo consta da folha 4 da peça 15, os dados entregues pelo BCB referem-se às despesas realizadas nas seguintes rubricas orçamentárias: 4030.31-3 (passagens no país); 4030.33-7 (passagens no exterior); 4045.50-4 (multa por devolução de passagem); 4030.32-0 (deslocamentos urbanos – Táxi); 4079.01-3 (diárias no país) e 4079.02-0 (diárias no exterior). Para a análise desses dados foi elaborada a tabela abaixo:

Tabela 1 Despesas realizadas pela supervisão bancária

bancos/ano	R\$ milhares			
	BRADESCO	ITAÚ	BB	CAIXA
2010	-	27,9	290,5	244,7
2011	3,0	14,6	133,4	116,1
2012	19,5	62,3	257,2	149,1
2013	18,9	14,4	183,7	237,4
2014	11,4	54,0	210,2	199,8
<b>soma</b>	<b>52,7</b>	<b>173,2</b>	<b>1.075,0</b>	<b>947,0</b>

63. A tabela mostra que em todos os anos, ao longo período analisado por esta auditoria, os gastos realizados pelo BCB para a execução da supervisão bancária dos bancos públicos analisados foram bem superiores àqueles realizados na supervisão dos Bancos Bradesco e Itaú. Ao ser questionado sobre as razões para tal discrepância, o BCB respondeu, primeiramente, que os recursos são alocados segundo as prioridades definidas em planejamento e respeitando as limitações orçamentárias; logo em seguida, respondeu que a causa para essa diferença se deve (fl. 5, peça 15):

“(…) ao Departamento de Supervisão Bancária (Desup) não possui equipe de supervisão na praça de Brasília, onde estão localizadas as sedes dos dois maiores bancos públicos (BB e Caixa). Já as sedes dos maiores bancos privados do país estão situadas na cidade de São Paulo, onde também se encontra a sede do Desup, gerando, portanto, menores custos de deslocamento para realização de inspeções nestes bancos (Bradesco e Itaú).”

64. Segundo informações obtidas nas entrevistas realizadas com os coordenadores das equipes de supervisão do BB e da Caixa, a equipe de supervisão destinada a avaliar o Banco do Brasil (Equipe BB) tem sua lotação na cidade de São Paulo, já a equipe de supervisão que avalia a Caixa Econômica Federal tem lotação em Belo Horizonte (Equipe Caixa) desde 2013, porém sua lotação anterior era também São Paulo.

65. Ao serem questionados em entrevistas sobre os motivos de as lotações das equipes de supervisão do BB e da Caixa não se encontrarem na mesma localidade das sedes desses bancos, foi apontado que, no caso da Equipe BB, seria melhor para a troca de conhecimentos e informações que a equipe tivesse a mesma lotação das demais equipes de supervisão dos bancos sistemicamente importantes; e que, no caso da Equipe Caixa, a lotação em Belo Horizonte foi motivada pela oportunidade do uso de equipe de inspetores que em certo momento no ano de 2013 havia perdido seu objeto de supervisão, qual seja, bancos de porte médio que foram extintos.

66. Em análise ao exposto, vê-se que há uma geração de despesas referentes a deslocamentos e estada na execução da supervisão bancária dos bancos públicos motivada pela lotação das equipes de fiscalização em cidade diversa (São Paulo-SP) daquela das sedes dos bancos (Brasília-DF), cuja justificativa apresentada pelo BCB para o local de lotação das equipes é a valorização da troca de conhecimentos e o aproveitamento de circunstância em benefício do BCB, no caso, a existência de equipe especializada disponível. Porém essa justificativa não fundamenta a lotação da equipe responsável pela Caixa, pois a mesma se encontra em Belo Horizonte – MG.

67. Desse modo, a justificativa apresentada tem frágil fundamentação neste momento, visto que não parece ser imperioso para fomentar a troca de conhecimento manter as equipes responsáveis pelos bancos sistemicamente importantes na mesma cidade de lotação, do contrário a Equipe Caixa não seria lotada em Belo Horizonte. Ademais, não houve demonstração do efetivo ganho no custo/benefício de se manter as referidas equipes nas mencionadas cidades, além de os meios de comunicação via *voice over internet protocol* (VOIP) existentes atualmente no BCB não parecem prejudicar sobremaneira a referida troca de conhecimento de modo a legitimar a disparidade de dispêndios.

68. A respeito dessa situação, o BCB acrescenta (fl. 5, peça 15) que, fruto de recente concurso público realizado, o Desup está treinando 9 analistas lotados em Brasília para realizarem trabalhos em bancos com sede em Brasília.

69. Levando-se em consideração, conforme a própria manifestação do BCB, que para a Supervisão, todos os bancos sistemicamente importantes são igualmente relevantes, não há como dar razão à tamanha diferença de dispêndios.

70. Assim, faz-se necessário recomendar ao Banco Central do Brasil que, diante do volume de custeio de diárias e passagens incorrido pela execução da supervisão nos bancos Caixa Econômica

Federal (Caixa) e Banco do Brasil (BB) nos exercícios de 2010 a 2014, analise a relação custo-benefício de atuação *in loco* no BB e Caixa, de modo que se alcance o melhor dessa relação, avaliando o benefício de custos adicionais de diárias e passagens decorrentes de deslocamentos de servidores.

III.2. A atuação da supervisão bancária na área de Tecnologia da Informação (TI) da Caixa Econômica Federal não conseguiu induzir evolução nessa área a parâmetros compatíveis com os seus pares de bancos sistemicamente importantes

71. O Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC), no período de 2010-2014 analisado, mostrou que a área de Tecnologia da Informação (TI) da Caixa possui problemas que a deixa em patamar bastante inferior a outros bancos brasileiros sistemicamente importantes, tal constatação evidencia-se nos extratos das apresentações do SRC da Caixa Econômica Federal dos anos de 2012 e 2014 (peças 17 e 18).

72. Conforme análise realizada nos SRC encaminhados pelo BCB a esta equipe, apesar da atuação da supervisão do BCB ter se debruçado em questões de TI da Caixa, ao longo do período analisado nesta auditoria, aquele banco não alcançou um grau de modernidade compatível com as suas estratégias de negócios em comparação com os outros três maiores bancos sistemicamente importantes.

73. Não obstante existirem especificidades de cada banco, principalmente com relação às suas estratégias de negócios, levando-se em consideração a matriz de prioridade de supervisão e o tratamento equivalente que essas instituições estão submetidas, não há como justificar as diferenças de patamares de evolução em uma área tão sensível que é a de TI para um banco.

74. A referida matriz de prioridade de supervisão dos bancos e conglomerados bancários classifica as entidades, para fins de supervisão, de acordo com a sua importância sistêmica. Além disso, é com base nela que as diretrizes estratégicas são definidas pela Diretoria de Fiscalização, direcionando os recursos humanos e materiais para execução das atividades.

75. Dessa forma, faz-se necessário recomendar ao Banco Central do Brasil que envide esforços em sua atuação na área de TI da Caixa, a fim de que seja induzida a mitigação das diferenças de patamares de evolução na referida área.

III.3. As notas de avaliação do SRC não podem ser comparadas entre exercícios (evolução do *score*)

76. O Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC), que serve como uma das bases para o planejamento das ações de supervisão, consiste em processo integrado à supervisão contínua e tem como objetivo consolidar a avaliação abrangente da Supervisão sobre as instituições, ao final do ciclo de supervisão. O modelo estabelece uma estrutura geral para avaliação dos fatores financeiros e operacionais relevantes para expressar, em uma única nota, a opinião do supervisor sobre a instituição financeira, considerando: i) sua condição econômico-financeira e desempenho; ii) os riscos inerentes associados a suas atividades; iii) a qualidade de seus sistemas de controles internos e de gerenciamento de riscos; e iv) a avaliação dos riscos residuais.

77. Segundo essa metodologia de avaliação de riscos e controles, o resultado é expresso em uma única nota no intervalo de 1 a 4, sendo “1” a melhor avaliação e “4” a pior.

78. Nos trabalhos de campo, constatou-se que a nota atribuída aos bancos pelo SRC ao longo dos anos, desde que foi implantado, não pode ser comparada, pois os critérios adotados se modificaram (se tornaram mais rígidos) no período e não há qualquer fator de ponderação nas notas para que elas sejam confrontadas por exercício.

79. Foi mencionado, nas entrevistas, que para se fazer uma análise da evolução (melhora ou piora) da instituição financeira é necessário verificar a parte descritiva do relatório SRC, pois a nota em si não é capaz de retratar o desenrolar do desempenho, ao longo dos anos, da entidade supervisionada. A comparabilidade é um meio para o Banco Central avaliar a eficiência e eficácia da sua atuação como supervisor, bem como um dado gerencial prático de *feedback* para os bancos supervisionados envidarem esforços na melhoria de sua gestão contribuindo para um sistema financeiro sólido e eficiente.

80. Em análise ao exposto, faz-se necessário recomendar ao Banco Central do Brasil que desenvolva ferramentas de comparabilidade nas avaliações de riscos e controles ao longo dos anos visando dar transparência na evolução de suas ações de supervisor bancário e guardião do sistema financeiro nacional sólido e eficiente tal como prescreve a sua missão institucional.

**IV. Análise dos Comentários dos Gestores** Versão preliminar deste relatório foi encaminhada ao gestor para que fossem apresentados os comentários achados pertinentes. O gestor enviou seus comentários que foram autuados ao processo (peça 25) em resposta ao Ofício 0552/2015-TCU/SecexFazenda (peça 19).

82. A equipe de auditoria, com o objetivo de conferir melhor compreensão das questões abordadas, assim como das implicações das oportunidades de melhoria identificadas e das recomendações propostas, de modo a contribuir para a maior objetividade e exatidão das informações presentes concedeu prazo para que os referidos comentários fossem incorporados à versão final deste relatório.

83. A Unidade Jurisdicionada não manifestou oposição aos achados e complementou com informações que corroboram com as conclusões da equipe de auditoria, bem como apresentou esclarecimentos que demonstram que ela já deu início, inclusive, a algumas ações visando o cumprimento das recomendações feitas.

**V. Conclusão** O objetivo da auditoria foi alcançado ao responder as questões. Em primeiro lugar, os procedimentos de supervisão bancária realizados nos principais bancos públicos sistemicamente importantes são equivalentes aos realizados nos bancos privados de porte semelhante nas áreas comparáveis desses bancos e não há diferenças significativas na supervisão realizada os referidos bancos públicos e privados nessas áreas.

85. Além disso, o BCB é capaz de identificar, de forma razoável, as alterações de situação do BB e da Caixa, nas áreas comparáveis aos seus pares do setor privado, que possam comprometer a solidez do SFN.

86. As demais áreas desses bancos não-comparáveis entre si não foram objeto de análise desta auditoria.

87. Considerando os apontamentos dos capítulos anteriores, esta equipe de auditoria concluiu que existem oportunidades de melhoria na gestão da supervisão bancária a cargo do BCB quanto à eficácia e eficiência, envolvendo as despesas com a execução da supervisão bancária no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal, e quanto à efetividade, no que se refere a sua atuação para a melhora do índice que avalia a área de Tecnologia da Informação da Caixa Econômica Federal. Por essa razão foram elaboradas propostas de recomendações a serem emitidas por este Tribunal.

88. Adicionalmente, constatou-se que a nota atribuída aos bancos pelo Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC) ao longo dos anos, desde que foi implantado, não pode ser comparada, pois os critérios adotados se modificaram no período (2010-2014) e não há qualquer fator de ponderação nas notas para que elas sejam confrontadas por exercício.

89. Conforme foi mencionado anteriormente, a equipe de auditoria verificou a conclusão, em 2014, do Projeto Efetividade da Ação da Fiscalização (EAFis) que possuía como objetivo principal o desenvolvimento de critérios (indicadores, metodologia e relatórios) que permitissem avaliar e acompanhar a efetividade da ação de fiscalização e sua contribuição para a solidez e eficiência do conjunto das instituições supervisionadas pelo BCB.

90. Diante do exposto, verifica-se a preocupação do BCB em avaliar a efetividade de sua atuação como supervisor do Sistema Financeiro Nacional, pois nota-se uma mobilização da autarquia para compreender de que forma os recursos aplicados e os esforços despendidos pela Área de Fiscalização estão, de fato, contribuindo para termos um sistema financeiro verdadeiramente sólido e eficiente, conforme a estratégia do Banco Central e o arcabouço normativo que o rege. Além disso, leva-se em consideração que a produção e utilização de informações de qualidade vêm subsidiar o planejamento e o acompanhamento das ações de supervisão.

91. Dessa forma, com a implantação efetiva dos conceitos desenhados no EAFis, a alta administração da fiscalização terá mais condições de propor mudanças, orientações e prioridades para a melhoria dos seus resultados no futuro que em última instância se harmoniza com o objetivo do controle externo nesta auditoria.

**VI. Proposta de Encaminhamento** Em face do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

- a) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no princípio da eficiência constante do art. 37 da Constituição Federal c/c art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, que:
  - a.1) diante do volume de custeio de diárias e passagens incorrido na supervisão da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil nos exercícios de 2010 a 2014, analise a relação custo-benefício de atuação no BB e Caixa, de modo que se alcance o melhor dessa relação, avaliando o benefício de custos adicionais de diárias e passagens decorrentes de deslocamentos de servidores.
  - a.2) envide esforços em sua atuação na área de TI da Caixa Econômica Federal, a fim de que seja induzida a mitigação das diferenças de patamares de evolução na referida área;
  - a.3) desenvolva ferramentas de comparabilidade nas avaliações de riscos e controles ao longo dos anos, visando dar transparência na evolução de suas ações de supervisor bancário e guardião do sistema financeiro nacional sólido e eficiente tal como prescreve a sua missão institucional.
- b) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem e do inteiro teor do presente relatório para o Banco Central do Brasil;
- c) arquivar este processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.

## VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado relatório de auditoria operacional que constitui a segunda etapa do projeto de fiscalização da supervisão bancária efetuada pelo Banco Central do Brasil, iniciado com o levantamento de auditoria de que cuida o TC 014.535/2014-9.

No presente trabalho, a equipe técnica teve como foco a supervisão bancária exercida pelo Banco Central na Caixa Econômica Federal (Caixa) e no Banco do Brasil (BB), no período de 2010 a 2014, comparada com a exercida nas atividades comuns dos bancos privados de porte semelhante.

Conforme o relatório, foi observada a existência de uma matriz de risco que orienta o planejamento e a atuação da supervisão bancária, além do desenvolvimento de indicadores para avaliação de efetividade da ação da fiscalização.

Também foi verificado que os procedimentos de supervisão bancária realizados nos principais bancos públicos sistemicamente importantes são equivalentes aos realizados nos bancos privados de porte semelhante nas áreas comparáveis desses bancos, sendo o Banco Central capaz de identificar, de forma razoável, as alterações de situação do BB e da Caixa que possam comprometer a solidez do Sistema Financeiro Nacional.

Algumas oportunidades de melhoria foram identificadas pela equipe de fiscalização. Entre elas, a possibilidade de melhoria da relação custo benefício da supervisão da Caixa e Banco do Brasil, uma vez que as despesas com diárias e passagens são cerca de seis vezes mais elevadas para a supervisão dos referidos bancos do que aquelas incorridas para supervisão dos bancos privados Bradesco e Itaú. Da mesma forma, foi identificada a falta de comparabilidade das notas atribuídas aos bancos pelo Sistema de Avaliação de Riscos e de Controles (SRC) ao longo dos anos. Conforme o Relatório, a falha decorre da modificação dos critérios no período (2010-2014) sem que exista um fator de ponderação das notas para permitir que elas sejam comparadas por exercício. No tocante à área de TI da Caixa, não obstante as medidas adotadas nos últimos anos e a atuação da supervisão do Banco Central, a equipe aponta a necessidade de manutenção de esforços para que a área venha a alcançar o mesmo patamar dos grandes bancos brasileiros.

Considerando o contido no processo, entendo cabíveis as recomendações sugeridas, em conformidade com o previsto no art. 250, III, do Regimento Interno/TCU, razão pela qual acolho as propostas e voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2016.

RAIMUNDO CARREIRO  
Relator



## ACÓRDÃO Nº 612/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.669/2015-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Responsável: Alexandre Antonio Tombini (308.444.361-00).
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Banco do Brasil S.A.; Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazen).
8. Representação legal:
  - 8.1. Jader Teixeira de Sousa, representando Banco do Brasil S.A. e Banco Central do Brasil.

## 9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório de auditoria operacional, com o objetivo de avaliar a eficácia e a eficiência da supervisão bancária exercida pelo Banco Central do Brasil (BCB) sobre a Caixa Econômica Federal (Caixa) e Banco do Brasil (BB), no período de 2010 a 2014, em comparação com a supervisão bancária exercida nas atividades comuns dos bancos privados de porte semelhante.

Acordam os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no princípio da eficiência, constante do art. 37 da Constituição Federal, c/c art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. diante do valor despendido com diárias e passagens para a supervisão da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil nos exercícios de 2010 a 2014, avalie a relação custo-benefício de sua atuação no BB e Caixa, buscando a utilização mais eficiente dos recursos;

9.1.2. envie esforços em sua atuação na área de TI da Caixa Econômica Federal, a fim de que seja induzida a mitigação das diferenças de patamares de evolução na referida área;

9.1.3. desenvolva ferramentas de comparabilidade nas avaliações de riscos e controles ao longo dos anos, visando dar transparência na evolução de suas ações de supervisor bancário e guardião do sistema financeiro nacional sólido e eficiente tal como prescreve a sua missão institucional;

9.2. encaminhar cópia da presente deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam ao Banco Central do Brasil;

9.3. arquivar o processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 8/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0612-08/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro (Relator), José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.



13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

**Informações e Despachos**

Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data PI/documento

PI/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

Senhor Gerente Técnico,

Em 31.12.2013, em decorrência dos trabalhos de Acompanhamento Contínuo desenvolvido por este Desup/GTBHO, deparamos com o saldo de R\$ 3.172.722.518,35 na conta COSIF 1.8.8.65.99-0 (Pagamentos a Ressarcir – Outros), uma vez que apresentou variação relevante em relação ao saldo de 30.11.2013, que foi de R\$ 643.939.636,65, portanto uma variação de R\$ 2.529 milhões no mês de dezembro de 2013 (fls.7).

2. Em função dessa constatação, em 19.3.2014 requisitamos à CAIXA (Desup/GTBHO/Cosup-02-2014/036 – fls.13), que discriminasse a origem dessa variação no mês de dezembro de 2013. A CAIXA, em resposta, informou que se tratava de lançamentos ocorridos na conta de uso interno 1.8.8.65.99.48 (Valores a Receber – Programas Sociais), que apresentou um saldo de R\$ 2.971.506.553,99 em 31.12.2013 (fls.14/16). Na resposta a CAIXA informou a seguinte função da mencionada conta contábil de uso interno: “registrar valores relativos a antecipação de pagamentos efetuados aos beneficiários de programas sociais, cujo recebimento dos recursos para a efetivação dos pagamentos, deve ser ressarcido à CAIXA, pelos órgãos gestores dos programas sociais”.

3. Em 8.4.2014, enviamos à CAIXA requisição complementar (Desup/GTBHO/Cosup-02-2014/040 – fls.17/18), solicitando a composição do saldo da conta de uso interno 1.8.8.65.99.48 (Valores a Receber – Programas Sociais), discriminando a natureza de cada pagamento e o órgão responsável. Solicitamos, ainda, cópia de eventuais contratos com os órgãos responsáveis em que esteja previsto tal antecipação e se houve pagamento de encargos por conta dos adiantamentos efetuados. Foi solicitado, também, cópia dos lançamentos contábeis efetuados, dos manuais/regulamentos internos sobre a matéria e a identificação dos responsáveis pela autorização dos pagamentos.

4. Em 24.4.2014, a CAIXA ofereceu resposta (fls.19/85), informando a seguinte composição do saldo da conta 1.8.8.65.99.48 na data-base de 31.12.2013:

Programa	Órgão Responsável	R\$ Valor
Bolsa Família	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	479.295.412,75
Abono Salarial	Ministério do Trabalho e Emprego	620.043.138,62
Seguro Desemprego	Ministério do Trabalho e Emprego	1.872.168.002,62
<b>Total em 31/12/2013</b>		<b>2.971.506.553,99</b>



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

**Informações e Despachos**

Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
DESUP/GTBHO	15/05/2014	1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

**CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios**

- a) Informaram que foram firmados com o Ministério do Trabalho e Emprego contrato de prestação de serviços para habilitação e identificação dos trabalhadores com direto ao Abono Salarial (fls.21/27), e execução operacional do Programa do Seguro-Desemprego (fls.28/33). Que, em relação ao Bolsa Família, também foi firmado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome contrato de prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único e das ações de Transferência direta de renda do Governo Federal sob gestão daquele Ministério (fls.34/42). A CAIXA disponibilizou as cópias dos mencionados contratos, constando em todos eles carimbo de revisão do departamento jurídico da CAIXA (GEAJU).
- b) Informaram a existência de cláusula contratual em relação ao pagamento dos benefícios, prevista nos contratos em vigor, estabelecendo que na eventual insuficiência de recursos na conta suprimento para pagamento dos benefícios objeto do contrato, fica assegurada à contratada (CAIXA) a faculdade de suspender o serviço até que seja normalizado o fluxo financeiro e, que caso a contratada disponha de recursos próprios e decida pela continuidade da prestação dos serviços fica assegurada à contratada remuneração diária sobre o saldo negativo registrado nesta conta com base na taxa Extramercado do BACEN – DEDIP.
- c) Informaram que na ocorrência de saldo devedor na conta passiva destinada ao registro dos valores aportados pelos órgãos gestores (COSIF 4.9.6.30 e 4.9.6.50) por conta do exercício da opção de pagamento dos benefícios com recursos próprios (antecipação), o saldo devedor será reclassificado para a subconta ativa 1.8.8.65.99.48 (já anteriormente comentada).
- d) Por fim a CAIXA, em relação aos documentos internos que identifiquem quem autorizou os pagamentos, informou que tais pagamentos ocorrem de forma rotineira, a partir do processamento da folha e da abertura do calendário, debitando-se automaticamente o valor correspondente na conta suprimento do Programa.

5. Com relação aos mencionados programas, temos a esclarecer:

Programa	Origem dos Recursos	Fonte de Recursos
Bolsa Família – Lei 10.836/2004	Orçamentários	Arrecadação da União – Natureza Fiscal
Abono Salarial – Lei 7.998/1990	FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador	Contribuições sociais ao PIS e PASEP pelas empresas – Natureza Tributária

**BANCO CENTRAL DO BRASIL****Informações e Despachos**

Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data PI/documento

PI/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

Programa	Origem dos Recursos	Fonte de Recursos
Seguro Desemprego – Lei 7.998/1990	FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador	Contribuições sociais ao PIS e PASEP pelas empresas – Natureza Tributária

6. Examinamos os contratos e mais especificamente a cláusula em que há a previsão da CAIXA de optar em fazer o adiantamento no caso de insuficiência de recursos do programa. Em todos os casos (Abono Salarial-PIS/PASEP, Bolsa Família e Seguro Desemprego), existe a seguinte cláusula (exemplo para o caso do Abono Salarial-PIS/PASEP – fls. 25/26):

**CLÁUSULA DÉCIMA – DOS RECURSOS PARA PAGAMENTO DOS BENEFÍCIOS**

*Os valores necessários ao pagamento dos benefícios serão repassados à CONTRATADA, conforme disposto em pactuação realizada previamente entre as partes e publicadas em Resolução do CODFAT.*

*Parágrafo primeiro. Na insuficiência de recursos para pagamento dos benefícios objeto deste Contrato, fica assegurada à CONTRATADA a faculdade de suspender a prestação dos serviços, até que seja normalizado o fluxo financeiro, conforme inciso XV do art. 78 da Lei nº 8.666/93, devendo o CONTRATANTE providenciar a divulgação dessa suspensão aos trabalhadores.*

*Parágrafo segundo. Caso a CONTRATADA disponha de recursos próprios e decida pela continuidade da prestação dos serviços, poderá realizar os devidos pagamentos aos beneficiários, compensando o custo financeiro incorrido nesta operação, com a percepção da Taxa Extramercado do Banco Central do Brasil – DEDIP sobre os saldos diários efetivamente a descoberto.*

7. Em resposta a nossa requisição Desup/GTBHO/Cosup-02/2014-052 e 055 (fls.141/229), a CAIXA, informou os saldos da conta de uso interno COSIF 1.8.8.65.99.48 (Valores a Receber – Programas Sociais) e também da conta de uso interno 1.8.8.05.10.23 (Recursos Abono Salarial e Seguro Desemprego), esta última utilizada até 31.12.2013 (o saldo existente em 31.12.2013 foi transferido para a conta 1.8.8.65.99.48), para o registro exclusivo dos adiantamentos de recursos a esses programas. Analisando os números informados (fls.144), constatamos a ocorrência de adianta-



Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

mentos em valores não relevantes em anos anteriores a 2013 (o **Quadro 1** abaixo mostra os saldos devedores no último dia dos meses de dez/10 a mar/14). Somente a partir do 2º semestre de 2013, observa-se uma clara mudança de comportamento, com a crescente utilização da prerrogativa de antecipação de recursos em valores significativos:

**Quadro 1: Saldos dos Adiantamentos em Final de Mês (R\$ mil)**

Mês	2014	2013	2012	2011	2010
Jan	36	0	0	0	0
Fev	2.166.689	0	70.460	0	0
Mar	1.679.155	0	0	0	0
Abr	-	0	0	0	0
Mai	-	18.337	62.809	0	0
Jun	-	0	0	0	0
Jul	-	203.652	148.108	0	0
Ago	-	2.176.527	10.954	0	0
Set	-	1.769.412	188.677	0	25.531
Out	-	2.871.838	15.775	0	0
Nov	-	1.230.564	338.633	522.529	0
Dez	-	2.971.507	496.141	0	282.175

8. No período entre 2.12.2013 e 31.3.2014, a CAIXA informou os saldos das contas contábeis de uso interno que registram os recursos disponíveis de cada programa nos dias em que apresentaram saldos devedores (fls.145/147), ou seja, nos dias em ocorreram adiantamentos de recursos aos mencionados programas, conforme **Quadros 2 a 5** a seguir:

**Quadro 2 – Saldos Devedores em Dezembro/2013 – R\$ mil**

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desemprego 4.9.6.50.90.03	Total
02	0	9.837	168.618	178.455
03	0	16.239	342.767	359.006
04	0	21.981	398.087	420.068
05	0	27.155	487.195	514.350

**BANCO CENTRAL DO BRASIL****Informações e Despachos**

Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data PI/documento

PI/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desem- prego 4.9.6.50.90.03	Total
06	0	32.253	487.195	519.448
09	0	136.513	731.120	867.633
10	0	157.705	893.036	1.050.741
11	0	174.284	981.575	1.155.859
12	0	187.620	1.071.800	1.259.420
13	0	199.203	1.071.800	1.271.003
16	0	213.243	1.355.559	1.568.802
17	0	221.908	1.547.868	1.769.776
18	0	229.219	1.653.998	1.883.217
19	0	235.657	1.743.265	1.978.922
20	82.777	241.947	1.743.265	2.067.989
23	326.169	250.651	2.024.355	2.601.175
24	365.261	253.370	2.185.083	2.803.714
26	399.714	257.865	2.307.336	2.964.915
27	431.774	262.548	2.433.027	3.127.349
30	480.669	268.354	2.601.520	3.350.543
31	479.295	620.043	1.872.168	2.971.506

**Quadro 3 – Saldos Devedores em Janeiro/2014 – R\$ mil**

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desem- prego 4.9.6.50.90.03	Total
02	0	5.816	0	5.816
03	0	11.672	0	11.672
06	0	18.960	0	18.960
07	0	23.970	0	23.970
08	0	28.448	0	28.448
16	0	0	188.565	188.565
31	0	0	36.209	36.209

**Quadro 4 – Saldos Devedores em Fevereiro/2014 – R\$ mil**



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

**Informações e Despachos**

**Dados constantes da capa do processo/dossiê**

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desemprego 4.9.6.50.90.03	Total
03	0	0	158.482	158.482
04	0	0	335.958	335.958
05	0	0	426.455	426.455
10	10.717	0	0	10.717
11	14.710	0	0	14.710
12	17.949		0	17.949
17	0	-4	148.003	148.007
18	0	2.366	347.718	350.084
19	0	4.440	452.728	457.168
20	0	6.641	557.732	564.373
21	0	8.830	557.733	566.563
24	0	11.696	817.988	829.684
25	324.487	13.765	974.775	1.313.027
26	510.121	15.842	1.073.731	1.599.694
27	720.171	17.787	1.176.889	1.914.847
28	773.679	19.542	1.373.469	2.166.690

**Quadro 5 – Saldos Devedores em Março/2014 – R\$ mil**

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desemprego 4.9.6.50.90.03	Total
17	0	0	61.948	61.948
18	0	0	289.601	289.601
19	0	0	399.685	399.685
20	0	230	472.049	472.279
21	0	1.918	472.049	473.967
24	0	4.243	759.221	763.464
25	0	6.012	931.587	937.599
26	0	7.755	1.022.573	1.030.328
27	0	9.324	1.116.029	1.125.353
28	0	11.031	1.223.215	1.234.246
31	200.608	13.310	1.465.236	1.679.154

**BANCO CENTRAL DO BRASIL****Informações e Despachos**

Dados constantes da capa do processo/dossiê		
Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
DESUP/GTBHO	15/05/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios		

9. Em resposta à nossa requisição Desup/GTBHO/Cosup-02/2014-050 (fls.102), em ofício firmado pelo Diretor Executivo do Programa Bolsa Família e Benefícios Sociais (fls.106/140), a CAIXA prestou informações adicionais, abaixo resumidas:

- a) que a CAIXA observa as disposições contratuais pertinentes à prestação de serviços aos Programas Bolsa Família, do Seguro Desemprego e do Abono Salarial, de forma a garantir a continuidade desses programas;
- b) que está assegurada a remuneração da CAIXA no caso de saldo negativo;
- c) que a questão se reveste de peculiar complexidade, uma vez que transcende a simples atuação da CAIXA como instituição financeira, envolvendo também aspectos próprios à sua condição de empresa pública e ao desempenho de sua missão legal, qual seja, a de executar e operacionalizar políticas públicas sociais essenciais ao Estado Brasileiro;
- d) que em determinadas ocasiões se vê a CAIXA na situação de ter a responsabilidade de efetuar o pagamento dos referidos benefícios sociais sem que tenham sido disponibilizados, ainda, pela União Federal, os recursos relativos aos benefícios;
- e) que diante de tal circunstância, poderia a CAIXA, em uma visão simplista, com foco único e exclusivamente em sua condição de banco, não aceitar qualquer negociação ou contrato que envolvesse a perspectiva de estar obrigada a efetuar os pagamentos dos benefícios sem os recursos em suas contas;
- f) a continuidade do pagamento dos benefícios está em conformidade com os fundamentos e objetivos da República, nos termos da Constituição de 1988, em especial com aqueles relacionados à cidadania, à dignidade da pessoa humana e à erradicação da pobreza;
- g) a CAIXA se viu diante de dois princípios com potencial aplicação no caso concreto: (i) a não realização dos pagamentos sem os recursos, focada exclusivamente em sua condição de banco ou; (ii) a realização dos pagamentos, considerada sua função pública e, principalmente, o asseguramento de direitos sociais fundamentais, tudo, evidentemente, garantido por cláusula contratual específica;
- h) neste cenário optou a CAIXA pela segunda hipótese, tendo firmado contrato no qual se prevê a faculdade, caso disponha de recursos próprios, de manter a efetivação dos pagamentos, garantindo a continuidade dos programas sociais e sendo devidamente remunerada pelo período em que disponibilizar os recursos;
- i) que a CAIXA não está obrigada a disponibilizar os recursos. Trata-se de faculdade desta empresa pública com remuneração correspondente;
- j) que referido procedimento foi firmado em contrato, vale dizer, concretizado de forma clara, ao alcance e visão dos órgãos de controle da instituição e efetivado pelas unidades competentes no âmbito da CAIXA;


**Dados constantes da capa do processo/dossiê**

Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
DESUP/GTBHO	15/05/2014	1401596192

**Nome ou título/assunto-padrão**

**CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios**

- k) clareza e transparência no procedimento adotado pela CAIXA, ao firmar contrato com tal disposição e efetivar em determinadas ocasiões o pagamento na forma prevista, com reiteradas formalizações junto aos órgãos responsáveis para a normalização do repasse de recursos para pagamento dos benefícios sociais, especialmente ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Secretaria do Tesouro Nacional;
- l) que a questão da normalização do repasse foi submetida à AGU, através da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, nos termos do Decreto 7.392/2010;
- m) que o exame da questão foi considerado juridicamente possível pela AGU, permitindo a instauração do Processo 00688.001730/2013-79, o qual tem por objeto os “Repasses de recursos insuficientes pelo TEM para os pagamentos dos benefícios dos Programas Seguro Desemprego e Abono Salarial e custo financeiro decorrente de diferenças de atualização de saldos negativos de contas de suprimento”;
- n) o procedimento se ateve aos casos do Seguro Desemprego e do Abono Salarial em virtude dos valores estarem chegando a patamares que causam preocupação, e por ter se tornado mais corriqueira a utilização da cláusula contratual pelo Ministério Gestor; em relação ao Bolsa Família, os valores ainda estão limites que são passíveis de administração pela CAIXA, não sendo descartada, no entanto, também neste caso, a doção de providência similar;
- o) que a aceitação do pedido da CAIXA (pela AGU) e a instauração do procedimento pela CCAF sinaliza para a regularidade da cláusula contratual mencionada, pelo que entendem, que em relação ao presente assunto se deva aguardar a análise definitiva pela AGU para eventuais revisões de procedimento por parte da CAIXA.

10. A iniciativa da CAIXA em recorrer à CGU/CCAF ocorreu em 26.12.2013, através do Ofício nº 0027/2013/DEGOV (fls.118/119), anexando Nota Jurídica NJ DIJUR 1611/2013, de 26.12.2013 (fls.120/123) com um relato da situação e abordagens jurídicas, inclusive citando a possibilidade de que haja a interpretação da ocorrência da vedação disposta na Lei Complementar 101, art.36 e art. 37, inciso IV. Pelo que se pode depreender, a questão ficou delimitada ao pedido da CAIXA de normalização dos repasses e o custo financeiro correspondente, não se adentrando mais profundamente nos aspectos jurídicos envolvidos.

11. Quanto ao andamento do processo na CCAF, a CAIXA encaminhou cópia do Termo de Reunião nº 41/2014/CCAF/CGU/AGU-MG (fls.124/127), de 16.4.2014, tendo sido agendada nova reunião em 30.4.2014 com a presença de representantes da Secretaria do Tesouro Nacional. Na reunião de 30.4.2014, conforme Termo de Reunião nº 046/2014/CCAF/CGU/AGU-MGO (fls.132/133), não houve evolução nas tratativas, pois os representantes do Tesouro Nacional não compareceram, apesar de convocados



Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade	Data P/documento	P/documento
DESUP/GTBHO	15/05/2014	1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

(fls.128/131), nova reunião foi marcada para o dia 7.5.2014. A CAIXA informou que a reunião que deveria ocorrer no dia 7.5.2014 também não foi realizada, tendo sido novamente adiada, conforme informou o Secretário-Geral de Consultoria da AGU (Advogado-Geral da União Substituto), por e-mail de 6.5.2014 encaminhado à CAIXA (fls.230/232), “em face de provocação da Secretaria do Tesouro Nacional”, não informando sobre nova data para a reunião.

12. Em uma análise preliminar, a operação de antecipação de recursos que vem sendo praticada pela CAIXA pode estar contrariando o disposto no Artigo 34 da Lei 4.595/1964 e também o Artigo 17 da Lei 7.492/1986, ou seja:

**Lei 4.595/1964**

*Art.34 – É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos:*

*I- ...*

*II - ...*

*III – às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10%, salvo autorização específica do Banco Central do Brasil, em cada caso, quando se tratar de operações lastreadas por efeitos comerciais resultantes de transações de compra e venda ou penhor de mercadorias, em limites que forem fixados pelo Conselho Monetário Nacional, em caráter geral;*

*IV - ...*

*V - ...*

**Lei 7.492/1986 (Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional)**

*Art. 17. Tomar ou receber, qualquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei, direta ou indiretamente, empréstimo ou adiantamento, ou deferi-lo a controlador, a administrador, a membro de conselho estatutário, aos respectivos cônjuges, aos ascendentes ou descendentes, a parentes na linha colateral até o 2º grau, consanguíneos ou afins, ou a sociedade cujo controle seja por ela exercido, direta ou indiretamente, ou por qualquer dessas pessoas:*

*Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.*

13. Além disso, pode também constituir uma possível infringência à LC 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que tem a seguinte previsão na Subseção II – Das Vedações:



## Informações e Despachos

Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

*Art. 36 – É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.*

*Art. 37 – Equiparam-se a operações de crédito e estão vedadas:*

*I - ...;*

*II – recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;*

*III - ...;*

*IV – assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.*

14. Por tudo que foi exposto e tendo em vista que a ocorrência ora relatada encerra situações jurídicas complexas, propomos que o assunto seja alçado à consideração da PGBC, que melhor dirá sobre a legalidade das operações e contratos citados.

À sua consideração,

Em 16.5.2014

  
6.206.406-1 Leonardo Bahia Machado Filho  
Supervisor de Fiscalização



Dados constantes da capa do processo/dossiê Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
Decif/GTBHO	15/5/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
Caixa Econômica Federal		
Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais		

Senhor Chefe,

Os autos tratam de análises de fluxos financeiros decorrentes de contratos para a prestação de serviços de pagamento de benefícios firmados entre entes da Administração Pública Federal e Instituições Financeiras:

- a) Contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego-MTE e a Caixa Econômica Federal-CEF para prestação de serviços de habilitação e identificação dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial, o pagamento, a apuração, o controle dos valores, o processamento de dados e atendimento aos trabalhadores do Abono Salarial (fls. 21-27).
- b) Contrato celebrado entre Ministério do Trabalho e Emprego-MTE e a Caixa Econômica Federal-CEF para prestação de serviços no âmbito do Seguro Desemprego (fls. 28-33)
- c) Contrato celebrado entre Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Caixa Econômica Federal - MDS CAIXA – Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único 2013-2015 (fls. 34-81).
- d) Contrato celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS e Bancos (diversos) para a prestação de serviço de pagamento de benefícios da Previdência Social (fls. 238-247).

Esses contratos disciplinam a prestação de serviços diversos, dentre as quais o pagamento de benefícios ou de assistência financeira pelas Instituições Financeiras (contratadas) aos beneficiários mediante a transferência de recursos públicos para a execução operacional de ações vinculadas aos contratos, e o provisionamento financeiro pelos órgãos ou entidades públicas (contratantes).

Embora os contratos tenham objetos e fontes de recursos diferenciados, divisamos similitudes em suas cláusulas quanto às regras de provisionamento pelos entes públicos de recursos necessários ao pagamento dos benefícios aos destinatários e, aos critérios para o acerto de contas dos fluxos financeiros.

Em geral, o cronograma de provisionamento ou de repasse dos recursos financeiros pelos contratantes está alinhado com o calendário operacional de pagamentos dos benefícios pelos contratados, de tal sorte, que sejam supridos antecipadamente em volume suficiente para a execução a contento dos pagamentos.



Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

Decif/GTBHO

15/5/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

Caixa Econômica Federal

Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais

Não obstante os contratos preverem prazos para o acerto de contas dos fluxos financeiros e os devidos ressarcimentos, no sentido de criar condições mais flexíveis para a operacionalização dos procedimentos relativos à prestação de serviços, observamos que, nos períodos analisados, ocorreram com frequência o descumprimento ou cumprimento incompleto de cláusulas relativas aos cronogramas de provisionamento ou de repasses pelos contratantes. E, diante da ausência ou insuficiência de recursos financeiros, as Instituições efetuaram e vem efetuando os pagamentos aos beneficiários, seguindo os cronogramas estabelecidos pelos contratantes, com a utilização de recursos próprios. Tal situação está refletida no levantamento para várias datas, em que ficaram evidenciados recorrentes saldos credores em favor das contratadas.

Cabe mencionar a prerrogativa contratual presente nos contratos de as Instituições não efetuarem o pagamento pela ausência ou insuficiência de repasses, com a suspensão da prestação de serviços até que o fluxo seja normalizado e, que em tal situação há previsão de os contratantes darem ciência previamente dos beneficiários. Porém, segundo as Instituições, ainda que os fatos pudessem justificar uma decisão rescindenda unilateral, os pagamentos dos benefícios foram e têm sido mantidos com a utilização de recursos próprios em prol do bem público.

No que tange aos bancos públicos federais, o pagamento dos benefícios com recursos próprios devido ao repasse intempestivo ou à ausência de provisionamento de recursos pelos entes contratantes poderia contrariar, em análise preliminar, as disposições do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64, pelo qual é vedado às Instituições Financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital com mais de dez por cento; e do art. 17 da Lei nº 7.492/86, que por sua vez, lista como ilícito penal a concessão, por Instituição Financeira, de empréstimo ou adiantamento a seu controlador ou a sociedade por este controlada. A propósito, as análises nos Pareceres nº GQ-50 e GQ-531, ambos da Advocacia Geral da União (AGU), concluem às operações de empréstimo de bancos públicos federais para com a União e empresas coligadas não se aplicam os dispositivos da referida Lei.

Ademais, a análise do descumprimento total ou parcial do cronograma de provisionamento ou repasses de recursos necessários ao pagamento de benefícios administrados pelos INSS, demonstrou a recorrência ou perenidade de saldos em valores considerados relevantes a favor de cinco Instituições (públicas e privadas) pagadoras de tal benefício, o que em tal circunstância

1 Disponíveis em: <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8220>; <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8232>. Consulta em 18.7.2014



Dados constantes da capa do processo/dossiê  
Unidade/subunidade

Data P/documento

P/documento

Decif/GTBHO

15/5/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

Caixa Econômica Federal

Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais

poderia ensejar a ocorrência de vedação expressa nos arts. 36 (exclusivamente para as Instituições públicas).

Destacamos no âmbito administrativo, a Resolução CMN 1.996/93, que determina a esta Autarquia a comunicação ao Ministério Público Federal, da ocorrência de quaisquer concessões de empréstimos ou adiantamentos, de forma direta ou indireta, por instituições financeiras públicas ou privadas, nos casos do art. 17 da Lei nº 7.492/86, a empresas ou entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo governo federal, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, quando se tratar de instituições financeiras públicas federais.

Cabe registrar que, em face do retardo de repasses financeiros para a prestação de serviços de que tratam os contratos referentes ao pagamento dos benefícios do 'Abono Salarial' e 'Seguro Desemprego', o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal da Caixa orientaram para a busca de uma solução regularizadora dos fluxos financeiros. Assim, a Instituição apresentou à Consultoria-Geral da União, Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), pedido de procedimento conciliatório com o Ministério do Trabalho e Emprego-MTE, com vistas à regularização do fluxo de recursos para o pagamento dos benefícios e solução do custo financeiro consistente nas diferenças de atualização dos saldos negativos das contas de suprimento. Por sua vez, o MTE solicitou providências do Secretário do Orçamento Federal para o desbloqueio pelo Siafi de dotação orçamentária autorizada, no montante de cerca de R\$ 15,2 bilhões, destinada à Ação Orçamentária – Abono Salarial.

Em decorrência das análises e das possíveis hipóteses de enquadramento legal e regulamentar dos fatos, propomos o encaminhamento dos autos à PGBC com vistas à manifestação acerca da:

- a) aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64, e do art. 17 da Lei nº 7.492/86 aos bancos públicos federais, à luz das análises e conclusões dos Pareceres nº GQ-50 e GQ-53, ambos da AGU, e do disposto no art. 1º, item I, da Resolução CMN nº 1.996/93.
- b) ocorrência de vedação expressa no art. 36 da LC 101/2000 no caso das instituições públicas federais, nas situações analisadas em que os contratantes deixaram de efetuar os repasses financeiros ou provisionamentos em volume suficiente aos contratados.
- c) não observância dos procedimentos previstos no art. 32 da LC 101/2000, nas situações em que os volumes provisionados ou repassados aos contratados o foram em

Dados constantes da capa do processo/dossiê Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
Decif/GTBHO	15/5/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
Caixa Econômica Federal		
Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais		

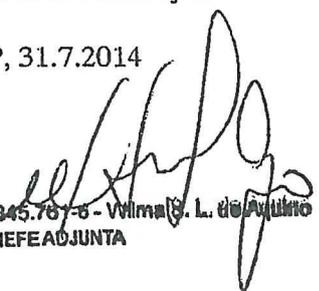
montantes insuficientes e, de forma recorrente, resultaram em valores a favor das Instituições, que utilizaram recursos próprios para a execução contratual de pagamentos de benefícios.

- d) necessidade de comunicação dos fatos analisados ao Ministério Público Federal, nos termos da Resolução 1.996/93.

Sugerimos ainda avaliação quanto à oportunidade de revogação do item I, do art. 1º, da Resolução 1.996/93, à vista de não aplicabilidade dos dispositivos mencionados no item "a" aos bancos públicos federais, de modo evitar questionamentos futuros acerca da ausência de comunicação desta Autarquia, das situações previstas no referido artigo.

À sua consideração.

SP, 31.7.2014



9.845.787-8 - Vilma S. L. de Aguiar  
CHEFE ADJUNTA

DE ACORDO  
A PGBC.  
Em 31/7/2014



6.381.600-8 - Lucio Rodrigues Capelletto  
Chefe de Departamento  
DESUP



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC  
PT 1401596192

Brasília, 7 de agosto de 2014.

*Ementa: Assunto de fiscalização do sistema financeiro. Repasses de recursos do Tesouro Nacional destinados a beneficiários de programas sociais do Governo Federal (abono salarial, seguro desemprego, ações de transferência de renda, benefícios da previdência social). Pagamento aos beneficiários, nas datas aprazadas, mediante utilização de recursos próprios da instituição financeira repassadora, nos termos de cláusula contratual específica, em situação de eventual atraso na transferência dos recursos pelo Tesouro Nacional.*

*I – Art. 34 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e art. 17 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. Normas orientadas pelo interesse público na estabilidade financeira. Não incidência quanto às operações realizadas entre instituições financeiras públicas federais e a União, conforme entendimento vinculante assentado nos Pareceres da Advocacia-Geral da União GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994, aprovados pelo então Presidente da República;*

*II – Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 1996, de 30 de junho de 1993. Ausência de eficácia do art. 1º, I, em virtude da diretriz aprovada pelo Presidente da República nos Pareceres AGU GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994;*

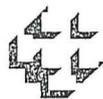
*III – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Art. 29, III, 36 e 37, II. Necessidade de análise da caracterização de operação de crédito, para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal. Normas orientadas por interesses públicos de natureza fiscal, extrapolando as atribuições da autoridade de supervisão do sistema financeiro. Competência do Ministério da Fazenda, na forma do disposto no art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 11, parágrafo único, da Resolução do Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007.*

Senhor Procurador-Geral,

**ASSUNTO**

Cuida-se de processo de trabalho instaurado pelo Departamento de Supervisão Bancária (DESUP), com o propósito de analisar as circunstâncias em que ocorreram determinados desembolsos de recursos efetuados por instituições bancárias, na condição de repassadoras de valores de programas sociais do Governo Federal.

2. Inicialmente centrados em desembolsos efetuados pela Caixa Econômica Federal (devido a variações relevantes detectadas, no curso de atividades de acompanhamento contínuo, em rubricas contábeis da mencionada instituição financeira), os trabalhos da área de



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

2

fiscalização foram, na sequência, complementados mediante informações colhidas de outras instituições bancárias, culminando com a elaboração do despacho de fl. 334 a 335/v, que sintetiza os achados da supervisão e submete consulta à Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC).

3. Em conformidade com o despacho em questão, há, em contratos firmados entre instituições bancárias e o Governo Federal para a prestação de serviços de pagamento de benefícios, cláusulas de teor assemelhado, referentes ao provisionamento de recursos necessários ao pagamento devido aos beneficiários dos programas sociais, bem como ao acerto de contas que, a depender dos fluxos financeiros, deverá ser realizado entre o banco e a entidade federal contratante.

4. Os contratos analisados pela área de fiscalização são os seguintes (fl. 334):

*“a) Contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e a Caixa Econômica Federal – CEF para prestação de serviços de habilitação e identificação dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial, o pagamento, a apuração, o controle dos valores, o processamento de dados e atendimento aos trabalhadores do Abono Salarial (fls. 21-27);*

*b) Contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e a Caixa Econômica Federal – CEF para prestação de serviços no âmbito do Seguro Desemprego (fls. 28-33);*

*c) Contrato celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Caixa Econômica Federal – MDS CAIXA – Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único 2013-2015 (fls. 34-81);*

*d) Contrato celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e Bancos (diversos) para a prestação de serviço de pagamento de benefícios da Previdência Social (fls. 238-247).”*

5. Eis como o despacho de fl. 334 a 335/v expõe a mecânica dos pagamentos estudados nos vertentes autos:

*“Em geral, o cronograma de provisionamento ou de repasse dos recursos financeiros pelos contratantes está alinhado com o calendário operacional de pagamentos dos benefícios pelos contratados, de tal sorte que sejam supridos antecipadamente, em volume suficiente para a execução a contento dos pagamentos.*

*Não obstante os contratos preverem prazos para o acerto de contas dos fluxos financeiros e os devidos ressarcimentos, no sentido de criar condições mais flexíveis para a operacionalização dos procedimentos relativos à prestação de*



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

3

*serviços, observamos que, nos períodos analisados, ocorreram com frequência o descumprimento ou o cumprimento incompleto de cláusulas relativas aos cronogramas de provisionamento ou de repasses pelos contratantes. E, diante da ausência ou insuficiência de recursos financeiros, as Instituições efetuaram e vêm efetuando os pagamentos aos beneficiários, seguindo os cronogramas estabelecidos pelos contratantes, com a utilização de recursos próprios. Tal situação está refletida no levantamento para várias datas, em que ficaram evidenciados recorrentes saldos credores em favor das contratadas.*

*Cabe mencionar a prerrogativa contratual presente nos contratos de as Instituições não efetuarem o pagamento pela ausência ou insuficiência de repasses, com a suspensão da prestação de serviços até que o fluxo seja normalizado e, em tal situação, há previsão de os contratantes darem ciência previamente aos beneficiários. Porém, segundo as Instituições, ainda que os fatos pudessem justificar uma decisão rescindenda unilateral, os pagamentos dos benefícios foram e têm sido mantidos com a utilização de recursos próprios, em prol do bem público.”*

6. Em vista dessa situação, o DESUP solicita à PGBC manifestação legal sobre os seguintes aspectos (fl. 335 e 335/v):

*“a) aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64 e do art. 17 da Lei nº 7.492/86 aos bancos públicos federais, à luz das análises e conclusões dos Pareceres nº GQ-50 e GQ-53, ambos da AGU, e do disposto no art. 1º, item I, da Resolução CMN nº 1.996/93;*

*b) ocorrência de vedação expressa no art. 36 da LC 101/2000 no caso das instituições públicas federais, nas situações analisadas em que os contratantes deixaram de efetuar os repasses financeiros ou provisionamentos em volume suficiente aos contratados;*

*c) não observância dos procedimentos previstos no art. 32 da LC 101/2000, nas situações em que os volumes provisionados ou repassados aos contratados o foram em montantes insuficientes e, de forma recorrente, resultaram em valores a favor das Instituições, que utilizaram recursos próprios para a execução contratual de pagamentos de benefícios;*

*d) necessidade de comunicação dos fatos analisados ao Ministério Público Federal, nos termos da Resolução 1.996/93.”*

7. Além de tais indagações, o DESUP sugere, ainda, “avaliação quanto à oportunidade de revogação do item I do art. 1º da Resolução 1.996/93, à vista de não aplicabilidade dos dispositivos mencionados no item ‘a’ [transcrito acima] aos bancos



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

4

*públicos federais, de modo a evitar questionamentos futuros acerca da ausência de comunicação desta Autarquia das situações previstas no referido artigo.”*

**APRECIÇÃO**

8. Em síntese, o quadro fático descrito nos presentes autos, com fundamento nas informações coletadas pelo DESUP, é o seguinte: determinadas instituições financeiras bancárias (tanto públicas, quanto privadas), contratadas pela União ou pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para repassar valores devidos a beneficiários de programas sociais, utilizando-se de faculdade contratualmente prevista, efetuaram pagamentos de benefícios nas datas aprazadas, não obstante a ausência de prévia transferência dos recursos oficiais necessários à quitação das obrigações. Os pagamentos aos beneficiários, portanto, foram realizados com recursos próprios dos bancos, que, a seu turno, tornaram-se credores da União ou do INSS, conforme o caso, pelos montantes pagos antecipadamente aos beneficiários. Conforme a disciplina contratual incidente em cada caso, os entes públicos contratantes, ao transferirem posteriormente os valores devidos, o fizeram com o acréscimo de remuneração correspondente ao período transcorrido entre o dia do desembolso de valores aos beneficiários e a data da transferência dos recursos oficiais aos bancos contratados.

9. Em três dos quatro casos narrados nestes autos (a saber, abono salarial, seguro desemprego e o programa de transferência de renda conhecido como Bolsa Família), os contratantes são, de um lado, a Caixa Econômica Federal e, de outro, a União, representada pelo ministério responsável pela gestão do programa social em questão (Ministério do Trabalho e Emprego, no caso do abono salarial e do seguro desemprego, e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no caso do Bolsa Família). Atua a Caixa Econômica Federal, nesses casos, como agente operadora dos referidos programas sociais, com fundamento na legislação de regência (Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004). O quarto caso de que tratam os autos (repasso de benefícios da seguridade social), a seu turno, envolve, como partes contratantes, diversas instituições financeiras (públicas e privadas) e o INSS.

10. O cerne da questão, como bem identifica a consulta posta à PGBC, está na possível configuração de empréstimo ou adiantamento direta ou indiretamente deferido a controlador, nas hipóteses em que o pagamento antecipado a beneficiários de programas sociais envolve instituição financeira federal. A Caixa Econômica Federal, em conformidade com a lei que autorizou sua constituição (Decreto-lei nº 759, de 12 de agosto de 1969), é empresa pública federal, sendo a integralidade de seu capital social, por conseguinte, de titularidade da União. Assim, nos casos de pagamento com recursos próprios de verbas correspondentes ao abono salarial, seguro desemprego ou bolsa família, poder-se-ia cogitar de adiantamento (direto) à controladora – a União. Similarmente, na situação de pagamento de benefícios previdenciários com recursos próprios por bancos públicos federais (a própria Caixa Econômica Federal, além do Banco do Brasil S/A, do Banco da Amazônia S/A etc.), é possível aventar a existência de adiantamento ao INSS, beneficiando indiretamente à União,



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

5

uma vez que tais pagamentos devem ser realizados com o uso de recursos orçamentários transferidos pelo Tesouro Nacional.

11. Feito esse escorço introdutório, passo a expor as questões postas à PGBC, efetuando, na sequência de cada uma, a correspondente análise legal.

**(a) Aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64 e do art. 17 da Lei nº 7.492/86 aos bancos públicos federais, à luz das análises e conclusões dos Pareceres nº GQ-50 e GQ-53, ambos da AGU, e do disposto no art. 1º, item I, da Resolução CMN nº 1.996/93**

12. O art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964<sup>1</sup>, veda às instituições financeiras a concessão de *empréstimo* ou *adiantamento* às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital em montante superior a 10%. Trata-se de obrigação de natureza administrativa, cuja violação acarreta a imposição de sanções na forma do art. 44 da mesma lei. Semelhantemente, o art. 17 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986<sup>2</sup>, considera crime, entre outras condutas, o deferimento de empréstimo ou adiantamento a controlador. Comina-se à ação delitiva pena de reclusão, de dois a seis anos, e multa.

13. A regra prevista no art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, é dirigida às instituições financeiras, competindo ao Banco Central do Brasil, no exercício da competência prevista no art. 10, IX, da mesma lei<sup>3</sup>, fiscalizar seu cumprimento. Quanto ao art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, consiste em comando cujos destinatários são o controlador e os administradores das instituições financeiras, competindo a propositura da ação penal ao Ministério Público Federal<sup>4</sup>. Neste caso, sem embargo, tem o Banco Central do Brasil o dever de promover comunicação ao órgão de persecução criminal, ao identificar indícios da ocorrência de tais infrações<sup>5</sup>.

14. Por sua vez, a Resolução nº 1.996, de 30 de junho de 1993, busca disciplinar a realização de tais comunicações ao Ministério Público Federal pelo Banco Central do Brasil, referindo-se o art. 1º, I, do mencionado ato normativo à comunicação de empréstimos ou

<sup>1</sup> “Art. 34. É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos: (...) III - As pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10% (dez por cento), salvo autorização específica do Banco Central da República do Brasil, em cada caso, quando se tratar de operações lastreadas por efeitos comerciais resultantes de transações de compra e venda ou penhor de mercadorias, em limites que forem fixados pelo Conselho Monetário Nacional, em caráter geral;”

<sup>2</sup> “Art. 17. Tomar ou receber, qualquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei, direta ou indiretamente, empréstimo ou adiantamento, ou deferi-lo a controlador, a administrador, a membro de conselho estatutário, aos respectivos cônjuges, aos ascendentes ou descendentes, a parentes na linha colateral até o 2º grau, consangüíneos ou afins, ou a sociedade cujo controle seja por ela exercido, direta ou indiretamente, ou por qualquer dessas pessoas: Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.”

<sup>3</sup> “Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil: (...) IX - Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;”

<sup>4</sup> Art. 25 e 26 da Lei nº 7.492, de 1986.

<sup>5</sup> Art. 4º, § 2º, da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965; art. 28 da Lei nº 7.492, de 1986; art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

6

adiantamentos concedidos por instituições financeiras públicas federais às entidades da Administração Pública Federal.

15. O interesse público motivador das vedações veiculadas pelo art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e pelo art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, é a **tutela da estabilidade financeira**, valor que encontra sede normativa no **art. 192 da Constituição da República**. Os referidos preceitos legais buscam preservar a solidez do sistema financeiro e das instituições que o compõem, obstando a realização de certas transações que, pela relação de proximidade e ascendência entre as partes, poderia levar à conclusão de negócios em condições favorecidas e possivelmente ruinosas, em prejuízo da poupança popular captada pelas instituições financeiras.

16. É certo que, por se tratar, respectivamente, de preceitos de cunho administrativo punitivo e penal, os referidos dispositivos devem ser interpretados de maneira estrita. Por essa razão, a referência a “empréstimo” – um dos núcleos de ambas as hipóteses de incidência – deve ser compreendida em seu sentido próprio, mediante integração com o conceito adotado no âmbito do Direito Civil. Vale dizer: o conceito de empréstimo utilizado pelas normas em apreço é aquele utilizado nos art. 579 a 592 do Código Civil, compreendendo as espécies “comodato” e “mútuo”.

17. Da mesma forma, deve ser estrita a interpretação do outro núcleo das hipóteses delitivas previstas no art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e no art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986: o termo “adiantamento”. Neste caso, contudo, há dificuldade adicional, pois não há definição positivada de adiantamento, devendo seu sentido ser integrado por apelo à ciência econômica, o que implica, naturalmente, grau maior de indeterminação. Há, portanto, no que concerne ao adiantamento, largueza semântica maior do que aquela verificada a respeito do contrato de empréstimo.

18. É concebível, em tese, que a prática contratual consistente no pagamento a beneficiários de programas sociais pela instituição financeira, mediante o uso de recursos próprios, com posterior reembolso (acrescido de remuneração) pela entidade da Administração Pública Federal, seja considerada como adiantamento, para os fins do art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986. Cuida-se, de fato, de antecipação remunerada de disponibilidade financeira, em proveito da entidade contratante, que a ciência econômica possivelmente consideraria como adiantamento.

19. Ocorre que, no caso dos autos, essa análise sequer precisa ser realizada, em virtude do entendimento assentado nos Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos aprovados pelo Advogado-Geral da União Geraldo Magela da Cruz Quintão, endossados pelo então Presidente da República, Itamar Augusto Cautiero Franco, e publicados na íntegra no Diário Oficial da União. Em conformidade com o art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República e publicado juntamente com o despacho presidencial, “*vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento*”. Semelhante



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

7

imperativo, como se verifica, mais não é que a concretização, em nível legal, da norma constitucional segundo a qual o Presidente da República exerce, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal (art. 84, II, da Constituição da República).

20. Tais pareceres consagraram o entendimento, vinculante para toda a Administração Pública Federal (especialmente, devido aos contornos da situação neles versada, o Banco Central do Brasil), de que as vedações do art. 34, III e IV, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplicam às instituições financeiras públicas federais. Colhem-se, no Parecer AGU/DF-02/94 (que foi aprovado pelo Parecer GQ-50), os seguintes excertos de interesse para a questão ora analisada:

*“12. A ilação inafastável, pois, é a de que nunca houve vedação legal para a realização de ditas operações, mesmo porque, do contrário, se configuraria com muito mais razão crime de responsabilidade, por ser defeso ao Executivo autorizar empréstimos públicos acaso proibidos em lei.*

*13. E a situação nada mudou com a Lei 4.595/64. Ao Conselho Monetário cometeu-se o controle dos empréstimos dos bancos federais (art. 22, caput, e § 1º; art. 4º, XXII), e o Decreto 45.420/59, já sem eficácia desde a Lei 4.595/64, foi afinal expressamente revogado pelo Decreto nº 84.597, de 26.3.80. Sublinhe-se, por outro lado, haver a própria Lei 4.595/64, no art. 23, reafirmado a vigência das Leis 1.628/52 e 2.973/56 e, pois, as operações do BNDES para com o setor público federal. E o Banco do Brasil S.A., a seu turno, continuou como agente financeiro do Tesouro e principal instrumento de execução da política creditícia do Governo Federal, convalidando-se, dentre outras, sua finalidade de financiar entidades controladas pela União, como, v.gr., é o caso da aquisição e financiamento dos estoques de produção exportável e da execução da política de preços mínimos (Lei, art. 19, I, ‘d’ e ‘e’).*

*14. Ora, seria verdadeiro paradoxo pensar que o legislador da Lei Bancária viesse, de um lado, a autorizar e mesmo disciplinar essas operações e, de outro, estivesse a proibi-las mediante a inclusão dos bancos federais e da União no prefalado inciso III do art. 34.*

(...)

*17. Nunca se aplicou o inciso III ao BB, ao BNDES e demais bancos federais porque é impensável pudesse a Lei 4.595/64 colocar a União em camisa-de-força. Como embutir a União no inciso III do art. 34 se é ela que formula a política econômica e creditícia governamental, cumprindo-lhe, através do Conselho Monetário, zelar pela liquidez e solvência de todo o*



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

8

*Sistema Financeiro Nacional (Lei 4.595/64, art. 3º, VI)? Aquele inciso, a todas as luzes, sempre foi inaplicável à espécie.*

*18. Por outro lado, e por força da ressalva do § 2º do art. 34, também nunca os bancos públicos federais estiveram impedidos administrativamente de conceder empréstimo às empresas de que participassem, ainda que com controle sobre elas.*

(...)

*24. Consectário lógico de tudo isso é continuarem os bancos federais autorizados a emprestar não só às suas controladas, como também, no âmbito de suas finalidades institucionais, às empresas de que a União detenha o controle e mesmo ao próprio Governo Federal. Não há ilicitude alguma, nunca tendo incidido na espécie quer o inciso III, quer o inciso IV do precitado art. 34 da Lei 4.595/64.*

*25. Impende observar que um ato permitido pela lei administrativa ou bancária não pode ser criminalmente reprimido. Dado o caráter unitário do Direito, seria contradictio in terminis dizer que determinado fato é lícito e ilícito ao mesmo tempo, ainda mais em sede de Direito Penal Econômico.*

(...)

*41. De fato, da mesma forma como não se há de embutir a União no art. 34, III, da Lei 4.595/64, nunca será possível sua inclusão no conteúdo do termo “controlador” a que alude o art. 25 da Lei 7.492/86, pois, se assim fosse, estaríamos diante da mais absoluta impossibilidade de configuração do crime, pela confusão entre o sujeito ativo e passivo. Seria o mesmo que imaginar possível que a União viesse a praticar contrabando, ou que um suicida pudesse perpetrar nele próprio homicídio. Bem observa EVERARDO DA CUNHA LUNA, a propósito, ser ‘intuitivo que ninguém pode ser sujeito ativo e passivo de um mesmo crime. Por isso, o suicídio não é fato criminoso’ (‘Estrutura Jurídica do Crime’, ed. Saraiva. 1993, nº 10, pág. 24).*

*42. Ora, como bem salienta MANOEL PEDRO PIMENTEL, no delito de que se trata o ‘sujeito passivo, primordialmente, é o Estado’, ou seja, a União, que é quem sofre a lesão ‘na boa execução da sua política econômica’ (‘Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional’, ed. Revista dos Tribunais, 1987, pág. 134). Seria, pois, verdadeira incongruência pensar que a União, que é quem formula a política econômica, viesse como controladora a danificar essa política.*

(...)



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

9

*44. Sob qualquer ângulo, pois, que se examine a questão, não há como reputar ilícita a operação de bancos federais para com as entidades controladas pela União, visto a eles, desenganadamente, não se aplicar o prefalado art. 17 da Lei nº 7.492/86.” (Grifei.)*

21. A tese foi retomada no Parecer AGU/PRO-04/94 (aprovado pelo Parecer GQ-53): “8. No tocante ao Banco do Brasil, não se lhe aplicava o inciso III [do art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964], porque, por razões totalmente diversas, já havia a regra constante do art. 19, I, ‘b’, in fine, uma vez que o Banco era o caixa do Tesouro (art. 19, I, ‘a’). E também não se aplicava aos demais bancos federais, porque em nenhum momento se cogitou de meter a União em camisa-de-força; precisamente ela, a formuladora de toda a política creditícia do País...”

22. Pelo exposto, conclui-se que, analisando-se o assunto sob a ótica das atribuições legais do Banco Central do Brasil, na condição de supervisor do sistema financeiro e entidade responsável pela manutenção da estabilidade financeira, não há falar na ocorrência da infração prevista no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, na hipótese dos autos (antecipação por instituições financeiras federais, com o uso de recursos próprios, de pagamentos devidos a beneficiários de programas sociais do Governo Federal). Eventual ação fiscalizatória desta Autarquia nesse contexto encontraria óbice na determinação emanada do Presidente da República, responsável pela direção superior da Administração Pública Federal. Pela mesma razão, deve esta Autarquia abster-se de efetuar comunicação dos fatos ao Ministério Público Federal. Dessa questão, à luz do disposto na Resolução nº 1996, de 1993, trata a resposta ao quesito “d”, abaixo.

23. Ainda sobre o tema, cumpre ressaltar que não houve, desde a publicação dos Pareceres GQ-50 e GQ-53, alteração no quadro normativo aplicável à manutenção da estabilidade financeira que pudesse afetar as premissas sobre que se assentaram as conclusões dos mencionados pronunciamentos jurídicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, como indicarei no próximo tópico, atende a motivação distinta, encontrando amparo normativo, inclusive, em preceito constitucional diverso do art. 192 da Constituição da República. Assim, seu advento nada diz sobre o espectro semântico do art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986. Ademais, ainda que esse não fosse o caso, não estaria o Banco Central do Brasil autorizado a agir de maneira diversa daquela imposta em pareceres normativos aprovados pelo Presidente da República, enquanto não alterados ou revogados.

24. Por fim, destaco que, a despeito da não incidência, no caso dos autos, das vedações veiculadas pelo art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e pelo art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, continuam as instituições financeiras federais, ao realizarem tais operações, obrigadas a cumprir todo o arcabouço regulatório e prudencial em vigor.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

10

**(b) Ocorrência de vedação expressa no art. 36 da LC 101/2000 no caso das instituições públicas federais, nas situações analisadas em que os contratantes deixaram de efetuar os repasses financeiros ou provisionamentos em volume suficiente aos contratados**

25. Enquanto as vedações trazidas pelo art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e o art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, são motivadas pelo interesse público na manutenção da estabilidade financeira, em linha com o valor consagrado no art. 192 da Constituição da República, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) atende a interesse público distinto: a **austeridade na gestão fiscal e orçamentária**. Sua sede normativa é o **art. 163 da Constituição**, dedicado às normas gerais sobre finanças públicas.

26. Essa diferença de perspectivas, a propósito, é bem marcada no próprio Parecer AGU/DF-02/94 (aprovado pelo Parecer GQ-50), que, ao tratar da proibição ao Banco do Brasil S/A de conceder créditos de qualquer natureza ao Tesouro Nacional, assim se pronuncia:

*“16. Nada mais apropriado e correto. A prova irrefragável disso é que, por razões outras, sempre houve a regra do art. 19, I, ‘b’, in fine, da Lei 4.595/64 proibindo o Banco do Brasil de emprestar ao Tesouro. Motivos de finanças públicas, por ser o BB caixa do Tesouro (Art. 19, I, ‘a’ e ‘b’), levaram o legislador de 1964 a impedir qualquer crédito ao Tesouro Nacional, pois seria um contra-senso a União receber emprestado do Banco numerário que já é seu.”*

27. Poder-se-ia cogitar que a sistemática contratual de pagamento antecipado a beneficiários de programas sociais, mediante o uso de recursos próprios de instituições financeiras federais, correspondesse ao conceito de operação de crédito para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, encontrando sua realização, nesse cenário, óbice na conjugação dos art. 29, III, 36, *caput*, e 37, II, da referida lei<sup>6</sup>. O mesmo raciocínio poderia ser feito com base no art. 3º, *caput* e parágrafo único, I, conjugado ao art. 5º, I, da Resolução do Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> “Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: (...) III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros; (...)

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. (...)

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedadas: (...) II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; (...)

<sup>7</sup> “Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no país ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Parágrafo único. Equiparam-se a operações de crédito: I - recebimento antecipado de valores de



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

11

28. A análise dessa questão, entretanto, extrapola as atribuições legais do Banco Central do Brasil, pois não se confunde com seu papel de entidade responsável pela manutenção da estabilidade financeira, na condição de regulador e supervisor do sistema financeiro. O acompanhamento do assunto sob o enfoque do controle do endividamento público, para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução SF nº 48, de 2007, incumbe ao Ministério da Fazenda, nos termos do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e do art. 11, parágrafo único, da Resolução SF nº 48, de 2007. Deixa o presente parecer, por conseguinte, de apreciar a questão sob a perspectiva da legislação aplicável às finanças públicas, visto competir à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) prestar assessoramento em matéria legal no âmbito do Ministério da Fazenda<sup>8</sup>.

**(c) Não observância dos procedimentos previstos no art. 32 da LC 101/2000, nas situações em que os volumes provisionados ou repassados aos contratados o foram em montantes insuficientes e, de forma recorrente, resultaram em valores a favor das Instituições, que utilizaram recursos próprios para a execução contratual de pagamentos de benefícios**

29. Reporto-me, aqui, ao que foi dito em resposta ao tópico anterior: compete ao Ministério da Fazenda o acompanhamento do assunto sob o enfoque da Lei Complementar nº 101, de 2000, e da Resolução SF nº 48, de 2007.

**(d) Necessidade de comunicação dos fatos analisados ao Ministério Público Federal, nos termos da Resolução 1.996/93**

30. Já esclareci, acima, que o art. 1º, I, da Resolução nº 1.996, de 1993, determina ao Banco Central do Brasil comunicar ao Ministério Público Federal a realização de empréstimos ou adiantamentos concedidos por instituições financeiras públicas federais às entidades da Administração Pública Federal, para os propósitos do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986.

31. Também consignei que os Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994, firmaram o entendimento de ser indevida a comunicação ao Ministério Público Federal nos casos do art. 1º, I, da Resolução nº 1.996, de 1993. Tendo sido aprovados pelo Presidente da República e publicados na imprensa oficial, os aludidos pronunciamentos ganharam efeitos vinculantes para o conjunto da Administração Pública Federal, na forma do art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 1993.

32. Conclui-se, destarte, que, conquanto não expressamente revogado, o art. 1º, I, da Resolução nº 1.996, de 1993, encontra-se com *eficácia suspensa*, não mais devendo ser

---

*empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; (...)*

<sup>8</sup> Art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993; art. 9º, VII e XIV, do Anexo I ao Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

12

aplicado pelo Banco Central do Brasil. Em reforço da tese, cumpre recordar que, de acordo com o *caput* do art. 4º da Lei nº 4.595, de 1964, as deliberações do Conselho Monetário Nacional subordinam-se às *diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República*, não se podendo cogitar da realização de comunicação ao Ministério Público Federal, na situação descrita no art. 1º, I, da Resolução nº 1.996, de 1993, diante de expressa orientação em sentido contrário emanada do Chefe do Poder Executivo Federal.

33. Assim, não cabe ao Banco Central do Brasil promover a comunicação dos fatos narrados no presente feito ao órgão de persecução criminal, tendo em vista o entendimento vinculante, no âmbito do Poder Executivo, no sentido de não haver enquadramento penal aplicável à hipótese. Fica, portanto, afastada a incidência, no caso, da obrigação erigida no art. 4º, § 2º, da Lei nº 4.728, de 1965, no art. 28 da Lei nº 7.492, de 1996, e no art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 2001.

34. Quanto à avaliação da oportunidade de revogação do inciso I do art. 1º da Resolução nº 1.996, de 1993, pondero corresponder a questão que desborda a análise legal. Sob a visada legal, certo é, apenas, que o mencionado dispositivo encontra-se com a eficácia suspensa, enquanto se mantiverem em vigor, com efeitos vinculantes, os Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994.

35. Por fim, saliento que, sendo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) o órgão responsável pelo assessoramento legal no âmbito do Ministério da Fazenda, mostra-se recomendável encaminhar-lhe a vertente manifestação legal, conjuntamente com os despachos do DESUP que veiculam consulta à PGBC, tendo em vista competir à mencionada Pasta a supervisão em matéria de finanças públicas.

**CONCLUSÃO**

36. Em vista do exposto, concluo:

- a) O art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e o art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, são normas orientadas à proteção da poupança popular, no interesse da manutenção da estabilidade financeira – valor que, a seu turno, é consagrado no art. 192 da Constituição da República –, competindo ao Banco Central do Brasil, a respeito de tais preceitos legais, a supervisão, na esfera administrativa, e, no âmbito penal, a realização de comunicação ao Ministério Público Federal;
- b) Por força dos Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994, cuja orientação, em virtude da aprovação pelo então Presidente da República, é vinculante para o conjunto da Administração Pública Federal, a vedação do art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplica às operações entre instituições financeiras públicas federais e o Tesouro Nacional, direta ou indiretamente;



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

13

c) Por essa razão, a antecipação de pagamentos a beneficiários de programas sociais, realizada com a utilização de recursos próprios da instituição financeira federal repassadora, nos termos de cláusula contratual específica, em situação de atraso na transferência dos recursos pelo Tesouro Nacional, configura fato não enquadrado no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, não devendo, ademais, ser efetuada comunicação ao Ministério Público Federal na forma do art. 4ª, § 2º, da Lei nº 4.728, de 1965, do art. 28 da Lei nº 7.492, de 1986, e do art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 2001;

d) Pela mesma razão, está suspensa a eficácia do art. 1º, I, da Resolução CMN nº 1.996, de 1993, independentemente de sua revogação;

e) A análise da sistemática de pagamento antecipado descrita no item "c", acima, sob a ótica da legislação aplicável às finanças públicas (Lei Complementar nº 101, de 2000, e Resolução SF nº 48, de 2007), extrapola as atribuições do Banco Central do Brasil, competindo ao Ministério da Fazenda a supervisão da matéria.

À superior consideração.

**CRISTIANO DE OLIVEIRA LOPES COZER**  
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central  
OAB/DF 16.400

(Segue despacho.)



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

14

Endosso, por seus hígidos fundamentos, o parecer da lavra do Procurador-Geral Adjunto, que, com amparo na orientação vinculante aprovada pelo Presidente da República, ao acolher os Pareceres GQ-50 e GQ-53, de 1994, conclui, sob a ótica das atribuições legais do Banco Central do Brasil, na condição de autoridade de regulação e supervisão do sistema financeiro, pelo não enquadramento das condutas narradas nos presentes autos no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e no art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986.

2. Por força dos pronunciamentos vinculantes da Advocacia-Geral da União e à míngua, pois, de conduta irregular, seja no âmbito do ilícito administrativo, seja no âmbito indiciário penal, falece competência à supervisão do Banco Central para adotar medidas preventivas, repressivas ou de comunicação ao Ministério Público no presente caso.

3. Ademais, bem assevera o presente pronunciamento ser da competência do Ministério da Fazenda a análise do assunto desde a perspectiva das finanças públicas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução SF nº 48, de 2007. Com efeito, há questões de índole legal que reclamam por uma análise mais detida sobre a natureza jurídica dos pagamentos dos benefícios sociais efetuados com recursos próprios pelas instituições financeiras repassadoras.

4. Isto posto, devolva-se o presente processo ao Departamento de Supervisão Bancária, com prévio trânsito pelo Gabinete do Diretor de Fiscalização, para ciência do entendimento ora acolhido, e expeça-se correspondência à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do ofício que subscrevo.

Brasília, 11 de agosto de 2014.

**ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA**  
Procurador-Geral do Banco Central  
OAB/DF 14.533

Ofício 12613/2014-BCB/PGBC  
PI 1401596192

Brasília, 12 de agosto de 2014.

A Sua Excelência o Senhor  
FABRÍCIO DA SOLLER  
Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Substituto  
Esplanada dos Ministérios, Bl. P, 8º Andar – Gabinete  
70.048-900 – Brasília (DF)

Assunto: Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC.

Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional,

Remeto a Vossa Excelência o anexo Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, por meio do qual a Procuradoria-Geral do Banco Central analisou consulta da área de supervisão desta Autarquia, tendo por objeto a aplicabilidade das Leis nº 4.595/64 e 7.492/86 e da Lei Complementar nº 101/2000 a desembolsos de recursos efetuados por instituições financeiras bancárias nas situações ali especificadas.

Atenciosamente.

  
**ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA**  
Procurador-Geral do Banco Central

## Cristiano de Oliveira Lopes Cozer

---

**De:** Isaac Sidney Menezes Ferreira  
**Enviado em:** quinta-feira, 14 de agosto de 2014 10:22  
**Para:** 'Luís Inácio Lucena Adams'; 'Fernando Luiz Albuquerque Faria'  
**Cc:** Cristiano de Oliveira Lopes Cozer  
**Assunto:** Parecer PGBC - Pagamento de Benefícios Sociais  
**Anexos:** Ofício12613-2014-BCB-PGBC\_c\_ParJur267-2014-BCB-PGBC\_c\_Anexos.pdf

Prezado Ministro Adams e Caro Dr. Fernando,

A área de fiscalização do Banco Central dirigiu consulta à Procuradoria-Geral (PGBC), tendo por objeto a aplicabilidade ou não das Leis nº 4.595/64 (art. 34, III) e 7.492/86 (art. 17) e da Lei Complementar nº 101/2000 (arts. 29,III; 36, *caput*; 37, II) a desembolsos de recursos efetuados por instituições financeiras públicas federais, para pagamentos de benefícios sociais.

Em resposta à consulta, aprovei o anexo Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, cuja conclusão, relativamente à aplicabilidade das Leis nº 4.595/64 e 7.492/86, é no sentido de que “à míngua de conduta irregular, seja no âmbito do ilícito administrativo, seja no âmbito indiciário penal, *falece competência à supervisão do Banco Central para adotar medidas preventivas, repressivas ou de comunicação ao Ministério Público no presente caso*”.

A seu turno, o parecer jurídico conclui “*ser competência do Ministério da Fazenda a análise do assunto desde a perspectiva das finanças públicas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução SF nº 48, de 2007*”, razão pela qual oficiei à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para que, à vista das questões de índole legal afetas à LRF, analise, de forma mais detida, a natureza jurídica dos pagamentos dos benefícios sociais efetuados com recursos próprios pelas instituições financeiras públicas federais.

Abaixo, seguem excertos da conclusão do referido parecer jurídico e do meu despacho de aprovação, bem como, em anexo, o ofício que dirigi à PGFN, o parecer da PGBC e a consulta da área de supervisão bancária.

Atenciosamente,



Isaac Sidney Menezes Ferreira  
Procurador-Geral  
Tel.: +55 (61) 3414-4848

---

### CONCLUSÃO

36. Em vista do exposto, concluo:

a) O art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e o art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, são normas orientadas à proteção da poupança popular, no interesse da manutenção da estabilidade financeira – valor que, a seu turno, é consagrado no art. 192 da Constituição da República –, competindo ao Banco Central do Brasil, a respeito de tais preceitos legais, a supervisão, na esfera administrativa, e, no âmbito penal, a realização de comunicação ao Ministério Público Federal;

b) Por força dos Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994, cuja orientação, em virtude da aprovação pelo então Presidente da República, é vinculante para o conjunto da Administração Pública Federal, a vedação do art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplica às operações entre instituições financeiras públicas federais e o Tesouro Nacional, direta ou indiretamente;

c) Por essa razão, a antecipação de pagamentos a beneficiários de programas sociais, realizada com a utilização de recursos próprios da instituição financeira federal repassadora, nos termos de cláusula contratual específica, em situação de atraso na transferência dos recursos pelo Tesouro Nacional, configura fato não enquadrado no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, não devendo, ademais, ser efetuada comunicação ao Ministério Público Federal na forma do art. 4ª, § 2º, da Lei nº 4.728, de 1965, do art. 28 da Lei nº 7.492, de 1986, e do art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 2001;

d) Pela mesma razão, está suspensa a eficácia do art. 1º, I, da Resolução CMN nº 1.996, de 1993, independentemente de sua revogação;

e) A análise da sistemática de pagamento antecipado descrita no item "c", acima, sob a ótica da legislação aplicável às finanças públicas (Lei Complementar nº 101, de 2000, e Resolução SF nº 48, de 2007), extrapola as atribuições do Banco Central do Brasil, competindo ao Ministério da Fazenda a supervisão da matéria.

À superior consideração.

**CRISTIANO DE OLIVEIRA LOPES COZER**  
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central  
OAB/DF 16.400

Endosso, por seus hígidos fundamentos, o parecer da lavra do Procurador-Geral Adjunto, que, com amparo na orientação vinculante aprovada pelo Presidente da República, ao acolher os Pareceres GQ-50 e GQ-53, de 1994, conclui, sob a ótica das atribuições legais do Banco Central do Brasil, na condição de autoridade de regulação e supervisão do sistema financeiro, pelo não enquadramento das condutas narradas nos presentes autos no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e no art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986.

2. Por força dos pronunciamentos vinculantes da Advocacia-Geral da União e à míngua, pois, de conduta irregular, seja no âmbito do ilícito administrativo, seja no âmbito indiciário penal, falece competência à supervisão do Banco Central para adotar medidas preventivas, repressivas ou de comunicação ao Ministério Público no presente caso.

3. Ademais, bem assevera o presente pronunciamento ser da competência do Ministério da Fazenda a análise do assunto desde a perspectiva das finanças públicas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução SF nº 48, de 2007. Com efeito, há questões de índole legal que reclamam por uma análise mais detida sobre a natureza jurídica dos pagamentos dos benefícios sociais efetuados com recursos próprios pelas instituições financeiras repassadoras.

4. Isto posto, devolva-se o presente processo ao Departamento de Supervisão Bancária, com prévio trânsito pelo Gabinete do Diretor de Fiscalização, para ciência do entendimento ora acolhido, e expeça-se correspondência à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do ofício que subscrevo.

Brasília, 11 de agosto de 2013.

**ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA**  
Procurador-Geral do Banco Central  
OAB/DF 14.533



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

Procuradoria-Geral

Ofício 12613/2014-BCB/PGBC  
Pt 1401596192

Brasília, 12 de agosto de 2014.

A Sua Excelência o Senhor  
FABRÍCIO DA SOLLER  
Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Substituto  
Esplanada dos Ministérios, Bl. P, 8º Andar – Gabinete  
70.048-900 – Brasília (DF)

Assunto: Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC.

Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional,

Remeto a Vossa Excelência o anexo Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, por meio do qual a Procuradoria-Geral do Banco Central analisou consulta da área de supervisão desta Autarquia, tendo por objeto a aplicabilidade das Leis nº 4.595/64 e 7.492/86 e da Lei Complementar nº 101/2000 a desembolsos de recursos efetuados por instituições financeiras bancárias nas situações ali especificadas.

Atenciosamente.

**ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA**  
Procurador-Geral do Banco Central



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC  
PT 1401596192

Brasília, 7 de agosto de 2014.

*Ementa: Assunto de fiscalização do sistema financeiro. Repasses de recursos do Tesouro Nacional destinados a beneficiários de programas sociais do Governo Federal (abono salarial, seguro desemprego, ações de transferência de renda, benefícios da previdência social). Pagamento aos beneficiários, nas datas aprazadas, mediante utilização de recursos próprios da instituição financeira repassadora, nos termos de cláusula contratual específica, em situação de eventual atraso na transferência dos recursos pelo Tesouro Nacional.*

*I – Art. 34 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e art. 17 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986. Normas orientadas pelo interesse público na estabilidade financeira. Não incidência quanto às operações realizadas entre instituições financeiras públicas federais e a União, conforme entendimento vinculante assentado nos Pareceres da Advocacia-Geral da União GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994, aprovados pelo então Presidente da República;*

*II – Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 1996, de 30 de junho de 1993. Ausência de eficácia do art. 1º, I, em virtude da diretriz aprovada pelo Presidente da República nos Pareceres AGU GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994;*

*III – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Art. 29, III, 36 e 37, II. Necessidade de análise da caracterização de operação de crédito, para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal. Normas orientadas por interesses públicos de natureza fiscal, extrapolando as atribuições da autoridade de supervisão do sistema financeiro. Competência do Ministério da Fazenda, na forma do disposto no art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 11, parágrafo único, da Resolução do Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007.*

Senhor Procurador-Geral,

**ASSUNTO**

Cuida-se de processo de trabalho instaurado pelo Departamento de Supervisão Bancária (DESUP), com o propósito de analisar as circunstâncias em que ocorreram determinados desembolsos de recursos efetuados por instituições bancárias, na condição de repassadoras de valores de programas sociais do Governo Federal.

2. Inicialmente centrados em desembolsos efetuados pela Caixa Econômica Federal (devido a variações relevantes detectadas, no curso de atividades de acompanhamento contínuo, em rubricas contábeis da mencionada instituição financeira), os trabalhos da área de



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

2

fiscalização foram, na sequência, complementados mediante informações colhidas de outras instituições bancárias, culminando com a elaboração do despacho de fl. 334 a 335/v, que sintetiza os achados da supervisão e submete consulta à Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC).

3. Em conformidade com o despacho em questão, há, em contratos firmados entre instituições bancárias e o Governo Federal para a prestação de serviços de pagamento de benefícios, cláusulas de teor assemelhado, referentes ao provisionamento de recursos necessários ao pagamento devido aos beneficiários dos programas sociais, bem como ao acerto de contas que, a depender dos fluxos financeiros, deverá ser realizado entre o banco e a entidade federal contratante.

4. Os contratos analisados pela área de fiscalização são os seguintes (fl. 334):

*“a) Contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e a Caixa Econômica Federal – CEF para prestação de serviços de habilitação e identificação dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial, o pagamento, a apuração, o controle dos valores, o processamento de dados e atendimento aos trabalhadores do Abono Salarial (fls. 21-27);*

*b) Contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e a Caixa Econômica Federal – CEF para prestação de serviços no âmbito do Seguro Desemprego (fls. 28-33);*

*c) Contrato celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Caixa Econômica Federal – MDS CAIXA – Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único 2013-2015 (fls. 34-81);*

*d) Contrato celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e Bancos (diversos) para a prestação de serviço de pagamento de benefícios da Previdência Social (fls. 238-247).”*

5. Eis como o despacho de fl. 334 a 335/v expõe a mecânica dos pagamentos estudados nos vertentes autos:

*“Em geral, o cronograma de provisionamento ou de repasse dos recursos financeiros pelos contratantes está alinhado com o calendário operacional de pagamentos dos benefícios pelos contratados, de tal sorte que sejam supridos antecipadamente, em volume suficiente para a execução a contento dos pagamentos.*

*Não obstante os contratos preverem prazos para o acerto de contas dos fluxos financeiros e os devidos ressarcimentos, no sentido de criar condições mais flexíveis para a operacionalização dos procedimentos relativos à prestação de*



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

3

*serviços, observamos que, nos períodos analisados, ocorreram com frequência o descumprimento ou o cumprimento incompleto de cláusulas relativas aos cronogramas de provisionamento ou de repasses pelos contratantes. E, diante da ausência ou insuficiência de recursos financeiros, as Instituições efetuaram e vêm efetuando os pagamentos aos beneficiários, seguindo os cronogramas estabelecidos pelos contratantes, com a utilização de recursos próprios. Tal situação está refletida no levantamento para várias datas, em que ficaram evidenciados recorrentes saldos credores em favor das contratadas.*

*Cabe mencionar a prerrogativa contratual presente nos contratos de as Instituições não efetuarem o pagamento pela ausência ou insuficiência de repasses, com a suspensão da prestação de serviços até que o fluxo seja normalizado e, em tal situação, há previsão de os contratantes darem ciência previamente aos beneficiários. Porém, segundo as Instituições, ainda que os fatos pudessem justificar uma decisão rescindenda unilateral, os pagamentos dos benefícios foram e têm sido mantidos com a utilização de recursos próprios, em prol do bem público.”*

6. Em vista dessa situação, o DESUP solicita à PGBC manifestação legal sobre os seguintes aspectos (fl. 335 e 335/v):

*“a) aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64 e do art. 17 da Lei nº 7.492/86 aos bancos públicos federais, à luz das análises e conclusões dos Pareceres nº GQ-50 e GQ-53, ambos da AGU, e do disposto no art. 1º, item I, da Resolução CMN nº 1.996/93;*

*b) ocorrência de vedação expressa no art. 36 da LC 101/2000 no caso das instituições públicas federais, nas situações analisadas em que os contratantes deixaram de efetuar os repasses financeiros ou provisionamentos em volume suficiente aos contratados;*

*c) não observância dos procedimentos previstos no art. 32 da LC 101/2000, nas situações em que os volumes provisionados ou repassados aos contratados o foram em montantes insuficientes e, de forma recorrente, resultaram em valores a favor das Instituições, que utilizaram recursos próprios para a execução contratual de pagamentos de benefícios;*

*d) necessidade de comunicação dos fatos analisados ao Ministério Público Federal, nos termos da Resolução 1.996/93.”*

7. Além de tais indagações, o DESUP sugere, ainda, “avaliação quanto à oportunidade de revogação do item I do art. 1º da Resolução 1.996/93, à vista de não aplicabilidade dos dispositivos mencionados no item ‘a’ [transcrito acima] aos bancos



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

4

*públicos federais, de modo a evitar questionamentos futuros acerca da ausência de comunicação desta Autarquia das situações previstas no referido artigo.”*

**APRECIÇÃO**

8. Em síntese, o quadro fático descrito nos presentes autos, com fundamento nas informações coletadas pelo DESUP, é o seguinte: determinadas instituições financeiras bancárias (tanto públicas, quanto privadas), contratadas pela União ou pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para repassar valores devidos a beneficiários de programas sociais, utilizando-se de faculdade contratualmente prevista, efetuaram pagamentos de benefícios nas datas apazadas, não obstante a ausência de prévia transferência dos recursos oficiais necessários à quitação das obrigações. Os pagamentos aos beneficiários, portanto, foram realizados com recursos próprios dos bancos, que, a seu turno, tornaram-se credores da União ou do INSS, conforme o caso, pelos montantes pagos antecipadamente aos beneficiários. Conforme a disciplina contratual incidente em cada caso, os entes públicos contratantes, ao transferirem posteriormente os valores devidos, o fizeram com o acréscimo de remuneração correspondente ao período transcorrido entre o dia do desembolso de valores aos beneficiários e a data da transferência dos recursos oficiais aos bancos contratados.

9. Em três dos quatro casos narrados nestes autos (a saber, abono salarial, seguro desemprego e o programa de transferência de renda conhecido como Bolsa Família), os contratantes são, de um lado, a Caixa Econômica Federal e, de outro, a União, representada pelo ministério responsável pela gestão do programa social em questão (Ministério do Trabalho e Emprego, no caso do abono salarial e do seguro desemprego, e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no caso do Bolsa Família). Atua a Caixa Econômica Federal, nesses casos, como agente operadora dos referidos programas sociais, com fundamento na legislação de regência (Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004). O quarto caso de que tratam os autos (repasso de benefícios da seguridade social), a seu turno, envolve, como partes contratantes, diversas instituições financeiras (públicas e privadas) e o INSS.

10. O cerne da questão, como bem identifica a consulta posta à PGBC, está na possível configuração de empréstimo ou adiantamento direta ou indiretamente deferido a controlador, nas hipóteses em que o pagamento antecipado a beneficiários de programas sociais envolve instituição financeira federal. A Caixa Econômica Federal, em conformidade com a lei que autorizou sua constituição (Decreto-lei nº 759, de 12 de agosto de 1969), é empresa pública federal, sendo a integralidade de seu capital social, por conseguinte, de titularidade da União. Assim, nos casos de pagamento com recursos próprios de verbas correspondentes ao abono salarial, seguro desemprego ou bolsa família, poder-se-ia cogitar de adiantamento (direto) à controladora – a União. Similarmente, na situação de pagamento de benefícios previdenciários com recursos próprios por bancos públicos federais (a própria Caixa Econômica Federal, além do Banco do Brasil S/A, do Banco da Amazônia S/A etc.), é possível aventar a existência de adiantamento ao INSS, beneficiando indiretamente à União,



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

5

uma vez que tais pagamentos devem ser realizados com o uso de recursos orçamentários transferidos pelo Tesouro Nacional.

11. Feito esse escorço introdutório, passo a expor as questões postas à PGBC, efetuando, na sequência de cada uma, a correspondente análise legal.

**(a) Aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64 e do art. 17 da Lei nº 7.492/86 aos bancos públicos federais, à luz das análises e conclusões dos Pareceres nº GQ-50 e GQ-53, ambos da AGU, e do disposto no art. 1º, item I, da Resolução CMN nº 1.996/93**

12. O art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964<sup>1</sup>, veda às instituições financeiras a concessão de *empréstimo* ou *adiantamento* às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital em montante superior a 10%. Trata-se de obrigação de natureza administrativa, cuja violação acarreta a imposição de sanções na forma do art. 44 da mesma lei. Semelhantemente, o art. 17 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986<sup>2</sup>, considera crime, entre outras condutas, o deferimento de empréstimo ou adiantamento a controlador. Comina-se à ação delitativa pena de reclusão, de dois a seis anos, e multa.

13. A regra prevista no art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, é dirigida às instituições financeiras, competindo ao Banco Central do Brasil, no exercício da competência prevista no art. 10, IX, da mesma lei<sup>3</sup>, fiscalizar seu cumprimento. Quanto ao art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, consiste em comando cujos destinatários são o controlador e os administradores das instituições financeiras, competindo a propositura da ação penal ao Ministério Público Federal<sup>4</sup>. Neste caso, sem embargo, tem o Banco Central do Brasil o dever de promover comunicação ao órgão de persecução criminal, ao identificar indícios da ocorrência de tais infrações<sup>5</sup>.

14. Por sua vez, a Resolução nº 1.996, de 30 de junho de 1993, busca disciplinar a realização de tais comunicações ao Ministério Público Federal pelo Banco Central do Brasil, referindo-se o art. 1º, I, do mencionado ato normativo à comunicação de empréstimos ou

<sup>1</sup> “Art. 34. É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos: (...) III - As pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10% (dez por cento), salvo autorização específica do Banco Central da República do Brasil, em cada caso, quando se tratar de operações lastreadas por efeitos comerciais resultantes de transações de compra e venda ou penhor de mercadorias, em limites que forem fixados pelo Conselho Monetário Nacional, em caráter geral;”

<sup>2</sup> “Art. 17. Tomar ou receber, qualquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei, direta ou indiretamente, empréstimo ou adiantamento, ou deferi-lo a controlador, a administrador, a membro de conselho estatutário, aos respectivos cônjuges, aos ascendentes ou descendentes, a parentes na linha colateral até o 2º grau, consanguíneos ou afins, ou a sociedade cujo controle seja por ela exercido, direta ou indiretamente, ou por qualquer dessas pessoas: Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.”

<sup>3</sup> “Art. 10. Compete privativamente ao Banco Central da República do Brasil: (...) IX - Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;”

<sup>4</sup> Art. 25 e 26 da Lei nº 7.492, de 1986.

<sup>5</sup> Art. 4º, § 2º, da Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965; art. 28 da Lei nº 7.492, de 1986; art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

6

adiantamentos concedidos por instituições financeiras públicas federais às entidades da Administração Pública Federal.

15. O interesse público motivador das vedações veiculadas pelo art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e pelo art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, é a **tutela da estabilidade financeira**, valor que encontra sede normativa no **art. 192 da Constituição da República**. Os referidos preceitos legais buscam preservar a solidez do sistema financeiro e das instituições que o compõem, obstando a realização de certas transações que, pela relação de proximidade e ascendência entre as partes, poderia levar à conclusão de negócios em condições favorecidas e possivelmente ruinosas, em prejuízo da poupança popular captada pelas instituições financeiras.

16. É certo que, por se tratar, respectivamente, de preceitos de cunho administrativo punitivo e penal, os referidos dispositivos devem ser interpretados de maneira estrita. Por essa razão, a referência a “empréstimo” – um dos núcleos de ambas as hipóteses de incidência – deve ser compreendida em seu sentido próprio, mediante integração com o conceito adotado no âmbito do Direito Civil. Vale dizer: o conceito de empréstimo utilizado pelas normas em apreço é aquele utilizado nos art. 579 a 592 do Código Civil, compreendendo as espécies “comodato” e “mútuo”.

17. Da mesma forma, deve ser estrita a interpretação do outro núcleo das hipóteses delitivas previstas no art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e no art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986: o termo “adiantamento”. Neste caso, contudo, há dificuldade adicional, pois não há definição positivada de adiantamento, devendo seu sentido ser integrado por apelo à ciência econômica, o que implica, naturalmente, grau maior de indeterminação. Há, portanto, no que concerne ao adiantamento, largueza semântica maior do que aquela verificada a respeito do contrato de empréstimo.

18. É concebível, em tese, que a prática contratual consistente no pagamento a beneficiários de programas sociais pela instituição financeira, mediante o uso de recursos próprios, com posterior reembolso (acrescido de remuneração) pela entidade da Administração Pública Federal, seja considerada como adiantamento, para os fins do art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986. Cuida-se, de fato, de antecipação remunerada de disponibilidade financeira, em proveito da entidade contratante, que a ciência econômica possivelmente consideraria como adiantamento.

19. Ocorre que, no caso dos autos, essa análise sequer precisa ser realizada, em virtude do entendimento assentado nos Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos aprovados pelo Advogado-Geral da União Geraldo Magela da Cruz Quintão, endossados pelo então Presidente da República, Itamar Augusto Cautiero Franco, e publicados na íntegra no Diário Oficial da União. Em conformidade com o art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República e publicado juntamente com o despacho presidencial, “*vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento*”. Semelhante



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

7

imperativo, como se verifica, mais não é que a concretização, em nível legal, da norma constitucional segundo a qual o Presidente da República exerce, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal (art. 84, II, da Constituição da República).

20. Tais pareceres consagraram o entendimento, vinculante para toda a Administração Pública Federal (especialmente, devido aos contornos da situação neles versada, o Banco Central do Brasil), de que as vedações do art. 34, III e IV, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, **não** se aplicam às instituições financeiras públicas federais. Colhem-se, no Parecer AGU/DF-02/94 (que foi aprovado pelo Parecer GQ-50), os seguintes excertos de interesse para a questão ora analisada:

*“12. A ilação inafastável, pois, é a de que nunca houve vedação legal para a realização de ditas operações, mesmo porque, do contrário, se configuraria com muito mais razão crime de responsabilidade, por ser defeso ao Executivo autorizar empréstimos públicos acaso proibidos em lei.*

*13. E a situação nada mudou com a Lei 4.595/64. Ao Conselho Monetário cometeu-se o controle dos empréstimos dos bancos federais (art. 22, caput, e § 1º; art. 4º, XXII), e o Decreto 45.420/59, já sem eficácia desde a Lei 4.595/64, foi afinal expressamente revogado pelo Decreto nº 84.597, de 26.3.80. Sublinhe-se, por outro lado, haver a própria Lei 4.595/64, no art. 23, reafirmado a vigência das Leis 1.628/52 e 2.973/56 e, pois, as operações do BNDES para com o setor público federal. E o Banco do Brasil S.A., a seu turno, continuou como agente financeiro do Tesouro e principal instrumento de execução da política creditícia do Governo Federal, convalidando-se, dentre outras, sua finalidade de financiar entidades controladas pela União, como, v.gr., é o caso da aquisição e financiamento dos estoques de produção exportável e da execução da política de preços mínimos (Lei, art. 19, 1, ‘d’ e ‘e’).*

*14. Ora, seria verdadeiro paradoxo pensar que o legislador da Lei Bancária viesse, de um lado, a autorizar e mesmo disciplinar essas operações e, de outro, estivesse a proibi-las mediante a inclusão dos bancos federais e da União no prefalado inciso III do art. 34.*

(...)

*17. Nunca se aplicou o inciso III ao BB, ao BNDES e demais bancos federais porque é impensável pudesse a Lei 4.595/64 colocar a União em camisa-de-força. Como embutir a União no inciso III do art. 34 se é ela que formula a política econômica e creditícia governamental, cumprindo-lhe, através do Conselho Monetário, zelar pela liquidez e solvência de todo o*



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

8

*Sistema Financeiro Nacional (Lei 4.595/64, art. 3º, VI)? Aquele inciso, a todas as luzes, sempre foi inaplicável à espécie.*

18. *Por outro lado, e por força da ressalva do § 2º do art. 34, também nunca os bancos públicos federais estiveram impedidos administrativamente de conceder empréstimo às empresas de que participassem, ainda que com controle sobre elas.*

(...)

24. *Consectário lógico de tudo isso é continuarem os bancos federais autorizados a emprestar não só às suas controladas, como também, no âmbito de suas finalidades institucionais, às empresas de que a União detenha o controle e mesmo ao próprio Governo Federal. Não há ilicitude alguma, nunca tendo incidido na espécie quer o inciso III, quer o inciso IV do precitado art. 34 da Lei 4.595/64.*

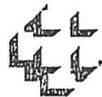
25. *Impende observar que um ato permitido pela lei administrativa ou bancária não pode ser criminalmente reprimido. Dado o caráter unitário do Direito, seria contradictio in terminis dizer que determinado fato é lícito e ilícito ao mesmo tempo, ainda mais em sede de Direito Penal Econômico.*

(...)

41. *De fato, da mesma forma como não se há de embutir a União no art. 34, III, da Lei 4.595/64, nunca será possível sua inclusão no conteúdo do termo "controlador" a que alude o art. 25 da Lei 7.492/86, pois, se assim fosse, estaríamos diante da mais absoluta impossibilidade de configuração do crime, pela confusão entre o sujeito ativo e passivo. Seria o mesmo que imaginar possível que a União viesse a praticar contrabando, ou que um suicida pudesse perpetrar nele próprio homicídio. Bem observa EVERARDO DA CUNHA LUNA, a propósito, ser 'intuitivo que ninguém pode ser sujeito ativo e passivo de um mesmo crime. Por isso, o suicídio não é fato criminoso' ('Estrutura Jurídica do Crime', ed. Saraiva, 1993, nº 10, pág. 24).*

42. *Ora, como bem salienta MANOEL PEDRO PIMENTEL, no delito de que se trata o 'sujeito passivo, primordialmente, é o Estado', ou seja, a União, que é quem sofre a lesão 'na boa execução da sua política econômica' ('Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional', ed. Revista dos Tribunais, 1987, pág. 134). Seria, pois, verdadeira incongruência pensar que a União, que é quem formula a política econômica, viesse como controladora a danificar essa política.*

(...)



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

9

*44. Sob qualquer ângulo, pois, que se examine a questão, não há como reputar ilícita a operação de bancos federais para com as entidades controladas pela União, visto a eles, desenganadamente, não se aplicar o prefalado art. 17 da Lei nº 7.492/86.” (Grifei.)*

21. A tese foi retomada no Parecer AGU/PRO-04/94 (aprovado pelo Parecer GQ-53): “8. No tocante ao Banco do Brasil, não se lhe aplicava o inciso III [do art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964], porque, por razões totalmente diversas, já havia a regra constante do art. 19, I, ‘b’, in fine, uma vez que o Banco era o caixa do Tesouro (art. 19, I, ‘a’). E também não se aplicava aos demais bancos federais, porque em nenhum momento se cogitou de meter a União em camisa-de-força; precisamente ela, a formuladora de toda a política creditícia do País...”

22. Pelo exposto, conclui-se que, analisando-se o assunto sob a ótica das atribuições legais do Banco Central do Brasil, na condição de supervisor do sistema financeiro e entidade responsável pela manutenção da estabilidade financeira, não há falar na ocorrência da infração prevista no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, na hipótese dos autos (antecipação por instituições financeiras federais, com o uso de recursos próprios, de pagamentos devidos a beneficiários de programas sociais do Governo Federal). Eventual ação fiscalizatória desta Autarquia nesse contexto encontraria óbice na determinação emanada do Presidente da República, responsável pela direção superior da Administração Pública Federal. Pela mesma razão, deve esta Autarquia abster-se de efetuar comunicação dos fatos ao Ministério Público Federal. Dessa questão, à luz do disposto na Resolução nº 1996, de 1993, trata a resposta ao quesito “d”, abaixo.

23. Ainda sobre o tema, cumpre ressaltar que não houve, desde a publicação dos Pareceres GQ-50 e GQ-53, alteração no quadro normativo aplicável à manutenção da estabilidade financeira que pudesse afetar as premissas sobre que se assentaram as conclusões dos mencionados pronunciamentos jurídicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal, como indicarei no próximo tópico, atende a motivação distinta, encontrando amparo normativo, inclusive, em preceito constitucional diverso do art. 192 da Constituição da República. Assim, seu advento nada diz sobre o espectro semântico do art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986. Ademais, ainda que esse não fosse o caso, não estaria o Banco Central do Brasil autorizado a agir de maneira diversa daquela imposta em pareceres normativos aprovados pelo Presidente da República, enquanto não alterados ou revogados.

24. Por fim, destaco que, a despeito da não incidência, no caso dos autos, das vedações veiculadas pelo art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e pelo art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, continuam as instituições financeiras federais, ao realizarem tais operações, obrigadas a cumprir todo o arcabouço regulatório e prudencial em vigor.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

10

**(b) Ocorrência de vedação expressa no art. 36 da LC 101/2000 no caso das instituições públicas federais, nas situações analisadas em que os contratantes deixaram de efetuar os repasses financeiros ou provisionamentos em volume suficiente aos contratados**

25. Enquanto as vedações trazidas pelo art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e o art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, são motivadas pelo interesse público na manutenção da estabilidade financeira, em linha com o valor consagrado no art. 192 da Constituição da República, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) atende a interesse público distinto: a **austeridade na gestão fiscal e orçamentária**. Sua sede normativa é o **art. 163 da Constituição**, dedicado às normas gerais sobre finanças públicas.

26. Essa diferença de perspectivas, a propósito, é bem marcada no próprio Parecer AGU/DF-02/94 (aprovado pelo Parecer GQ-50), que, ao tratar da proibição ao Banco do Brasil S/A de conceder créditos de qualquer natureza ao Tesouro Nacional, assim se pronuncia:

*“16. Nada mais apropriado e escorreito. A prova irrefragável disso é que, por razões outras, sempre houve a regra do art. 19, I, ‘b’, in fine, da Lei 4.595/64 proibindo o Banco do Brasil de emprestar ao Tesouro. Motivos de finanças públicas, por ser o BB caixa do Tesouro (Art. 19, I, ‘a’ e ‘b’), levaram o legislador de 1964 a impedir qualquer crédito ao Tesouro Nacional, pois seria um contra-senso a União receber emprestado do Banco numerário que já é seu.”*

27. Poder-se-ia cogitar que a sistemática contratual de pagamento antecipado a beneficiários de programas sociais, mediante o uso de recursos próprios de instituições financeiras federais, correspondesse ao conceito de operação de crédito para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, encontrando sua realização, nesse cenário, óbice na conjugação dos art. 29, III, 36, *caput*, e 37, II, da referida lei<sup>6</sup>. O mesmo raciocínio poderia ser feito com base no art. 3º, *caput* e parágrafo único, I, conjugado ao art. 5º, I, da Resolução do Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> “Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: (...) III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros; (...)”

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. (...)”

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados: (...) II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; (...)”

<sup>7</sup> “Art. 3º Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no país ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. Parágrafo único. Equiparam-se a operações de crédito: I - recebimento antecipado de valores de



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

11

28. A análise dessa questão, entretanto, extrapola as atribuições legais do Banco Central do Brasil, pois não se confunde com seu papel de entidade responsável pela manutenção da estabilidade financeira, na condição de regulador e supervisor do sistema financeiro. O acompanhamento do assunto sob o enfoque do controle do endividamento público, para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução SF nº 48, de 2007, incumbe ao Ministério da Fazenda, nos termos do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e do art. 11, parágrafo único, da Resolução SF nº 48, de 2007. Deixa o presente parecer, por conseguinte, de apreciar a questão sob a perspectiva da legislação aplicável às finanças públicas, visto competir à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) prestar assessoramento em matéria legal no âmbito do Ministério da Fazenda<sup>8</sup>.

**(c) Não observância dos procedimentos previstos no art. 32 da LC 101/2000, nas situações em que os volumes provisionados ou repassados aos contratados o foram em montantes insuficientes e, de forma recorrente, resultaram em valores a favor das Instituições, que utilizaram recursos próprios para a execução contratual de pagamentos de benefícios**

29. Reporto-me, aqui, ao que foi dito em resposta ao tópico anterior: compete ao Ministério da Fazenda o acompanhamento do assunto sob o enfoque da Lei Complementar nº 101, de 2000, e da Resolução SF nº 48, de 2007.

**(d) Necessidade de comunicação dos fatos analisados ao Ministério Público Federal, nos termos da Resolução 1.996/93**

30. Já esclareci, acima, que o art. 1º, I, da Resolução nº 1.996, de 1993, determina ao Banco Central do Brasil comunicar ao Ministério Público Federal a realização de empréstimos ou adiantamentos concedidos por instituições financeiras públicas federais às entidades da Administração Pública Federal, para os propósitos do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986.

31. Também consignei que os Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994, firmaram o entendimento de ser indevida a comunicação ao Ministério Público Federal nos casos do art. 1º, I, da Resolução nº 1.996, de 1993. Tendo sido aprovados pelo Presidente da República e publicados na imprensa oficial, os aludidos pronunciamentos ganharam efeitos vinculantes para o conjunto da Administração Pública Federal, na forma do art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 1993.

32. Conclui-se, destarte, que, conquanto não expressamente revogado, o art. 1º, I, da Resolução nº 1.996, de 1993, encontra-se com *eficácia suspensa*, não mais devendo ser

---

*empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; (...)*"

<sup>8</sup> Art. 13 da Lei Complementar nº 73, de 1993; art. 9º, VII e XIV, do Anexo I ao Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

12

aplicado pelo Banco Central do Brasil. Em reforço da tese, cumpre recordar que, de acordo com o *caput* do art. 4º da Lei nº 4.595, de 1964, as deliberações do Conselho Monetário Nacional subordinam-se às *diretrizes estabelecidas pelo Presidente da República*, não se podendo cogitar da realização de comunicação ao Ministério Público Federal, na situação descrita no art. 1º, I, da Resolução nº 1.996, de 1993, diante de expressa orientação em sentido contrário emanada do Chefe do Poder Executivo Federal.

33. Assim, não cabe ao Banco Central do Brasil promover a comunicação dos fatos narrados no presente feito ao órgão de persecução criminal, tendo em vista o entendimento vinculante, no âmbito do Poder Executivo, no sentido de não haver enquadramento penal aplicável à hipótese. Fica, portanto, afastada a incidência, no caso, da obrigação erigida no art. 4º, § 2º, da Lei nº 4.728, de 1965, no art. 28 da Lei nº 7.492, de 1996, e no art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 2001.

34. Quanto à avaliação da oportunidade de revogação do inciso I do art. 1º da Resolução nº 1.996, de 1993, pondero corresponder a questão que desborda a análise legal. Sob a visada legal, certo é, apenas, que o mencionado dispositivo encontra-se com a eficácia suspensa, enquanto se mantiverem em vigor, com efeitos vinculantes, os Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994.

35. Por fim, saliento que, sendo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) o órgão responsável pelo assessoramento legal no âmbito do Ministério da Fazenda, mostra-se recomendável encaminhar-lhe a vertente manifestação legal, conjuntamente com os despachos do DESUP que veiculam consulta à PGBC, tendo em vista competir à mencionada Pasta a supervisão em matéria de finanças públicas.

### CONCLUSÃO

36. Em vista do exposto, concluo:

a) O art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e o art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, são normas orientadas à proteção da poupança popular, no interesse da manutenção da estabilidade financeira – valor que, a seu turno, é consagrado no art. 192 da Constituição da República –, competindo ao Banco Central do Brasil, a respeito de tais preceitos legais, a supervisão, na esfera administrativa, e, no âmbito penal, a realização de comunicação ao Ministério Público Federal;

b) Por força dos Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994, cuja orientação, em virtude da aprovação pelo então Presidente da República, é vinculante para o conjunto da Administração Pública Federal, a vedação do art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplica às operações entre instituições financeiras públicas federais e o Tesouro Nacional, direta ou indiretamente;



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

13

c) Por essa razão, a antecipação de pagamentos a beneficiários de programas sociais, realizada com a utilização de recursos próprios da instituição financeira federal repassadora, nos termos de cláusula contratual específica, em situação de atraso na transferência dos recursos pelo Tesouro Nacional, configura fato não enquadrado no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, não devendo, ademais, ser efetuada comunicação ao Ministério Público Federal na forma do art. 4ª, § 2º, da Lei nº 4.728, de 1965, do art. 28 da Lei nº 7.492, de 1986, e do art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 2001;

d) Pela mesma razão, está suspensa a eficácia do art. 1º, I, da Resolução CMN nº 1.996, de 1993, independentemente de sua revogação;

e) A análise da sistemática de pagamento antecipado descrita no item "c", acima, sob a ótica da legislação aplicável às finanças públicas (Lei Complementar nº 101, de 2000, e Resolução SF nº 48, de 2007), extrapola as atribuições do Banco Central do Brasil, competindo ao Ministério da Fazenda a supervisão da matéria.

À superior consideração.

  
**CRISTIANO DE OLIVEIRA LOPES COZER**  
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central  
OAB/DF 16.400

(Segue despacho.)



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC

14

Endosso, por seus hígidos fundamentos, o parecer da lavra do Procurador-Geral Adjunto, que, com amparo na orientação vinculante aprovada pelo Presidente da República, ao acolher os Pareceres GQ-50 e GQ-53, de 1994, conclui, sob a ótica das atribuições legais do Banco Central do Brasil, na condição de autoridade de regulação e supervisão do sistema financeiro, pelo não enquadramento das condutas narradas nos presentes autos no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e no art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986.

2. Por força dos pronunciamentos vinculantes da Advocacia-Geral da União e à míngua, pois, de conduta irregular, seja no âmbito do ilícito administrativo, seja no âmbito indiciário penal, falece competência à supervisão do Banco Central para adotar medidas preventivas, repressivas ou de comunicação ao Ministério Público no presente caso.

3. Ademais, bem assevera o presente pronunciamento ser da competência do Ministério da Fazenda a análise do assunto desde a perspectiva das finanças públicas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução SF nº 48, de 2007. Com efeito, há questões de índole legal que reclamam por uma análise mais detida sobre a natureza jurídica dos pagamentos dos benefícios sociais efetuados com recursos próprios pelas instituições financeiras repassadoras.

4. Isto posto, devolva-se o presente processo ao Departamento de Supervisão Bancária, com prévio trânsito pelo Gabinete do Diretor de Fiscalização, para ciência do entendimento ora acolhido, e expeça-se correspondência à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, nos termos do ofício que subscrevo.

Brasília, 11 de agosto de 2014.

**ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA**  
Procurador-Geral do Banco Central  
OAB/DF 14.533

**BANCO CENTRAL DO BRASIL****Informações e Despachos****Dados constantes da capa do processo/dossiê**

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

Senhor Gerente Técnico,

Em 31.12.2013, em decorrência dos trabalhos de Acompanhamento Contínuo desenvolvido por este Desup/GTBHO, deparamos com o saldo de R\$ 3.172.722.518,35 na conta COSIF 1.8.8.65.99-0 (Pagamentos a Ressarcir – Outros), uma vez que apresentou variação relevante em relação ao saldo de 30.11.2013, que foi de R\$ 643.939.636,65, portanto uma variação de R\$ 2.529 milhões no mês de dezembro de 2013 (fls.7).

2. Em função dessa constatação, em 19.3.2014 requisitamos à CAIXA (Desup/GTBHO/Cosup-02-2014/036 – fls.13), que discriminasse a origem dessa variação no mês de dezembro de 2013. A CAIXA, em resposta, informou que se tratava de lançamentos ocorridos na conta de uso interno 1.8.8.65.99.48 (Valores a Receber – Programas Sociais), que apresentou um saldo de R\$ 2.971.506.553,99 em 31.12.2013 (fls.14/16). Na resposta a CAIXA informou a seguinte função da mencionada conta contábil de uso interno: “*registrar valores relativos a antecipação de pagamentos efetuados aos beneficiários de programas sociais, cujo recebimento dos recursos para a efetivação dos pagamentos, deve ser ressarcido à CAIXA, pelos órgãos gestores dos programas sociais*”.

3. Em 8.4.2014, enviamos à CAIXA requisição complementar (Desup/GTBHO/Cosup-02-2014/040 – fls.17/18), solicitando a composição do saldo da conta de uso interno 1.8.8.65.99.48 (Valores a Receber – Programas Sociais), discriminando a natureza de cada pagamento e o órgão responsável. Solicitamos, ainda, cópia de eventuais contratos com os órgãos responsáveis em que esteja previsto tal antecipação e se houve pagamento de encargos por conta dos adiantamentos efetuados. Foi solicitado, também, cópia dos lançamentos contábeis efetuados, dos manuais/regulamentos internos sobre a matéria e a identificação dos responsáveis pela autorização dos pagamentos.

4. Em 24.4.2014, a CAIXA ofereceu resposta (fls.19/85), informando a seguinte composição do saldo da conta 1.8.8.65.99.48 na data-base de 31.12.2013:

Programa	Órgão Responsável	R\$ Valor
Bolsa Família	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	479.295.412,75
Abono Salarial	Ministério do Trabalho e Emprego	620.043.138,62
Seguro Desemprego	Ministério do Trabalho e Emprego	1.872.168.002,62
<b>Total em 31/12/2013</b>		<b>2.971.506.553,99</b>



Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data PI/documento

PI/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

- a) Informaram que foram firmados com o Ministério do Trabalho e Emprego contrato de prestação de serviços para habilitação e identificação dos trabalhadores com direto ao Abono Salarial (fls.21/27), e execução operacional do Programa do Seguro-Desemprego (fls.28/33). Que, em relação ao Bolsa Família, também foi firmado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome contrato de prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único e das ações de Transferência direta de renda do Governo Federal sob gestão daquele Ministério (fls.34/42). A CAIXA disponibilizou as cópias dos mencionados contratos, constando em todos eles carimbo de revisão do departamento jurídico da CAIXA (GEAJU).
- b) Informaram a existência de cláusula contratual em relação ao pagamento dos benefícios, prevista nos contratos em vigor, estabelecendo que na eventual insuficiência de recursos na conta suprimimento para pagamento dos benefícios objeto do contrato, fica assegurada à contratada (CAIXA) a faculdade de suspender o serviço até que seja normalizado o fluxo financeiro e, que caso a contratada disponha de recursos próprios e decida pela continuidade da prestação dos serviços fica assegurada à contratada remuneração diária sobre o saldo negativo registrado nesta conta com base na taxa Extramercado do BACEN – DEDIP.
- c) Informaram que na ocorrência de saldo devedor na conta passiva destinada ao registro dos valores aportados pelos órgãos gestores (COSIF 4.9.6.30 e 4.9.6.50) por conta do exercício da opção de pagamento dos benefícios com recursos próprios (antecipação), o saldo devedor será reclassificado para a subconta ativa 1.8.8.65.99.48 (já anteriormente comentada).
- d) Por fim a CAIXA, em relação aos documentos internos que identifiquem quem autorizou os pagamentos, informou que tais pagamentos ocorrem de forma rotineira, a partir do processamento da folha e da abertura do calendário, debitando-se automaticamente o valor correspondente na conta suprimimento do Programa.

5. Com relação aos mencionados programas, temos a esclarecer:

Programa	Origem dos Recursos	Fonte de Recursos
Bolsa Família – Lei 10.836/2004	Orçamentários	Arrecadação da União – Natureza Fiscal
Abono Salarial – Lei 7.998/1990	FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador	Contribuições sociais ao PIS e PASEP pelas empresas – Natureza Tributária



Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade	Data PI/documento	Pt/documento
DESUP/GTBHO	15/05/2014	1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

Programa	Origem dos Recursos	Fonte de Recursos
Seguro Desemprego – Lei 7.998/1990	FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador	Contribuições sociais ao PIS e PASEP pelas empresas – Natureza Tributária

6. Examinamos os contratos e mais especificamente a cláusula em que há a previsão da CAIXA de optar em fazer o adiantamento no caso de insuficiência de recursos do programa. Em todos os casos (Abono Salarial-PIS/PASEP, Bolsa Família e Seguro Desemprego), existe a seguinte cláusula (exemplo para o caso do Abono Salarial-PIS/PASEP – fls. 25/26):

**CLÁUSULA DÉCIMA – DOS RECURSOS PARA PAGAMENTO DOS BENEFÍCIOS**

*Os valores necessários ao pagamento dos benefícios serão repassados à CONTRATADA, conforme disposto em pactuação realizada previamente entre as partes e publicadas em Resolução do CODFAT.*

*Parágrafo primeiro. Na insuficiência de recursos para pagamento dos benefícios objeto deste Contrato, fica assegurada à CONTRATADA a faculdade de suspender a prestação dos serviços, até que seja normalizado o fluxo financeiro, conforme inciso XV do art. 78 da Lei nº 8.666/93, devendo o CONTRATANTE providenciar a divulgação dessa suspensão aos trabalhadores.*

*Parágrafo segundo. Caso a CONTRATADA disponha de recursos próprios e decida pela continuidade da prestação dos serviços, poderá realizar os devidos pagamentos aos beneficiários, compensando o custo financeiro incorrido nesta operação, com a percepção da Taxa Extramercado do Banco Central do Brasil – DEDIP sobre os saldos diários efetivamente a descoberto.*

7. Em resposta a nossa requisição Desup/GTBHO/Cosup-02/2014-052 e 055 (fls.141/229), a CAIXA, informou os saldos da conta de uso interno COSIF 1.8.8.65.99.48 (Valores a Receber – Programas Sociais) e também da conta de uso interno 1.8.8.05.10.23 (Recursos Abono Salarial e Seguro Desemprego), esta última utilizada até 31.12.2013 (o saldo existente em 31.12.2013 foi transferido para a conta 1.8.8.65.99.48), para o registro exclusivo dos adiantamentos de recursos a esses programas. Analisando os números informados (fls.144), constatamos a ocorrência de adianta-



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

**Informações e Despachos**

Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

mentos em valores não relevantes em anos anteriores a 2013 (o **Quadro 1** abaixo mostra os saldos devedores no último dia dos meses de dez/10 a mar/14). Somente a partir do 2º semestre de 2013, observa-se uma clara mudança de comportamento, com a crescente utilização da prerrogativa de antecipação de recursos em valores significativos:

**Quadro 1: Saldos dos Adiantamentos em Final de Mês (R\$ mil)**

Mês	2014	2013	2012	2011	2010
Jan	36	0	0	0	0
Fev	2.166.689	0	70.460	0	0
Mar	1.679.155	0	0	0	0
Abr	-	0	0	0	0
Mai	-	18.337	62.809	0	0
Jun	-	0	0	0	0
Jul	-	203.652	148.108	0	0
Ago	-	2.176.527	10.954	0	0
Set	-	1.769.412	188.677	0	25.531
Out	-	2.871.838	15.775	0	0
Nov	-	1.230.564	338.633	522.529	0
Dez	-	2.971.507	496.141	0	282.175

8. No período entre 2.12.2013 e 31.3.2014, a CAIXA informou os saldos das contas contábeis de uso interno que registram os recursos disponíveis de cada programa nos dias em que apresentaram saldos devedores (fls.145/147), ou seja, nos dias em ocorreram adiantamentos de recursos aos mencionados programas, conforme **Quadros 2 a 5** a seguir:

**Quadro 2 – Saldos Devedores em Dezembro/2013 – R\$ mil**

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desemprego 4.9.6.50.90.03	Total
02	0	9.837	168.618	178.455
03	0	16.239	342.767	359.006
04	0	21.981	398.087	420.068
05	0	27.155	487.195	514.350

**BANCO CENTRAL DO BRASIL****Informações e Despachos**

Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data PI/documento

PI/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desem- prego 4.9.6.50.90.03	Total
06	0	32.253	487.195	519.448
09	0	136.513	731.120	867.633
10	0	157.705	893.036	1.050.741
11	0	174.284	981.575	1.155.859
12	0	187.620	1.071.800	1.259.420
13	0	199.203	1.071.800	1.271.003
16	0	213.243	1.355.559	1.568.802
17	0	221.908	1.547.868	1.769.776
18	0	229.219	1.653.998	1.883.217
19	0	235.657	1.743.265	1.978.922
20	82.777	241.947	1.743.265	2.067.989
23	326.169	250.651	2.024.355	2.601.175
24	365.261	253.370	2.185.083	2.803.714
26	399.714	257.865	2.307.336	2.964.915
27	431.774	262.548	2.433.027	3.127.349
30	480.669	268.354	2.601.520	3.350.543
31	479.295	620.043	1.872.168	2.971.506

Quadro 3 – Saldos Devedores em Janeiro/2014 – R\$ mil

Dia	Bolsa Fami- lia 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desem- prego 4.9.6.50.90.03	Total
02	0	5.816	0	5.816
03	0	11.672	0	11.672
06	0	18.960	0	18.960
07	0	23.970	0	23.970
08	0	28.448	0	28.448
16	0	0	188.565	188.565
31	0	0	36.209	36.209

Quadro 4 – Saldos Devedores em Fevereiro/2014 – R\$ mil



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

**Informações e Despachos**

Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desemprego 4.9.6.50.90.03	Total
03	0	0	158.482	158.482
04	0	0	335.958	335.958
05	0	0	426.455	426.455
10	10.717	0	0	10.717
11	14.710	0	0	14.710
12	17.949		0	17.949
17	0	-4	148.003	148.007
18	0	2.366	347.718	350.084
19	0	4.440	452.728	457.168
20	0	6.641	557.732	564.373
21	0	8.830	557.733	566.563
24	0	11.696	817.988	829.684
25	324.487	13.765	974.775	1.313.027
26	510.121	15.842	1.073.731	1.599.694
27	720.171	17.787	1.176.889	1.914.847
28	773.679	19.542	1.373.469	2.166.690

**Quadro 5 – Saldos Devedores em Março/2014 – R\$ mil**

Dia	Bolsa Família 4.9.6.30.30.11	Abono Salarial 4.9.6.50.10.03	Seguro Desemprego 4.9.6.50.90.03	Total
17	0	0	61.948	61.948
18	0	0	289.601	289.601
19	0	0	399.685	399.685
20	0	230	472.049	472.279
21	0	1.918	472.049	473.967
24	0	4.243	759.221	763.464
25	0	6.012	931.587	937.599
26	0	7.755	1.022.573	1.030.328
27	0	9.324	1.116.029	1.125.353
28	0	11.031	1.223.215	1.234.246
31	200.608	13.310	1.465.236	1.679.154

**Dados constantes da capa do processo/dossiê**

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

9. Em resposta à nossa requisição Desup/GTBHO/Cosup-02/2014-050 (fls.102), em ofício firmado pelo Diretor Executivo do Programa Bolsa Família e Benefícios Sociais (fls.106/140), a CAIXA prestou informações adicionais, abaixo resumidas:

- a) que a CAIXA observa as disposições contratuais pertinentes à prestação de serviços aos Programas Bolsa Família, do Seguro Desemprego e do Abono Salarial, de forma a garantir a continuidade desses programas;
- b) que está assegurada a remuneração da CAIXA no caso de saldo negativo;
- c) que a questão se reveste de peculiar complexidade, uma vez que transcende a simples atuação da CAIXA como instituição financeira, envolvendo também aspectos próprios à sua condição de empresa pública e ao desempenho de sua missão legal, qual seja, a de executar e operacionalizar políticas públicas sociais essenciais ao Estado Brasileiro;
- d) que em determinadas ocasiões se vê a CAIXA na situação de ter a responsabilidade de efetuar o pagamento dos referidos benefícios sociais sem que tenham sido disponibilizados, ainda, pela União Federal, os recursos relativos aos benefícios;
- e) que diante de tal circunstância, poderia a CAIXA, em uma visão simplista, com foco único e exclusivamente em sua condição de banco, não aceitar qualquer negociação ou contrato que envolvesse a perspectiva de estar obrigada a efetuar os pagamentos dos benefícios sem os recursos em suas contas;
- f) a continuidade do pagamento dos benefícios está em conformidade com os fundamentos e objetivos da República, nos termos da Constituição de 1988, em especial com aqueles relacionados à cidadania, à dignidade da pessoa humana e à erradicação da pobreza;
- g) a CAIXA se viu diante de dois princípios com potencial aplicação no caso concreto: (i) a não realização dos pagamentos sem os recursos, focada exclusivamente em sua condição de banco ou; (ii) a realização dos pagamentos, considerada sua função pública e, principalmente, o asseguramento de direitos sociais fundamentais, tudo, evidentemente, garantido por cláusula contratual específica;
- h) neste cenário optou a CAIXA pela segunda hipótese, tendo firmado contrato no qual se prevê a faculdade, caso disponha de recursos próprios, de manter a efetivação dos pagamentos, garantindo a continuidade dos programas sociais e sendo devidamente remunerada pelo período em que disponibilizar os recursos;
- i) que a CAIXA não está obrigada a disponibilizar os recursos. Trata-se de faculdade desta empresa pública com remuneração correspondente;
- j) que referido procedimento foi firmado em contrato, vale dizer, concretizado de forma clara, ao alcance e visão dos órgãos de controle da instituição e efetivado pelas unidades competentes no âmbito da CAIXA;



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

**Informações e Despachos**

Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
DESUP/GTBHO	15/05/2014	1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

**CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios**

- k) clareza e transparência no procedimento adotado pela CAIXA, ao firmar contrato com tal disposição e efetivar em determinadas ocasiões o pagamento na forma prevista, com reiteradas formalizações junto aos órgãos responsáveis para a normalização do repasse de recursos para pagamento dos benefícios sociais, especialmente ao Ministério do Trabalho e Emprego e à Secretaria do Tesouro Nacional;
- l) que a questão da normalização do repasse foi submetida à AGU, através da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, nos termos do Decreto 7.392/2010;
- m) que o exame da questão foi considerado juridicamente possível pela AGU, permitindo a instauração do Processo 00688.001730/2013-79, o qual tem por objeto os “Repasses de recursos insuficientes pelo TEM para os pagamentos dos benefícios dos Programas Seguro Desemprego e Abono Salarial e custo financeiro decorrente de diferenças de atualização de saldos negativos de contas de suprimento”;
- n) o procedimento se ateve aos casos do Seguro Desemprego e do Abono Salarial em virtude dos valores estarem chegando a patamares que causam preocupação, e por ter se tornado mais corriqueira a utilização da cláusula contratual pelo Ministério Gestor; em relação ao Bolsa Família, os valores ainda estão limites que são passíveis de administração pela CAIXA, não sendo descartada, no entanto, também neste caso, a doção de providência similar;
- o) que a aceitação do pedido da CAIXA (pela AGU) e a instauração do procedimento pela CCAF sinaliza para a regularidade da cláusula contratual mencionada, pelo que entendem, que em relação ao presente assunto se deva aguardar a análise definitiva pela AGU para eventuais revisões de procedimento por parte da CAIXA.

10. A iniciativa da CAIXA em recorrer à CGU/CCAF ocorreu em 26.12.2013, através do Ofício nº 0027/2013/DEGOV (fls.118/119), anexando Nota Jurídica NJ DIJUR 1611/2013, de 26.12.2013 (fls.120/123) com um relato da situação e abordagens jurídicas, inclusive citando a possibilidade de que haja a interpretação da ocorrência da vedação disposta na Lei Complementar 101, art.36 e art. 37, inciso IV. Pelo que se pode depreender, a questão ficou delimitada ao pedido da CAIXA de normalização dos repasses e o custo financeiro correspondente, não se adentrando mais profundamente nos aspectos jurídicos envolvidos.

11. Quanto ao andamento do processo na CCAF, a CAIXA encaminhou cópia do Termo de Reunião nº 41/2014/CCAF/CGU/AGU-MG (fls.124/127), de 16.4.2014, tendo sido agendada nova reunião em 30.4.2014 com a presença de representantes da Secretaria do Tesouro Nacional. Na reunião de 30.4.2014, conforme Termo de Reunião nº 046/2014/CCAF/CGU/AGU-MGO (fls.132/133), não houve evolução nas tratativas, pois os representantes do Tesouro Nacional não compareceram, apesar de convocados



## Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data PT/documento

PT/documento

DESUP/GTBHO

15/05/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios

(fls.128/131), nova reunião foi marcada para o dia 7.5.2014. A CAIXA informou que a reunião que deveria ocorrer no dia 7.5.2014 também não foi realizada, tendo sido novamente adiada, conforme informou o Secretário-Geral de Consultoria da AGU (Advogado-Geral da União Substituto), por e-mail de 6.5.2014 encaminhado à CAIXA (fls.230/232), “em face de provocação da Secretaria do Tesouro Nacional”, não informando sobre nova data para a reunião.

12. Em uma análise preliminar, a operação de antecipação de recursos que vem sendo praticada pela CAIXA pode estar contrariando o disposto no Artigo 34 da Lei 4.595/1964 e também o Artigo 17 da Lei 7.492/1986, ou seja:

**Lei 4.595/1964**

*Art.34 – É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos:*

*I- ...*

*II - ...*

*III – às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10%, salvo autorização específica do Banco Central do Brasil, em cada caso, quando se tratar de operações lastreadas por efeitos comerciais resultantes de transações de compra e venda ou penhor de mercadorias, em limites que forem fixados pelo Conselho Monetário Nacional, em caráter geral;*

*IV - ...*

*V - ...*

**Lei 7.492/1986 (Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional)**

*Art. 17. Tomar ou receber, qualquer das pessoas mencionadas no art. 25 desta lei, direta ou indiretamente, empréstimo ou adiantamento, ou deferi-lo a controlador, a administrador, a membro de conselho estatutário, aos respectivos cônjuges, aos ascendentes ou descendentes, a parentes na linha colateral até o 2º grau, consanguíneos ou afins, ou a sociedade cujo controle seja por ela exercido, direta ou indiretamente, ou por qualquer dessas pessoas:*

*Pena - Reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.*

13. Além disso, pode também constituir uma possível infringência à LC 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que tem a seguinte previsão na Subseção II – Das Vedações:



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**

**Informações e Despachos**

**Dados constantes da capa do processo/dossiê**

Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
DESUP/GTBHO	15/05/2014	1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

**CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – Pagamento de Benefícios Sociais com Recursos Próprios**

*Art. 36 – É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.*

*Art. 37 – Equiparam-se a operações de crédito e estão vedadas:*

*I - ...;*

*II – recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;*

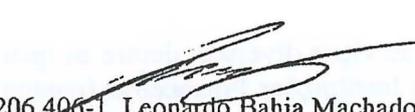
*III - ...;*

*IV – assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.*

14. Por tudo que foi exposto e tendo em vista que a ocorrência ora relatada encerra situações jurídicas complexas, propomos que o assunto seja alçado à consideração da PGBC, que melhor dirá sobre a legalidade das operações e contratos citados.

À sua consideração,

Em 16.5.2014

  
6.206.406-1 Leonardo Bahia Machado Filho  
Supervisor de Fiscalização

Dados constantes da capa do processo/dossiê Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
Decif/GTBHO	15/5/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
Caixa Econômica Federal		
Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais		

Senhor Chefe,

Os autos tratam de análises de fluxos financeiros decorrentes de contratos para a prestação de serviços de pagamento de benefícios firmados entre entes da Administração Pública Federal e Instituições Financeiras:

- a) Contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego-MTE e a Caixa Econômica Federal-CEF para prestação de serviços de habilitação e identificação dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial, o pagamento, a apuração, o controle dos valores, o processamento de dados e atendimento aos trabalhadores do Abono Salarial (fls. 21-27).
- b) Contrato celebrado entre Ministério do Trabalho e Emprego-MTE e a Caixa Econômica Federal-CEF para prestação de serviços no âmbito do Seguro Desemprego (fls. 28-33)
- c) Contrato celebrado entre Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Caixa Econômica Federal - MDS CAIXA – Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único 2013-2015 (fls. 34-81).
- d) Contrato celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS e Bancos (diversos) para a prestação de serviço de pagamento de benefícios da Previdência Social (fls. 238-247).

Esses contratos disciplinam a prestação de serviços diversos, dentre as quais o pagamento de benefícios ou de assistência financeira pelas Instituições Financeiras (contratadas) aos beneficiários mediante a transferência de recursos públicos para a execução operacional de ações vinculadas aos contratos, e o provisionamento financeiro pelos órgãos ou entidades públicos (contratantes).

Embora os contratos tenham objetos e fontes de recursos diferenciados, divisamos similitudes em suas cláusulas quanto às regras de provisionamento pelos entes públicos de recursos necessários ao pagamento dos benefícios aos destinatários e, aos critérios para o acerto de contas dos fluxos financeiros.

Em geral, o cronograma de provisionamento ou de repasse dos recursos financeiros pelos contratantes está alinhado com o calendário operacional de pagamentos dos benefícios pelos contratados, de tal sorte, que sejam supridos antecipadamente em volume suficiente para a execução a contento dos pagamentos.

Dados constantes da capa do processo/dossiê  
Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

Decif/GTBHO

15/5/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

Caixa Econômica Federal

Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais

Não obstante os contratos preverem prazos para o acerto de contas dos fluxos financeiros e os devidos ressarcimentos, no sentido de criar condições mais flexíveis para a operacionalização dos procedimentos relativos à prestação de serviços, observamos que, nos períodos analisados, ocorreram com frequência o descumprimento ou cumprimento incompleto de cláusulas relativas aos cronogramas de provisionamento ou de repasses pelos contratantes. E, diante da ausência ou insuficiência de recursos financeiros, as Instituições efetuaram e vem efetuando os pagamentos aos beneficiários, seguindo os cronogramas estabelecidos pelos contratantes, com a utilização de recursos próprios. Tal situação está refletida no levantamento para várias datas, em que ficaram evidenciados recorrentes saldos credores em favor das contratadas.

Cabe mencionar a prerrogativa contratual presente nos contratos de as Instituições não efetuarem o pagamento pela ausência ou insuficiência de repasses, com a suspensão da prestação de serviços até que o fluxo seja normalizado e, que em tal situação há previsão de os contratantes darem ciência previamente dos beneficiários. Porém, segundo as Instituições, ainda que os fatos pudessem justificar uma decisão rescindenda unilateral, os pagamentos dos benefícios foram e têm sido mantidos com a utilização de recursos próprios em prol do bem público.

No que tange aos bancos públicos federais, o pagamento dos benefícios com recursos próprios devido ao repasse intempestivo ou à ausência de provisionamento de recursos pelos entes contratantes poderia contrariar, em análise preliminar, as disposições do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64, pelo qual é vedado às Instituições Financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital com mais de dez por cento; e do art. 17 da Lei nº 7.492/86, que por sua vez, lista como ilícito penal a concessão, por Instituição Financeira, de empréstimo ou adiantamento a seu controlador ou a sociedade por este controlada. A propósito, as análises nos Pareceres nº GQ-50 e GQ-531, ambos da Advocacia Geral da União (AGU), concluem às operações de empréstimo de bancos públicos federais para com a União e empresas coligadas não se aplicam os dispositivos da referida Lei.

Ademais, a análise do descumprimento total ou parcial do cronograma de provisionamento ou repasses de recursos necessários ao pagamento de benefícios administrados pelos INSS, demonstrou a recorrência ou perenidade de saldos em valores considerados relevantes a favor de cinco Instituições (públicas e privadas) pagadoras de tal benefício, o que em tal circunstância



Dados constantes da capa do processo/dossiê Unidade/subunidade	Data PT/documento	PT/documento
Decif/GTBHO	15/5/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
Caixa Econômica Federal		
Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais		

poderia ensejar a ocorrência de vedação expressa nos arts. 36 (exclusivamente para as Instituições públicas).

Destacamos no âmbito administrativo, a Resolução CMN 1.996/93, que determina a esta Autarquia a comunicação ao Ministério Público Federal, da ocorrência de quaisquer concessões de empréstimos ou adiantamentos, de forma direta ou indireta, por instituições financeiras públicas ou privadas, nos casos do art. 17 da Lei nº 7.492/86, a empresas ou entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo governo federal, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, quando se tratar de instituições financeiras públicas federais.

Cabe registrar que, em face do retardo de repasses financeiros para a prestação de serviços de que tratam os contratos referentes ao pagamento dos benefícios do 'Abono Salarial' e 'Seguro Desemprego', o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal da Caixa orientaram para a busca de uma solução regularizadora dos fluxos financeiros. Assim, a Instituição apresentou à Consultoria-Geral da União, Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), pedido de procedimento conciliatório com o Ministério do Trabalho e Emprego-MTE, com vistas à regularização do fluxo de recursos para o pagamento dos benefícios e solução do custo financeiro consistente nas diferenças de atualização dos saldos negativos das contas de suprimento. Por sua vez, o MTE solicitou providências do Secretário do Orçamento Federal para o desbloqueio pelo Siafi de dotação orçamentária autorizada, no montante de cerca de R\$ 15,2 bilhões, destinada à Ação Orçamentaria – Abono Salarial.

Em decorrência das análises e das possíveis hipóteses de enquadramento legal e regulamentar dos fatos, propomos o encaminhamento dos autos à PGBC com vistas à manifestação acerca da:

- a) aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64, e do art. 17 da Lei nº 7.492/86 aos bancos públicos federais, à luz das análises e conclusões dos Pareceres nº GQ-50 e GQ-53, ambos da AGU, e do disposto no art. 1º, item I, da Resolução CMN nº 1.996/93.
- b) ocorrência de vedação expressa no art. 36 da LC 101/2000 no caso das instituições públicas federais, nas situações analisadas em que os contratantes deixaram de efetuar os repasses financeiros ou provisionamentos em volume suficiente aos contratados.
- c) não observância dos procedimentos previstos no art. 32 da LC 101/2000, nas situações em que os volumes provisionados ou repassados aos contratados o foram em



Dados constantes da capa do processo/dossiê

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

Decif/GTBHO

15/5/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

Caixa Econômica Federal

Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais

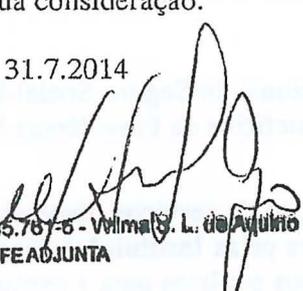
montantes insuficientes e, de forma recorrente, resultaram em valores a favor das Instituições, que utilizaram recursos próprios para a execução contratual de pagamentos de benefícios.

- d) necessidade de comunicação dos fatos analisados ao Ministério Público Federal, nos termos da Resolução 1.996/93.

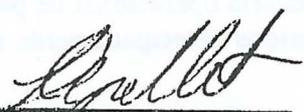
Sugerimos ainda avaliação quanto à oportunidade de revogação do item I, do art. 1º, da Resolução 1.996/93, à vista de não aplicabilidade dos dispositivos mencionados no item "a" aos bancos públicos federais, de modo evitar questionamentos futuros acerca da ausência de comunicação desta Autarquia, das situações previstas no referido artigo.

À sua consideração.

SP, 31.7.2014

  
9.845.787-8 - Wilma S. L. de Aguiar  
CHEFE ADJUNTA

DE ACORDO  
A PGBC.  
Em 31/7/2014

  
6.351.500-8 - Lucio Rodrigues Capelletto  
Chefe de Departamento  
DESUP

Dados constantes da capa do processo/dossiê Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
Decif/GTBHO	15/5/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
Caixa Econômica Federal		
Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais		

Senhor Chefe,

Os autos tratam de análises de fluxos financeiros decorrentes de contratos para a prestação de serviços de pagamento de benefícios firmados entre entes da Administração Pública Federal e Instituições Financeiras:

- a) Contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e Emprego-MTE e a Caixa Econômica Federal-CEF para prestação de serviços de habilitação e identificação dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial, o pagamento, a apuração, o controle dos valores, o processamento de dados e atendimento aos trabalhadores do Abono Salarial (fls. 21-27).
- b) Contrato celebrado entre Ministério do Trabalho e Emprego-MTE e a Caixa Econômica Federal-CEF para prestação de serviços no âmbito do Seguro Desemprego (fls. 28-33)
- c) Contrato celebrado entre Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Caixa Econômica Federal - MDS CAIXA – Ações de Transferência de Renda e Cadastro Único 2013-2015 (fls. 34-81).
- d) Contrato celebrado entre o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS e Bancos (diversos) para a prestação de serviço de pagamento de benefícios da Previdência Social (fls. 238-247).

Esses contratos disciplinam a prestação de serviços diversos, dentre as quais o pagamento de benefícios ou de assistência financeira pelas Instituições Financeiras (contratadas) aos beneficiários mediante a transferência de recursos públicos para a execução operacional de ações vinculadas aos contratos, e o provisionamento financeiro pelos órgãos ou entidades públicos (contratantes).

Embora os contratos tenham objetos e fontes de recursos diferenciados, divisamos similitudes em suas cláusulas quanto às regras de provisionamento pelos entes públicos de recursos necessários ao pagamento dos benefícios aos destinatários e, aos critérios para o acerto de contas dos fluxos financeiros.

Em geral, o cronograma de provisionamento ou de repasse dos recursos financeiros pelos contratantes está alinhado com o calendário operacional de pagamentos dos benefícios pelos contratados, de tal sorte, que sejam supridos antecipadamente em volume suficiente para a execução a contento dos pagamentos.

**Dados constantes da capa do processo/dossiê**

Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

Decif/GTBHO

15/5/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

Caixa Econômica Federal

Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais

Não obstante os contratos preverem prazos para o acerto de contas dos fluxos financeiros e os devidos ressarcimentos, no sentido de criar condições mais flexíveis para a operacionalização dos procedimentos relativos à prestação de serviços, observamos que, nos períodos analisados, ocorreram com frequência o descumprimento ou cumprimento incompleto de cláusulas relativas aos cronogramas de provisionamento ou de repasses pelos contratantes. E, diante da ausência ou insuficiência de recursos financeiros, as Instituições efetuaram e vem efetuando os pagamentos aos beneficiários, seguindo os cronogramas estabelecidos pelos contratantes, com a utilização de recursos próprios. Tal situação está refletida no levantamento para várias datas, em que ficaram evidenciados recorrentes saldos credores em favor das contratadas.

Cabe mencionar a prerrogativa contratual presente nos contratos de as Instituições não efetuarem o pagamento pela ausência ou insuficiência de repasses, com a suspensão da prestação de serviços até que o fluxo seja normalizado e, que em tal situação há previsão de os contratantes darem ciência previamente dos beneficiários. Porém, segundo as Instituições, ainda que os fatos pudessem justificar uma decisão rescindenda unilateral, os pagamentos dos benefícios foram e têm sido mantidos com a utilização de recursos próprios em prol do bem público.

No que tange aos bancos públicos federais, o pagamento dos benefícios com recursos próprios devido ao repasse intempestivo ou à ausência de provisionamento de recursos pelos entes contratantes poderia contrariar, em análise preliminar, as disposições do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64, pelo qual é vedado às Instituições Financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos às pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital com mais de dez por cento; e do art. 17 da Lei nº 7.492/86, que por sua vez, lista como ilícito penal a concessão, por Instituição Financeira, de empréstimo ou adiantamento a seu controlador ou a sociedade por este controlada. A propósito, as análises nos Pareceres nº GQ-50 e GQ-531, ambos da Advocacia Geral da União (AGU), concluem às operações de empréstimo de bancos públicos federais para com a União e empresas coligadas não se aplicam os dispositivos da referida Lei.

Ademais, a análise do descumprimento total ou parcial do cronograma de provisionamento ou repasses de recursos necessários ao pagamento de benefícios administrados pelos INSS, demonstrou a recorrência ou perenidade de saldos em valores considerados relevantes a favor de cinco Instituições (públicas e privadas) pagadoras de tal benefício, o que em tal circunstância

1. Disponíveis em: <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8220>; <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8232>. Consulta em 18.7.2014



Dados constantes da capa do processo/dossiê Unidade/subunidade	Data Pt/documento	Pt/documento
Decif/GTBHO	15/5/2014	1401596192
Nome ou título/assunto-padrão		
Caixa Econômica Federal		
Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais		

poderia ensejar a ocorrência de vedação expressa nos arts. 36 (exclusivamente para as Instituições públicas).

Destacamos no âmbito administrativo, a Resolução CMN 1.996/93, que determina a esta Autarquia a comunicação ao Ministério Público Federal, da ocorrência de quaisquer concessões de empréstimos ou adiantamentos, de forma direta ou indireta, por instituições financeiras públicas ou privadas, nos casos do art. 17 da Lei nº 7.492/86, a empresas ou entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo governo federal, suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, quando se tratar de instituições financeiras públicas federais.

Cabe registrar que, em face do retardo de repasses financeiros para a prestação de serviços de que tratam os contratos referentes ao pagamento dos benefícios do 'Abono Salarial' e 'Seguro Desemprego', o Conselho de Administração e o Conselho Fiscal da Caixa orientaram para a busca de uma solução regularizadora dos fluxos financeiros. Assim, a Instituição apresentou à Consultoria-Geral da União, Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), pedido de procedimento conciliatório com o Ministério do Trabalho e Emprego-MTE, com vistas à regularização do fluxo de recursos para o pagamento dos benefícios e solução do custo financeiro consistente nas diferenças de atualização dos saldos negativos das contas de suprimento. Por sua vez, o MTE solicitou providências do Secretário do Orçamento Federal para o desbloqueio pelo Siafi de dotação orçamentária autorizada, no montante de cerca de R\$ 15,2 bilhões, destinada à Ação Orçamentaria – Abono Salarial.

Em decorrência das análises e das possíveis hipóteses de enquadramento legal e regulamentar dos fatos, propomos o encaminhamento dos autos à PGBC com vistas à manifestação acerca da:

- a) aplicabilidade do art. 34, inciso III, da Lei nº 4.595/64, e do art. 17 da Lei nº 7.492/86 aos bancos públicos federais, à luz das análises e conclusões dos Pareceres nº GQ-50 e GQ-53, ambos da AGU, e do disposto no art. 1º, item I, da Resolução CMN nº 1.996/93.
- b) ocorrência de vedação expressa no art. 36 da LC 101/2000 no caso das instituições públicas federais, nas situações analisadas em que os contratantes deixaram de efetuar os repasses financeiros ou provisionamentos em volume suficiente aos contratados.
- c) não observância dos procedimentos previstos no art. 32 da LC 101/2000, nas situações em que os volumes provisionados ou repassados aos contratados o foram em



Dados constantes da capa do processo/dossiê  
Unidade/subunidade

Data Pt/documento

Pt/documento

Decif/GTBHO

15/5/2014

1401596192

Nome ou título/assunto-padrão

Caixa Econômica Federal

Adiantamentos de Recursos para Pagamentos de Recursos Sociais

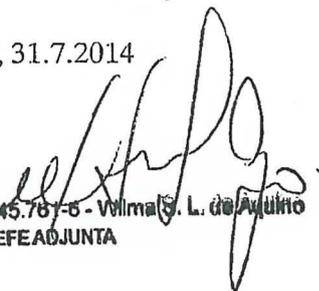
montantes insuficientes e, de forma recorrente, resultaram em valores a favor das Instituições, que utilizaram recursos próprios para a execução contratual de pagamentos de benefícios.

- d) necessidade de comunicação dos fatos analisados ao Ministério Público Federal, nos termos da Resolução 1.996/93.

Sugerimos ainda avaliação quanto à oportunidade de revogação do item I, do art. 1º, da Resolução 1.996/93, à vista de não aplicabilidade dos dispositivos mencionados no item "a" aos bancos públicos federais, de modo evitar questionamentos futuros acerca da ausência de comunicação desta Autarquia, das situações previstas no referido artigo.

À sua consideração.

SP, 31.7.2014

  
9.845.787-6 - Valma S. L. de Aguiar  
CHEFE ADJUNTA

DE ACORDO  
A PGBC.  
Em 31/7/2014

  
6.351.600-8 - Lucio Rodrigues Capelletto  
Chefe de Departamento  
DESUP

2 5 3 3 0 3 4

PGBC

PT 1401536192

26/08/2014



Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros  
Esplanada dos Ministérios, Bl. 'P' - 8º andar - Sala 805 - Brasília 70.048-900  
(0xx61)412-2825 ou 2829 - 412-1715(fax) - [apoiocaf.df.pgfn@pgfn.gov.br](mailto:apoiocaf.df.pgfn@pgfn.gov.br)

OFÍCIO Nº 1617/PGFN/CAF

Brasília, 25 de Agosto de 2014.

A Sua Senhoria o Senhor  
**ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA**  
Procurador-Geral do Banco Central  
SBS - Quadra 3 - Bloco B - Edifício - Sede - 20º andar  
CEP: 70074-900  
Brasília-DF

*Ciente.*  
*Lo PG-A, para*  
*enque.*

Assunto: Resposta ao Ofício 12613/2014-BCB/PGBC  
Registro 5345/2014

PROCURADORIA GERAL DO BANCO CENTRAL  
Gabriela Procurador-Geral  
*[Assinatura]*  
4.432.019/2014  
CAAFDF  
Procurador-Geral  
Sidney Menezes Ferreira  
26-8-2014

Senhor Procurador-Geral do Banco Central,

Em resposta ao ofício 12613/2014-BCB/PGBC, encaminho a Vossa Senhoria o Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014.

Atenciosamente,

*[Assinatura]*  
**FABRÍCIO DA SOLLER**  
Procurador-Geral da Fazenda Nacional Substituto

*[Assinatura]*  
Mina Paula  
PGFN/CAF



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

PARECER  
PGFN/CAF/Nº 1393 /2014

Consulta sobre se o repasse de recursos próprios de instituições financeiras federais para fins de pagamentos de benefícios em dinheiro referentes a programas sociais do governo federal, em caso de atraso no repasse de recursos pela União, suas fundações e autarquias, constitui operação de crédito segundo a definição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Incompetência da PGFN na espécie. Lei Complementar nº 101, de 2000.

A Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil – PGBC encaminha a esta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN, por intermédio do Ofício 12613/2014-BCB/PGBC, de 12 de agosto de 2014, cópia do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, “por meio do qual a Procuradoria-Geral do Banco Central analisou consulta da área de supervisão desta Autarquia, tendo por objetivo a aplicabilidade das Leis nº 4.595/64 e 7.492/86 e da Lei Complementar nº 101/2000 a desembolsos efetuados por instituições financeiras bancárias nas situações ali especificadas”.

2. Após circunstanciada análise da consulta em questão, o referido Parecer do BACEN conclui o exame da matéria nos seguintes termos, *in verbis*:

“36. Em vista do exposto, concluo:

- a) O art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e o art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, são normas orientadas à proteção da poupança popular, no interesse da manutenção da estabilidade financeira – valor que, a seu turno, é consagrado no art. 192 da

Júlio César  
PGFN



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Registro nº 5345/2014

2

Constituição da República -, competindo ao Banco Central do Brasil, a respeito de tais preceitos legais, a supervisão, na esfera administrativa, e, no âmbito penal, a realização de comunicação ao Ministério Público Federal;

- b) Por força dos Pareceres GQ-50 e GQ-53, ambos de 1994, cuja orientação, em virtude da aprovação pelo então Presidente da República, é vinculante para o conjunto da Administração Pública Federal, a vedação do art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplica às operações entre instituições públicas federais e o Tesouro Nacional;
- c) Por essa razão, a antecipação de pagamentos a beneficiários de programas sociais, realizada com a utilização de recursos próprios da instituição financeira federal repassadora, nos termos de cláusula contratual específica, em situação de atraso na transferência dos recursos pelo Tesouro Nacional, configura fato não enquadrado no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, não devendo, ademais, ser efetuada comunicação ao Ministério Público Federal na forma do art. 4º, § 2º, da Lei nº 4.728, de 1965, do art. 28 da Lei nº 7.492, de 1986, e do art. 9º da Lei Complementar nº 105, de 2001;
- d) Pela mesma razão, está suspensa a eficácia do art. 1º, I, da Resolução CMN nº 1.996, de 1993, independentemente de sua revogação;
- e) A análise da sistemática de pagamento antecipado descrita no item 'c', acima, sob a ótica da legislação aplicável às finanças públicas (Lei Complementar nº 101, de 2000, e Resolução SF nº 48, de 2007), extrapola as atribuições do Banco Central do Brasil, competindo ao Ministério da Fazenda a supervisão da matéria.”

3. Conforme se depreende do conteúdo do item 'e' acima, a presente consulta tem por objetivo subsidiar futuros posicionamentos da Procuradoria-Geral do Banco Central com relação às situações sumariamente descritas no item 'c' – empréstimos de recursos próprios de instituições financeiras federais para pagamento de compromissos da União, suas fundações e autarquias, no caso de atraso no repasse de verbas dessas últimas para as primeiras –, a título de supervisão ministerial.



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Registro nº 5345/2014

3

4. Com todo respeito ao ilustre procurador redator do parecer do Banco Central, ousou discordar com relação à competência desta PGFN para opinar sobre o tema em questão. Senão vejamos.

5. A matéria é tratada no art. 32 da LRF, cujo o teor é o seguinte, *in verbis*:

“Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

§ 2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades.

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1o, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

III - (VETADO)

§ 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

JÚLIO CÉSAR  
PEREIRA



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Registro nº 5345/2014

4

§ 5º Os contratos de operação de crédito externo não conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.

6. A Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, contém dispositivos de conteúdo bastante semelhante ao acima transcrito. Em ambos os casos, ou seja, tanto na LRF quanto na RSF nº 43, de 2001, a competência do Ministério da Fazenda se limita à verificação do cumprimento “dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito” dos entes da Federação, a qual deverá ser exercida quando para tal for provocada, mediante a formulação de pleitos por parte dos referidos entes. Trata-se, portanto, de verificação prévia exercida em condições estrita e coincidentemente estipuladas tanto na LRF quanto na mencionada Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001. Vale ressaltar que tal competência de forma alguma constitui modalidade de fiscalização do Ministério da Fazenda sobre os entes da Federação, a qual compete ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e ao sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, nos termos do art. 59 da LRF.

7. Por sua vez, a PGFN, na qualidade de órgão de consultoria jurídica do Ministério da Fazenda, atua apenas quando provocada pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN, a quem foi delegada a competência verificadora dos limites e condições para a realização de operações de crédito pelos entes, a fim de dirimir dúvidas daquela Secretaria sobre aspectos jurídicos dos pleitos dos entes. Com relação às instituições financeiras federais, o entendimento desta PGFN é que a análise dos contratos de operações de crédito entre tais instituições e entes da Federação é da competência dos respectivos órgãos jurídicos, os quais, concluindo que se trata de operação de crédito, deverão encaminhar pleito à STN, nos termos do disposto na LFR e na RSF nº 43, de 2001.

8. Fora, então, dos casos em que exista um pleito de ente da Federação para a realização de operação de crédito, para o encaminhamento do qual a STN necessite de algum subsídio jurídico, a PGFN não tem competência para opinar sobre questões relativas ao conceito de operação de crédito tal como definido na Lei de Responsabilidade Fiscal. De fato, o ensinamento unânime dos mais destacados autores da hermenêutica jurídica contemporânea é

JUNO 2014  
PGFN



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Registro nº 5345/2014

5

que a interpretação do direito não pode ser destacada de sua aplicação<sup>1</sup>. Ora, tal ensinamento implica que a competência, como pressuposto para a legítima aplicação do direito, é também pressuposto para a legítima interpretação do direito. Portanto, tratando-se, no caso ora em exame, de consulta formulada pela área de fiscalização do Banco Central à Procuradoria-Geral daquela autarquia, deve-se concluir que: a) ou o tema da consulta é impertinente ao objeto da fiscalização, significando que não cabe ao Banco Central, na qualidade de órgão fiscalizador das instituições financeiras, perquirir sobre o enquadramento ou não de determinada operação realizada entre instituição financeira e ente da Federação no conceito de operação de crédito da LRF; b) ou tal investigação é pertinente e, nesse caso, cabe sim à Procuradoria-Geral do Banco Central, na qualidade de órgão de consultoria jurídica daquela autarquia, opinar sobre o tema com toda a autonomia, salvo entendimento vinculante contrário dos órgãos superiores da Advocacia-Geral da União.

9. Vale destacar que é exatamente a possibilidade de que, em razão das múltiplas competências dos vários órgãos da Administração Federal e suas respectivas consultorias jurídicas, sejam utilizados como premissas de posicionamentos dados no exercício de tais competências entendimentos jurídicos conflitantes ou inconsistentes sobre os mesmos tópicos, que justifica a submissão de tais eventuais controvérsias aos órgãos superiores da Advocacia-Geral da União, para que sejam unificados por conciliação ou arbitramento. Isto porque, fosse, como sugere o parecer do Banco Central, a competência dos órgãos de consultoria jurídica da União, suas fundações e autarquias, dividida por matéria, de tal sorte que coubesse exclusivamente a determinada consultoria opinar sobre determinada matéria, não haveria necessidade de conciliação ou arbitragem, já que sempre se poderia solucionar eventuais conflitos, a partir da respectiva competência exclusiva. Tal, como é sabido, não é o caso. Não há, a rigor, qualquer atribuição de competência exclusiva da PGFN para exercer supervisão sobre a

---

<sup>1</sup> Vide, entre outros, ÁVILA, H. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004; GADAMER, H-G. **Verdade e método**. Tradução de Flávio Paulo Meurer, 7. ed., Petrópolis: Vozes, Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2005; GRAU, E. R. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo, Malheiros, 2002.

Júlio César  
SANTOS



MINISTÉRIO DA FAZENDA  
PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Registro nº 5345/2014

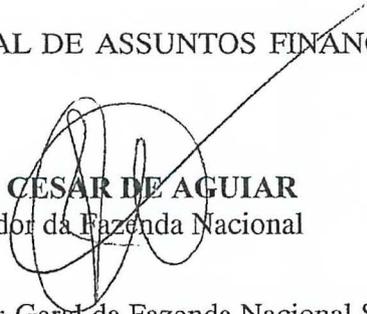
6

Procuradoria-Geral do Banco Central em matéria de finanças públicas ou em qualquer outra que venha a ser demandada em função de competências daquela autarquia federal.

10. Pelo exposto, opino no sentido de que esta PGFN não é competente para opinar sobre a matéria da presente consulta, devendo o expediente ser devolvido à Procuradoria-Geral do Banco Central para conhecimento e providências que julgar cabíveis.

À consideração superior.

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS, em 21 de agosto de 2014.

  
**JULIO CESAR DE AGUIAR**  
Procurador da Fazenda Nacional

De acordo. Ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional Substituto.  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS FINANCEIROS, em 21 de agosto de 2014.

  
**ANA PAULA LIMA VIEIRA**  
Coordenadora-Geral de Assuntos Financeiros

Aprovo. Encaminhe-se à Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil, por intermédio de ofício.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em 25 de agosto de 2014.

  
**FABRÍCIO DA SOLLER**  
Procurador-Geral da Fazenda Nacional Substituto



Ministério da Fazenda  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
Procuradoria-Geral

Ofício 14394/2014-PGBC/PGFN

Brasília, 11 de setembro de 2014.

A Sua Excelência o Senhor  
LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS  
Advogado-Geral da União

11/09/2014  
Ofício entregue em  
mão à Chefe de Gabinete  
do Advogado-Geral da União.  
  
Cristiano de Oliveira Lopes Cozer  
Procurador-Geral Adjunto

Assunto: Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC e Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014.

Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União,

Trazemos ao conhecimento de Vossa Excelência o Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC<sup>1</sup> e o Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014<sup>2</sup>, cujo cotejo revela os entendimentos da Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) acerca da situação neles versada, para análise e eventual manifestação.

2. Ambos os pronunciamentos analisam aspectos jurídicos sobre determinados desembolsos, com recursos próprios, efetuados por instituições financeiras bancárias, na condição de repassadoras de valores de programas sociais do Governo Federal. Mais especificamente, cuida-se de cláusulas constantes nos contratos de prestação de serviços firmados entre bancos repassadores e órgãos ou entidades federais, referentes ao provisionamento dos recursos necessários ao pagamento de benefícios sociais, bem como ao acerto de contas que deve ser realizado entre a instituição financeira e a entidade governamental, a depender dos fluxos financeiros decorrentes da execução dos contratos de repasse.

Respeitosamente.

ISAAC SIDNEY M. FERREIRA  
Procurador-Geral do Banco Central

FABRÍCIO DA SOLLER  
Procurador-Geral da Fazenda Nacional Substituto

Anexos: Expedientes do DESUP que dirigem consulta à PGBC, Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC; Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014.

<sup>1</sup> Dirigido à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional por intermédio do Ofício 12613/2014-BCB/PGBC, de 12 de agosto de 2014.

<sup>2</sup> Trazido ao conhecimento da Procuradoria-Geral do Banco Central por meio do Ofício Nº 1617/PGFN/CAF, de 25 de agosto de 2014.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Ofício 15722/2014-BCB/PGBC  
PT 1401600288

Brasília, 2 de outubro de 2014.

A Sua Senhoria o Senhor  
ANTÔNIO CARLOS COSTA D'ÁVILA CARVALHO JR.  
Coordenador da Equipe de Auditoria  
Tribunal de Contas da União  
SAFS, Quadra 4, Lote 1 – Anexo III – Sala 326, 3º andar  
70.042-900 – Brasília (DF)

Assunto: Processo TC 021.643/2014-8 – requisição de informações

Senhor Coordenador,

Por intermédio do Ofício 0010-621/TCU/SecexFazenda, de 26 de setembro de 2014, expedido no bojo do processo TC 021.643/2014-8, V. Sa. solicita à Procuradoria-Geral do Banco Central o fornecimento de cópia (em meio eletrônico) dos documentos e informações ali relacionados.

2. Em atenção ao requerido, transcrevo, na sequência, os quesitos constantes na correspondência firmada por V. Sa., oferecendo os pertinentes esclarecimentos.

*a.1) consulta eventualmente formulada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pelo Ministério da Fazenda, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), pela Advocacia-Geral da União (AGU), pelo Banco do Brasil (BB), pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou outra instituição financeira, bem como por qualquer outro departamento dessa autarquia ou por qualquer órgão, entidade ou instituição, a respeito de qual seria a natureza/enquadramento/característica das seguintes operações:*

*a.1.1) pagamentos, pelas instituições financeiras públicas ou privadas, com recursos próprios, de dispêndios/despesas/obrigações de responsabilidade da União, tais como: Bolsa Família, Seguro Desemprego, Abono Salarial etc.*

*a.1.2) atrasos no repasse de recursos da União às instituições financeiras para fazer frente a referidos pagamentos/desembolsos/dispêndios.*



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Ofício 15722/2014-BCB/PGBC

Com referência aos assuntos descritos nos itens a.1.1 e a.1.2, esclareço que o Departamento de Supervisão Bancária (DESUP) do Banco Central do Brasil submeteu consulta à Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), mediante documento “Informações e Despachos” de 31 de julho de 2014, às fl. 1 a 5/v e 334 a 335/v do PT 1401596192 (**Anexo 1**).

*a.2) manifestação/orientação/esclarecimento/pronunciamento exarado pela Procuradoria do Bacen, qualquer que tenha sido o meio empregado para tanto, em relação às consultas/manifestações de que trata o item anterior.*

Em resposta à consulta indicada no item anterior, a PGBC proferiu o Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, de 7 de agosto de 2014 (**Anexo 2**).

*a.3) qualquer outro esclarecimento/pronunciamento exarado, interna ou externamente, pela Procuradoria do Bacen em relação aos temas de que tratam os itens acima.*

Além do pronunciamento mencionado na resposta ao item anterior, foram expedidas comunicações à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e à Advocacia-Geral da União (AGU), conforme resposta ao item a.4, a seguir.

*a.4) consulta eventualmente formulada pela Procuradoria do Bacen à AGU, à PGFN, à STN, ao Ministério da Fazenda ou a outro órgão ou entidade, a respeito de qual seria a natureza/enquadramento/característica das seguintes operações:*

*a.4.1) pagamentos, pelas instituições financeiras públicas ou privadas, com recursos próprios, de dispêndios/despesas/obrigações de responsabilidade da União, tais como: Bolsa Família, Seguro Desemprego, Abono Salarial etc.*

*a.4.2) atrasos no repasse de recursos da União às instituições financeiras para fazer frente a referidos pagamentos/desembolsos/dispêndios.*

A PGBC não dirigiu consulta sobre os assuntos de que tratam os itens a.4.1 e a.4.2 a nenhum órgão ou entidade governamental. No entanto, por intermédio do Ofício 12613/2014-BCB/PGBC, de 12 de agosto de 2014 (**Anexo 3**), a PGBC levou ao conhecimento da PGFN o teor do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC, para adoção das providências julgadas necessárias no âmbito do Ministério da Fazenda. Ademais, por mensagem eletrônica de 14 de agosto de 2014, a PGBC deu ciência ao Advogado-Geral da União acerca do assunto (**Anexo 4**).

Em resposta, a PGFN enviou à PGBC o Ofício nº 1617/PGFN/CAF, de 25 de agosto de 2014, instruído com o Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014 (**Anexo 5**).

Na sequência, PGBC e PGFN, conjuntamente, dirigiram ao Advogado-Geral da União o Ofício 14394/2014-PGBC/PGFN, de 11 de setembro de 2014, dando-lhe ciência dos entendimentos firmados pelos órgãos jurídicos do Banco Central do Brasil e do Ministério da



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Ofício 15722/2014-BCB/PGBC

Fazenda, para análise e eventual manifestação (**Anexo 6**). O referido Ofício foi instruído com cópias do Parecer Jurídico 267/2014-BCB/PGBC e do Parecer PGFN/CAF/Nº 1393/2014.

***a.5) ata de reunião eventualmente realizada com qualquer um dos órgãos, entidades, unidades administrativas citadas acima para o esclarecimento/ajuste de conduta/etc em relação a qualquer um dos temas listados acima.***

O Procurador-Geral do Banco Central, no bojo de reuniões ordinárias semanais que tem com dirigentes da Advocacia-Geral da União, fez breve relato do mérito do assunto objeto do pronunciamento que a PGBC havia emitido, não se sabendo precisar se fora efetuado registro a respeito em ata.

O Procurador-Geral Adjunto do Banco Central participou de reuniões de trabalho no edifício-sede da Advocacia-Geral da União, tendo por objeto os assuntos descritos nos itens a.4.1 e a.4.2, conforme demonstrativo abaixo. A PGBC, contudo, não dispõe de atas eventualmente elaboradas a respeito de tais reuniões, baseando-se as informações a seguir nos registros em agenda do Procurador-Geral Adjunto.

- 1) 22 de julho de 2014, 10h30 às 12h: reunião coordenada pelo Advogado-Geral da União Substituto, contando com representantes da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), do Tesouro Nacional e do órgão jurídico da Caixa Econômica Federal;
- 2) 31 de julho de 2014, 11h às 12h: Reunião coordenada pelo Advogado-Geral da União Substituto, contando com representantes da CCAF, da PGFN e do órgão jurídico da Caixa Econômica Federal;
- 3) 25 de agosto de 2014, 15h às 16h: Reunião coordenada pelo Advogado-Geral da União Substituto, contando com representantes da Consultoria-Geral da União, da CCAF, da PGFN e do órgão jurídico da Caixa Econômica Federal.

***a.6) esclarecimento/pronunciamento/entendimento eventualmente exarado, interna ou externamente, pela Procuradoria-Geral do Bacen em relação ao tema/operação de que trata a “Nota de Esclarecimento” publicada no sítio dessa autarquia no dia 15 de julho de 2014 (às 18:00), a qual pode ser acessada por intermédio do seguinte “link”:***

***<http://www.bcb.gov.br/pt-br/Paginas/nota-de-esclarecimento-15-7-2014.aspx>***

Por intermédio do Ofício nº 0180/2014-TCU/SecexFazenda, de 17 de julho de 2014, a Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda), do Tribunal de Contas da União, requereu ao Departamento Econômico (DEPEC) do Banco Central do Brasil informações sobre a Nota de Esclarecimento mencionada neste quesito. Em resposta, o DEPEC emitiu, em 7 de agosto de 2014, o pronunciamento técnico que se encontra às fl. 6 a 10 do PT 1401598183, que foi encaminhado à SecexFazenda pela Auditoria Interna (AUDIT) do Banco



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Ofício 15722/2014-BCB/PGBC

Central do Brasil (**Anexo 7**). A PGBC analisou o referido pronunciamento técnico, sob a ótica legal, mediante a Nota Jurídica 3140/2014-BCB/PGBC, de 12 de agosto de 2014 (**Anexo 8**).

Cumpre destacar, por fim, que a documentação encaminhada com o vertente ofício compreende informações referentes a contratos de serviços prestados por instituições financeiras, estando em análise, no âmbito do Banco Central do Brasil, a questão da existência de possível sigilo legal sobre os dados em apreço. Embora, em homenagem ao poder requisitório do Tribunal de Contas da União, os documentos sejam encaminhados em sua integralidade, **requer o Banco Central do Brasil que o Tribunal confira às mencionadas informações o tratamento sigiloso disciplinado nos art. 9º e 10 da Resolução TCU nº 191, de 21 de junho de 2006.**

Atenciosamente.

**ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA**  
Procurador-Geral do Banco Central  
OAB/DF 14.533

Anexos: 5 documentos.

E-3c 5892



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

Edifício Multibrasil Corporate – AGU Sede I, SAS Quadra 3, Lote 5/6, CEP 70070-030, Brasília - DF  
Tel.: (61) 2026-8557/8556/8559 – Fax: (61) 2026.9845 cgu@agu.gov.br

Ofício nº 011/2015/CGU/AGU

Em 20 de janeiro de 2015.

Ao Senhor

**Dr. ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA**

Procurador-Geral Banco Central

SBS – Setor Bancário Sul – Quadra 3 – Bloco B – Edifício Sede

Brasília – DF

**Assunto: Solicitação de informações acerca dos contratos de serviços bancários**

Senhor Procurador-Geral,

Cumprimentando-o, é o presente para encarecer de V. Excelência confecção de estudo a propósito do tema dos serviços bancários. Aproveito o ensejo para protestar estima, consideração e elevado apreço.

Atenciosamente,

**ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY**  
Consultor-Geral da União

BASE DETERMINADA 20/Jan/2015 0000000 17:17



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Ofício 941/2015-BCB/PGBC  
PE 74381

Brasília, 22 de janeiro de 2015.

**CÓPIA PARA RECIBO**

A Sua Excelência o Senhor  
ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY  
Consultor-Geral da União  
Advocacia-Geral da União (AGU)  
SAS, Quadra 3, Lote 5/6 – Edifício Multibrasil Corporate (AGU Sede I), 12º andar, sala 1200  
70070-030 – Brasília (DF)

Assunto: Ofício nº 011/2015/CGU/AGU, de 20 de janeiro de 2015

Senhor Consultor-Geral da União,

Refiro-me ao Ofício nº 011/2015/CGU/AGU, de 20 de janeiro de 2015, dirigido à Procuradoria-Geral do Banco Central.

Atendendo a requerimento de Vossa Excelência, encaminho o Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC, de 22 de janeiro de 2015, por mim aprovado, que contém subsídios, na esfera de atuação do Banco Central do Brasil, em relação às características gerais dos serviços prestados por instituições financeiras.

Atenciosamente.

**ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA**

Procurador-Geral do Banco Central

OAB/DF 14.533

Anexo: Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC, de 22 de janeiro de 2015.

AGU/PGU/SUDE T/DF 8442

22/JAN/2015 17:49



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC  
PE 74381

Brasília, 22 de janeiro de 2015.

*Ementa: Consultoria em regulação do sistema financeiro. Ofício nº 011/2015/CGU/AGU, de 20 de janeiro de 2015. Consultor-Geral da União. Advocacia-Geral da União (AGU). Pedido de elaboração de estudo. Serviços bancários. Considerações sobre a classificação das operações bancárias em essenciais e acessórias (prestação de serviços). Posição da doutrina. Repercussão da classificação na legislação aplicável ao sistema financeiro. Possibilidade de as instituições financeiras realizarem operações acessórias, sem natureza creditícia. Apresentação de minuta de ofício, como sugestão de resposta à autoridade oficiante.*

Senhor Subprocurador-Geral,

**ASSUNTO**

Trata-se do Ofício nº 011/2015/CGU/AGU, de 20 de janeiro de 2015, dirigido ao senhor Procurador-Geral do Banco Central. Por meio da referida missiva, o senhor Consultor-Geral da União solicita a elaboração “de estudo a propósito do tema serviços bancários”.

**APRECIÇÃO**

2. Inicialmente, cumpre delimitar o objeto da vertente manifestação. Tendo em vista que a autoridade solicitante faz referência apenas a serviços bancários, infere-se que não há interesse em se obter esclarecimentos a respeito de todas as atividades bancárias, mas apenas daquelas que podem ser consideradas serviços. Até porque, considerando-se a miríade de operações cursadas no sistema financeiro, seria tarefa assaz complexa qualquer pronunciamento que tivesse por escopo o detalhamento de cada uma das operações realizadas pelas entidades que estão submetidas à supervisão do Banco Central. Diante dessa peculiaridade, são adotadas duas premissas basilares neste parecer: primeira, a possibilidade de se classificar as atividades bancárias em serviços, de um lado, e operações ativas e passivas, de outro; e, segunda, o enfoque nos serviços bancários, em consideração de seus aspectos gerais – para manter a correlação com os termos gerais da requisição –, que foram reputados relevantes, para fins de subsidiar a Advocacia-Geral da União.

3. Inicia-se, assim, com considerações acerca da possibilidade de se subdividir as atividades bancárias, tendo como critério (considerado objetivo) para a subdivisão a circulação do crédito promovida por intermediários financeiros. Em seguida, será demonstrado que essa classificação tem relevo não só para a doutrina empresarial e bancária, mas também para a regulação do sistema financeiro e para as práticas negociais empreendidas nesse mercado. Com isso, ficará manifesto que as instituições financeiras podem realizar



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC

2

atividades, assim definidas como serviços bancários, que não têm relação direta com a negociação do crédito.

4. Pois bem. A classificação tradicionalmente aceita na doutrina e observada na regulação e prática dos negócios financeiros divide as operações bancárias em razão da relação do objeto de cada uma delas com a negociação do crédito. Com efeito, a doutrina especializada<sup>1</sup> aborda a classificação das operações bancárias, distinguindo-as em **essenciais** (que envolvem a negociação do crédito, subdividindo-se em operações ativas e passivas) e **acessórias** (que compreendem a prestação de serviços). São exemplos de operações essenciais os depósitos, as contas correntes, os empréstimos, as aberturas de crédito e as antecipações. Podem ser citados como exemplos de operações acessórias a custódia de valores, a cobrança de títulos, o fornecimento de cofre de aluguel e a intermediação no pagamento e recebimento de valores.

5. Em geral, as operações essenciais consubstanciam obrigação de dar, e as operações acessórias (prestação de serviço), obrigação de fazer. Nos contratos bancários que têm por objeto operações essenciais ou fundamentais (operações de crédito, v.g.), são instituídas, em regra, obrigações recíprocas de dar, consistentes em prestar crédito (dar dinheiro) e em contrapartida, a restituição do valor (acrescida dos juros pactuados). Por outro lado, os negócios classificados como mera prestação de serviço (operações acessórias) contêm apenas obrigação de fazer, que vincula a instituição financeira, mediante remuneração (tarifa ou comissão), a essa prestação. No entanto, é possível que um mesmo contrato bancário contenha obrigações de dar e de fazer; é o que pode ocorrer, por exemplo, na intermediação bancária no pagamento, em que a instituição financeira assume a obrigação de fazer (prestação de serviço no pagamento a ou de terceiro, por exemplo), que traz embutida a obrigação de dar.<sup>2</sup>

6. Sobre a intermediação bancária no pagamento, esclarecedora é a lição de Aramy Dornelles Luz<sup>3</sup>:

As instituições financeiras, além de realizarem as operações financeiras que constituem seu escopo principal na intermediação do crédito, praticam outros negócios considerados acessórios com vistas a seu fim, alguns dos quais representam típica prestação de serviço, caracterizando-se não só pelo favorecimento do cliente, mas pelos benefícios imediatos da contrapartida. Entre as operações acessórias, podemos encontrar a intermediação bancária no pagamento.

Os Bancos, como é sabido, realizam pagamento a terceiros por conta de seus clientes. [...] E da mesma forma que paga, também presta serviço de recebimento em nome de

<sup>1</sup> Cf. COVELLO, Sergio Carlos. *Contratos bancários*. 3º ed. São Paulo: Leud, 1999, p. 38; ABRÃO, Nelson. *Direito Bancário*. 12º ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 61; e RIZZARDO, Arnaldo. *Contratos de Crédito Bancário*. 4º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 17.

<sup>2</sup> Cf. LUZ, Aramy Dornelles. *Negócios jurídicos bancários: o banco múltiplo e seus contratos*. 2º ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 35. Cumpre frisar, a propósito, que o referido autor dedica espaço considerável em sua obra à explicação do assunto em foco.

<sup>3</sup> Idem, p. 285.



## BANCO CENTRAL DO BRASIL Procuradoria-Geral

Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC

3

clientes, isto é, cobra. Seja o cliente quem paga ou recebe através do banqueiro, este será simplesmente um intermediador no pagamento a ou de terceiro.

Dito isso, temos que a intermediação bancária no pagamento tanto acontece no pagar como no cobrar.

7. E esse serviço específico de pagamento tem assumido grande relevância na circulação de riquezas na economia nacional, porquanto é cada vez mais comum a utilização de carnês ou boletos para pagamento, em banco, de dívidas decorrentes de obrigações de qualquer natureza (prestação referente à aquisição de produtos e serviços, taxas condominiais, multas, tributos etc.). Com a crescente inclusão financeira observada nos últimos anos em decorrência da expansão do número de agências bancárias, de postos de atendimentos<sup>4</sup> e de correspondentes<sup>5</sup>, constitui inegável comodidade a possibilidade de se realizarem pagamentos (ou de se receberem pagamentos) por meio da rede bancária espalhada pelo País.

8. Ainda em relação aos serviços de pagamento que podem ser fornecidos por instituições financeiras<sup>6</sup>, é importante registrar que as regras sobre a emissão de boleto de pagamento estão contidas na Circular nº 3.598, de 6 de junho de 2012<sup>7</sup>, editada pelo Banco Central, com base, entre outros diplomas, na Lei nº 10.214, de 30 de agosto de 2001, que disciplina o sistema de pagamentos brasileiro. O parágrafo único do art. 1º da referida circular, abaixo transcrito, bem demonstra a natureza da obrigação (prestação de serviço) que se forma entre o beneficiário, credor que contrata o serviço de pagamento, e a instituição financeira, que se obriga a prestar os serviços de emissão do boleto e de recebimento da dívida:

Art. 1º O boleto de pagamento é o instrumento padronizado, por meio do qual são apresentadas informações sobre:

I - a dívida em cobrança, de forma a tornar viável o seu pagamento;

II - a oferta de produtos e serviços, a proposta de contrato civil ou o convite para associação, previamente levados ao conhecimento do pagador, de forma a constituir, pelo seu pagamento, a correspondente obrigação.

Parágrafo único. Para fins do disposto nesta Circular, considera-se:

**I - beneficiário: o credor da dívida em cobrança de que trata o inciso I e o destinatário final dos recursos de que trata o inciso II, ambos deste artigo;**

II - pagador: o devedor da dívida em cobrança de que trata o inciso I e o aceitante da obrigação de que trata o inciso II, ambos deste artigo;

<sup>4</sup> As normas sobre instalação de dependências de instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central constam na Resolução nº 4.072, de 26 de abril de 2012, do CMN.

<sup>5</sup> A Resolução nº 3.954, de 24 de fevereiro de 2011, do CMN, consolida as regras sobre a contratação de correspondentes no País.

<sup>6</sup> Para os fins da argumentação desenvolvida neste trabalho (apenas), são consideradas equivalentes as expressões “instituição financeira” e “banco”. É ressaltado, contudo, que a legislação reconhece a existência de instituições financeiras não bancárias, bem como de entidades autorizadas a funcionar pelo Banco Central que não são consideradas instituições financeiras.

<sup>7</sup> Ementa: “[i]nstitui o boleto de pagamento e suas espécies e dispõe sobre a sua emissão e apresentação e sobre a sistemática de liquidação das transferências de fundos a eles associadas”.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC

4

III - instituição financeira recebedora: a instituição financeira que recebe os fundos do pagador ou de alguém que age em seu nome, nos termos das informações constantes no instrumento;

**IV - instituição financeira destinatária: a instituição financeira contratada pelo beneficiário para, na qualidade de mandatária:**

**a) emitir e apresentar o boleto de pagamento ao pagador, caso o beneficiário não opte por fazê-lo diretamente; e**

**b) receber os recursos oriundos do pagamento efetuado pelo pagador e creditá-los na conta do beneficiário. (G.n.)**

9. Outro serviço relevante, distinto das tradicionais operações de crédito (operações essenciais), passível de fornecimento por bancos, é o “del credere”, que se pode fazer presente em contratos de comissão. Nas operações acessórias em que estejam subjacentes elementos de um contrato de comissão<sup>8</sup>, as instituições financeiras atuam como simples intermediários ou prestam um serviço determinado, pelos quais cobram comissões, com o que cobrem os gastos efetuados nas operações, além de terem alguma margem de lucro. Dentro desses serviços pode estar pactuada a cláusula “del credere”, que permite ao banco dar garantia de solvabilidade de pessoas em contratos entre elas firmados, acarretando para o banco a responsabilidade de efetuar o pagamento se o devedor não o fizer.<sup>9</sup>

10. Tendo em vista a referência a contrato típico no parágrafo anterior (contrato de comissão), é preciso fazer um alerta. Um aspecto pouco explorado pela doutrina, ao que se pode perceber, é que os contratos bancários dificilmente correspondem às versões nominadas previstas no Código Civil. Distintamente, envolvem plexos de direitos e obrigações que tornam difícil a classificação em uma só figura contratual. Uma das consequências disso é que, com frequência, contratos bancários contêm cláusulas de cunho creditício e outras de caráter não creditício. Para que contratos específicos possam ser caracterizados como operações bancárias essenciais ou acessórias, portanto, cumpre verificar que tipo de estipulação ocorre predominantemente.

11. A distinção entre operações bancárias essenciais e acessórias também pode ser percebida na legislação e na regulamentação do sistema financeiro. Não se trata, portanto, de assunto que se restringe ao ambiente próprio da doutrina; antes, porém, possui relevância prática na formação e na aplicação das regras que dizem respeito ao adequado funcionamento do mercado financeiro.

12. No campo legal, cumpre mencionar a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que dispõe sobre o sigilo bancário das operações realizadas por instituições financeiras. O art. 1º<sup>10</sup> do referido diploma legal acolhe a separação entre operações essenciais e acessórias – defendida pela doutrina, conforme parágrafos anteriores –, ao estabelecer o

<sup>8</sup> A disciplina do contrato de comissão consta nos arts. 693 e 709 do Código Civil Brasileiro.

<sup>9</sup> Cf. MARTINS, Fran. *Contratos e obrigações comerciais*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 441.

<sup>10</sup> “Art. 1º As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados. § 1º São consideradas instituições financeiras, para os efeitos desta Lei Complementar: [...]”



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC

5

dever de sigilo em relação às operações ativas e passivas (operações essenciais) e aos **serviços prestados** (operações acessórias). Como se vê, o legislador fez questão de se referir, de modo expresso, aos serviços bancários, reconhecendo-os como categoria distinta das operações de natureza creditícia (operações ativas e passivas).

13. A regulamentação editada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) também reflete, de forma indireta, a classificação das operações bancárias em essenciais e acessórias.

14. Quanto à regulamentação do CMN, embora não haja ato normativo dispendo exaustivamente sobre a caracterização das operações bancárias acessórias, a disciplina atinente à cobrança de tarifas fornece boas indicações sobre a matéria. Isso ocorre porque **tarifa** é a remuneração cobrada pela instituição regulada em contrapartida à prestação de **serviços** (não se confundido, portanto, com a remuneração de operações essenciais – normalmente, taxas de juros e descontos). Nesse contexto, o art. 1º da Resolução nº 3.919, de 25 de novembro de 2010, conceitua tarifa como a “remuneração pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil” (art. 1º). A doutrina e a prática bancária empregam ainda o vocábulo **comissão** para designar a contrapartida à prestação de serviços.

15. O CMN tem regulamentado a cobrança de serviços prestados por instituições financeiras, permitindo a cobrança de tarifa como contrapartida. Com efeito, a tarifa bancária tem sido disciplinada por aquele órgão como uma espécie de contrapartida remuneratória aos **serviços efetivamente prestados por instituições financeiras**. Cuida-se, portanto, de obrigação assumida pelo tomador do serviço (cliente bancário) perante o prestador (instituição financeira), que, por sua vez, obriga-se a fornecer atividade específica, distinta da intermediação do crédito.

16. Nesse contexto, a remuneração (tarifa ou preço) paga pelo cliente (tomador) e o comportamento exigido da instituição financeira (prestadora) constituem pacto bilateral e oneroso; é bilateral porque ambas as partes envolvidas assumem obrigações e oneroso, porque cria vantagens e ônus para um e outro pactuante. Nessa relação, cada obrigação condiciona e justifica a existência da outra, de sorte que só há remuneração se houver **prestação de serviço** e, **prestação de serviço**, se houver remuneração.

17. Em conformidade com a sistemática consagrada na Resolução nº 3.919, de 2010, do CMN, os serviços prestados pelas entidades reguladas classificam-se como *essenciais* (art. 2º), *prioritários* (art. 3º), *especiais* (art. 4º) e *diferenciados* (art. 5º). Há, naturalmente, contratos bancários que, **por envolverem a conjugação de serviços mais complexos e delineados sob medida para governos e grandes clientes institucionais**, não se submetem diretamente aos preceitos dessa Resolução, mas às **cláusulas contratuais pactuadas entre as partes**. Não obstante, há, no ato normativo em apreço, a indicação de determinados tipos de atividades efetuadas por instituições financeiras que, segundo o juízo do regulador do sistema financeiro, devem-se considerar como serviços.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC

6

18. Destaco ainda que há norma do CMN, a Resolução nº 3.402, de 6 de dezembro de 2006, que disciplina a prestação de serviços de pagamento de salários, aposentadorias e similares. O art. 4º dessa Resolução apresenta rol de cláusulas que devem constar no instrumento contratual firmado entre a instituição financeira e a entidade contratante:

**Art. 4º O instrumento contratual firmado entre a instituição financeira e a entidade contratante para a prestação de serviços nos termos do art. 1º deve conter, entre outras, cláusulas estabelecendo:**

**I - as condições e os procedimentos para a efetivação dos pagamentos aos beneficiários;**

II - a isenção de tarifa pelo eventual fornecimento de cartão magnético para os beneficiários, exceto nos casos estabelecidos pelo art. 1º, inciso II, da Resolução 2.303, de 25 de julho de 1996, com a redação dada pelo art. 2º da Resolução 2.747, de 2000;

III - a responsabilidade da entidade contratante quanto à identificação dos beneficiários, tendo em vista as pertinentes disposições legais e o cumprimento das finalidades contratuais;

IV - a responsabilidade da entidade contratante de informar à instituição financeira contratada a eventual exclusão do beneficiário de seus registros, tão logo seja efetuado o último pagamento relativo à sua anterior condição;

**V - as condições de remuneração, por parte da entidade contratante à instituição financeira contratada, observado o disposto no art. 2º, inciso I e § 1º. (G.n.)**

19. Por fim, cumpre reiterar a existência de regra editada pelo Banco Central, a Circular nº 3.598, de 2012, com o objetivo de disciplinar serviço de pagamento, que não se identifica com operação de crédito, tomada em sua acepção tradicional, por meio de boleto (cf. parágrafo 8, acima).

## CONCLUSÃO

20. Diante do exposto, analisados os aspectos presentes na doutrina e na legislação aplicável ao sistema financeiro, conclui-se que as instituições financeiras estão autorizadas a prestar serviços bancários (operações acessórias), que não carregam em si elementos típicos das operações creditícias, cuja principal característica é a negociação do crédito, mediante atividade organizada de intermediação (operações essenciais).

É o parecer que elevo à consideração de Vossa Senhoria, acompanhado de minuta de ofício a ser dirigido ao Consultor-Geral da União.

**ALEXANDRE FORTE MAIA**

Assessor Jurídico

Coordenação-Geral de Consultoria em Regulação do Sistema Financeiro (Conor)

OAB/DF 20.935

(Seguem despachos.)



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC

7

De acordo.

Ao Sr. Procurador-Geral Adjunto.

**IGOR ARRUDA ARAGÃO**  
Subprocurador-Geral do Banco Central, Substituto  
Câmara de Consultoria Geral (CC1PG)  
OAB/CE 16.356-B

Aprovo.

Ao Procurador-Geral.

**CRISTIANO DE OLIVEIRA LOPES COZER**  
Procurador-Geral Adjunto do Banco Central  
OAB/DF 16.400

Julgo adequado o pronunciamento da lavra da Câmara de Consultoria Geral, endossado pelo Procurador-Geral Adjunto, que, calcado na doutrina e na legislação de regência, bem demonstra os aspectos gerais relacionados à prestação de serviço por instituições financeiras.

2. Destaco, na análise feita pelo parecerista, a constatação de que há contratos bancários que envolvem **complexa conjugação de operações bancárias de diversas naturezas**, sendo tais avenças elaboradas sob medida para atender às necessidades próprias de **grandes clientes institucionais, incluindo entidades governamentais**. Não há dúvida de que contratos da espécie, por suas características próprias, **regem-se pelas cláusulas estipuladas entre as partes no exercício pleno de sua autonomia negocial**, sem prejuízo de que a sistemática fixada na Resolução CMN nº 3.919, de 2010, seja utilizada para aferir se determinados tipos de operações bancárias devem-se qualificar como serviços e não como negócios creditícios.



**BANCO CENTRAL DO BRASIL**  
**Procuradoria-Geral**

Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC

8

3. Exemplo típico de contratos para a prestação de serviços bancários a entidades governamentais é o **contrato de repasse**, cujo conceito consta no art. 1º, § 1º, II, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Ao indicar que a instituição financeira, no âmbito desse contrato, atua na condição de **mandatária** da entidade federativa, o Decreto efetua clivagem bem demarcada entre repasses e negócios de cunho creditício (operações ativas e passivas da instituição financeira). Em outras palavras, a sistemática acolhida pelo ato regulamentar explícita, para além de qualquer dúvida, que a operação bancária consistente na transferência de recursos à conta de terceiros tem a natureza jurídica de mandato, distinguindo-a, por conseguinte, da categoria dos negócios creditícios.

4. Assim, tendo em conta a esfera de atuação do Banco Central do Brasil, impõe-se asseverar a possibilidade legal de que as instituições financeiras realizem operações reconhecidas pela prática bancária como acessórias, destituídas de qualquer elemento creditício. Um indicador relevante da caracterização de determinado negócio bancário como operação acessória (por oposição às operações essenciais, ou seja, operações de crédito) é a ausência de compromissos financeiros. Assim, cláusulas contratuais que, em lugar de compromissos financeiros, traduzem *faculdades* para as partes contratantes denotam a qualificação da avença como operação acessória, não como negócio de cunho creditício.

Isso posto, subscrevo o Ofício 941/2015-BCB/PGBC, de 22 de janeiro de 2015, para o propósito de dirigir ao Excelentíssimo Senhor Consultor Geral da União o vertente pronunciamento da Procuradoria-Geral do Banco Central.

**ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA**  
Procurador-Geral do Banco Central  
OAB/DF 14.533

40453



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

Edifício Multibrasil Corporate – AGU Sede I, SAS Quadra 3, Lote 5/6, CEP 70070-030, Brasília – DF  
Tel : (61) 2026-8556/8557/8559 – Fax: (61) 2026.9845 cgu@agu.gov.br

Ofício nº 054/2015/CGU/AGU

Em 16 de abril de 2015.

Ao Senhor  
Dr. ISAAC SIDNEY MENEZES FERREIRA  
Procurador-Geral Banco Central  
SBS – Setor Bancário Sul – Quadra 3 – Bloco B – Edifício Sede  
Brasília – DF

**Assunto: Caixa Econômica Federal. Ministério do Desenvolvimento Social.**

Senhor Procurador-Geral.

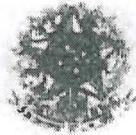
Sobre o assunto acima referenciado, encaminho à ciência de V. Excelência, por cópia, as manifestações desta Consultoria-Geral da União, exaradas nos autos do processo nº 00688.001229/2014-93, materializadas no PARECER ASMG/CGU/AGU/01/2015, e nos despachos posteriores que o aprovaram, com o competente aprovo ministerial

Atenciosamente,

  
**ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY**  
Consultor-Geral da União

00688.001229/2014-93

BRAS/EN/IN/IMP/PROT/0000 17/Abri/2015 00000000 1:23



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

**PARECER ASMG/CGU/AGU/01/2015**

**Interessados: Caixa Econômica Federal. Ministério do Desenvolvimento Social.**

**Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Dissenso. Caixa Econômica Federal. Ministério do Desenvolvimento Social. Contrato de prestação de serviços. Inexigibilidade de licitação. Atendimento ao Programa Bolsa Família. Singularidade na prestação do serviço. Repasse de valores de programa de Governo que atende a quase 14 milhões de famílias brasileiras. Inexigibilidade de conduta diversa. Serviço prestado mediante remuneração. Atendimento a pessoas economicamente hipossuficientes. Impossibilidade de interrupção de atendimento. Ameaça de comoção social. Configuração de fluxo financeiro. Aferição contábil reveladora de alternâncias superavitárias e deficitárias. Não constatação de enriquecimento ilícito. Cláusulas pactuadas que garantem equilíbrio do contrato. Contrato acessório de prestação de serviços bancários. Contratos de traspasso bancário (giro).**

A handwritten signature consisting of a stylized 'X' shape formed by two intersecting lines.

**Instrumento administrativo de interesse recíproco. Necessidade de prestação de trato contínuo. Fluxo de caixa pode não se confundir com operação de crédito. Relação entre saldos e débitos que deve ser aferida dentro de determinado período de tempo. Utilização regular de recursos próprios. Inexistência de compromisso financeiro, situação preliminar à definição de operação de crédito.**

Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Advogado-Geral da União,

**I) Introdução e contornos do problema:**

Com origem na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal-CCAF, tem-se a presente discussão que opõe a Caixa Econômica Federal-CEF e a União Federal, no caso, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome-MDS, a propósito de adiantamentos que a CEF teria feito em favor de população interessada, no contexto das rubricas do Programa Bolsa Família-PBF, instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004<sup>1</sup>.

2. Por intermédio de memorando, por mim firmado e ao Senhor Diretor da CCAF dirigido, enfatizou-se que esse ponto específico da matéria é objeto de apreciação dessa Consultoria-Geral da União-CGU, conforme orientação de Vossa Excelência<sup>2</sup>. É do que se trata em seguida.

<sup>1</sup> Processo 00688.001298/2014-05 (Conciliadora- Clara Nitão) e Processo 00688.001229/2014-93 (Conciliadora Clara Nitão).

<sup>2</sup> Memorando nº 193/2014/CGU/AGU, datado de 26 de setembro de 2014. O referido memorando foi complementado pelo Memorando nº 194/2014/CGU/AGU, datado de 29 de setembro de 2014.



3. O assunto insere-se em amplo conjunto de dissensos que há, contrapondo a CEF e vários setores da União Federal, a exemplo do Ministério do Trabalho e Emprego-MTE<sup>3</sup>, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento-MAPA<sup>4</sup>, bem como do Ministério das Cidades<sup>5</sup>. Parcela desses dissensos tem sido objeto de conciliação junto à CCAF, nos termos de relatórios recorrentemente encaminhados pelo Senhor Diretor da referida CCAF e submetidos à apreciação e aprovação, também de Vossa Excelência. A questão já foi objeto de apreciação anterior, por parte da CCAF, e também dessa CGU.

4. A manifestação que segue é essencialmente técnica e substancialmente jurídica, elaborada por advogado público e, portanto, amparada pelas reservas e garantias de independência intelectual, técnica e de opinião que decorrem do art. 133 da Constituição Federal<sup>6</sup>, do § 3º do art. 2º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994<sup>7</sup>, bem como da Súmula nº 6, baixada pela Ordem dos Advogados do Brasil-OAB<sup>8</sup>. Enfatiza-se que o cumprimento do contrato, no pretérito, por parte da CEF, não foi submetido a essa Consultoria-Geral da União, que em nenhum momento autorizou trânsito de valores, até porque não questionada sobre o assunto. Não há, assim, autorização ou convalidação, pelo presente entendimento, de atos pretéritos, ocorridos entre a CEF e o Tesouro Nacional.

<sup>3</sup> Processo 00688.001730.001/2013-79 (Conciliadora- Thaís Pássaro) e Processo 00688.001428/2013-11 (Conciliadora Thaís Pássaro).

<sup>4</sup> Processo 00400.006946-2013-08 (Conciliadora- Clara Nitão).

<sup>5</sup> Processo 00400.006608-2013-68 (Conciliadora- Clara Nitão).

<sup>6</sup> "O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei".

<sup>7</sup> "No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei".

<sup>8</sup> "Os Advogados Públicos são invioláveis no exercício da função, não sendo passíveis de responsabilização por suas opiniões técnicas, ressalvada a hipótese de dolo ou fraude."



5. E porque, nada obstante a firme convicção de que a dialética deve informar a discussão jurídica e o Estado de Direito<sup>9</sup>, onde vários pontos de vista devem ser objeto de debate e de confronto, as observações vindouras podem revelar algum nível de oposição a entendimento midiático já firmado<sup>10</sup>, bem como a representação apresentada por membro do Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas da União-TCU<sup>11</sup>, a par de relatório de fiscalização de área técnica da Corte de Contas<sup>12</sup>, é que urge avaliação e eventual aprovação de Vossa Excelência, de modo que o presente entendimento seja resguardado pelo alcance do art. 40 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, condição mesma de sua aplicabilidade fática. Além do que, bem entendido, quanto ao assunto aqui tratado, insiste-se, o presente parecer não se presta para convalidar atos pretéritos, e nem mesmo para deferir administrativamente atos presentes e futuros. Cuida-se, tão somente, de enfrentamento de dúvida, surgida em processo de conciliação. Insista-se, as conclusões presentes não se aplicam, indiscriminadamente, a situações futuras, aqui não tratadas. No contexto geral do presente entendimento acena-se para necessidade de um aprimoramento de procedimentos futuros, por parte, assim da CEF como da União Federal. E ainda, cautelarmente, urge que Vossa Excelência recomende à CEF para que não persista em eventuais adiantamentos de valores, em nome do Tesouro, até que a questão seja definitivamente decida pelo Tribunal de Contas da União.

<sup>9</sup> Conferir, por todos, MacCormick, Neil, *Retórica e Estado de Direito*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. Tradução de Conrado Hübner Mendes.

<sup>10</sup> Entre outros, conferir *Jornal Valor Econômico*, edição de 19 de janeiro de 2015.

<sup>11</sup> Procurador Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, representação datada de 21 de agosto de 2014, junto ao Ministro José Múcio Monteiro. Ao que consta, e segundo noticiado no Relatório de Fiscalização TC 021.643/2014-8, há também interesse na apuração de eventuais irregularidades, pela Secretaria do Tesouro, por parte da Exma. Sra. Procuradora da República Ana Carolina Oliveira Tannús Diniz, que atua no Distrito Federal, e que teria oficiado ao TCU, por meio do Ofício 7960/2014/ACT/MPF/PRDF, no qual, segundo se lê no relatório TCU, se questiona "*se foi instaurado algum procedimento para apurar as eventuais irregularidades noticiadas*".

<sup>12</sup> Relatório TC 021.643/2014-8.

6. O presente parecer jurídico tratará do problema a partir dos contratos de execução do PBF, Lei nº 10.836, de 2004, em torno dos quais se centram as reflexões presentes. O núcleo de compreensão do problema desenha-se a partir da atuação da Caixa Econômica Federal, de quem não se poderia ter exigido, no caso presente, conduta diversa ao pagamento dos benefícios, especialmente porque previsto em cláusula contratual. É presunção que a cláusula contratual que deu ensejo à atuação da CEF fora avaliada pelas áreas técnicas. O entendimento aqui anunciado aplica-se, tão somente, ao debate trazido à Câmara de Conciliação e Arbitragem da AGU, de certa forma também levado ao Tribunal de Contas da União. Foi a CEF quem levou a discussão à Câmara de Conciliação e Arbitragem da AGU. A situação ganha foros de gravidade com relatório de área técnica do Tribunal de Contas da União.

7. Como se pretende demonstrar, o mencionado relatório tem como premissa um registro de movimentação financeira, da CEF, provavelmente deixando de levar em conta de que se cumpriu cláusula contratual, cuja desatenção poderia ter como resultado forte comoção social, bem como eventual responsabilização dos dirigentes da CEF, na hipótese de recusa de repasse de valores. Não se pode perder a referência de que a questão é prioritária de política social e de dignidade da pessoa humana, de fortíssimo comprometimento com o combate à pobreza e à miséria, em face do que se deve interpretar as regras de restrições orçamentárias. Espera-se do intérprete uma atuação objetiva e equilibrada, isenta de paixões<sup>13</sup>. Com todo o respeito e acatado devidos à atuação da área técnica do TCU, há alguns pontos relativos ao problema que o presente expediente deve enfatizar.

---

<sup>13</sup> Cf. Ferrara, Francesco, *Como Interpretar as Leis*, Belo Horizonte: Líder, 2003, p. 25. Tradução para o português de Joaquim Campos de Miranda.



## II) O entendimento da Caixa Econômica Federal

8. As linhas gerais do problema também foram fixadas no contexto do Ofício nº 0018/2014/DIJUR, datado de 14 de julho de 2014, firmado pelo Senhor Diretor Jurídico da Caixa Econômica Federal-CEF, onde se lê, no que interessa ao desate do presente caso, e com ênfases minhas:

*" (...) A Caixa Econômica Federal – CAIXA é instituição financeira federal oficial responsável pelo pagamento do Programa Bolsa Família, nos termos da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, existindo, para tanto, contrato firmado com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), conforme o disposto no artigo 16 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.*

*(...) Ocorre que, entre os meses de outubro e dezembro de 2013 e, novamente, desde o mês de fevereiro de 2013, o MDS tem repassado recursos financeiros de forma intempestiva e em volume insuficiente para os pagamentos dos benefícios, ocasionando saldos negativos nas contas suprimento do Programa para os exercícios de 2013 e 2014.*

*(...) Com efeito, a CAIXA vem observando as disposições pertinentes à prestação de serviços ao Bolsa Família, de forma a garantir a sua continuidade, realizando os pagamentos e debitando o valor correspondente nas contas suprimento dos Programas.*

*Tal é feito para permitir o acesso aos recursos pelo público destinatário, de modo a lhes prover a própria subsistência, sendo assegurada, de qualquer forma, remuneração diária sobre o saldo negativo registrado nas contas suprimentos com base na Taxa Extra mercado do BACEN – DEDIP.*

*Referida sistemática encontra previsão no contrato firmado entre a União, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e a CAIXA, conforme cláusula assim redigida.*

### **"CLÁUSULA DÉCIMA – DOS RECURSOS PARA PAGAMENTO DA FOLHA DE BENEFÍCIOS**

*(...)*

*Subcláusula Oitava – Na eventual insuficiência de recursos na Conta Suprimento para o pagamento de benefícios constantes das folhas de pagamento das Ações de Transferência de Renda, se a CONTRATADA assegurar por seus meios o pagamento dos benefícios, fica assegurada à CONTRATADA remuneração diária*



sobre o saldo negativo registrado nessa conta com base na taxa extra mercado do Banco Central – DEDIP.”

(...) De fato, a questão se reveste de peculiar complexidade, uma vez que transcende a simples atuação da CAIXA como instituição financeira, envolvendo também aspectos próprios à sua condição de empresa pública e ao desempenho de sua missão legal, qual seja, a de executar e operacionalizar políticas públicas sociais e ao Estado Brasileiro.

(...) A matéria foi examinada, sob o prisma jurídico, pela Diretoria Jurídica da CAIXA, que exarou parecer, consubstanciado na Nota Jurídica n. 0093/2014, em anexo, pela qual se concluiu, em síntese, que o procedimento adotado pela CAIXA, de utilização extraordinária e temporária de recursos próprios para fazer à necessidade de pagamentos aos beneficiários finais de programas sociais, tais como o Bolsa Família, nas hipóteses de ausência de prévio ou concomitante repasse de recursos suficientes pelos respectivos Ministérios, tem amparo contratual, legal e constitucional.

(...) Ademais, que tal procedimento não se caracteriza como operação financeira, e, portanto, não se enquadra nas vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), bem assim que o devido ressarcimento dos custos pelos Ministérios, de igual forma, é, também, previsto contratualmente e tem amparo na Lei 8.666/93.

(...) Sobreleva ressaltar que o aludido parecer jurídico identifica precisamente na mencionada Sub-cláusula Oitava da Cláusula Décima do Contrato de Prestação de Serviço firmado com o Ministério, a base contratual para a conduta da CAIXA de que ora se fala.

(...) Certamente, para que tenha sido aprovado e subscrito pelas partes, o mencionado instrumento foi apreciado pela Consultoria Jurídica do Ministério, órgão de execução integrante da AGU, o que corrobora a convicção da absoluta regularidade jurídica de suas disposições e do direito da CAIXA em ser ressarcida dos custos que tem suportado.

(...) Veja-se que o escopo da referida disposição contratual, é, precisamente, o de manter a efetivação dos pagamentos, garantindo a continuidade dos programas sociais, porém tendo os respectivos custos compensados pelo período em que disponibilizar os recursos.

(...) Deve ser ressaltado que a CAIXA não está obrigada a disponibilizar os recursos. Trata-se de faculdade dessa empresa pública com a cobertura do custo correspondente.”



### III) A Caixa Econômica Federal e o Programa Bolsa Família

9. A CEF atua como agente operador do PBF, situação que lhe confere relevante peculiaridade. Essa constatação revela ingrediente hermenêutico para a interpretação do contrato de prestação de serviços que se desdobra na gestão desse modelo de políticas públicas<sup>14</sup>.

10. Disposição legal expressa atribuiu à CEF a função de agente operador do programa, mediante remuneração, a par de condições pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais<sup>15</sup>.

11. A fixação de condições - - que são pactuadas, publicadas, divulgadas, dentro da mais absoluta transparência - - explicita contrato de prestação de serviços, instrumento jurídico que viabiliza o modelo do PBF, e que é o ponto de partida e de chegada para a compreensão do fluxo financeiro que permite que se cumpra orientação constitucional que dispõe que é objetivo fundamental da República a erradicação da pobreza e a marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais<sup>16</sup>. Esse contrato, ademais, depende de prévia avaliação das áreas que atuam no caso.

12. O PBF é aperfeiçoamento de programas que se realizam em passado recente, de unificação de procedimentos de gestão e de execução de ações de transferência de renda, a exemplo do Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de

<sup>14</sup> Art. 12 da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

<sup>15</sup> Art. 12 da Lei nº 10.836, de 2004.

<sup>16</sup> Constituição Federal, inciso III do art. 3º.

abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, bem como do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001<sup>17</sup>.

13. O PBF - - já se consignou em 2010 - - se constitui na *principal ação pública de transferência de renda no Brasil*<sup>18</sup>. Em 2011, insistiu-se no programa, como arranjo institucional para a *superação da pobreza no Brasil*, por intermédio de atuações diretas de transferência de renda, bem como por meio de acompanhamento de condicionalidades e pela oferta de programas complementares<sup>19</sup>. Fórmula essencial na construção de políticas de proteção social e segurança alimentar e nutricional, o PBF tem sido ampliado, inclusive com mecanismo de pagamento de benefícios variáveis, destinados à proteção de mulheres grávidas<sup>20</sup>.

14. Em 2013 o PBF foi definido como integrante do *eixo garantia de renda do Plano Brasil sem Miséria*, consolidando-se como um dos *mais importantes instrumentos de combate à pobreza e à extrema pobreza do*

<sup>17</sup> Parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.836, de 2004.

<sup>18</sup> Presidência da República- Mensagem ao Congresso Nacional-2010, Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2010, p. 135.

<sup>19</sup> Presidência da República- Mensagem ao Congresso Nacional-2011, Brasília: Presidência da República, 2011, p. 137.

<sup>20</sup> Presidência da República- Mensagem ao Congresso Nacional-2012, Brasília: Presidência da República, 2012, p. 149.



*Brasil*<sup>21</sup>. Nesse mesmo ano, 2013, o PBF se tornou o *maior programa de transferência de renda do mundo*<sup>22</sup>, ao que consta, em dezembro de 2013, atendeu a 14,1 milhões de famílias, com um volume de recursos da ordem de R\$ 24 bilhões (...) o benefício médio mensal foi de R\$ 152,00 por família<sup>23</sup>. De tal modo, de acordo com documento da Presidência da República:

*“ Uma das principais mudanças implementadas no PBF em 2013 foi a ampliação do público que recebia o benefício criado no âmbito da Ação Brasil Carinhoso para retirar da extrema pobreza as famílias do PBF que ainda se encontravam nessa situação. Batizado de Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP) e criado em maio de 2012, ele foi concedido às famílias extremamente pobres que possuíam em sua composição crianças de zero a seis anos de idade. A partir de novembro, ele foi ampliado, passando a ser pago às famílias com adolescentes de até 15 anos. Em março de 2013, o BSP passou a ser pago a todas as famílias participantes do Programa, independentemente da composição familiar. Atualmente, nenhuma das famílias beneficiárias está abaixo da linha da extrema pobreza. De acordo com dados de dezembro de 2013, das 14,1 milhões de famílias do Programa, 4,9 milhões recebiam o BSP, cujo valor é calculado de acordo com a renda per capita de cada família.*

*No aspecto econômico, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2011 demonstram que, entre as famílias com rendimento mensal per capita de até 25% do salário mínimo, ou seja, as que se encaixam no perfil do Bolsa Família, 62% da renda familiar era proveniente do trabalho, o que se contrapõe à ideia muito difundida entre parte da população de que o Bolsa Família contribuiria para desestimular as pessoas a trabalhar.*

*Como prova do reconhecimento internacional, o Bolsa Família foi o vencedor da primeira edição do Prêmio por Desempenho Extraordinário em Seguridade Social, oferecido pela Associação Internacional de Seguridade Social, que congrega 330 organizações filiadas em 157 países.*

*Na última década, graças ao Bolsa Família, 36 milhões de brasileiros saíram da extrema pobreza, sendo 22 milhões em função das mudanças implementadas com o Plano Brasil sem Miséria. Esse resultado não poderia ter sido alcançado sem o comprometimento dos Estados e dos Municípios no cadastramento das famílias e na administração local do Programa.*

<sup>21</sup> Presidência da República- Mensagem ao Congresso Nacional-2013, Brasília: Presidência da República, 2013, p. 131.

<sup>22</sup> Presidência da República- Mensagem ao Congresso Nacional-2014, Brasília: Presidência da República, 2014, p. 139.

<sup>23</sup> Presidência da República- Mensagem ao Congresso Nacional-2014, cit. loc. cit.

*O Governo Federal reconhece a importância desse trabalho, destinando recursos a todos os entes federados com base no Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que varia de acordo com a taxa de atualização dos cadastros, o cumprimento das condicionalidades e a prestação em dia das contas, entre outros fatores. Em 2013, até o mês de outubro, a União havia transferido R\$ 417,1 milhões com base no IGD aos Municípios e R\$ 20,2 milhões para os Estados.*"<sup>24</sup>

#### **IV) O contrato de prestação de serviços celebrado entre a Caixa Econômica Federal e o Ministério do Desenvolvimento Social**

15. Atribuiu-se à CEF a função de agente operador do referido programa, *mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais*, nos exatos termos do art. 12 da referida lei nº 10.836, de 2004. Para uma adequada compreensão do problema tome-se, por exemplo, contrato celebrado entre o MDS e a CEF, com vistas a ações de transferência de renda e cadastro único para os exercícios de 2013-2015, objeto da presente discussão, na CCAF.

16. Como se lê na ementa do referido documento, trata-se de *contrato de prestação de serviços que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na qualidade de contratante, e a Caixa Econômica Federal, como contratada, objetivando a prestação de serviços no âmbito do Cadastro Único e das ações de transferência direta do Governo Federal sob gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Os contratantes reconheceram sujeição à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, situação que decorre, em primeiro lugar, *de ato de inexigibilidade de licitação, publicado no Diário Oficial da União-DOU de 26 de dezembro de 2012*, com fundamento no art. 25

<sup>24</sup> Presidência da República- Mensagem ao Congresso Nacional-2014, cit. loc. cit.



da Lei nº 8.666, de 1993, combinado como art. 12 da Lei nº 10.836, de 2004, bem como com o art. 16 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

17. Cuida-se de um *contrato de serviço*, isto é, de um “ajuste administrativo que tem por objeto uma atividade prestada à Administração, para atendimento de suas necessidades ou de seus administrados”<sup>25</sup>. Em sentido amplo, trata-se de um *contrato administrativo*, que Hely Lopes Meirelles, na primeira edição de seu livro clássico já definia como “(...) *todo aquele que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou com outra entidade administrativa, para a realização de serviço, execução de obra, ou obtenção de qualquer outra prestação de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração*”<sup>26</sup>. A situação deve ser interpretada a partir de sua causa, e não a partir de sua consequência. Seu motivo determinante radica em contrato, operacionalizador de uma política pública que revela algum nível hierárquico de escolhas hermenêuticas<sup>27</sup>.

18. No caso presente, o fundamento do contrato fora a prestação de um serviço, consistente no repasse de valores de programas de governo, decorrentes de lei, para seus destinatários. Por intermédio desses contratos, a Administração persegue o superior cânone da eficiência, que deve orientar sua atuação<sup>28</sup>. O realismo administrativo deve nortear qualquer compreensão do problema.

<sup>25</sup> Meirelles, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 259. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho.

<sup>26</sup> Meirelles, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1964, p. 234.

<sup>27</sup> Para o tema da hierarquia hermenêutica, conferir Betti, Emilio, *Interpretação da Lei e dos Atos Jurídicos*, São Paulo: Martins Fontes, 2007, pp. 187 e ss. Tradução de Karina Jannini.

<sup>28</sup> O tema é explorado por Faria, Edimur Ferreira, *Curso de Direito Administrativo*, Belo Horizonte: Del Rey, 2011, pp. 50-51.

Muito difícil seria para a União manter uma conta direta, de livre acesso do beneficiário do programa, por intermédio da qual todos os pagamentos sejam feitos. Parece ser imperativa a presença de um agente financeiro, pautada por um contrato de prestação de serviços, de gerenciamento de recebimento e de pagamentos.

19. No contrato aqui analisado, tem-se, no núcleo, hipótese de inexigibilidade de licitação, por força de inviabilidade de competição, o que decorre da natureza jurídica da CEF<sup>29</sup>, e do papel que essa instituição financeira, empresa pública, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada ao Ministério da Fazenda, protagoniza na Administração Pública brasileira contemporânea.

20. A peculiaridade da CEF justificou a inexigibilidade da licitação (e não a dispensa) porquanto "*(...) a inexigibilidade da licitação é a circunstância de fato encontrada na pessoa que se quer contratar, ou com quem se quer contratar, que impede o certame, a concorrência, o que impossibilita o confronto das propostas para os negócios pretendidos por quem, em princípio, está obrigado a licitar, e permite contratação direta, isto é, sem a prévia licitação*"<sup>30</sup>. No panorama da organização administrativa brasileira contemporânea, ao que consta, apenas a CEF deteria as condições necessárias, suficientes, contingentes e eficientes, para o repasse dos valores do PBF.

21. O que se tem, concretamente, é efetiva *inviabilidade de licitação*, no sentido que lhe empresta a doutrina, isto é, há uma *singularidade na prestação*

<sup>29</sup> Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969.

<sup>30</sup> Gasparini, Diógenes, *Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2004, pp. 469-470.



do serviço<sup>31</sup>. Essa inexigibilidade, que decorre de uma exclusividade, precisa ser comprovada<sup>32</sup>. Referida exigência se resolve satisfatoriamente no plano mesmo de definição da CEF, *um banco público para o desenvolvimento econômico do País*, conforme percepção própria da referida empresa pública<sup>33</sup>, com atuação centrada em ações governamentais<sup>34</sup>, cuja capilaridade, e decorrente inserção em áreas de maior necessidade de ação governamental, constitui-se fato notório.

22. De fato, *"quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, a licitação seria imprestável"*<sup>35</sup>. Assim, *"(...) nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável"*<sup>36</sup>. Apenas a CEF, e nenhum outro agente, quer-se acreditar, detém as condições organizacionais para operar o PBF, bem como alguns outros programas de governo, centrados no combate à fome e às desigualdades.

<sup>31</sup> Cf. Araújo, Edmir Netto de, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2007, p. 550.

<sup>32</sup> Cf. Carvalho Filho, José dos Santos, *Manual de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 245.

<sup>33</sup> Conforme se lê no sítio eletrônico da CEF, de forma apologética, as origens dessa instituição remontam ao século XIX: *"No dia 12 de janeiro de 1861, Dom Pedro II assinou o Decreto nº 2.723, que fundou a Caixa Econômica da Corte. Desde então, a Caixa caminha lado a lado com a trajetória do país, acompanhando seu crescimento e o de sua população. A Caixa sempre esteve presente em todas as principais transformações da história do país, como mudanças de regimes políticos, processos de urbanização e industrialização, apoiando e ajudando o Brasil."* [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br) acesso em 16 de janeiro de 2015.

<sup>34</sup> *"A Caixa é uma empresa 100% pública, e que exerce um papel fundamental no desenvolvimento urbano e da justiça social do país, vez que prioriza setores como habitação, saneamento básico, infraestrutura e prestação de serviços, contribuindo significativamente para melhorar a vida das pessoas, principalmente as de baixa renda. Além disso, ela apoia inúmeras atividades artísticas-culturais, educacionais e desportivas, garantindo um lugar de destaque no dia a dia das pessoas, pois acredita que pode fazer o melhor pelo país e por cada um de seus habitantes."* [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br) acesso em 16 de janeiro de 2015.

<sup>35</sup> Justen Filho, Marçal, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2008, p. 399.

<sup>36</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, 2011, p. 371.

23. Entre outros, pactuou-se que “na eventual insuficiência de recursos na Conta Suprimento para o pagamento de benefícios constantes das folhas de pagamento das Ações de Transferência de Renda, fica assegurado à CONTRATADA, o direito de optar pela suspensão desse serviço até que seja normalizado o fluxo financeiro, conforme o Inciso XV do art. 78, da Lei nº 8.666, de 1993”<sup>37</sup>. Há, assim, cláusula contratual que teriam amparado a opção tomada pelo gestor. Não há notícias de que houve alguma forma de questionamento, em relação à cláusula contratual aqui mencionada.

24. Essa cláusula é o núcleo da discussão. Tem-se como premissa que essa cláusula foi devidamente aferida pelas áreas técnicas envolvidas, dada a especificidade da matéria, as características da discussão e os efeitos das decisões. Não se trata de arranjo circunstancial, *ad hoc*, concebido com objetivo específico e doloso de se fraudar o modelo. É regra que se inseriu, de modo convergente, em um contrato de prestação de serviços.

25. Dentro desse mesmo sistema, pactuou-se que “na eventual insuficiência de recursos na Conta Suprimento para o pagamento de benefícios constantes da folha de pagamento das Ações de Transferência de Renda, se a CONTRATADA assegurar por seus meios o pagamento de benefícios, fica assegurada à CONTRATADA remuneração diária sobre o saldo negativo registrado nessa conta com base em taxa extramercado do Banco Central-DEDIP”<sup>38</sup>. Essa cláusula decorre da cláusula anterior. Permite o equilíbrio de contas. Previne o enriquecimento ilícito. Dá um tom mediador na contingência

---

<sup>37</sup> Subcláusula Oitava da Cláusula Décima de contrato de prestação de serviços prestado em CEF e União Federal.

<sup>38</sup> Subcláusula Nona da Cláusula Décima de contrato de prestação de serviços prestado em CEF e União Federal.



da administração dos fluxos financeiros que correm para assegurar que o PBF chegue às mãos de quem dele necessite. É o destinatário dos valores do PBF que deve ser atendido, nos limites legais e contratuais.

26. Assim, são dois pontos desse contrato de prestação de serviços que exigem pronta atenção. Primeiro, a CEF poderia ter exercido *o direito de optar pela suspensão do serviço até que houvesse normalização do fluxo financeiro*. Segundo, a CEF tem a seu favor o direito à *remuneração diária sobre o saldo negativo registrado na conta* na qual o fluxo financeiro da prestação do contrato transita. É essa engenharia contratual que permite o funcionamento do sistema. Uma escolha racional orientou a opção da CEF, no sentido de efetivar os repasses<sup>39</sup>.

27. A CEF não optou pela suspensão do serviço. Do ponto de vista conceitual, a natureza da prestação que lhe é contratualmente fixada, demanda uma continuidade, que reflete o também clássico tema da *continuidade do serviço público*<sup>40</sup>. E do ponto de vista fático, a interrupção do recolhimento dos valores do PBF ensejaria e fomentaria intensa comoção social. Esse ponto do problema deve ser levado em conta.

28. Não se poderia exigir outra conduta, por parte da CEF, na hipótese de inexistência de recursos aportados pelo Tesouro, com vistas ao pagamento, entre outros do PBF. Por exemplo, em 20 de maio de 2013 o Jornal Folha de São Paulo deu conta de que uma *“onda de boatos sobre o fim do programa*

---

<sup>39</sup> Para o tema da escolha racional, por todos, Posner, Richard, *Economic Analysis Law*, New York: Aspen, 2002, especialmente o capítulo introdutório.

<sup>40</sup> Cf. Mello, Celso Antonio Bandeira de, *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 81.

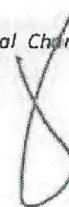
*Bolsa Família levou milhares de pessoas (...) a lotéricas e agências da Caixa Econômica Federal, para sacarem seus benefícios*". E ainda, em 21 de maio de 2013, o assunto foi também explorado pelo Jornal O Estado de São Paulo, inclusive com informação de que "*a superintendência da Polícia Federal em Brasília instaurou inquérito para investigar a origem dos boatos*". O não pagamento de recursos, por qualquer razão, exceto a inexistência absoluta de valores em caixa (*nemo dat quod non habet*), poderia ter como resultado uma reação descontrolada.

29. Nesse contexto, eventual, suposta e imaginária opção da CEF, no sentido de interromper os pagamentos do benefício, como autorizado pelo contrato, poderia redundar no caos, sobretudo porque, como a própria imprensa noticiou, o PBF contemplava 13,8 milhões de famílias. A importância do programa, e seus reflexos em relação a direitos fundamentais - - alimentação, sobrevivência, dignidade, erradicação da pobreza, todos com assento constitucional - - justificam a atuação da CEF, no sentido de utilizar recursos próprios, para pagamento de benefícios.

30. A suspensão pura e simples dos pagamentos seria uma *ultima ratio*, que os dirigentes da CEF evitaram. Preferiram provocar a Câmara de Conciliação da AGU para enfrentamento da questão. Evitaram também, nesse sentido, a judicialização da litigância intragovernamental. Prestigiaram as instituições: essas importam, dimensionam positivamente a atuação política<sup>41</sup>. E transitaram no campo da mais absoluta legalidade, aplicando cláusula

---

<sup>41</sup> O institucionalismo é tema explorado por North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press, 2007.



contratual devidamente pactuada, e ao que consta avaliada pelas respectivas áreas técnicas.

31. Talvez não houve outro modo de agir, sob pena de se pretender responsabilizar a CEF pela negativa do repasse de recursos, no contexto do problema aqui tratado, ainda que disposição contratual autorizasse a opção. O não pagamento de recursos do PBF, com base no motivo justificativo da interrupção do serviço, contratual, poderia ensejar pronta e necessária intervenção de órgãos de controle, assim como guardiões da ordem jurídica, bem como na qualidade de defensores de necessitados e dos economicamente hipossuficientes. Entre as duas opções contratuais: suspender o pagamento ou deixar de pagar, a CEF decidiu em favor do beneficiário do PBF. Não poderia por isso ser penalizada. O que, no entanto, não implica no fato de que os sistemas de monitoramento e de controle do repasse desses recursos não devam ser melhorados e monitorados. Além do que, preventivamente, até decisão final do TCU, adequado que se recomende que a CEF deixe de repassar valores, como fez nas hipóteses aqui tratadas.

**V) O fluxo de recursos e a prestação de serviços no contexto  
análogo de um contrato de transpasso bancário**

32. O que se tem no caso presente, do ponto de vista fático, é um efetivo *fluxo de recursos*, com índices variáveis, positivos e negativos, que se encontram, exatamente como balanços e demonstrativos efetivamente comprovam. Os recursos não transitam do Tesouro para o beneficiado de maneira direta. Não há retirada direta de valores de uma conta do Tesouro, por parte do beneficiário/interessado. Tem-se por premissa que há uma efetiva

impossibilidade de pagamento direto do PBF ao interessado, por parte do Tesouro.

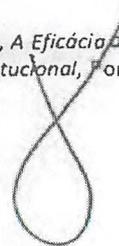
33. O modelo se realizou mediante uma fórmula por meio da qual houve depósito (por parte do Tesouro, em conta da CEF) e pagamento progressivo e continuado (por parte da CEF, em favor dos beneficiários). Simplesmente, não havia como a CEF receber e repassar os benefícios em tempo real que refletisse o exato momento do pagamento. Essa expectativa não é real.

34. Ao que consta, a CEF recebia recursos do Tesouro, uma, duas, ou três vezes ao mês, realizando os pagamentos necessários, na medida em que os interessados se dirigiam aos pontos de atendimento. São aspectos que a área técnica do TCU poderia ter levado em conta também. Não havia como se fixar um fluxo direto que vinculasse o Tesouro e o interessado, prestando-se a CEF como mero agente viabilizador de uma determinação que o contrato sufragou. O contrato de prestação de serviços avençado transcendia a essa simplificação institucional.

35. Uma apuração criteriosa que afira os mencionados fluxos poderia comprovar a assertiva, no sentido de que poderia haver uma compensação, entre posições negativas e positivas. Mais importante: em nenhum momento deixou-se de atender ao beneficiário, prestigiando-se o superior cânone da dignidade da pessoa humana, realizando-se, na plenitude, a *eficácia dos direitos fundamentais*<sup>42</sup>. É essa a referência que não se pode perder de vista. O maior

---

<sup>42</sup> Nesse tema, eficácia dos direitos fundamentais, conferir, por todos, Sarlet, Ingo Wolfgang, *A Eficácia dos Direitos Fundamentais- uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional*, Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.



interessado nos repasses de que aqui se trata é o titular do programa governamental de transferência de renda. É justamente esse hipossuficiente que deve ser o ponto de partida para a construção da melhor interpretação para o presente caso.

36. Insista-se: não houve danos aos beneficiários do PBF. Seria essa a hipótese de medida interventiva dos órgãos de controle. Não é o caso. Não houve solução de continuidade na prestação dos benefícios. Uma leitura ponderada do problema, *sine ira et studio*, aponta que a opção tomada - - (i) pagar os benefícios e (ii) recorrer à CCAF - -, fora provavelmente a mais acertada. Evitou-se o tumulto social e preveniu-se a litigância intergovernamental. No entanto, essa situação não pode (e nem poderia) se renovar indefinidamente, porquanto nessa hipótese, continuada, poderia se alcançar situação vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Por isso, a necessidade de melhoras nos sistemas de repasses de valores, entre CEF e União Federal.

37. O Tesouro repassa recursos com base em estimativas. O seguro-desemprego, por exemplo, é instância de valoração flexível, volátil, fluida, decorrente de conjunturas cuja previsão escapa ao controle empírico da avaliação dos provedores de recursos. Investigação contábil das operações certamente indicaria que teria havido alternâncias entre posições negativas e positivas, em favor, e em desfavor, dos agentes que movimentam o sistema: Tesouro e CEF.

38. A CEF é instituição financeira federal. Detém a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios do PBF. O faz por força de contrato de prestação de



serviços devidamente pactuado, divulgado e sujeito a todas as formas de controle, internos e externos. Zelou pela continuidade do pagamento dos benefícios do PBF. Atuou diretamente para garantir a sobrevivência de quase 14 milhões de famílias brasileiras, beneficiárias de um programa governamental devidamente discutido no Congresso Nacional, instância que o aprovou.

39. Todos esses problemas foram enfrentados pelos advogados da CEF, nos termos do excerto que segue, com ênfases minhas, e com omissão da numeração originária:

*"(...) A questão (...) consiste na averiguação da legalidade do pagamento/repassse dos benefícios. nos casos em que, eventualmente, não tenha havido o integral repasse dos recursos orçamentários pelo respectivo ministério responsável pelo benefício social.*

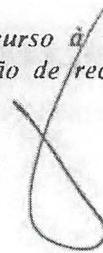
*(...) A CAIXA está amparada pelas já mencionadas leis de regência, pela Lei Geral de Licitações (Lei n. 8.666/93), pelos instrumentos contratuais celebrados e ainda encontra supedâneo na própria Constituição Federal, não havendo qualquer conflito com outros diplomas legais.*

*(...) Com efeito, a espécie se enquadra como instrumento de fluxo de caixa.*

*(...) O fluxo se caracteriza como mecanismo que controla todas as movimentações financeiras de um dado período de tempo, podendo ser diário, semanal, mensal, anual ou outro período que se estabeleça e se compõe dos dados obtido dos controles de contas a pagar, contas a receber, despesas, saldo de aplicações e todos os demais elementos que representem as movimentações de recursos financeiros de uma determinada pessoa, ente ou órgão.*

*(...) Dentro da sistemática de fluxo, é considerada uma prática regular a utilização de recursos próprios para fazer face, em caráter extraordinário, a eventuais falhas de provisões orçamentárias de repasses governamentais. Nesse caso, ao final de um determinado período (dia, mês, trimestre, semestre ou ano), no encontro de contas, apura-se o resultado que, em sendo negativo, ensejará dedução no próximo repasse, equalizando-se os valores por meio das taxas previstas contratualmente, a qual, no caso do contrato de prestação de serviços relativo ao Seguro desemprego e Abono salarial é a Taxa de Extramercado do Banco Central – DEDIP.*

*(...) Importante frisar que a CAIXA não está entregando recurso à União, tampouco está obtendo um "spread" em razão da intermediação de recursos, elementos caracterizadores de uma operação de crédito.*



*(...) Em verdade, o que ocorre é o ressarcimento à CAIXA de um custo decorrente da prestação de serviço, para o qual ela não concorreu, de modo a preservar o equilíbrio econômico-financeiro, nos termos do que dispõe a Lei 8.666/93:*

*Art. 5º. Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.*

*§ 1º Os créditos a que se refere este artigo terão seus valores corrigidos por critérios previstos no ato convocatório e que lhes preservem o valor. (...)*

*(...) Assim, como a CAIXA recebe a contraprestação devida legalmente, que lhe compensa os custos inerentes à sua atividade de repassadora de recursos, igualmente, lhe é lícito continuar a prestar tal serviço e ser ressarcida por estes custos posteriormente.*

*(...) Tal é o que ocorre com qualquer contrato administrativo, regido pela Lei n. 8.666/93, como é o caso sub analis, no qual o contratado tem a faculdade de continuar prestando o serviço à Administração, a fim de que não haja solução de continuidade do serviço público, devendo ser ressarcido pelos custos que tiver que suportar.*

*(...) Acaso seria razoável se imaginar que o particular que fosse contratado pela Administração e assim agisse, optando por continuar a prestar o serviço, mesmo diante o atraso de pagamentos pelo Ente contratante, porém sendo ressarcido posteriormente, estivesse financiando o Estado? Evidente que não.*

*(...) Também, não há que se falar em antinomia com outro diploma legal, em especial com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000).*

*(...) Ora, como dito, a conduta da CAIXA sob foco não se caracteriza como mútuo bancário, nem se enquadra em qualquer destas hipóteses de equiparação, caracterizando-se como mero fluxo de caixa.*



*(...) Como se nota, o fluxo de caixa previsto contratualmente (fluxo de compensação entre débitos a créditos) que venha a ocorrer não se enquadra em nenhum dos conceitos de operação de crédito contidos na LFR.*

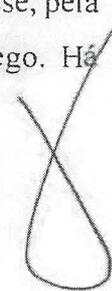
*(...) Ressalte-se também, que o contrato firmado entre a CAIXA e os Ministérios não se equipara, em nenhuma hipótese a contrato de financiamento, tampouco se trata de novação, refinanciamento ou "postergação de dívida" contraída anteriormente, não incidindo, na hipótese, também a vedação contida no art. 35 da referida LC 101/00.*

*(...) Igualmente, inexistindo operação de crédito na situação ora em exame, não há que se falar em empréstimo ou adiantamento a controlador (União), muito menos na ocorrência de violação à Lei 4.595/64 (art. 34, III), ou à Lei 7.492/86 (art. 17), sobretudo porque o mencionado dispositivo da primeira norma não se destina às instituições financeiras públicas federais<sup>43</sup>.*

40. O que caracterizou o contrato de prestação de serviços celebrado entre a CEF e a União é o trânsito de valores em contas de partidas indicativas de créditos e débitos. O critério cronológico para as respectivas aferições poderia se limitar e se expandir a todos os lapsos de contagem com os quais operamos: dia, semana, mês, ano. O que importa é um marco terminativo, um *dies ad quem*, no qual se possa consubstanciar se há equiparação entre provisões e repasses. O contrato não permitiu locupletamento da CEF, e também vedou vantagens para a União. É inegável que medidas operacionais ou de controle devam ser desenvolvidas. Não pode haver dúvidas. Deve-se seguir também as disposições da Lei da Responsabilidade Fiscal, pelo que, a necessidade de que se tenha um aprimoramento das cláusulas contratuais que informam as tratativas aqui mencionadas.

41. Uma investigação preliminar dá-nos conta de que o fato ocorrido talvez não ensejasse nenhuma novidade. Tome-se como exemplo o repasse, pela Caixa Econômica Federal, de valores referentes ao seguro desemprego. Há

<sup>43</sup> Caixa Econômica Federal. NJ DIJUR 0093/2014 Div # 10, fls. 3 e ss.



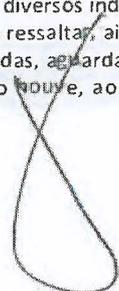
indicativos de que a movimentação dos recursos para pagamento de seguro desemprego no ano de 2000 teria contemplado saldos negativos nos meses de janeiro, maio, junho, setembro e outubro. Deve-se confirmar a hipótese, que aqui se constrói com base nas informações até agora colhidas na documentação disponibilizada.

42. No ano de 2001, ao que consta, teria havido saldos negativos nos meses de janeiro e de agosto. No ano de 2002, de igual modo, teria havido saldos negativos em janeiro e em julho. Pode-se perceber valores expressivos, na conta de saldos negativos, no referido exercício de 2002, com cifras que orçavam entre 400 e 500 milhões de reais. Tais números poderiam ser conferidos nas prestações de contas do Conselho Deliberativo do Fundo de Assistência ao Trabalhador-CODEFAT. Passados mais de 10 anos, ao que consta, não teria havido registros de insurgências, impugnações ou interpelações, quanto a esses pontos específicos, especialmente no que se refere ao julgamento das contas da CEF<sup>44</sup>. Essas informações, na medida em que identificadoras de situação semelhante no passado, poderiam, se confirmadas, qualificar a inexistência de circunstância inédita nos arranjos institucionais com os quais contamos.

43. No caso presente, o que se tem é um contrato de prestação de serviços bancários, ainda que se possam conceber falhas nos níveis de controle. De tal

---

<sup>44</sup> Pesquisa revela que no processo nº TC 009.962/2002-0 que aprecia as contas da CEF referentes ao exercício 2001 encontra-se sobrestado por despacho do Ministro Relator, em virtude da existência dos TCs-001.859/2002-2 e 016.988/2001-8, em trâmite no Tribunal. O primeiro trata de denúncia versando sobre possíveis irregularidades envolvendo a área de loteria da CAIXA e o segundo refere-se à representação formulada pelo Ministério Público Federal do Estado de Goiás, que apontou a existência de diversos indícios de irregularidades no Pregão nº 17/2001, promovido pela filial da CEF em Goiânia. Convém ressaltar, ainda, que as contas da entidade referentes aos exercícios de 1994 a 2000 encontram-se sobrestadas, aguardando decisão de mérito de processos afins, com potencial impacto nas respectivas contas. Não houve, ao que consta, impugnação aos adiantamentos aqui mencionados.



modo, deve-se recomendar uma obstinada atuação no sentido de que se alcancem melhorias nos referidos níveis de controle. Essas melhorias são necessárias, cogentes, imediatas, porquanto, como já afirmado, a recorrência e a continuidade indefinida nos repasses poderia indicar alguma preocupação para com situação prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal.

44. As operações bancárias também podem ser acessórias. Nesse grupo se enquadram as operações que tem por objetivo a prestação de um determinado serviço. O tema dos serviços bancários foi exaustivamente explorado por Aramy Dornelles da Luz, destacando - - no contexto das operações acessórias - - os benefícios imediatos da contrapartida, bem como o favorecimento do cliente, de modo que

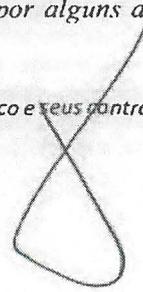
*"As instituições financeiras, além de realizarem as operações financeiras que constituem seu escopo principal na intermediação do crédito, praticam outros negócios considerados acessórios com vistas a seu fim, alguns dos quais representam típica prestação de serviço, caracterizando-se não só pelo favorecimento do cliente, mas pelos benefícios imediatos da contrapartida. Entre as operações acessórias, podemos encontrar a intermediação bancária no pagamento. Os Bancos, como é sabido, realizam pagamento a terceiro por conta de seus clientes. Se esses pagamentos ocorrem por mero cumprimento de ordem, sobressai o caráter acessório, não assim se dará se a operação vier casada com alguma espécie de crédito concedido pela instituição, quando então a prestação de serviço será apenas decorrência. E da mesma forma que paga, também presta serviço de recebimento em nome de clientes, isto é, cobra. Seja o cliente quem paga ou recebe através do banqueiro, este terá sido simplesmente um intermediador no pagamento a ou de terceiro"*<sup>45</sup>.

45. Referida autora também enfatiza que a instituição bancária contratada pode dispor de recursos recebidos para repasses, por alguns dias, no sentido de que

*"Ambas as operações propiciam uma fonte de captação a custo extraordinariamente baixo, permitindo à instituição financeira dispor desses recursos por alguns dias.*

---

<sup>45</sup> Luz, Aramy Dornelles da, *Negócios Jurídicos Bancários: Curso de Direito Bancário: o Banco e seus contratos*, São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999, p. 285.



*enquanto o crédito não chega à conta ou ao conhecimento do beneficiário ou, ainda, enquanto este deles não fizer uso*<sup>46</sup>.

46. Pode-se conceitual e teoricamente equiparar a operação que a CEF entabulou com a União de *traspasso bancário* ou *giro*, cuja definição é também colhida em estudo de Aramy Dornelles Luz:

*“O traspasso bancário ou giro é um negócio jurídico de transferência de fundos ou valores de uma conta-corrente para outra ou de uma pessoa para outra. O transferente propõe ao Banco o encargo da remessa que tanto pode ser a favor do próprio interessado quanto de terceiro. O giro pode dar-se entre uma conta e outra na mesma agência ou em outra agência do mesmo ou de outro Banco ou até mesmo entre pessoa sem conta. Consubstancia-se em creditação em conta ou sem conta, convertida esta em pagamento direto, observadas, caso existentes, as condições ditadas pelo transferente. O pagamento por mera transferência contábil, operada pelo giro, é um importante instrumento de controle monetário, que tanto serve para conter a emissão quanto para baixar o custo do dinheiro, pela preservação do estoque de dinheiro dos Bancos”*<sup>47</sup>.

47. Essa descrição contemplaria a natureza e os fundamentos contratuais da relação entre a CEF e a União, no caso concreto. A relação de provisão é nuclear na construção desse tipo de contrato. O contrato se celebra por razões de comodidade e de segurança.

48. Tem-se, exatamente, o ordenante (a União) levando fundos/recursos ao banqueiro (a CEF) que paga o beneficiário, valendo-se de suas várias agências. Além do que, e aqui o centro conceitual da avença, o Banco está autorizado a antecipar recursos necessários, para cumprimento do pactuado. Foi o que ocorreu, no caso aqui estudado. É disposição contratual que foi cumprida.

---

<sup>46</sup> Luz, Aramy Dornelles da, cit., p. 286.

<sup>47</sup> Luz, Aramy Dornelles da, cit., p. 287.



Ainda que, bem entendido, para que dúvidas não se tenha, deve-se rever a redação da referida cláusula, em contratos presentes e futuros.

49. O conjunto dos contratos fixados nas tipologias do Código Civil não detém maleabilidade conceitual para captar todas as negociações e avenças que são celebradas no mundo negocial, especialmente quando se tem a presença de pessoas jurídicas de direito público, matizadas por um regime especial. Em outras palavras, parece não haver exata relação entre os contratos bancários e as tipologias previstas no Código Civil vigente.

50. Essa dissonância tem como resultado a dificuldade em se fixar tipologias contratuais, como creditícias ou simplesmente não creditícias. Essa distensão conceitual remete-nos à dificuldade para identificação dos contratos bancários quanto às preponderâncias principais ou acessórias. Por isso, a atenção para com a estipulação contratual central é que deve orientar o intérprete, no sentido de fixar a natureza da avença e, conseqüentemente, o regime que a orienta.

51. Não há, ao que consta, regulamentação específica do Conselho Monetário Nacional-CMN quanto à caracterização e estruturação dos contratos bancários de feição acessória. Remete-se o intérprete, por analogia, ao regime de fixação e cobrança de tarifas. Persiste o uso da expressão *comissão*, que radica na construção do direito comercial brasileiro do século XIX.

52. Remete-se à Resolução nº 3.919, de 25 de novembro de 2010, baixada pelo Banco Central do Brasil, a qual, entre outros, altera e consolida as normas sobre cobrança de tarifas pela prestação de serviços por parte das instituições



financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

53. Definiu-se (art. 1º) que a cobrança de remuneração pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, conceituada como tarifa para fins da referida resolução, deve estar prevista no contrato firmado entre a instituição e o cliente ou ter sido o respectivo serviço previamente autorizado ou solicitado pelo cliente ou pelo usuário.

54. A referida resolução não se aplica, por exemplo, a contratos que detém uma maior complexidade, e que atendam à necessidade de realização de operações governamentais. Nesse sentido, a submissão do contratante é maior para com as cláusulas contratuais avançadas.

55. De qualquer modo, a definição de serviços, necessária e suficiente para a caracterização de uma avença como um *contrato de prestação de serviços*, pode ser buscada no texto da resolução. Esses serviços são classificados como essenciais, prioritários, especiais e diferenciados (inciso II, do § 1º do art. 1º). Entre os serviços essenciais tem-se a modalidade de transferência de recursos (inciso III do art. 3º).

56. O contrato de repasse é recorrente exemplo de contrato de serviço celebrado com instituições financeiras. Matéria disposta no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. Definiu-se o contrato de repasse como o instrumento administrativo, de interesse recíproco,



por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União (inciso II do art. 1º).

57. Percebe-se da norma regulamentadora que a fixação da entidade financeira como *mandatária da União* é dispositivo que pode anular e problematizar qualquer pretensão de se qualificar o negócio jurídico aqui tratado nos parâmetros de um negócio creditício, como se manifestou a área técnica do TCU.

58. O CMN fixou as cláusulas que devem ser contempladas nos contratos de serviço que instituições financeiras entabulam com as várias entidades contratantes, na hipótese, a União Federal. Refiro-me à Resolução nº 3.402, de 6 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a prestação de serviços de pagamento de salários, aposentadorias e similares sem cobrança de tarifas. Sigo com as cláusulas mandatórias na construção de tais contratos de serviços, com ênfases minhas:

*Art. 4º O instrumento contratual firmado entre a instituição financeira e a entidade contratante para a prestação de serviços nos termos do art. 1º deve conter, entre outras, cláusulas estabelecendo:*

*I - as condições e os procedimentos para a efetivação dos pagamentos aos beneficiários;*

*II - a isenção de tarifa pelo eventual fornecimento de cartão magnético para os beneficiários. exceto nos casos estabelecidos pelo art. 1º, inciso II, da Resolução 2.303, de 25 de julho de 1996, com a redação dada pelo art. 2º da Resolução 2.747, de 2000;*

*III - a responsabilidade da entidade contratante quanto à identificação dos beneficiários, tendo em vista as pertinentes disposições legais e o cumprimento das finalidades contratuais;*

*IV - a responsabilidade da entidade contratante de informar à instituição financeira contratada a eventual exclusão do beneficiário de seus registros, tão logo seja efetuado o último pagamento relativo à sua anterior condição;*

*V - as condições de remuneração, por parte da entidade contratante à instituição financeira contratada, observado o disposto no art. 2º, inciso I e § 1º.*



*Parágrafo único. A identificação dos beneficiários por parte da entidade contratante deve incluir, no mínimo, os respectivos números do documento de identidade e de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), vedada a utilização de nome abreviado ou de qualquer forma alterado, inclusive pela supressão de parte ou partes do nome do beneficiário.*

59. Há autorização de área reguladora para fixação das cláusulas aqui discutidas. Não se pode questionar a fragilidade do contrato entabulado entre a CEF e a União. Acordou-se a prestação de um serviço. A CEF adimpliu uma obrigação contratual, optando pela atuação que lhe parecia menos gravosa, e que atendeu ao objetivo do contrato celebrado, vale dizer o atendimento ao programa do PBF.

#### **VI) A posição da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil**

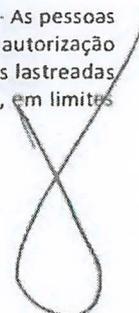
60. O assunto também foi exaustivamente tratado pela Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil-PGBC<sup>48</sup>, especialmente sob a ótica do art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964<sup>49</sup>, bem como do art. 17 da Lei nº (...), excerto que reproduzo em seguida, com ênfases minhas:

(...)

*(...) Em síntese, o quadro fático descrito nos presentes autos, com fundamento nas informações pelo DESUP, é o seguinte: determinadas instituições financeira bancárias (tanto públicas, quanto privadas), contratadas pela União ou pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para repassar valores devidos a beneficiários de programas sociais, utilizando-se de faculdade contratualmente prevista, efetuaram pagamentos de benefícios nas datas aprazadas, não obstante a ausência de prévia transferência dos recursos oficiais necessários à quitação das obrigações. Os pagamentos aos beneficiários, portanto, foram realizados com recursos próprios dos bancos, que, a seu turno, tornaram-se credores da União ou do INSS, conforme o*

<sup>48</sup> Parecer jurídico 267/2014-BCB/PGBC.

<sup>49</sup> Art. 34. É vedado às instituições financeiras conceder empréstimos ou adiantamentos: (...) III - As pessoas físicas ou jurídicas que participem de seu capital, com mais de 10% (dez por cento), salvo autorização específica do Banco Central da República do Brasil, em cada caso, quando se tratar de operações lastreadas por efeitos comerciais resultantes de transações de compra e venda ou penhor de mercadorias, em limites que forem fixados pelo Conselho Monetário Nacional, em caráter geral (...).



caso, pelos montantes pagos antecipadamente aos beneficiários. Conforme a disciplina contratual incidente em cada caso, os entes públicos contratantes, ao transferirem posteriormente os valores devidos, o fizeram com o acréscimo de remuneração correspondente ao período transcorrido entre o dia do desembolso de valores aos beneficiários e a data da transferência dos recursos oficiais aos bancos contratados.

(...) O cerne da questão, como bem identifica a consulta posta à PGBC, está na possível configuração de empréstimo ou adiantamento direta ou indiretamente deferido a controlador, nas hipóteses em que o pagamento antecipado a beneficiários de programas sociais envolve instituição financeira federal, a Caixa Econômica Federal, em conformidade com a lei que autorizou sua constituição (Decreto-lei nº 759, de 12 de agosto de 1969), é empresa pública federal, sendo a integralidade de seu capital social, por conseguinte, de titularidade da União. Assim, nos casos de pagamento com recursos próprios de verbas correspondentes ao abono salarial, seguro desemprego ou bolsa família, poder-se-ia cogitar de aditamento (direto) à controladora – a União. Similarmente, na situação de pagamento de benefícios previdenciários com recursos próprios por bancos públicos federais (a própria Caixa Econômica Federal, além do Banco do Brasil S/A, do Banco da Amazônia S/A etc), é possível aventar a existência de adiantamento do INSS, beneficiando indiretamente à União, uma vez que tais pagamentos devem ser realizados com o uso de recursos orçamentários transferidos pelo Tesouro Nacional.

(...) É concebível, em tese, que a prática contratual consiste no pagamento a beneficiários de programas sociais pela instituição financeira, mediante o uso de recursos próprios, com posterior reembolso (acrescido de remuneração) pela entidade da Administração Pública Federal, seja considerada como adiantamento, para os fins do art. 34 da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986. Cuida-se de fato, de antecipação remunerada de disponibilidade financeira, em proveito da entidade contratante, que a ciência econômica possivelmente consideraria como adiantamento.

(...) Ocorre que, no caso dos autos, essa análise sequer precisa ser realizada, em virtude do entendimento assentado nos Pareceres GQ50 e GQ-53, ambos aprovados pelo Advogado-Geral da União Geraldo Magela da Cruz Quintão, endossados pelo então presidente da República, Itamar Augusto Cautiero Franco, e publicados na íntegra no Diário oficial da União. Em conformidade com o art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, o parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República e publicado juntamente com o despacho presidencial. "vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento". Semelhante imperativo, como se verifica, mais não é que a concretização, em nível legal, da norma constitucional segundo a qual o Presidente da República Exerce, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal ( art. 84, II, da Constituição da República).



*(...) Tais pareceres consagram o entendimento, vinculante para toda a Administração Pública Federal (especialmente, devido aos contornos da situação neles versada, o Banco Central do Brasil), de que as vedações do art. 34, III e IV, da Lei nº 4.595, de 1964, e do art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, não se aplicam às instituições financeiras públicas federais. Colhem-se, no Parecer AGU/DF-02/94 (que foi aprovado pelo Parecer GQ-50), os seguintes excertos de interesse para a questão ora analisada.*

*(...) Pelo exposto, conclui-se que, analisando-se o assunto sob a ótica das atribuições legais do Banco Central do Brasil, na condição de supervisor do sistema financeiro e entidade responsável pela manutenção da estabilidade financeira, não há que se falar na ocorrência da infração prevista no art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, na hipótese dos autos (antecipação por instituições financeiras federais, com o uso de recursos próprios, de pagamentos devidos a beneficiários de programas sociais do Governo Federal). Eventual ação fiscalizatória desta Autarquia nesse contexto encontraria óbice na determinação emanada do Presidente da República, responsável pela direção superior da Administração Pública Federal. Pela mesma razão, deve esta Autarquia abster-se de efetuar comunicação dos fatos ao Ministério Público Federal. Dessa questão, à luz do disposto na Resolução nº 1996, de 1993, trata a resposta ao quesito "d", abaixo.*

*(...) Enquanto as vedações traduzidas pelo art. 34, III, da Lei nº 4.595, de 1964, e o art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, são motivadas pelo interesse público na manutenção da estabilidade financeira, em linha com o valor consagrado no art. 192 da Constituição da República, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) atende a interesse público distinto: a austeridade na gestão fiscal e orçamentária. Sua sede normativa é o art. 163 da Constituição, dedicado às normas gerais sobre finanças públicas.*

61. Não se pode perder de vista também que a integralidade do capital social da CEF é da União, ainda que a ciência econômica considerasse como adiantamento as referidas operações, como ponderado pelos especialistas da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil. É que às instituições financeiras federais não se poderia, em princípio, cogitar da aplicação de algumas restrições, entre outros, da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, ainda que o referido marco normativo seja anterior à Lei de Responsabilidade Fiscal.

62. Invocou-se entendimento consolidado dessa Advocacia-Geral da União, consubstanciado no Parecer GQ-50, devidamente aprovado pelo



Presidente da República, publicado no Diário Oficial da União-DOU de 29 de dezembro de 1994, e republicado no mesmo veículo de divulgação oficial em 31 de dezembro do mesmo ano, bem como - - novamente - - em 5 de janeiro de 1995. Trata-se de parecer de aplicação obrigatória, por parte de todo o Poder Executivo Federal, sobretudo porque não se tem notícia de que se providenciou retirada de aprovo presidencial.

63. Bem entendido, o parecer é anterior à Lei de Responsabilidade Fiscal. Deve ser avaliado sob percepção de algum modo analógica, pelo que sua linha de raciocínio estende-se à compreensão o presente problema<sup>50</sup>. Sigo com excertos desse entendimento, também com ênfases minhas, no que de mais substancial para o entendimento do caso vertente:

*" 15. Daí, com o proverbial acerto, haver o ex-Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Dr. CID HERACLITO DE QUEIROZ, em parecer elaborado a pedido do BNDES, afirmado inexistir disposição legal alguma que tivesse vedado aos "bancos oficiais federais a concessão de empréstimos ou adiantamentos a outras sociedades também controladas pela União" (sic).*

*16. Nada mais apropriado e escoreito. A prova irrefragável disso é que, por razões outras, sempre houve a regra do art. 19. I, "b", in fine, da Lei 4.595/64 proibindo o Banco do Brasil de emprestar ao Tesouro. Motivos de finanças públicas, por ser o BB caixa do Tesouro (Art. 19. I, "a" e "b"), levaram o legislador de 1964 a impedir qualquer crédito ao Tesouro Nacional, pois seria um contra-senso a União receber emprestado do Banco numerário que já é seu. Essa norma, contudo, nunca impediu que agências externas do BB, com recursos obtidos no exterior e não do Tesouro, viessem a conceder créditos à União, nos termos do Decreto-lei nº 1.312, de 15.2.74, cujo art. 11, § único, às expressas, autoriza aquele estabelecimento bancário a participar, no exterior, como creditor de financiamentos da espécie. Mas o que importa reter, in casu, é que não teria sentido a Lei 4.595/64, no art. 19, proibir o BB de financiar o Tesouro, quando, por sua condição de banco federal, já estaria impedido de fazê-lo por força do inciso III do art. 34. Seria autêntico bis in idem, a afastar a tese de o BB estar enquadrado naquele art.34, III, da Lei Bancária.*

<sup>50</sup> "Pela interpretação analógica aplica-se a lei a casos novos, e não previstos por ela, nos quais se dão os mesmos motivos fundamentais e gerais que no caso previsto". Baptista, Paulo, *Compêndio de Hermenêutica Jurídica*, São Paulo: Saraiva, 1984, p. 41.

17. Nunca se aplicou o inciso III ao BB, ao BNDES e demais bancos federais porque e impensável pudesse a Lei 4.595/64 colocar a União em camisa-de-força. Como embutir a União no inciso III do art. 34 se é ela que formula a política econômica e creditícia governamental, cumprindo-lhe, através do Conselho Monetário, zelar pela liquidez e solvência de todo o Sistema Financeiro Nacional (Lei 4.595/64, art. 3º, VI)? Aquele inciso, a todas as luzes, sempre foi inaplicável à espécie.

18. Por outro lado, e por força da ressalva do § 2º do art. 34, também nunca os bancos públicos federais estiveram impedidos administrativamente de conceder empréstimo às empresas de que participassem, ainda que com controle sobre elas.

24. Conseqüência lógica de tudo isso é continuarem os bancos federais autorizados a em prestar não só às suas controladas, como também, no âmbito de suas finalidades institucionais, às empresas de que a União detenha o controle e mesmo ao próprio Governo Federal. Não há ilicitude alguma, nunca tendo incidido na espécie quer o inciso III, quer o inciso IV do precitado art. 34 da Lei 4.595/64.

25. Impende observar que um ato permitido pela lei administrativa ou bancária não pode ser criminalmente reprimido. Dado o caráter unitário do Direito, seria *contradictio in terminis* dizer que determinado fato é lícito e ilícito ao mesmo tempo, ainda mais em sede de Direito Penal Econômico.

41. De fato, da mesma forma como não se há de embutir a União no art. 34, III, da Lei 4.595/64, nunca será possível sua inclusão no conteúdo do termo "controlador" a que alude o art. 25 da Lei 7.492/86, pois, se assim fosse, estaríamos diante da mais absoluta impossibilidade de configuração do crime, pela confusão entre o sujeito ativo e passivo. Seria o mesmo que imaginar possível que a União viesse a praticar contrabando, ou que um suicida pudesse perpetrar nele próprio homicídio. Bem observa EVERARDO DA CUNHA LUNA, a propósito, ser "intuitivo que ninguém pode ser sujeito ativo e passivo de um mesmo crime. Por isso, o suicídio não é fato criminoso" ("*Estrutura Jurídica do Crime*", ed. Saraiva, 1993, nº 10, pág. 24).

44. Sob qualquer ângulo, pois, que se examine a questão, não há como reputar ilícita a operação de bancos federais para com as entidades controladas pela União, visto a eles, desenganadamente, não se aplicar o prefalado art. 17 da Lei nº 7.492/86.

## VII) A representação do Ministério Público Federal que atua junto ao Tribunal de Contas da União

64. A representação do Ministério Público Federal que atua no TCU, muito bem fundamentada e redigida, tomou a questão sob uma ótica distinta.



Ao que consta, concebida a partir de notícias de jornal, inclusive anexadas na peça originária<sup>51</sup>, em assunto recorrentemente debatido<sup>52</sup>, concluindo pela necessidade de nossa Corte de Contas no sentido de

*“ (i) identificar a natureza, os montantes, as datas e demais dados relativos a cada uma das antecipações e repasses realizados desde o ano de 2012 entre o Tesouro Nacional e as instituições financeiras correlacionadas;*

*(ii) acaso confirmadas as operações de crédito, seja promovida a identificação e a audiência dos responsáveis para sua adequada responsabilização;*

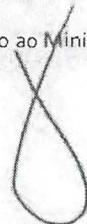
*(iii) verificar se o Departamento Econômico do Banco Central do Brasil capta, apura e registra, quando do cálculo do resultado fiscal e do endividamento do setor público, os passivos gerados para o Tesouro Nacional em razão da antecipação de valores realizada pelas instituições financeiras. Em caso contrário, seja promovida a identificação e a audiência dos responsáveis para sua adequada responsabilização;*

*(iv) verificar como o Banco Central do Brasil, especificamente por intermédio de seus departamentos de supervisão bancária, acompanha, orienta e normatiza o registro de tais operações no balanço das instituições financeiras; e determinar as medidas corretivas necessárias”.*<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Lê-se, textualmente: “Notícias veiculadas em jornais e revistas de grande circulação - anexadas à presente representação - dão conta de que o Tesouro Nacional tem atrasada a repasse, a instituições financeiras públicas e privadas, de verbas destinadas ao pagamento, entre outras, de despesas de responsabilidade da governa federal referentes a benefícios sociais e previdenciários, ao Bolsa Família, ao abono e seguro-desemprego, a subsídios de financiamento agrícolas etc. As instituições financeiras, no papel de agentes financeiros, efetuam a pagamentos de tais valores aos respectivos beneficiários mas não têm recebido, do Tesouro Nacional, no mesmo dia, o repasse dos referidas recursos. De acordo com uma das repartagens, a prática de atrasar referidas repasses teve início em 2012, mas intensificou-se no final de 2013 e na primeira semestre do presente exercício financeiro.”

<sup>52</sup> A questão tem recebido recorrente atenção da imprensa, que matiza os fatos como indicativos de *pedaladas fiscais*, ou de *cantabilidade criativa*, expressões com as quais a mídia teria definido demonstrações contábeis de Arno Hugo Augustin Filho, Secretário do Tesouro Nacional, de 2007 a 2012, a quem a imprensa acusou de ter tentado “(...) *melhorar artificialmente o resultado das contas públicas*”. O Estado de São Paulo, Caderno Economia e Negócios - E & N, domingo, 11 de janeiro de 2005. Pode-se confirmar que o assunto guarda intensa carga ideológica.

<sup>53</sup> Procurador Dr. Júlio Marcelo de Oliveira, representação datada de 21 de agosto de 2014, junto ao Ministro José Múcio Monteiro.



65. A referência às notícias da imprensa revela o amplo apelo midiático que a questão envolve. Alguns juízos foram emitidos ao longo da acirrada campanha presidencial de 2014. A esses repasses, justificados no contexto dos contratos de prestação de serviços, a imprensa imputou um escândalo aritmético-financeiro, desprezando regra elementar que nos dá conta de que, em matéria de partidas dobradas a ordem dos fatores não altera o produto. Também não se levou em conta um dos fatores essenciais na construção do modelo, isto é, o repasse de valores do PBF. Mesmo assim, no entanto, o modelo carece de aperfeiçoamentos.

66. A representação escorou-se na Lei de Responsabilidade Fiscal, artigos 32<sup>54</sup>, 38<sup>55</sup> e 36<sup>56</sup>. Consiste, essencialmente, na afirmação de que as

---

<sup>54</sup> Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. § 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições: I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita; III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal; IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo; V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição; VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar. (...).

<sup>55</sup> Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes: I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício; II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano; III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir; IV - estará proibida: a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada; b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal. § 1º As operações de que trata este artigo não serão computadas para efeito do que dispõe o inciso III do art. 167 da Constituição, desde que liquidadas no prazo definido no inciso II do *caput*. § 2º As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil. § 3º O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora.

<sup>56</sup> Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. Parágrafo único. O disposto no *caput* não proíbe

operações efetivadas pela CEF, no atendimento de contrato de serviço regularmente contratado com o Governo Federal, seriam, efetivamente *operações de crédito*<sup>57</sup>. Com todo o respeito, consideração, apreço e reverência institucional e pessoal para com o ilustre membro do Ministério Público que atua no caso, pode-se dissentir dessa tipificação. Tem-se contrato de prestação de serviços, marcado por intermediação.

67. *Operações de crédito* dependem de fixação de obrigações bilaterais, pendentes de prévia autorização para a tomada ou repasse de valores, a par de uma série de elementos identificadores, como se lê em autoridade no assunto:

*"A operação de crédito pode ter diversos instrumentos. De qualquer forma, constitui-se em obrigação bilateral. O ato de autorização do empréstimo pode ser unilateral, uma vez que decorre de ato típico do Estado. De outro lado, para que surja a operação, é ela contratual e necessita de vínculo bilateral. Como já esclareci, cuida-se de contrato de direito público porque: a) deve haver prévia previsão orçamentária; b) exige disposição legal específica; c) há obrigatoriedade de autorização e controle do Senado; d) necessária a finalidade pública; e) é possível alteração unilateral de determinadas cláusulas, se assim foi previsto na lei; f) há sujeição a prestação de contas; g) há inviabilidade de execução específica; h) pode ocorrer rescisão unilateral"*<sup>58</sup>.

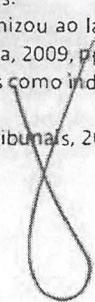
68. Isto é, não é o mero adiantamento de valores, com resultados negativos compensados com fluxos também eventualmente positivos, que poderia, como resultado de mera expressão de trânsito de expressões financeiras, qualificar a *operação de crédito*, como definida no texto da lei de responsabilidade fiscal. Há necessidade de um contrato, que expresse, literal e

---

instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

<sup>57</sup> *Operação de crédito* é tema tratado por Ives Gandra da Silva Martins em livro que organizou ao lado de Carlos Valder do Nascimento, *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*, São Paulo: Saraiva, 2009, pp. 198-199. Nesse trabalho, o ilustre publicista explicita todos conceitos de operação de crédito, tais como indicados na lei de responsabilidade fiscal.

<sup>58</sup> Oliveira, Regis Fernandes de, *Curso de Direito Financeiro*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 457.



inequivocamente, o transpasse de valores. Presumiu-se a operação de crédito desprezando-se cláusula contratual que meramente trata de fluxo de caixa, necessário para atendimento de programa governamental que atende a quase 14 milhões de famílias brasileiras. De qualquer modo, para que se evitem dúvidas, necessário que se recomende à CEF e ao Tesouro que aperfeiçoem os contratos aqui discutidos.

69. O contrato de prestação de serviços que a CEF celebrou com a União Federal também não expressa uma operação de mútuo. Não projeta como efeito a abertura pura e simples de um crédito, em favor da União, para quaisquer operações. Não se tem emissão (e nem aceite) de qualquer sorte de título ou cártula. Não se revela nenhuma aquisição financiada de bens. Não há recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas. Não se alcança a definição de *operação de crédito*, seguindo-se o conceito do inciso III do art. 29 da lei de responsabilidade fiscal.

70. De igual modo, não se poderia cogitar sem muitas dúvidas sobre a incidência do art. 37 da lei de responsabilidade fiscal, que define as operações de crédito por equiparação<sup>59</sup>, porquanto nenhuma das hipóteses nessa regra descritas alcançaria o traspasso bancário que matizou o contrato celebrado entre a CEF e a União, para os efeitos do recolhimento de valores do PBF.

---

<sup>59</sup> Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados: I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição; II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes; IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.

71. Isto é, não se pode tipificar o contrato de prestação de serviços celebrado entre CEF e União Federal como uma *operação assemelhada*, porquanto não haveria, em nenhum momento, qualquer semelhança entre o pactuado para o atendimento de programas de governo em face de contratos claramente definidos no direito privado, a exemplo da figura do mútuo, em todas suas modalidades, inclusive em sua forma feneratícia<sup>60</sup>.

72. A definição de *operação de crédito* é restritiva e específica, a ponto de que “a Constituição não vincula a realização de operações de crédito à sua aplicação em despesas de capital, nem proíbe o uso de receitas de operações de crédito para financiar despesas correntes, ao contrário do que sugere uma pequena leitura do dispositivo, quando dissociada da tradição orçamentária”<sup>61</sup>. Tem-se formulação que lembra as linhas gerais do gerenciamento de uma folha de pagamentos, e não a efetividade de um *compromisso financeiro*, preliminar para que se defina uma operação de crédito, como se infere da linguagem do inciso III do art. 29 da LRF.

73. A regra proibitiva decorreria de arranjo institucional que tinha (e tem) por objetivo a realização de políticas macroeconômicas<sup>62</sup> cujo conteúdo não é afetado pelo contrato de prestação de serviços que rege as contestadas relações

---

<sup>60</sup> “Mútuo (...) é o empréstimo de alguma coisa, que consiste em número, peso, ou medida, e com o uso se consome. É um contrato da classe dos reais, cujas obrigações só começam depois da entrega da coisa emprestada ao mutuário”. É esta a definição clássica de Teixeira de Freitas, que se reporta ao art. 477 da Consolidação das Leis Civis. Freitas, Augusto Teixeira de, *Vocabulário Jurídico*, Tomo I, São Paulo: Saraiva, 1983, p. 219.

<sup>61</sup> Oliveira, Weder de, *Curso de Responsabilidade Fiscal- Direito- Orçamento- Finanças Públicas*, Belo Horizonte: Forum, 2013, p. 394.

<sup>62</sup> Nesse sentido, conferir, Giambiagi, Fabio, e Além, Ana Cláudia, *Finanças Públicas- Teoria e Prática no Brasil*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, pp. 170 e ss.

entre a CEF e a União Federal. Como enfatizou um desembargador federal especialista em matéria financeira, *“um dos grandes objetivos da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal era o de administrar o crescente e desproporcional passivo da dívida pública existente no momento de sua edição, bem como controlar o endividamento público futuro, de maneira a permitir o crescimento sustentado do Estado brasileiro”*<sup>63</sup>.

74. No caso presente, não se percebe, em nenhum momento, alguma preocupação para com restrições à dívida pública. Tem-se, *sic et simpliciter*, pura e simplesmente, um contrato de serviços que tem por objetivo atender a um programa governamental qualificado por orientação constitucional, relativa à garantia da dignidade da pessoa humana.

#### VIII) O Relatório de Fiscalização TC 021.643/2014-8

75. Essas razões não teriam sido levadas em conta na confecção do Relatório de Fiscalização TC 021.643/2014-8, resultado da representação do ilustre membro do Ministério Público que atua no TCU, e que decorreu de fiscalização de ampla e documentada ação de fiscalização junto ao Banco Central do Brasil, ao Ministério da Fazenda, à Secretaria do Tesouro Nacional, à CEF, ao Banco do Brasil S.A., ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, ao Ministério do Trabalho e Emprego-MTE, ao

---

<sup>63</sup> Abraham, Marcus, *Curso de Direito Financeiro*, Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 297.



Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS, ao Ministério das Cidades e ao Instituto Nacional do Seguro Social<sup>64</sup>.

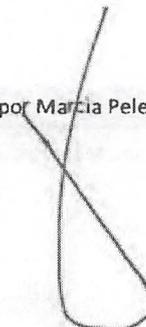
76. O referido relatório aferiu passivos junto à CEF (bolsa família, abono salarial e seguro desemprego), ao Banco do Brasil (equalização de safra agrícola e títulos e créditos a receber junto ao Tesouro Nacional), ao BNDES (programa de sustentação do desenvolvimento), ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS (âmbito do programa *Minha Casa minha vida*), entre outros. No presente parecer enfoca-se, tão somente, o tema sob a ótica da relação entre a CEF e a União quanto aos repasses do *PBF*, objeto da demanda submetida à CCAF.

77. Houve críticas contundentes à atuação do Banco Central do Brasil, na aferição do trânsito de valores, necessário no fluxo financeiro e na administração dos contratos aqui mencionados. Tanto quanto se percebe, ao contrário do consignado do relatório aqui tratado, o Banco Central do Brasil utiliza metodologia de amplo uso internacional. Parece-nos que a metodologia denominada de *conceito abaixo da linha* utiliza valores e demonstrativos que combinam as movimentações da conta única do Tesouro, bem como os dados dos gastos governamentais. Não haveria o uso de práticas discricionárias.

78. Porém, como se lê do substancial relatório aqui referido, quatro foram as questões colocadas pela equipe técnica do TCU, ainda que apenas a primeira delas tenha algum valor para a compreensão do problema, tal como colocado junto à CCAF, e aqui respondido, nomeadamente:

---

<sup>64</sup> O tema da competência sancionatória do Tribunal de Contas da União foi explorado por Marcia Pelegrini, *A Competência Sancionatória do Tribunal de Contas*, Belo Horizonte: Fórum, 2014.



*“ Questão 1 - os eventuais atrasos na cobertura, pela União, dos montantes devidos às instituições financeiras em decorrência das operações relacionadas à equalização de taxas de juros e ao pagamento de dispêndios de responsabilidade da União representam uma operação de crédito?”*

*Questão 2 - qual a natureza e demais características dos R\$ 4 bilhões de que trata a Nota de Esclarecimento publicada pelo Bacen em 15/07/2014?*

*Questão 3 - os repasses, aos demais entes federados, dos recursos referentes aos royalties do petróleo, da compensação financeira pelo uso de recursos hídricos e da cota-parte do salário educação estão sendo efetuados nos prazos devidos?*

*Questão 4 - qual impacto fiscal (resultado e endividamento) decorrente de atrasos na cobertura de valores devidos às instituições financeiras, na transferência de recursos aos demais entes federados, bem como dos R\$ 4 bilhões de que trata a Nota de Esclarecimento publicada pela Bacen em 15/07/2014?”*

79. O ponto central, sobre o qual se materializa toda a discussão, é o alcance da definição de *operação de crédito*, de onde emergiria todo o conjunto de penalidades, constrangimentos e objurgações apontadas e sugeridas. Por isso, necessário, central, nuclear, que se defina *operação de crédito* e, no exato contexto, se o caso presente - - de fato - - e inequivocamente, qualificaria a referida *operação de crédito*. O que se tem, efetivamente, é um contrato de prestação de serviços.

80. Os auditores da área técnica do TCU partiram de um fato que reputaram como consumado, no sentido de que o contrato de serviço aqui avaliado trata-se, *efetivamente*, de uma *operação de crédito*, talvez não levando em conta alguma tipologia contratual que informa a avença entre a CEF e a União.

81. Nesse esforço, buscaram o conceito legal de operação de crédito (item 55) - - enfatizando *compromisso financeiro assumido* - -, explicitaram os dois tipos básicos de operações de crédito (orçamentárias e extra orçamentárias, item



56), conceituaram as *Antecipações de Receita Orçamentária (ARO)* – item 57-, trataram de condições para contratação de operação de crédito (item 59), discorreram didaticamente sobre a necessidade de autorização legislativa para contratação de operação de crédito (item 61), bem como sobre a *regra de ouro* do art. 167 da Constituição Federal (itens 65 e ss.). Há muita informação em matéria financeira, compendiada de modo sintético e didático.

82. O relatório também discorre didaticamente sobre o tema do orçamento público, no que se refere a princípios e vedações (item 2.6.4.), sobre a concessão de subvenções e despesas obrigatórias de caráter continuado (item 2.6.5), entre tantos outros assuntos, paralelos e concomitantes. Os auditores da área técnica do TCU reproduzem cláusulas do contrato firmado (itens 273, 274 e 275). Tem-se um volumoso trabalho de direito financeiro, com estações nos pontos cardeais da disciplina.

83. Toda a linha de raciocínio foi construída com base no estudo de planilha de pagamentos, sem se levar em conta o contrato, seus motivos, o que envolve, os interesses que tutela, bem como, especialmente, os instantes temporais nos quais a CEF contou com saldo positivo. Não teria havido, com todo o respeito, qualquer consideração para com o programa que fomentou a avença, bem como para com as várias modalidades negociais que se travam entre controlador e controlada. Fez-se juízo de subsunção, partindo-se de um enquadramento legal (LRF) e alcançando-se uma operação que não poderia ser realizada de outra maneira.

84. Os auditores do TCU registraram (item 278) que “(...) a CAIXA utilizou recursos próprios para, em nome da União, efetuar os pagamentos do

*Bolsa Família. Referidos adiantamentos de recursos efetuados pela CAIXA à União ao longo dos exercícios financeiros de 2013 e de 2014, enquadram-se no conceito de operação de crédito (...)*". E ainda (item 281) "*no que tange ao enquadramento de referida operação extra orçamentária, a equipe entende que se trata de uma operação de crédito extra orçamentária de que trata o art. 38 da LRF. Isso porque a obtenção dos recursos junto à CAIXA foi efetuada não com o objetivo de autorizar novos gastos orçamentários, mas para cobrir insuficiência de caixa ao longo dos exercícios de 2013 e 2014*".

85. Elegeu-se como premissa uma decisão apriorística de que teria havido *operação de crédito*, de natureza extra orçamentária. Trata-se de um argumento *ex concessis*, que "*(...) limita a validade de uma tese àquilo que cada qual está disposto a conceder, aos valores que se reconhecem, aos fatos com os quais se está de acordo*"<sup>65</sup>. O relatório não teria cogitado de outros elementos centrais ao negócio. De igual modo, não teria avaliado os efeitos que o corte de pagamentos, por parte da CEF, impactaria a vida de milhões de brasileiros. Há fortes indícios de inexigibilidade de outra conduta.

**IX) A posição da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil sobre a possibilidade das instituições financeiras realizarem operações acessórias, sem natureza creditícia**

86. A peculiaridade do assunto, o nível de especialização e os impactos de qualquer decisão sobre os arranjos financeiros com os quais contamos exige oitiva da Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil. Nesse sentido, em

---

<sup>65</sup> Ferraz Jr., Tércio Sampaio, *Introdução ao Estudo da Direito- Técnica, Decisão, Dominação*, São Paulo: Atlas, 1994, p. 339.



resposta a provocação dessa Consultoria-Geral da União, os advogados do BACEN elaboraram estudo denso e minucioso, consubstanciado no Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC, devidamente aprovado pelo dirigente desse corpo de advogados públicos.

87. No referido parecer, são realçados alguns pontos que confirmam a linha aqui seguida, no ponto de que a avença entre a CEF e a União qualificaria tão somente um contrato de prestação de serviços, e não uma operação de crédito, ou um empréstimo, como entendeu a área técnica do Tribunal de Contas da União.

88. Há claríssima identificação da classificação doutrinária das operações bancárias, que reproduzi em seguida, com ênfases minhas, e com omissão da numeração e das notas de rodapé, que podem ser colhidas no texto original do referido parecer:

*“ (...) A classificação tradicionalmente aceita na doutrina e observada na regulação e prática dos negócios financeiros divide as operações bancárias em razão da relação do objeto de cada uma delas com a negociação do crédito. Com efeito, a doutrina especializada aborda a classificação das operações bancárias, distinguindo-as em essenciais (que envolvem a negociação do crédito, subdividindo-se em operações ativas e passivas) e acessórias (que compreendem a prestação de serviços). São exemplos de operações essenciais os depósitos, as contas correntes, os empréstimos, as aberturas de crédito e as antecipações. Podem ser citados como exemplos de operações acessórias a custódia de valores, a cobrança de títulos, o fornecimento de cofre de aluguel e a intermediação no pagamento e recebimento de valores.*

*(...) Em geral, as operações essenciais consubstanciam obrigação de dar, e as operações acessórias (prestação de serviço), obrigação de fazer. Nos contrários bancários que têm por objeto operações essenciais ou fundamentais (operações de crédito, v.g.), são instituídas, em regra, obrigações recíprocas de dar, consistentes em prestar crédito (dar dinheiro) e em contrapartida, a restituição do valor (acrescida dos juros pactuados). Por outro lado, os negócios classificados como mera prestação de serviço (operações acessórias) contêm apenas obrigação de fazer, que vincula a instituição financeira, mediante remuneração (tarifa ou comissão), a*



*essa prestação. No entanto, é possível que um mesmo contrato bancário contenha obrigações de dar e de fazer; é o que pode ocorrer, por exemplo, na intermediação bancária no pagamento, em que a instituição financeira assume a obrigação de fazer (prestação de serviço no pagamento a ou de terceiro, por exemplo), que traz embutida a obrigação de dar”<sup>66</sup>.*

89. Os procuradores do Banco Central do Brasil enfatizam a importância dessa modalidade de contrato de serviço na circulação de riquezas e na economia nacional, de modo minudente. Segue excerto, com ênfases minhas, e como omissão de numeração e notas de rodapé:

*“ (...) E esse serviço específico de pagamento tem assumido grande relevância na circulação de riquezas na economia nacional, porquanto é cada vez mais comum a utilização de “carnês” ou boleto para pagamento, em banco, de dívidas decorrentes de obrigações de qualquer natureza (prestação referente à aquisição de produtos e serviços, taxas condominiais, multas, tributos etc.) Com a crescente inclusão financeira observada nos últimos anos em decorrência da expansão do número de agências bancárias, de postos de atendimentos e de correspondentes, constitui inegável comodidade a possibilidade de se realizarem pagamentos (ou de se receberem pagamentos) por meio da rede bancária espalhada pelo País.*

*(...) Ainda em relação aos serviços de pagamento que podem ser fornecidos por instituições financeiras, é importante registrar que as regras sobre a emissão de boleto de pagamento estão contidas na Circular nº 3.598, de 6 de junho de 2012, editada pelo Banco Central, com base, entre outros diplomas, na Lei nº 10.214, de 30 de agosto de 2001, que disciplina o sistema de pagamentos brasileiro. O parágrafo único do art. 1º da referida circular, abaixo transcrito, bem demonstra a natureza da obrigação (prestação de serviço) que se forma entre o beneficiário, credor que contrata o serviço de pagamento, e a instituição financeira, que se obriga a prestar os serviços de emissão do boleto e de recebimento da dívida:*

*Art. 1º O boleto de pagamento é o instrumento padronizado, por meio do qual são apresentadas informações sobre:*

*I - a dívida em cobrança, de forma a tornar viável o seu pagamento;*

*II - a oferta de produtos e serviços, a proposta de contrato civil ou o convite para associação, previamente levados ao conhecimento do pagador, de forma a constituir, pelo seu pagamento, a correspondente obrigação.*

*Parágrafo único. Para fins do disposto nesta Circular, considera-se:*

---

<sup>66</sup> Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil. Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBCB. Alexandre Forte Maia, Igor Arruda Aragão, Cristiano de Oliveira Lopes Cozer.

I - beneficiário: o credor da dívida em cobrança de que trata o inciso I e o destinatário final dos recursos de que trata o inciso II, ambos deste artigo;

II - pagador: o devedor da dívida em cobrança de que trata o inciso I e o aceitante da obrigação de que trata o inciso II, ambos deste artigo;

III - instituição financeira recebedora: a instituição financeira que recebe os fundos do pagador ou de alguém que age em seu nome, nos termos das informações constantes no instrumento;

IV - instituição financeira destinatária: a instituição financeira contratada pelo beneficiário para, na qualidade de mandatária:

a) emitir e apresentar o boleto de pagamento ao pagador, caso o beneficiário não opte por fazê-lo diretamente; e

b) receber os recursos oriundos do pagamento efetuado pelo pagador e creditá-los na conta do beneficiário. (C.n.)

(...) Outro serviço relevante, distinto das tradicionais operações de crédito (operações essenciais), passível de fornecimento por bancos, é o "del credere", que pode-se fazer presente em contratos de comissão. Nas operações acessórias em que estejam subjacentes elementos de um contrato de comissão, as instituições financeiras atuam como simples intermediários ou prestam um serviço determinado, pelos quais cobram comissões, com o que cobrem os gastos efetuados nas operações, além de terem alguma margem de lucro. Dentro desses serviços pode estar pactuada a cláusula "del credere", que permite ao banco dar garantia de solvabilidade de pessoas em contratos entre elas firmadas, acarretando para o banco a responsabilidade de efetuar o pagamento se o devedor não o fizer.

(...) Tendo em vista a referência a contrato típico no parágrafo anterior (contrato de comissão), é preciso fazer um alerta. Um aspecto pouco explorado pela doutrina, ao que se pode perceber, é que os contratos bancários dificilmente correspondem às versões nominadas previstas no Código Civil. Distintamente, envolvem plexos de direitos e obrigações que tornam difícil a classificação em uma só figura contratual. Uma das consequências disso é que, com frequência, contratos bancários contêm cláusulas de cunho creditício e outras de caráter não creditício. Para que contratos específicos possam ser caracterizados como operações bancárias essenciais ou acessórias, portanto, cumpre verificar que tipo de estipulação ocorre predominantemente.

(...) A distinção entre operações bancárias essenciais e acessórias também pode ser percebida na legislação e na regulamentação do sistema financeira. Não se trata, portanto, de assunto que se restringe ao ambiente próprio da doutrina; antes, porém, possui relevância prática na formação e na aplicação das regras que dizem respeito ao adequado funcionamento do mercado financeiro.

(...) No campo legal, cumpre mencionar a Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, que dispõe sobre o sigilo bancário das operações realizadas por instituições financeiras. O art. 1º do referido diploma legal acolhe a separação

*entre operações essenciais e acessórias – defendida pela doutrina, conforme parágrafos anteriores –, ao estabelecer o dever de sigilo em relação às operações ativas e passivas (operações essenciais) e aos serviços prestados (operações acessórias). Como se vê, o legislador fez questão de se referir, de modo expresso, aos serviços bancários, reconhecendo-os como categoria distinta das operações de natureza creditícia (operações ativas e passivas).*

*(...) A regulamentação editada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) também reflete, de forma indireta, a classificação das operações bancárias em essenciais e acessórias.”<sup>67</sup>*

90. Mais especificamente, de algum modo explicitando as linhas gerais do contrato de prestação de serviços aqui discutido, continuam os procuradores do Banco Central do Brasil, com ênfases minhas, e com as omissões acima já especificadas:

*“ (...) Quanto à regulamentação do CMN, embora não haja ato normativo dispondo exaustivamente sobre a caracterização das operações bancárias acessórias, a disciplina atinente à cobrança de tarifas fornece boas indicações sobre a matéria. Isso ocorre porque tarifa é a remuneração cobrada pela instituição regulada em contrapartida à prestação de serviços (não se confundido, portanto, com a remuneração de operações essenciais – normalmente, taxas de juros e descontos). Nesse contexto, o art. 1º da Resolução nº 3.919, de 25 de novembro de 2010, conceitua tarifa como a “remuneração pela prestação de serviços por parte das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil” (art. 1º). A doutrina e a prática bancária empregam ainda o vocábulo comissão para designar a contrapartida à prestação de serviços.*

*(...) O CMN tem regulamentado a cobrança de serviços prestados por instituições financeiras, permitindo a cobrança de tarifa como contrapartida. Com efeito, a tarifa bancária tem sido disciplinada por aquele órgão como uma espécie de contrapartida remuneratória aos serviços efetivamente prestados por instituições financeiras. Cuida-se, portanto, de obrigação assumida pelo tomador do serviço (cliente bancário) perante o prestador (instituição financeira), que, por sua vez, obriga-se a fornecer atividade específica, distinta da intermediação do crédito.*

*(...) Nesse contexto, a remuneração (tarifa ou preço) paga pelo cliente (tomador) e o comportamento exigido da instituição financeira (prestadora) constituem pacto bilateral e oneroso; é bilateral porque ambas as partes envolvidas assumem obrigações e oneroso, porque cria vantagens e ônus para um e outro pactuante. Nessa relação, cada obrigação condiciona e justifica a existência da outra, de sorte*

<sup>67</sup> Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil. Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBCB. Alexandre Forte Maia, Igor Arruda Aragão, Cristiano de Oliveira Lopes Cozer.

que só há remuneração se houver prestação de serviço e, prestação de serviço, se houver remuneração.

*(...) Em conformidade com a sistemática consagrada na Resolução nº 3.919, de 2010, do CMN, os serviços prestados pelas entidades reguladas classificam-se como essenciais (art. 2º), prioritários (art. 3º), especiais (art. 4º) e diferenciados (art. 5º). Há, naturalmente, contratos bancários que, por envolverem a conjugação de serviços mais complexos e delineados sob medida para governos e grandes clientes institucionais, não se submetem diretamente aos preceitos dessa Resolução, mas às cláusulas contratuais pactuadas entre as partes. Não obstante, há, no ato normativo em apreço, a indicação de determinados tipos de atividades efetuadas por instituições financeiras que, segundo o juízo do regulador do sistema financeiro, devem-se considerar como serviços.*

*(...) Diante do exposto, analisados os aspectos presentes na doutrina e na legislação aplicável ao sistema financeiro, concluiu-se que as instituições financeiras estão autorizadas a prestar serviços bancários (operações acessórias), que não carregam em si elementos típicos das operações creditícias, cuja principal característica é a negociação do crédito, mediante atividade organizada de intermediação (operações essenciais)."<sup>68</sup>*

91. O ilustre Procurador-Geral do Banco Central do Brasil aprovou o parecer aqui mencionado, fixando os pontos nucleares do assunto, como segue, e com ênfases originais:

*" (...) Julgo adequado o pronunciamento da lavra da Câmara de Consultoria Geral, endossado pelo Procurador-Geral Adjunto, que, calcado na doutrina e na legislação de regência, bem demonstra os aspectos gerais relacionados à prestação de serviço por instituições financeiras.*

*Destaco, na análise feita pelo parecerista, a constatação de que há contratos bancários que envolvem complexa conjugação de operações bancárias de diversas naturezas, sendo tais avenças elaboradas sob medida para atender às necessidades próprias de grandes clientes institucionais, incluindo entidades governamentais. Não há dúvida de que contratos da espécie, por suas características próprias, regem-se pelas cláusulas estipuladas entre as partes no exercício pleno de sua autonomia negocial, sem prejuízo de que a sistemática fixada na Resolução CMN nº 3.919, de 2010, seja utilizada para aferir se determinados tipos de operações bancárias devem-se qualificar como serviços e não como negócios creditícios.*

*Exemplo típico de contratos para a prestação de serviços bancários a entidades governamentais é o contrato de repasse, cujo conceito consta no art. 1º. §*

<sup>68</sup> Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil. Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBCB. Alexandre Forte Maia, Igor Arruda Aragão, Cristiano de Oliveira Lopes Cozer.

1º. II, do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Ao indicar que a instituição financeira, no âmbito desse contrato, atua na condição de **mandatária** da entidade federativa, o Decreto efetua clivagem bem demarcada entre repasses e negócios de cunho creditício (operações ativas e passivas da instituição financeira). Em outras palavras, a sistemática acolhida pelo ato regulamentar explícita, para além de qualquer dívida, que a operação bancária consistente na transferência de recursos à conta de terceiros tem a natureza jurídica de mandato, distinguindo-a, por conseguinte, da categoria dos negócios creditícios.

Assim, tendo em conta a esfera de atuação do Banco Central do Brasil, impõe-se asseverar a possibilidade legal de que as instituições financeiras realizem operações reconhecidas pela prática bancária como acessórias, destituídas de qualquer elemento creditício. Um indicador relevante da caracterização de determinado negócio bancário como operação acessória (por oposição às operações essenciais, ou seja, operações de crédito) é a ausência de compromissos financeiros. Assim, cláusulas contratuais que, em lugar de compromissos financeiros, traduzem faculdades para as partes contratantes denotam a qualificação da avença como operação acessória, não como negócio de cunho creditício<sup>69</sup>.

## X) Considerações finais

92. A CEF poderia eleger pela interrupção dos pagamentos, e optou por não fazê-lo. Temia-se, certamente, a reação popular, como acima já noticiado. Atendeu-se, como também já argumentado, a um supremo valor que deve reger o assunto, calcado no resguardo de verbas de natureza alimentar. A CEF cumpriu uma regra contratual que não fora até então questionada, em juízo ou administrativamente.

93. Cumpria-se um contrato cujo destinatário principal é o beneficiário do PBF. A CEF é um agente de expressiva atuação social, objetivo que deve perseguir e realizar. A administração do pagamento dessas várias obrigações é hoje atividade expressiva da CEF.

<sup>69</sup> Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil. Despacho do Senhor Procurador-Geral, Dr. Isaac Sidney Menezes Ferreira, aprovando o Parecer Jurídico 33/2015-BCB/PGBC.



94. Os técnicos do TCU provavelmente não levaram em conta os vários momentos nos quais a CEF fora superavitária no confronto entre créditos e débitos decorrentes dos repasses necessários.

95. Por vezes a CEF revela-se como deficitária, por vezes, encontra-se superavitária. No caso presente, a CEF atuou corretamente ao buscar meios de composição para o ajuste do fluxo de caixa – junto ao contratante MDS – buscando solver eventuais desequilíbrios quando a diferença entre créditos e débitos não se comportava em conta superavitária. O ato de gestão da CEF- ao contrário do que pode inferir o relatório aqui discutido- demonstra meio apropriado na condução dos seus negócios com apoio em instrumento contratual e nas regras normativas que recobrem a avença. Tem-se - - objetivamente - - um regime de fluxo de caixa, conforme foi demonstrado. O encontro final de contas apontaria um suposto equilíbrio. Ainda nas reuniões havidas na CCAF, evidenciou-se que a situação era episódica, esporádica e que, ao que consta, já se normalizou o fluxo de recursos para suprimento das várias contas aqui noticiadas.

96. No contrato presente, a instituição contratada poderia negar o repasse de recursos. Não o fez, com base em cláusula contratual. Ainda assim, insistiu-se, necessário que Tesouro e CEF aperfeiçoem o modelo, fixando travas, de modo que não se tenha mais dúvidas quanto à operação realizada, nas hipóteses aqui tratadas.

97. O que se tem é um *contrato de prestação de serviços de cadastro único das ações de transferência direta de renda do Governo Federal sob a*

gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. No que interessa, objetivamente, do contrato:

*Subcláusula Sexta - Os recursos relativos aos benefícios depositados em Conta Suprimento, não pagos dentro dos períodos de validade das parcelas, serão devolvidos pela Contratada até o penúltimo dia útil do mês subsequente ao vencimento da parcela, acompanhada de Relatório, conforme definido no Projeto Básico.*

*Subcláusula Sétima - A renumeração dos recursos em saldo na conta suprimento será repassada a Contratante no 10º (décimo) dia útil de cada mês, acompanhada de Demonstrativo de Remuneração Mensal para conferência da Contratante, que será enviado no primeiro dia útil imediatamente posterior ao repasse da Remuneração.*

*Subcláusula Oitava - Na eventual insuficiência de recursos na Conta Suprimento para o pagamento de benefícios constantes das folhas de pagamento das Ações de Transferência de Renda, fica assegurado à Contratante o direito de optar pela suspensão deste serviço até que seja normalizado o fluxo financeiro, conforme Inciso XV do art. 78, da Lei 8.666, de 1993.*

*Subcláusula Nona - Na eventual insuficiência de recursos na Conta Suprimento para o pagamento de benefício constantes da folha de pagamento das Ações de Transferência de Renda, se a Contratada assegurar por seus meios o pagamento dos benefícios, fica assegurada à Contratada remuneração diária sobre o saldo negativo registrado nessa conta com base na taxa extramercado do Banco Central - DEDIP.*

98. Tem-se, de fato, uma via de mão dupla, em todos os sentidos. A CEF estaria obrigada a devolver recursos, quando, ao fim do período, ainda os mantivesse. À CEF se outorgou a possibilidade de utilizar, na hipótese do não repasse de recursos, a prerrogativa de que trata o inciso XV do art. 78, da Lei 8.666, de 1993, isto é, poderia suspender o pagamento dos benefícios. E não o fez. Deve ser instada a fazê-lo, por intermédio de recomendação, dessa Advocacia-Geral da União.



99. Possibilitou-se à CEF assegurar por seus meios o pagamento dos benefícios. Em contrapartida, à CEF outorgou-se a possibilidade de remuneração diária sobre saldo negativo, quando existente. É cláusula de operação contratual, divulgada, por força de regra que determina publicação de contratos afetos a interesse público, pelo menos quanto a seus extratos. E não houve questionamentos.

100. Deve-se indagar de uma aferição contábil, que leve em conta também os momentos nos quais a CEF deteve valores superiores aos quais desembolsou diariamente. Para a CEF há também outros elementos que justificam a construção, assinatura e realização do contrato.

101. A natureza de contrato acessório, na tipologia do direito bancário, caracteriza a situação. A CEF detém a prerrogativa de também dispor de valores, a seu favor, especialmente no início dos meses sobre os quais incidem os cálculos, ainda não definitivamente realizados.

102. Não se poderia tratar um contrato de prestação de serviços, com cláusulas ajustadas e transparentes, no contexto de uma hermenêutica restritiva que decorre de insistência de aplicação da LRF em conjuntura na qual não se justifica a sua aplicação exclusiva.

103. Não se pode perder de vista o pano de fundo da discussão, os destinatários dos recursos, o tema do combate à pobreza e o resgate da dignidade da pessoa humana. No caso presente, outra ótica apenas faria

homenagem a um procedimentalismo burocrático<sup>70</sup> preocupado com procedimentos, e não com resultados.

104. À CEF, a quem se incumbiu um fim na operação - - repassar valores aos beneficiários do programa - - deve-se resguardar um meio, que a cláusula contratual aqui discutida possibilita e garante. Esses contratos necessariamente deveriam ter sido revistos e aprovados por respectivas áreas técnicas.

105. Deve-se consignar, em relação a situações análogas às aqui tratadas, que eventualmente ainda ocorram, no futuro, nos termos parametrizados nas limitações anteriormente mencionadas, e apenas nas quais haja dúvidas de interpretação, por parte das Consultorias Jurídicas dos vários Ministérios que celebram contratos aqui tratados, e dado o rigor interpretativo que a questão exige, que se deve atentar analogicamente para o disposto no art. 4º do Decreto nº 7.793, de 17 de agosto de 2012, que cuida da contratação de serviços de agentes financeiros pelos órgãos e entidades do Poder Executivo. Isto é, em caso de dúvidas de interpretação das matérias aqui tratadas, deve-se ouvir as autoridades fazendárias.

106. O Ministério da Fazenda e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional podem se manifestar no assunto, nos casos de dúvida, como colaboração, desde que devidamente provocados por parte das Consultorias Jurídicas dos vários Ministérios. Substancialmente, à Procuradoria-Geral da

---

<sup>70</sup> Para o tema do *procedimentalismo burocrático*, por todos, Peters, B.Guy, *The Politics of Bureaucracy- an introduction to comparative public administration*, London and New York: Routledge, 2010, especialmente pp. 33 e ss.

Fazenda Nacional caberia interpretar temas afetos à Lei de Responsabilidade Fiscal, quando, e se instada regularmente para tal.

### **XI) Conclusões**

107. A CEF é um banco com natureza social, presta serviços de altíssimo interesse para a paz social, com prestações de serviços destinadas preliminarmente para o atendimento do bem-estar social, de preponderante utilidade pública.

108. E porque o ponto de partida para o entendimento do problema é a referência a núcleo fundamental do texto constitucional brasileiro vigente, no sentido de que é objetivo fundamental da República a erradicação da pobreza e a marginalização da redução das desigualdades sociais e regionais, é que se conclui que:

*A. O PBF tem por objetivo transferências de valores, atendendo a determinação constitucional relativa à erradicação da pobreza e a marginalização da redução das desigualdades sociais e regionais; dá continuidade a várias políticas públicas que se desenvolvem no País; trata-se da principal ação pública de transferência de renda no Brasil;*

*B. A CEF é um banco de caráter fundamentalmente social, que presta serviços de altíssima utilidade pública, com organização intensamente pulverizada em todo o território nacional, com características que justificam a inexigibilidade de licitação.*



quanto ao contrato de prestação de serviços entabulado com a União, com o objetivo de efetuar os repasses do PBF;

C. Isto é, a natureza jurídica e organizacional da Caixa Econômica Federal justifica a inexigibilidade de licitação; dessa afirmativa resulta a proeminência da contratada; de fato, a CEF é um banco público para o desenvolvimento econômico do País;

D. A CEF e a União ajustaram um contrato de prestação de serviços, com sujeição à Lei nº 8.666, de 1993; há uma singularidade na prestação do serviço, por parte da contratada;

E. Nos termos exatos do Parecer GQ-50, devidamente aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União, às instituições financeiras federais não se aplicam as restrições da Lei nº 4.595, de 1964; fixou-se que um ato permitido pela lei administrativa ou bancária não pode ser criminalmente reprimido; a unidade do direito, no contexto do referido parecer, repele que se tenha um ato como lícito e ilícito, ao mesmo tempo;

F. O fundamento do contrato aqui tratado é a prestação de um serviço, por parte da Caixa Econômica Federal, que consiste no repasse de valores de programas de Governo, decorrentes de lei, com atendimento a destinatários economicamente hipossuficientes;



G. O serviço é prestado mediante remuneração, devidamente pactuada; Os repasses feitos pelo Tesouro configuram fluxo financeiro, cuja aferição contábil revela alternâncias superavitárias e deficitárias, resolvendo-se, de modo equitativo, sempre, sem que se tenha enriquecimento ilícito, ou prejuízo, tanto por parte da contratante (União), quanto em relação à contratada (CEF);

H. As cláusulas pactuadas podem permitir um equilíbrio do contato; na hipótese de insuficiência de recursos na conta suprimimento para o pagamento das ações de transferência pode a contratada adimplir o pactuado com recursos próprios;

I. Tem-se um contrato acessório de prestação de serviços bancários, com tipologia analógica à dos contratos de traspasso bancário, ou de giro, nos quais a indisponibilidade transitória de fundos justifica que a contratada, a seu critério, opere transferências que são objeto da avença;

J. Na tipologia das resoluções do Banco Central do Brasil pode-se falar analogicamente também de um contrato de repasse, instrumento administrativo de interesse recíproco, por meio do qual a transferência de recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União;



*K. À contratada a avença permite interromper o pagamento dos valores do PBF, quando o Tesouro deixe de adiantar os recursos; no entanto, a opção pelo pagamento revela inexigibilidade de outra conduta, dada a comoção social, o caos e à ameaça à sobrevivência de milhões de pessoas, que a mera interrupção causaria;*

*L. O contrato qualifica-se pela necessidade de uma prestação de trato contínuo; ainda que possa a CEF optar pela interrupção do desembolso de valores, a afinidade de sua natureza jurídica e institucional com o programa que tutela demanda que mantenha os pagamentos;*

*M. Na hipótese de saldo negativo, ainda que eventual e episódica, tem a CEF direito à remuneração diária sobre o referido saldo registrado;*

*N. Quase 14 milhões de famílias seriam afetadas com a interrupção dos pagamentos; deve-se registrar que, em nenhum momento, houve dano aos beneficiários do PBF;*

*O. Não haveria, pelo menos em princípio, como se operacionalizar diretamente a passagem de recursos diretamente do Tesouro para os beneficiados do PBF;*

*P. Os pagamentos parecem qualificar o mero fluxo de recursos, com índices variáveis, positivos e negativos; não se poderia*

*afirmar com absoluta segurança que haveria operação de crédito na hipótese de mero adiantamento de valores, com resultados negativos compensados com fluxos também eventualmente positivos;*

*Q. A relação entre saldos e débitos deveria ser aferida dentro de um determinado período de tempo, preferencialmente ao longo de um dado ano civil, de modo que se tenha, ao fim do período uma exata dimensão do que foi recebido e repassado;*

*R. Ao fim desse período, deve haver uma identidade entre valores recebidos e repassados, trata-se da equação que comprova o fluxo de caixa e a inexistência de financiamento, da controlada em relação ao controlador;*

*S. Na sistemática do fluxo, parece ser regular a utilização de recursos próprios, pela CEF, em favor dos beneficiários do programa, conquanto que ao fecho de um determinado período observado tenha-se uma equivalência absoluta entre valores recebidos e repassados;*

*T. A CEF não estaria entregando recursos diretamente à União, e muito menos valendo-se de valores retidos para ampliar ganhos com a exploração do spread bancário;*



*U. Esses trânsitos financeiros com fluxo de caixa, ao que consta, teriam ocorrido eventualmente no passado; a exemplo do ocorrido com operações do seguro desemprego;*

*V. A CEF e a União ajustaram um contrato de serviço bancário, autorizado pelas normas de regência;*

*X. Parece ser objetivamente preliminar à definição de uma operação de crédito um compromisso financeiro que vincula os contratantes;*

*Y. No caso aqui tratado esse compromisso não existiria, porquanto poderia a CEF suspender os repasses na medida em que obstruídos os recursos oriundos do Tesouro.*

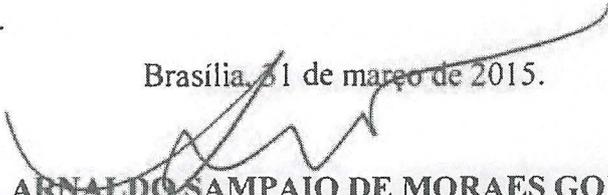
*Z. O presente caso trazido à CCAF é exemplo típico de um contrato de prestação de serviços devendo, CEF e União, ajustar, imediatamente, o fluxo de valores, de modo que a dívida aqui apresentada não se projete no tempo, prejudicando-se quase 14 milhões de famílias brasileiras.*

109. Na hipótese de aprovação do presente parecer, opina-se por recomendação à CEF e Tesouro para que se construam cláusula contratual que afaste qualquer dúvida quanto à aventada operação de crédito, opinando-se também para que se recomende à CEF que se abstenha de aplicar a cláusula contratual aqui discutida até decisão final do TCU.



110. São essas, Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado Advogado-Geral da União, as considerações que o momento suscita, e que constituem o parecer que submeto à esclarecida consideração de V. Exa., a quem, devolvendo o expediente, tenho a honra de reiterar seguranças de minha elevada estima e consideração.

Brasília, 31 de março de 2015.



**ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY**  
Consultor-Geral da União

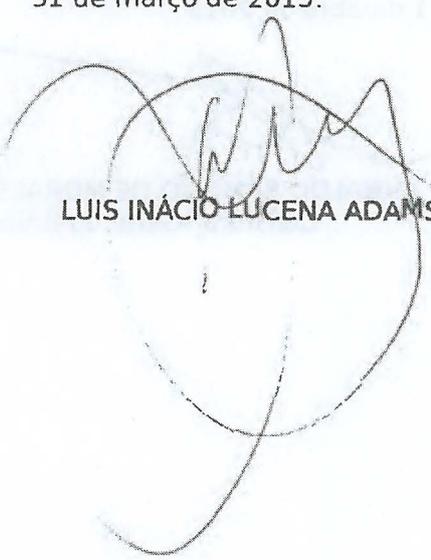


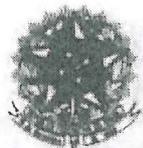
**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

**DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

1. Aprovo o Parecer nº ASMG/CGU/AGU/01/2015 do Senhor Consultor-Geral da União.
2. Restituam-se os autos à Consultoria-Geral da União para as providências subsequentes.

Em 31 de março de 2015.

  
**LUIS INÁCIO LUCENA ADAMS**



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

**DESPACHO DO CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO Nº 165/2015**

PROCESSO N.º 00688.001229/2014-93

**INTERESSADO:** Caixa Econômica Federal, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e Secretaria do Tesouro Nacional - STN

**ASSUNTO:** Controvérsia ente a Caixa Econômica Federal e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, acerca da insuficiência dos recursos repassados pelo Ministério à Caixa o âmbito do Programa Bolsa Família. Análise do ressarcimento dos custos financeiros decorrentes de diferenças de atualização de saldo negativo na Cona Suprimento. A Secretaria do Tesouro Nacional foi convidada a integrar o feito.

1. Encaminhe-se à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF, para conhecimento do Parecer ASMG/CGU/AGU/001/2015, que trata da parte remanescente às matérias elencadas no Termo de Conciliação nº 16/2014/CCAF/CGU/AGU-CRN, cientificando às partes interessadas no presente processo, além das Consultoria Jurídicas dos Ministérios em situação correlata.
2. Ao Gabinete CGU para envio de cópia do citado Parecer à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional-PGFN e Procuradoria-Geral do Banco Central - PGBACEN.

Brasília, 1 de abril de 2015.

**ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY**  
Consultor-Geral da União