

Aviso nº 1236-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 16 de setembro de 2009.

Senhora Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido nos autos do processo nº TC 015.770/2009-3, pelo Plenário desta Corte na Sessão Ordinária de 16/9/2009, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Atenciosamente,



UBIRATAN AGUIAR
Presidente

A Sua Excelência, a Senhora
Deputada Federal ANA ARRAES
Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor - CDC
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo II, Pav. Superior, Ala C,
Sala 152
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 2148/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.770/2009-3.
2. Grupo I – Classe II – Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Câmara dos Deputados – CD.
4. Entidade: Comissão de Valores Mobiliários – CVM.
5. Relator: Auditor André Luis de Carvalho, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 9ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-9).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia solicitação remetida a esta Corte de Contas pela Presidência da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, consubstanciada na Proposta de Fiscalização e Controle n.º 11 de 2003, no intuito de que este Tribunal proceda a fiscalização na Comissão de Valores Mobiliários – CVM com vistas a verificar sua atuação a regulação de contratos de investimento coletivo, em especial nas operações realizadas nas Fazendas Reunidas Boi Gordo S.A.,

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

9.1. conhecer da presente solicitação, com fulcro nos arts. 231 e 232, II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, I, “b” da Resolução-TCU 215/2008;

9.2. determinar à 9ª Secex a realização de auditoria com vistas a verificar a observância e a aderência da autarquia às atribuições institucionais previstas na legislação aplicável à entidade por ocasião do exercício da competência de regulação de contratos de investimento coletivo, em especial acerca das operações de emissão de títulos de investimento realizadas pelas Fazendas Reunidas Boi Gordo S.A.;

9.3. estabelecer o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar do dia 8/7/2009, para atendimento desta solicitação;

9.4. encaminhar, via Aviso a ser remetido pela Presidência desta Corte, cópia deste Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentam, para o Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, informando-o do atendimento parcial à Solicitação formulada;

9.5. restituir estes autos à 9ª Secex.

10. Ata nº 37/2009 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/9/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2148-37/09-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Augusto Nardes e Aroldo Cedraz.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luis de Carvalho (Relator, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues) e Weder de Oliveira.

ASSINOU O ORIGINAL

UBIRATAN AGUIAR
Presidente

ASSINOU O ORIGINAL

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator

Fui presente:

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 015.770/2009-3

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Entidade: Comissão de Valores Mobiliários – CVM.

Interessado: Câmara dos Deputados - CD (00.530.352/0001-59)

Advogados: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL PARA REALIZAÇÃO DE AUDITORIA ACERCA DA ATUAÇÃO DA CVM NA REGULAÇÃO DE CONTRATOS DE INVESTIMENTO COLETIVO, EM ESPECIAL NAS OPERAÇÕES REALIZADAS PELAS FAZENDAS REUNIDAS BOI GORDO S.A., CONHECIMENTO, FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ATENDIMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lançada aos autos pela 9ª Secex (fls. 11-15):

“Trata-se de solicitação originária da Câmara dos Deputados – CD, encaminhada a esta Corte por meio do Ofício Pres. n.º 152/09, de 07/07/2009, assinado pela Deputada Ana Arraes, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da referida Casa (protocolado no TCU sob o n.º 0000441356032, fl. 1, v. p.), pelo qual traz ao conhecimento do TCU a tramitação, naquela Comissão, após o desmembramento da anterior Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, da Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) n.º 11, de 2003, da autoria dos Srs. Luciano Zica e Luiz Antônio Fleury Filho, então Deputados Federais, em que se propunha *‘que a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias realize ato de fiscalização sobre a Comissão de Valores Mobiliários, quanto à sua atuação na regulação de contratos de investimento coletivo, em especial nas operações realizadas pelas Fazendas Reunidas Boi Gordo (FRBG)’*, proposição que originou, da parte do Relator, Deputado Celso Russomanno, por meio do Relatório Prévio datado de 05/05/2005 e da respectiva Complementação de Voto de 18/05/2005, a proposição pela oportunidade, conveniência e elevada relevância da realização de auditoria pelo TCU sobre a atuação da CVM acerca do objeto da noticiada PFC n.º 11.

Em cumprimento ao exposto, solicita a Presidente da Comissão que seja determinado, por este Tribunal, a implementação das ações previstas nas alíneas ‘b’, ‘d’ e ‘g’ do Plano de Execução e Metodologia de Avaliação do Relatório Prévio mencionado, que consistem, em síntese, na realização de auditoria pelo TCU sobre a atuação da CVM quanto ao assunto, com previsão de atuação *in loco* da equipe designada para o trabalho naquela autarquia federal.

O ofício é acompanhado dos aludidos Relatório Prévio e Complementação de Voto da PFC n.º 11, de 2003 (respectivamente de fls. 2-5 e 6-7, v. p.).

Encaminhados os autos à 9.ª Secex em 13/07/2009 (fl. 10, v. p.), esta instrução processual visa a realizar a primeira análise do pedido, propondo, ao final, as medidas que entendemos cabíveis.

Cumprе ressaltar que, no âmbito do processo judicial de falência da sociedade Fazendas Reunidas Boi Gordo S.A. (processo n.º 2002.171131-8 – 1ª Vara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo), com quebra transcorrida em 02/04/2004, consta a última emissão de edital com relação atualizada de credores quirografários da massa falida em 17/03/2008, segundo o qual foram apresentados créditos daquela espécie no valor total, à data da falência, de R\$ 2.050.599.818,19.

1.2. Teor da Proposta de Fiscalização e Controle n.º 11, de 2003.

Segundo a PFC n.º 11, de 2003, faz-se necessária auditoria no âmbito da CVM essencialmente em decorrência do suposto fato de *‘a CVM permitir que a FRBG emitisse títulos sem as garantias exigidas pelas normas da própria autarquia’* (fl. 3, v. p.).

Para corroborar tal entendimento, o Relatório Prévio indica que os autores do requerimento da proposição apresentaram a justificativa de que a sociedade FRBG infringiu o Código de Defesa do Consumidor (CDC - Lei n.º 8.078/1990), ao promover campanha publicitária intensa, ampla e enganosa, com emprego inclusive de campanha televisiva para alcance do maior público possível em especial em 1997, voltada à venda à população em geral de contratos de investimento coletivo em atividades de engorda de animais, mediante a promessa da possibilidade de obtenção de taxas de rentabilidade superiores a 40% em tão-somente dezoito meses de retorno, quando a lucratividade média da pecuária brasileira não ultrapassaria a taxa de 9% ao ano. Concluíram os autores que a CVM não cumpriu adequadamente suas atribuições.

O Relatório Prévio reconhece a competência da Comissão de Defesa do Consumidor acerca do assunto; contém menção à competência da CVM pela fiscalização das empresas que emitem títulos de investimento coletivo de engorda de animais e pelo cadastramento, autorização da emissão de títulos e aprovação de contratos e prospectos de venda; considera, na ocasião, como sendo inegáveis a oportunidade e a conveniência de implementar a fiscalização requerida pelos autores da proposição; corrobora o entendimento pelo desempenho irregular da autarquia no exercício de atribuições institucionais expressas em normas; considera de elevada relevância a proposta de fiscalização e controle apreciada por seu alcance econômico-social, mencionando que informações disponíveis indicam que os certificados de investimento emitidos pela FRBG de valores superiores a R\$ 50 mil não atingiriam 3% do valor total de títulos emitidos, com centenas de títulos entre R\$ 300,00 e R\$ 500,00; contém proposição, por meio do referido Plano de Execução e Metodologia de Avaliação, de diversos mecanismos e instrumentos para execução da fiscalização requerida, dentre as quais a atuação deste Tribunal; e contém o Voto do relator da proposição.

A Complementação de Voto contém a proposição de adoção de medida adicional, referente à requisição de técnicos da Receita Federal e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF.

2. ANÁLISE

2.1. Admissibilidade

A solicitação ora em análise contempla os requisitos de admissibilidade constantes do inciso III e § 1º do art. 232 do Regimento Interno do TCU (RITCU), c/c os arts. 2.º e 4.º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução TCU n.º 215, de 20/8/2008.

2.2. Mérito

A solicitação se classifica como solicitação de fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, na forma do inciso I do art. 3.º da Resolução TCU n.º 215/2008.

A atividade fiscalizadora exercida pela CVM está prevista na Lei n.º 6.385/76 e inclui, dentre outras atribuições, que cabe à autarquia: proteger os titulares de valores mobiliários e os investidores do mercado contra emissões irregulares de valores mobiliários; fiscalizar as atividades e os serviços do mercado de valores mobiliários permanentemente; autorizar o registro de companhia aberta e a distribuição de emissão de valores mobiliários; examinar registros contábeis de quaisquer pessoas, quando da ocorrência de qualquer irregularidade a ser apurada, mediante processo administrativo, para efeito de verificação de ocorrência de atos ilegais ou práticas não equitativas; e aplicar as penalidades cabíveis aos autores de infrações.

Foi procedida, preliminarmente, diligência junto à CVM, com vistas a serem obtidos documentos e informações atinentes à atuação da autarquia a respeito das atividades da sociedade FRBG no período de 1997 a 2004, particularmente as eventuais ações adotadas para a apuração da

ocorrência de irregularidades relacionadas com a distribuição pública de valores mobiliários, de autorização do pedido de registro inicial de companhia aberta e distribuição pública de valores mobiliários, e da apuração de possíveis responsabilidades imputáveis relativas à prática da atividade empresarial pela referida sociedade.

3. CONCLUSÃO

Conforme exposto, em que pese o decurso de tempo dos fatos noticiados, a matéria em tese é do interesse da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados e encontra-se passível de discussão no seu âmbito, pelo que se depreende da leitura do documento à fl. 1 do v. p. Consideramos assim que, diante da materialidade e da relevância dos fatos narrados na solicitação formulada pela Comissão Parlamentar referida, caiba ao TCU realizar auditoria, nos termos propostos adiante.

Com vistas ao planejamento da referida auditoria, apresentamos o Plano de Ação a seguir, no qual é observado o modelo proposto por meio do Memo-Circular n.º 8/2009 – Segecex:

Título: Auditoria na CVM – Atuação da autarquia quanto à regulação de contratos de investimento coletivo, em especial no tocante à autorização e acompanhamento das operações realizadas pelas Fazendas Reunidas Boi Gordo S.A. (FRBG).
Instrumento: Auditoria de Conformidade.
Objetivo: Verificar, no âmbito da CVM, a observância e a aderência da autarquia às atribuições institucionais previstas na Lei n.º 6.385/76 e nas demais normas aplicáveis à entidade, quando do exercício da competência de regulação de contratos de investimento coletivo, em especial acerca das operações de emissão de títulos de investimento realizadas pelas Fazendas Reunidas Boi Gordo S.A.
Declaração de capacidade e oportunidade (por que é necessário fazer agora?): Tempestividade no atendimento à solicitação da Câmara dos Deputados. Capacidade de acordo com os recursos disponíveis à 9ª Secex.
A auditoria não se enquadra em TMS.
Não se trata de FOC.
Trata-se de processo individualizado.
Não existe fiscalização determinada ainda não concluída.
Não existem propostas aprovadas ainda não iniciadas.
Outras observações: Para a auditoria se prevê 30 dias de trabalho.
Planejamento: 10 dias úteis.
Execução: de 10 dias úteis.
Relatório: de 10 dias úteis.
UT participante: 9ª Secex.
UJ auditada: Comissão de Valores Mobiliários.
HDF: 60
Número de servidores: 2 AUFC
Relevância: A regulação de mercados de títulos e valores mobiliários é atividade relevante do Estado. Elevada materialidade.
Risco: Possibilidade de utilização indevida de normas legais e infralegais para identificação de responsabilidades e aferição de instrumentos de regulação societária e de mercado. Possível intempestividade.
Motivação: Demanda da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Pelo exposto, submeto o presente processo à consideração das instâncias competentes, propondo a adoção das medidas a seguir arroladas.

5.1. Conhecer da solicitação de fiscalização formulada pelo presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, em vista do Ofício Pres. n.º 152/09, de 07/07/2009, originado da Proposta de Fiscalização e Controle n.º 11, de 2003, nos termos do inciso III e § 1.º do art. 232 do Regimento Interno do TCU (RITCU), c/c art. 2.º e 4.º, inciso I, alínea 'b', da Resolução TCU n.º 215, 20/8/2008.

5.2. Propor a realização de auditoria, nos termos do art. 1.º, inciso II, do art. 239, inciso I, do art. 254 e do art. 255 do RITCU, na Comissão de Valores Mobiliários – CVM, com vistas a verificar a observância e a aderência da autarquia às atribuições institucionais previstas na legislação aplicável à entidade quando do exercício da competência de regulação de contratos de investimento coletivo, em especial acerca das operações de emissão de títulos de investimento realizadas pelas Fazendas Reunidas Boi Gordo S.A.”

VOTO

Registro, de início, que atuo nestes autos em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, por força da Portaria TCU 276/2009.

Preliminarmente, conheço da solicitação, uma vez preenchidos os requisitos previstos no art 232, III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, I, “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

O expediente encaminhado pela Presidência da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados solicita a esta Corte de Contas fiscalização na Comissão de Valores Mobiliários – CVM, com vistas a verificar sua atuação na regulação de contratos de investimento coletivo, em especial nas operações realizadas nas Fazendas Reunidas Boi Gordo – FRBG.

De acordo com a Proposta de Fiscalização e Controle n.º 11 de 2003, da autoria dos Srs. Luciano Zica e Luiz Antônio Fleury Filho, a fiscalização faz-se necessária, essencialmente, em decorrência do fato de a CVM ter permitido que a FRBG emitisse títulos sem as garantias exigidas pelas normas da própria autarquia (fl. 3, v. p.).

Considero que a auditoria justifica-se ante a relevância da regulação do mercado de títulos e valores mobiliários para o desenvolvimento do mercado de capitais.

Em observância ao disposto nos arts. 14, I, e 15, II, da Resolução-TCU 215/2008, estabeleço o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da autuação do processo em 8/7/2009, para atendimento da presente solicitação.

Feitas essas considerações, acolho a proposta apresentada pela Unidade Técnica e VOTO no sentido de que seja aprovado o ACÓRDÃO que ora submeto à deliberação este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de setembro de 2009.



ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator